



رقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان

أ.د. محمد طه الحسيني

كلية القانون / جامعة كربلاء

DOI: <https://doi.org/10.36322/jksc.v1i71.14717>

الملخص:

يمكن تقسيم أعمال البرلمان إلى ثلاثة أنواع، عملان رئيسان يدخلان في صلب وظيفة المجلس النيابي، وهما التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، أما العمل الثالث فهو العمل الإداري، ويمكن عده عملاً تنظيمياً يدير البرلمان شؤونه من خلاله، وفي الانظمة التي تتبنى مبدأ الفصل المرن بين السلطات، للسلطة التنفيذية فرض رقابتها على واحد من الأعمال الثلاثة فقط، مستخدمة بعض الوسائل التي تتيح لها فرض رقابتها عليه.

الكلمات المفتاحية: برلمان، دستور، رقابة برلمانية، اعتراف تشريعي، مصادقة، وسائل رقابية.

Abstract:

Parliament's work can be divided into three types, two main functions that fall into the core of the parliament's function, namely, legislation and oversight of the work of the executive authority, while the third work is administrative work, and it can be considered an organizational act through which parliament manages its affairs, and in the systems that adopt the principle of flexible separation between The authorities. The executive authority may impose its censorship on one of the three



businesses only, using some means that allow it to impose its control over it.

المقدمة:

يبقى عمل البرلمان صادر عن الإنسان، ولذا يكون معرضًا للخطأ، والخطأً عندما يصدر عن مثل هذه الهيئة قد يوقع الضرر على فئة أو فئات واسعة من المجتمع، وربما يمثل تجاوزًا على أهم وثيقة قانونية في الدولة وهي الدستور، ولذا لابد من فرض الرقابة على أعمال البرلمان أو بعضها على الأقل، وهناك أكثر من جهة تتمتع بحق فرض هذه الرقابة، منها السلطة التنفيذية، ورقتها هي محط نظر دراستنا هنا.

أولاً: إشكالية البحث:

يمكن استكشاف إشكالية البحث من خلال جملة من الأسئلة، مثل، هل أن البرلمان يمارس عملاً واحداً أم أكثر؟ وإذا كان يمارس أكثر من عمل فما هي هذه الأعمال التي يمارسها؟ وفي حال تعددتها هل تتمتع السلطة التنفيذية بحق الرقابة عليها جمياً؟ أم على بعضها فحسب؟ ولماذا؟ وما هي وسائل الرقابة المتاحة أمام السلطة التنفيذية لاستعمالها هنا؟ سنحاول من خلال هذه الدراسة الإجابة عن هذه الأسئلة.

ثانياً: نطاق ومنهجية البحث:

هناك أنواع عدة من الرقابة على أعمال البرلمان كالرقابة القضائية، ورقابة الرأي العام، وغيرهما، وسيقتصر نطاق الدراسة على واحدة منها فحسب وهي رقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان. وسنستخدم في بحثنا هذا منهجين علميين هما المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وسنضيف إليهما المنهج التركيبي والذي سنعتمد كلما دعت الحاجة إليه.

ثالثاً: خطة البحث:



سنقسم بحثنا في دراسة رقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان إلى مقدمة ومتطلبات وخاتمة، وسندرس في المطلب الأول أنواع أعمال البرلمان، ونخصص الثاني لأعمال البرلمان التي يحق للسلطة التنفيذية رقابتها ووسائل الرقابة.

المطلب الأول: أنواع أعمال البرلمان:

يمارس البرلمان بشكل عام ثلاثة أنواع من الأعمال وفيما يأتي استعراض لها:

الفرع الأول

العمل التشريعي

إن الوظيفة الأولى التي يمارسها البرلمان وكانت أحد أهم أسباب وجوده هي الوظيفة التشريعية، ويتعيّن علينا في هذا الموضع بيان المراد بالتشريع لتتّضح هذه الوظيفة:

أولاً: المعنى اللغوي

ورد التشريع في كتب اللغة على خمسة معانٍ: معنيان مأخوذه من كلمة شرع وثلاثة من كلمة أشرع، وعلى النحو الآتي:

أ. التشريع من شرع السفينة، فيقال شرع السفينة تشعيراً، أو شرعت السفينة تشعيراً . أي . جعلت لها شراعاً، وهو شيء يكون فوق خشبة كالملاعة الواسعة، تصفقه الريح فتمضي السفينة^١، وقد يعود معناها هنا إلى الرفع، فيكون معنى شرعت السفينة تشعيراً، رفعت لها شراعاً، وقد ورد الشرع بمعنى الرفع، فتقول شرعت الشيء، أي رفعته، وورد هذا المعنى في القرآن الكريم، في قوله تعالى و"اسألهم عن القرية التي كانت حاضرة البحر إذ يعدون في السبت إذ تأتينهم يوم سبتمهم شرّعاً ويوم لا يسبتون لا تأتينهم كذلك نبلوهم بما كانوا يفسقون"^٢ أي رافعة رؤوسