



تعطيل رقابة البرلمان وأثرها على النظام النيابي

المدرس المساعد علي كريم مجيد

مجلس النواب العراقي

Disabling Parliamentary Oversight and Its Impact on the Parliamentary System

Assistant Professor Ali Karim Majeed

Undoubtedly, Parliament alone is competent to enact, amend or repeal legislation in the state. It also has the function of oversight, which means that Parliament - as a representative of the people - has the power to direct and hold accountable the executive authority in the state. Parliament all over the world supervises the executive authority, but Parliament's performance of this function varies from one country to another, according to the powers that Parliament enjoys in the face of the executive authority. This is evident in the fact that in some countries Parliament can force the government to resign by voting for confidence in the government, and in some other countries Parliament plays the role of supporting the executive authority, which leads to the executive authority not caring about the function of Parliament's oversight of its work, and sometimes Parliament's oversight of the government's work is disrupted, due to the Parliament's legislative holiday or the disruption of oversight during a state of emergency and also in the event that Parliament is dissolved by the government

مقدمة

مما لا شك فيه ، إنّ البرلمان وحده هو المختص بوضع التشريعات في الدولة ، أو تعديلها أو إلغائها . كما له وظيفة الرقابة ، وهي تعني أنّ البرلمان _ باعتباره ممثل الشعب _ يملك توجيه ومحاسبة السلطة التنفيذية في الدولة . فالبرلمان في كل أنحاء العالم يقوم بالرقابة على السلطة التنفيذية ، ولكن يختلف أداء البرلمان لهذه الوظيفة من دولة لأخرى ، ذلك وفقاً للسلطات التي يتمتع بها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية ، ويتضح ذلك بالنظر إلى أنّ بعض الدول يستطيع البرلمان فيها إجبار الحكومة على الاستقالة عن طريق التصويت على الثقة في الحكومة وفي بعض الدول الأخرى يقوم البرلمان بدور المساند للسلطة التنفيذية ، وهذا يؤدي إلى عدم اهتمام السلطة التنفيذية بوظيفة رقابة البرلمان على أعمالها وأحياناً تتعطل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، ذلك بسبب قد يكون العتلة التشريعية للبرلمان أو تعطل الرقابة أثناء حالة الضرورة وأيضاً في حالة حلّه البرلمان من قبل الحكومة ، لذلك سوف نقسم دراسة تعطل الرقابة البرلمانية على مطلبين وعلى النحو التالي المطلب الأول :- مفهوم الرقابة البرلمانية . المطلب الثاني :- أوقات تعطل الرقابة البرلمانية .

المطلب الأول :- مفهوم الرقابة البرلمانية :-

النظام البرلماني ، هو أول النظم التي انتهجت مبادئ الديمقراطية ، فقد كانت بمثابة شعاع النور ، الذي أزال ظلمات الاستبداد والطغيان التي كانت وليدة للحكم المطلق في إنكلترا ، الذي ساد في العهود الأولى دلالة ذلك أنّه جاء في البداية ، كردّ فعل طبيعي ضد دكتاتورية الملوك وحاجة الشعب الإنكليزي ، إلى إقامة نظام ديمقراطي يحترم حقوقه وحياته ؛ لذلك يعدّ النظام البرلماني من الأنظمة الديمقراطية العتيبة التي شيدته الظروف التاريخية ، وأبرزت معالمه كتابات المفكرين والفقهاء والعصور حتى صار نظاماً _ مثالياً _ مازالت تعتنقه العديد من دساتير دول العالم حتى وقتنا الحاضر .^(١) هذا وقد جرى الرأي الفقهي على أنّ الرقابة البرلمانية ، هي سلطة سياسية خولت للبرلمان في النظام البرلماني ، للوقوف على حالة ونشاط السلطة التنفيذية .^(٢) كما وتعدّ الرقابة البرلمانية أساسها في كون أعضاء السلطة التشريعية منتخبين من قبل الشعب السياسي ، ومن ثم فهي تحمل التعبير عن إرادته ، ومن واجباتهم ضرورة مراقبة السياسية العامة للدولة ، وتشكل مسألة الثقة بالحكومة ، أول تطبيقات الرقابة السياسية للبرلمان . وفيما يرى غالبية الفقه^(٣) أنّه لا خلاف حول خضوع كافة الأعمال الصادرة عن الجهاز التنفيذي للرقابة البرلمانية ، ذلك في حين يحصر البعض مجال سلطة الرقابة في ثلاثة أعمال هي : السياسة العامة للحكومة ، وسياساتها المالية ، والخارجية ، بحيث يخرج عن الرقابة

التدخل في الأعمال الإدارية والتنفيذية للحكومة ونفوذها على رؤوسها . في الحقيقة فإن نطاق الرقابة البرلمانية ، وإن كان يجب بحسب الأصل أن يتسع ليشمل جميع التصرفات الصادرة عن الحكومة ، إلا أن هذا النطاق في الرأي السليم ، من المتعين أن يحدّ باعتبارات الصالح العام .^(١) البيان الرقابة البرلمانية ، يتوجب معرفة المقصود بها ، وبيان أهميتها ونطاقها ، وتوضيح حدودها ، لذلك سوف نقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع وعلى النحو الآتي :- الفرع الأول :- تعريف الرقابة البرلمانية . الفرع الثاني :- أهمية الرقابة البرلمانية . الفرع الثالث :- حدود الرقابة البرلمانية .

الفرع الأول :- تعريف الرقابة البرلمانية :-

تعرف الرقابة البرلمانية بشكل عام من الناحية اللغوية بأنها " تقدير الأعمال تمهيداً للتعامل معها بما تستحق " ^(٢) أما المعنى الاصطلاحي للرقابة البرلمانية ، فلم يهتم فقهاء القانون الدستوري بوضع تعريف لها على الرغم من أنها تعدّ وظيفة من أقدم الوظائف ، الأمر الذي انعكس على قلة التعاريف التي وضعها باحثي الفقه الدستوري . حيث عرّفها الباحث البيير بأنها " واحدة من أقدم وظائف البرلمانات وهي تهدف إلى وضع القيود أمام السلطة التنفيذية كما عرّفها أيضاً الفقيه " هاريس " بأنها " عملية فحص القوانين بعد تشريعها لبيان مدى تنفيذها ، وهل حققت النتائج المرجوة منها ، وماهي الإجراءات الكفيلة بتصحيح الأخطاء بهذا الشأن " .^(١) وعرّفها البعض الآخر ^(٢) بأنها " دراسة أعمال الحكومة مع حق البرلمان في أن يصدر أحكاماً قيمة عن هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت الثقة " . ويرى جانب آخر بأنها " تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته " .^(٣) وتأسيساً على ماتقدم فإن الرقابة البرلمانية ماهي إلا شكل من أشكال الرقابة السياسية والتي يمارسها حصراً أعضاء السلطة التشريعية تجاه أعضاء السلطة التنفيذية ، وهذا ما يوضح لنا أنّ الرقابة البرلمانية تضم طرفين ، الطرف الأول ، هو عضو البرلمان الذي يمارس الرقابة ، والطرف الثاني الذي يخضع للرقابة ، عضو السلطة التنفيذية ، وطالما إنّ الأمر متعلق سلطات الدولة الأساسية ، فإنّ عملية الرقابة هذه تتأثر بطبيعة النظام السياسي ونظام الحكم (برلماني ، رئاسي) ، فالنظم الديمقراطية التي تقوم على أساس التعددية الحزبية ، تعطي حرية كاملة لعضو البرلمان في إبداء رأيه تجاه الحكومة أو ممارسة دوره الرقابي ، غير إنّ هذه الحرية تبدو واضحة في المجال النظري فقط ، حيث إنّ التطبيق العملي لهذا الحق قد يدخل العملية السياسية في مأزق سياسي أو ربما يثير مشاكل للعضو الذي يمارس دوره الرقابي إذ كان منتمياً للحزب الحاكم ، خاصة في الدول التي تشهد تماسك بين العضو وحزبه كما في بريطانيا فلا يصوت للعضو ضد حزبه .^(١) أما فيما يتعلق بنظام الحكم فالوسائل التي يملكها عضو البرلمان في النظام البرلماني أوسع من تلك التي يملكها في النظام الرئاسي ، كون النظام البرلماني يقوم على أساس مبدأ التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، فكل سلطة تملك وسائل مراقبة تجاه السلطة الأخرى . فالسلطة التشريعية تملك سحب الثقة من الحكومة ، ولها حق مراقبة أعمالها عبر الوسائل الرقابية المقررة لها سواء بـ (السؤال ، الاستجواب ، التحقيق ، سحب الثقة) وطرح موضوع للمناقشة في حين تملك السلطة التنفيذية حق حل السلطة التشريعية قبل انتهاء المدة المحددة لها .^(٢) هذا وقد أخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بوسائل الرقابة البرلمانية (السؤال ، الاستجواب ، طرح الثقة) كمقابل لحق حل المجلس النيابي قبل انتهاء المدة النيابية يتضح مما تقدم أنّ الرقابة البرلمانية ، هي دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً قيمة ، عن هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة ، إذا سحبت منها 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 ، وإن اختلفت التعاريف حول مفهوم الرقابة ، إلا أن ذلك الاختلاف لا يعدّ اختلافاً جوهرياً يؤثر على عملية الرقابة أو مضمونها ، كون أغلب التعاريف اتفقت على الهدف الأساس للرقابة البرلمانية ، المتمجد ، بكشف عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة ومساءلة المسؤول عنها .^(١)

الفرع الثاني :- أهمية الرقابة البرلمانية :-

إنّ عملية الرقابة البرلمانية تتأثر بطبيعة النظام السياسي ، ونظام الحكم المتبع في الدولة ، فالنظم الديمقراطية التي تقوم على أساس التعددية الحزبية ، تعطي الحرية الكاملة في إبداء الرأي تجاه سياسات الحكومة وممارسة دورها الرقابي ، على عكس الأنظمة التي تعتمد نظام الحزب الواحد ، والتي تقوم على وحدية النظام السياسي ، حيث يلاحظ ضمور مفهوم الرقابة ، أو قد تكون غير مجدية .^(٢) كما وتبدو أهمية الرقابة البرلمانية في ظل التحولات الديمقراطية التي شهدتها العالم في العصر الحاضر ، وأخذ العديد من الدول بالأنظمة البرلمانية ، ولما لهذه البرلمانات من صلاحيات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية كافة ، ومحاسبة الحكومات وإسقاطها بحجب الثقة عنها . تتجلى أهمية الرقابة البرلمانية بالنظر إلى موضوعها والأعمال التي تشملها ، فهي تنصب على جهاز هام وحساس في بناء الدولة _ السلطة التنفيذية _ ويشمل موضوعها الأعمال كافة في شتى مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وتتبع أهمية الرقابة البرلمانية من خلال العمل البرلماني ذاته ، فعمل النائب ، يبرر بالسهر على حماية القواعد القانونية ، فضلاً عن كونها رقابة وقائية وعلاجية بالوقت نفسه ، فهي تراقب الأعمال الحكومية وتصحيح الأخطاء قبل وقوعها ، فتمنع

صدور القوانين المخالفة للدستور ، ومن ثم فإنها تؤدي إلى صيانة مبدأ الشرعية .^(١) كما أنّ الرقابة البرلمانية لها ثلاثة معانٍ ، الأول ، معنى دستوري والذي يتمثل بـ سلطات وصلاحيات المجالس النيابية من أجل الرقابة على أعمال الحكومة ، والثاني ، هو المعنى الفني (التنظيمي) والذي يتمثل بـ الإجراءات والقواعد المنظمة لممارسة أعضاء البرلمان اختصاصهم الرقابي والأصول الفنية لهذه الممارسة ، والثالث ، المعنى السياسي ، أي كون البرلمان المؤسسة النيابية للدولة التي تحضن فكرة سيادة الشعب على الحكومة تمثل الطرف الأول في العقد الاجتماعي التي تبرمه نيابة عن المجتمع مع الحكومة .^(٢) هذا وقد تكسب الرقابة البرلمانية أهمية خاصة من ناحيتين :- الناحية الأولى ، تطور الدول واتساع أعمال السلطة التنفيذية وتشعبها في مختلف مناحي الحياة .^(٣) الناحية الثانية ، التطور الهائل في الدراسات البرلمانية التي هي فرع من فروع القانون الدستوري ، حيث أصبحت تحظى بأهمية خاصة من قبل الدارسين والباحثين ، فضلاً عن اتجاه المجالس التشريعية إلى الابتعاد عن الوظيفة الرقابية غير المباشرة وغير المقصودة أحياناً طمعاً في كسب ودّ السلطة التنفيذية التي تملك التأثير على القواعد الانتخابية للنواب بشتى الوسائل ، وأخيراً فإنّ فاعلية الرقابة لا تظهر إلا في الأنظمة السياسية البرلمانية ، فهي في دول الأنظمة الأخرى تبدو هشة وضعيفة .

الفرع الثالث :- حدود الرقابة البرلمانية :-

تعتبر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، مظهرًا من مظاهر الديمقراطية ، وتختلف النظم الدستورية ، في مجال الفصل بين السلطات أو التعاون بينهما ، كأسلوب تطبيقي للمبدأ الديمقراطي ، والمحافظة على الحقوق والحريات العامة ، ولقد أدى ذلك إلى حتمية وجود نوع من الرقابة المتبادلة بين السلطات ، وتنوع وسائل الرقابة البرلمانية بحسب النظم المختلفة ، فحدود الرقابة واسعة وتشمل جميع أنشطة وأعمال السلطة التنفيذية ، بغية التأكد من التزامها بمبدأ المشروعية وجعل كافة تصرفاتها مطابقة لأحكام الدستور والقوانين النافذة .^(١) لكن في الغالب تنصب الرقابة وبشكل أساسي على الأمور الجوهرية والمسائل العامة ، وتبتعد عن التفاصيل الجزئية ، ولعل السبب في ذلك قد يرجع إلى ضخامة حجم الأعمال الإدارية المطلوب مراقبتها ، فضلاً عن عدم تخصص أغلب أعضاء البرلمان في المسائل الفنية الدقيقة للأنشطة الإدارية ، فضلاً عن قصر مدة الدورات البرلمانية مما لا يعطي السلطة التشريعية الوقت الكافي للخوض في دقائق الأمور وجزئياتها ، مما يجعلها تكتفي برقابة السياسة العامة الجوهرية فقط ، نترك نهاية الجزئيات ، لأجهزة الرقابة الأخرى سواء كانت إدارية أم مالية .^(٢) كما تختلف حدود الرقابة البرلمانية في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية ، ففي الظروف العادية يلعب مجلس النواب دوراً هاماً في الرقابة على السلطة التنفيذية ، ولقد نصت الدساتير العربية جميعها^(٣) على هذا الأمر ، وتمثل هذه الرقابة في حق توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة والاستجابات ، وكذلك إجراء تحقيق وإبداء الرغبات وطرح موضوع عام للمناقشة ثم المسؤولية الوزارية ، أما في الظروف الاستثنائية ، فتقوم الرقابة بالتدقيق على القرارات والأحكام المتخذة من قبل السلطة التنفيذية ، والتي لها قوة القانون ، وغالباً مايفرض البرلمان رقابة صارمة على هذه القرارات والأحكام ؛ وذلك لأنّ الدستور أو كله مهمة تشريع القوانين للسلطة التشريعية ، ولكن مع الأخذ بنظر الاعتبار أمرين أساسيين :الأول :- وجوب احترام الحقوق والحريات الواردة في الدستور .الثاني :- وجوب أن يراعي البرلمان مبدأ العدالة في تشريعاته باعتبار أنّ هذا المبدأ يفرض ضوابط على البرلمان يجعله يحقق وظيفته التشريعية .^(٢) عموماً فإنّ الرقابة التي يمارسها البرلمان على أحكام وقرارات حالة الضرورة يعدّ عنصرًا أساسيًا لصحة هذه القرارات والأحكام المتخذة أثناء قيام الظروف الاستثنائية .

المطلب الثاني :- أوقات تعطل الرقابة البرلمانية :-

لقد أشرنا في المطلب الأول من هذه العجالة إلى تعريف الرقابة البرلمانية وبيان حدودها ولسنا هنا في معرض بيان أساليب الرقابة البرلمانية ، من سؤال ، وتحقيق ، واستجواب ، إنّما إنّنا نولي البحث هنا في الرقابة البرلمانية ذاتها ، دون الولوج في تفاصيل وجزئيات وآليات هذه الرقابة .عموماً فإنّ الرقابة البرلمانية بما لها من أهمية تعدّ قيد يقيد معصم الحكومة لذلك نجد أنّ الأخيرة تحاول بين الحين والحين كسر هذا القيد ، أو على الأقل إفراغه من محتواه كي يتسنى لها تغول السلطات الأخرى وبسط سيطرتها على مفاصل الدولة .إنّ الرقابة البرلمانية تتعطل في الظروف الاعتيادية في حالتين هما " حلّ البرلمان والعهلة التشريعية للبرلمان " ، وقد تتعطل الرقابة البرلمانية في الظروف الاستثنائية عندما يلجأ رئيس الدولة في النظام الرئاسي أو رئيس الوزراء في النظام البرلماني ، إلى اتخاذ قرار بحلّ البرلمان ، بالرغم من أنّ الغالبية العظمى من الدساتير لم تجز حلّ البرلمان ، إلا أنّ بعض الدساتير تجيز ذلك كالدستور اليمني ، الذي يمكن رئيس الجمهورية حلّ مجلس النواب عند الضرورة بعد استفتاء الشعب المادة " ١٠١ " من دستور الجمهورية العربية اليمنية ١٩٧٠ ، والحقيقة يعد هذا الأمر شاذاً لما فيه من محاذير جمة .لقد آلينا تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع ، وعلى النحو الآتي :-الفرع الأول :- يتعلق بحلّ البرلمان في الظروف العادية .الفرع الثاني :- يتعلق بالعهلة التشريعية للبرلمان الفرع الثالث :- يتعلق بتعطيل البرلمان في الظروف الاستثنائية .

يشق مفهوم حل البرلمان لغة من مصطلح مركب من كلمتين مضاف " حل " ومضاف إليه " البرلمان " ، وتستخدم الكلمة الثانية للإشارة إلى المجلس وترجع أصولها إلى الكلمة الفرنسية Parler التي تعني الكلام أو المناقشة to speak or to discuss . والحل يعني الترك وحل خلاف حرم فهو الحلال استناداً لقوله تعالى : " وأحلّ الله البيع " (سورة البقرة الآية ٢٧٥) أي أباحه (١) ، أما اصطلاحاً ، فقد قيل العديد من الاصطلاحات لحل البرلمان منها " الحكم بإعدام البرلمان القائم كهيئة ممثلة للأمة ... " (٢) وتعريفه بأنه " وسيلة لانتهاء الميستر أو لوفاة غير الطبيعي للبرلمان أو الإجهاز المعجل للفصل التشريعي قبل الميعاد المحدد سلفاً في الدستور ... " (٣) ولقد ظهر حق حل البرلمان في الأنظمة الملكية أي كان للملك وحده صلاحية حل البرلمان دون غيره ثم تطور الأمر بعد ذلك عام ١٦٨٨ وبدأت تقليص سلطات الملك فبدأ ما يسمى " الحل الوزاري " أي لرئيس الوزراء حل البرلمان إذا الحل نوعين " رئاسي ، ووزاري " أي حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية ، وهناك حل يتم من قبل الشعب بالاستفتاء . وكالاتي :-

أولاً :- الحل من قبل السلطة التنفيذية :-

١. الحل الرئاسي " Dissolution Presidentielle " وهو لجوء رئيس الدولة في حالة حدوث خلاف بينه وبين البرلمان المؤيد من قبل الوزارة إلى إقالة الوزارة المؤيدة للأغلبية البرلمانية وتكليف وزارة أخرى من الأقلية أو من خارج البرلمان لتدير شؤون الدولة وتؤيد وجهة نظره في حل البرلمان (١) إذا فإجراء إقالة الوزارة وحل البرلمان مترابطين ، ويهدف رئيس الدولة من هذا الحل إلى التعرف على إرادة الأمة من خلال انتخابات جديدة إزاء إقدامه على حل المجلس ، وهنا تعطل الرقابة البرلمانية ؛ لعدم وجود برلمان . ومن أمثلة ذلك دستور بلجيكا ١٨٣١م " ١٣١ " ، ودستور إيطاليا ١٩٤٧ م " ٨٨ " ، ونصّ على ذلك الدستور الفرنسي ١٩٥٨ حيث نصت المادة " ١٢ " من الدستور على " لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المجالس أن يعلن حل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات بعد مدة لا تقل عن ٢٠ يوماً ولا تزيد عن ٤٠ يوماً من تاريخ الحل ... ولا يجوز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها ... " (٢) أما في العراق فقد نصّ على الحل القانون الأساسي العراقي عام ١٩٢٥ حيث نصّت الفقرة " ٢ " م " ٢٦ " على أن للملك حل مجلس النواب وفقاً لأحكام هذا القانون . أما في دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ فقد نصّت المادة " ٦٤ " على أن " أولاً - يحلّ مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب ثلث أعضائه ، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولا يجوز حلّ المجلس أثناء مدة استجواب رئيس الوزراء . ثانياً - يدعو رئيس الجمهورية عند حلّ المجلس إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ٦٠ يوماً من تاريخ الحل ، ويعدّ مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الأمور اليومية ... " . والواضح أنّ حق الحلّ في دستور العراق النافذ حلّ مشترك أي رئاسي ووزاري . إذاً عندما يحلّ البرلمان حلاً رئاسياً سوف تتعطل الرقابة البرلمانية ، وحتى في المستقبل يتحرج البرلمان الجديد من تشديد الأمور على الحكومة خوفاً من الحلّ .

٢. الحل الوزاري " Dissolution Ministerielle " يتم الحلّ وفقاً لهذا النظام بناءً على رغبة الوزارة حيث يقدم الطلب إلى رئيس الدولة بحل البرلمان بغية استطلاع رأي الشعب لتحكيمه في نزاع نشب بينها وبين البرلمان نتيجة السياسة العامة للحكومة ، ويرى البرلمان أنّ هذه السياسة في غير مصلحة البلاد (١) إذا فالحلّ الوزاري هو طلب الوزارة إلى رئيس الدولة لحلّ البرلمان ولما كان النظام البرلماني يتجه إلى حصر الصلاحيات الفعلية بيد رئيس الوزراء أو الوزير الأول ، فهذا سيعني أنّ رئيس الدولة سوف يقوم بهذا الحلّ لقوة الحكومة ؛ لذلك سمي هذا الحلّ بالوزاري وهناك بعض الدساتير كالدستور الفرنسي " دستور الجمهورية الرابعة " ١٩٤٦ حيث أنّ مجلس الوزراء مجتمعاً هو صاحب القرار بالحلّ (١) ومن الدساتير التي أخذت بهذا الاتجاه الأخير أي الوزارة تحلّ البرلمان بمفردها دستور اليابان الصادر في ٣ نوفمبر ١٩٤٦ ، ودستور إسبانيا ١٩٧٨ . وهنا أيضاً تتعطل الرقابة البرلمانية بسبب حلّ البرلمان وقد يخشى البرلمان الجديد أيضاً فرض رقابة على أعمال الحكومة خوفاً من الحلّ .

• ثانياً :- الحل الشعبي " الحلّ بالاستفتاء " Ladissolution Referentaire :-

وهنا الحلّ منوط بالشعب ، وهذا الأسلوب معروف بنظام الديمقراطية شبه المباشرة (٢) ويعرف هذا النوع من الحلّ بأنه " حقّ عدد من الناخبين دستورياً المطالبة بحلّ البرلمان . فيعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي للفصل فيه بالموافقة أو الرفض ويعتبر نوعاً من العزل الجماعي للنواب ... " (٣) . وهناك نوع آخر من الحلّ يسمى " الحل الذاتي De lauto Dissolution " ، وهنا فهذا الحقّ هو " حقّ البرلمان في حلّ نفسه بنفسه وهذا أمر طبيعي طالما البرلمان منتخب وله جزء من السيادة " (٤) إنّ كلّ هذه الأنواع من الحلّ تعطلّ الرقابة البرلمانية .

• الفرع الثاني :- العتلة التشريعية للبرلمان إنّ البرلمان " السلطة التشريعية " أحد أهم أجهزة الدولة فهو المعبر عن ضمير الشعب وهو الممثل الحقيقي للإرادة العامة ينتخب من قبل الشعب ليشرع القوانين باسم الشعب ويفرض نوعاً من الرقابة على أعمال الحكومة ، ويتميز البرلمان عن

الحكومة في إن الأول أعلى درجة من الحكومة فهو يصدر لها التشريعات اللازمة ويطلق لها الأموال لتقوم بالهدف الدستوري المحدد لها وهو إشباع الحاجات العامة ويتميز البرلمان عن الحكومة في أنه لا يبقى مستمراً في الانعقاد طيلة فترة السنة ؛ وذلك لأنه محكوم بتوقيات دستورية لا يحدد عنها ، إلا استثناءً وهذه التوقيات أو التقيوم يأخذ من خلاله أعضاء البرلمان عطلته التشريعية بعيد انتهاء الفصل التشريعي وهذا خلال مدة العطلة لانعقاد البرلمان ، وهذا يعني بمفهوم المخالفة أن لا رقابة طيلة فترة العطلة التشريعية وهنا فقد نصت المادة " ٥٧ " من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن " لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أحدهما ثمانية أشهر ويحدد النظام الداخلي كيفية انعقادها ، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها وهذا يعني أن مجلس النواب العراقي يجتمع خلال السنة الواحدة مدة ثمانية أشهر أي أن هنالك أربعة أشهر تعدّ عطلة تشريعية للبرلمان وبالتالي فلا رقابة فيها .

• الفرع الثالث :- تعطل البرلمان بسبب الظروف الاستثنائية :-

تعدّ هذه الحالة في تعطيل البرلمان من أهم وأكثر الحالات شيوعاً ؛ لأنّ الحياة لا تستقيم على وتيرة واحدة فلا بدّ من وجود أزمات وكوارث تعصف بالدولة وتعطل على أساسها المؤسسات الدستورية وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية في النظام الرئاسي ، ورئيس الوزراء في النظام البرلماني مهمة درء الخطر والوقوف بوجه الأزمة أو الكارثة متسلحاً بالصلاحيات الدستورية التي تخوله أن يحوز الصلاحيات التشريعية والصلاحيات القضائية مضافاً له التوسع بصلاحياته التنفيذية تحت مظلة " المشروعية الاستثنائية " ، إذ أنّ الظروف الاستثنائية هي " تلك الظروف غير العادية التي تطوي على وجود خطر جسيم وحال يهدد مؤسسات الدولة وكيانها وتعهداتها الدولية ولا يمكن مجابهته بالإجراءات العادية ... " وتسمى الظروف الاستثنائية بنظرية الضرورة في القانون الدستوري والتي مفادها " سلامة الشعب فوق القانون " فعندما تنهض الظروف الاستثنائية ويقوم الخطر الحال والجسيم بتعطيل جميع مؤسسات الدولة بما فيها البرلمان وحتى السلطة القضائية وبالتالي لا عبرة بالحديث عن الرقابة البرلمانية ؛ لأنّ جميع الحدود والصلاحيات مفتوحة لرئيس الوزراء أو لرئيس الجمهورية ، وتستعمل الصلاحيات الاستثنائية استناداً إلى أعراف سابقة ، وتسمى هنا " أحكام عرفية " أو بناءً على تفويض سابق من البرلمان يسمى " قانون الطوارئ " ولقد استندت التشريعات الدستورية إلى نصّ البند ١٦ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ حيث نصّت هذه المادة على أن " إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وعاجل ترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية ، كان لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ماتطلبه هذه الظروف ، بعد استشارة من رئيس الوزراء ، ورئيس الجمعية الوطنية ، ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري ، ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية أن يؤمن للسلطات الدستورية في أقل مدة ممكنة الوسائل الفعالة لإنجاز مهام وظائفها ... " الواضح أن التعطيل عام لكل مؤسسات الدولة عدا السلطة التنفيذية .^(١) إذ أنّ الواضح أنّ الظروف الاستثنائية تحتاج إلى سرعة بالإجراءات قد لا توفرها الإجراءات البطيئة المتخذة في الظروف العادية ، كما أنّ الواضح أنّ البرلمان سوف لن يعقد طالما كان الخطر مستمراً ؛ لأنّ صلاحياته ممنوحة لرئيس الجمهورية إلا أنّ الدستور الفرنسي لم يجز لرئيس الجمهورية حلّ الجمعية الوطنية أبان الظروف الاستثنائية ولكن رغم هذا القيد فالرقابة البرلمانية معطلة لعدم إمكانية اجتماع المجلس ورغم ذلك فهناك دساتير أجازت لرئيس الجمهورية حلّ البرلمان المعطل أثناء الظروف الاستثنائية فقد أجازت المادة " ١٠١ " من الدستور اليمني ١٩٧٠ على أن " لا يجوز لرئيس الجمهورية حلّ مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ، ويجب أن يشتمل قرار الحلّ على الأسباب التي بني عليها ... " ، ويقصد بالحلّ هنا إنهاء مدة مجلس النواب المعطل قبل انتهاء وكالة أعضائه .^(٢) إنّ الرقابة البرلمانية تعدّ من أهم الصلاحيات المنوطة للبرلمان ولكنها لا تسير على وتيرة واحدة فهي متذبذبة بسبب التعطيل أحياناً لدوافع سياسية وهي دعم الحكومة صاحبة الأغلبية وأحياناً لأسباب خارجية خارجة عن إرادة أعضائها كالحلّ أو الظروف الاستثنائية .

الذاتة

بعد هذه العجالة في بحث تعطيل الرقابة البرلمانية التي هي أهم أهداف الديمقراطية النيابية وإنّها صلب عمل البرلمان لا بدّ لنا أن نقول إنّ الرقابة البرلمانية لم تأت أكلها ولم تحقق أهدافها مادام التعطيل يصاحبها بالغدو والأصال ، ولقد توصلنا في هذا البحث إلى الآتي :-
أولاً : الرقابة البرلمانية من أهم دعائم الدولة القانونية ؛ لأنّ البرلمان هو المعبر عن الإرادة الشعبية وهو وكيل الشعب الذي فوضه بالانتخابات ، فكان لا بد أن يكون البرلمان التعبير الصادق عن هذه الوكالة وذلك التمثيل وأن يقوم بعمله على أتم وجه .

ثانيًا : إنَّ الحكومة بما أعطي لها من صلاحيات وأموال تسعى دائمًا وأبدًا إلى إفراغ البرلمان من عمله باعتباره قيِّدًا عليها ؛ لذلك فهي تسعى دائمًا إلى كسر هذا القيد والتحلل من جميع التزاماتها ، وأهم هذه القيود هي الرقابة البرلمانية ؛ لذلك فالحكومة تسعى دائمًا إلى أن يتخلى البرلمان عن هذه الرقابة لذلك لزم التنبيه .

ثالثًا :- إنَّ الرقابة البرلمانية بما فيها من وسائل التي تتجلى بالسؤال والتحقيق والاستجواب قد تصل إلى سحب الثقة وبالتالي فالرقابة هي الطريق المعبد لسحب الثقة ؛ لذلك فإنَّ ناقوس الخطر سيدق على أذان الحكومة وبالتالي هي تسعى إلى التخلص منه بأي وسيلة .

رابعًا :- على البرلمانات التخلي عن الانتماءات السياسية والتحلي بالقوة والعزيمة ، والتحقق دائمًا من انتظام سير عمل الحكومة وأن لا يحابي البرلمان الحكومة على حساب صوت الناخب .

أولاً :- المراجع :-

١. د. أحمد عبد اللطيف السيد ، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٤.
٢. د. أحمد مدحت علي ، نظرية الظروف الاستثنائية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٨.
٣. د. أبو بكر مرشد ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة في اليمن والسودان ، دار الكتب العلمية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
٤. د. أمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية ، بيروت ، ١٩٧٨.
٥. د. السيد صبري ، السلطات في النظام البرلماني ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد ١-٢-٣ ، السنة الخامسة عشر ١٩٤٥.
٦. د. السيد صبري ، التاج ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد ٣-٤ ، السنة ١٩ ، ١٩٤٩ ، القاهرة .
٧. السيد محمد الجوهري ، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .
٨. بيداء عبد جواد محمد ، الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٣.
٩. د. خليل عبد المنعم ، حلّ البرلمان بين النظرية والتطبيق ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٣ .
١٠. دانا عبد الكريم سعيد ، حلّ البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، عمان ، ط١ ، ٢٠١٠.
١١. د. رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦.
١٢. د. زين بدر فراج ، القيود الواردة على حقّ رئيس الدولة في الحلّ المجلس النيابي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٧.
١٣. سالم عبد الفتاح المسعود ، الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمان ، ١٩٩٧.
١٤. د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦.
١٥. د. عبد القادر إسماعيل ، التعديلات الدستورية في النظام الدستوري اليمني ، مركز عبادي ، اليمن ، ٢٠٠١.
١٦. علي العكلي ، الرقابة الشعبية على أعمال الحكومة ، بحث منشور في مجلة السياسية والدولية ، كلية العلوم السياسية ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ .
١٧. علي العكلي ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٥ .
١٨. د. علي الصاوي ، من يراقب من ، محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٣.
١٩. د. عبد الكريم محمد السروي ، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩.
٢٠. فارس عمران ، التحقيق البرلماني في مصر والولايات المتحدة ، مجموعة النيل العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
٢١. د. فؤاد النادي ، د. محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، دراسة مقارنة بأحكام الشريعة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
٢٢. د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، حل المجلس النيابي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨ .
٢٣. د. محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، ط٢ ، الاسكندرية ، ١٩٧١ .
٢٤. د. منصور محمود الواسعي ، الحقوق السياسية في الدستور اليمني ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ .
٢٥. د. ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي ، دار المطبوعات الجامعية الأسكندرية ، ٢٠٠٤ .
٢٦. لمى علي فرج ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ، مجلة كلية الآداب ، الجامعة المستنصرية ، العدد ٥٠ ، لسنة ٢٠٠٩ .

- ٢٧ . لبنى عدنان يوسف ، الدور الرقابي للجان البرلمانية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ .
- ٢٨ . وسيم الأحمد ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
29. Hawtrey (s.c) . H.M.Barelay " parliamentary Dictionary " London : Butter worths 3rd ed . 1970 .
- 30 . Funk wagnalls . New Encyclopedia . 29 parts printed by R .R Donnelleyos Sons company (U . S . A) published since 1876 .
31. Duvergea (Marice) The Idea of Politics , Translated By Robert North , London , 1966 .
32. Georges Morange . Le controle des décisions prises au titre de l'article It . Dalloz . 1962

ثانياً :- الدساتير :-

- ١ . دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- ٢ . دستور العراق لعام ١٩٢٥ .
- ٣ . دستور مصر لعام ١٩٧١ .
- ٤ . دستور فرنسا لعام ١٩٤٨ .
- ٥ . دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ .
- ٦ . دستور الكويت ١٩٦٢ .
- ٧ . دستور اليابان لعام ١٩٤٦ .
- ٨ . دستور الأردن ١٩٥٢ .
- ٩ . دستور اليمنى ١٩٧٠ .
- ١٠ . دستور إسبانيا لعام ١٩٧٨ .
- ١١ . دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ .
- ١٢ . دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .

Summary

In all parts of the world , the Parliament is doing function of monitoring on the government , But , thin issue differs one parliament to another according to the antheritien given to each one .Some countres , it might enforce the government to quit , in other , the parliament might supprrt it . In some situation ,the parliament mentoring might be stopped , So , we will divide the study into two parts First part , the concept of the parliament monitoring Second part , The seasons in which the parliament monitoring is not working.

هوامش البحث

- (١) د . محمد عبد الحميد أبو زيد ، حل المجلس النيابي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٥٠ .
- (٢) د . أحمد عبد اللطيف السيد ، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٤ ، ص ١٦٣ _ ١٦٤ .
- (٣) د . محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، ط٢ ، الاسكندرية ، ١٩٧١ ، ص ٩٥٢ .
- (١) علي العكيلي ، الرقابة الشعبية على أعمال الحكومة ، بحث منشور في مجلة السياسية والدولية ، كلية العلوم السياسية ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ ، ص ١٤ .
- (٢) السيد محمد الجوهري ، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٦ .
- (١) وسيم الأحمد ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، ٢٠٠٨ ، ص ١١ .
- (٢) لمى علي فرج ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، الجامعة المستنصرية ، العدد ٥٠ ، لسنة ٢٠٠٩ ، ص ٦ .
- (٣) د.فارس عمران ، التحقيق البرلماني في مصر والولايات المتحدة ، مجموعة النيل العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٣٣٢ .

- (١) د. علي الصاوي ، من يراقب من ، محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٦ .
- (٢) د. علي الصاوي ، من يراقب من ، المرجع السابق ، ص ٩ .
- (١) لبنى عدنان يوسف ، الدور الرقابي للجان البرلمانية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ ، ص ١٠ .
- (٢) لمى على فرج ، المرجع السابق ، ص ٥٢١ .
- (١) سالم عبد الفتاح المسعود ، الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمان ، ١٩٩٧ ، ص ٢٣ .
- (٢) د.علي الصاوي ، من يراقب من ، المرجع السابق ، ص ٩ .
- (٣) علي العكيلي ، المرجع السابق ، ص ٢٠ .
- (١) د. عبد الكريم محمد السروي ، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٠٦ .
- (٢) لمى علي فرج ، المرجع السابق ، ص ٥٠٢ .
- (١) نصت المادة ١٢٤ من دستور مصر لعام ١٩٧١ على هذا الحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو من ينوبهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه الإجابة عن أسئلة الأعضاء . والمادة ٧٧ من دستور اليمن ، والمادة ٩٣ من دستور الإمارات العربية المتحدة ، م ١٦٢ من دستور الجزائر ، والمادة ٩٦٢ من دستور الأردن ، والمادة ٩٩ من دستور الكويت .
- د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٥٦٤ .
- (٢) علي العكيلي ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠١٥ ، ص ١٥٠ .
- (١) د. خليل عبد المنعم ، حلّ البرلمان بين النظرية والتطبيق ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٣ ، ص ٧٧ .
- (٢) H.M.Barelay " parliamentary Dictionary " London : Butter worths 3rd ed . 1970 . p91 (s.c) . Hawtrey
- (٣) Funk wagnalls . New Encyclopedia . 29 parts printed by R .R Donnelleyos Sons company (U . S . A) published since 1876 .
- (١) د. السيد صبري ، السلطات في النظام البرلماني ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد ١-٢-٣ ، السنة الخامسة عشر ١٩٤٥ ، ص ٢١ .
- د.زين بدر فراج ، القيود الواردة على حقّ رئيس الدولة في الحلّ المجلس النيابي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٣٨ .
- د.رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٨٥ .
- (٢) دانا عبد الكريم سعيد ، حلّ البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، عمان ، ط ١ ، ٢٠١٠ ، ص ٦٣ .
- Duvergea (Marice) The Idea of Politics , Translated By Robert North , London , 1966 , p21
- (١) د. آدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية ، بيروت ، ١٩٧٨ ، ص ١١٣ .
- (١) د. السيد صبري ، التاج ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد ٣-٤ ، السنة ١٩ ، ١٩٤٩ ، القاهرة ، ص ١٩ .
- (٢) د. منصور محمود الواسعي ، الحقوق السياسية في الدستور اليمني ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٧١ .
- (٣) د.ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي ، دار المطبوعات الجامعية الأسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٥١ .
- (٤) بيداء عبد جواد محمد ، الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، ٢٠٠٣ ، ص ٧٣ .
- (١) د. أحمد مدحت علي ، نظرية الظروف الاستثنائية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٥٠ .
- Georges Morange . Le controle des décisions prises au titre de l'article 17 . Dalloz . 1962 , p109 ets
- (٢) د.فؤاد النادي ، د. محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، دراسة مقارنة بأحكام الشريعة ، ط ١ ، دار النهضة العربية ١٩٧٩ ، ص ٢٥٦ .
- د. عبد القادر إسماعيل ، التعديلات الدستورية في النظام الدستوري اليمني ، مركز عبادي ، اليمن ، ٢٠٠١ ، ص ١٩٥ .
- د. أبو بكر مرشد ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة في اليمن والسودان ، دار الكتب العلمية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٦ .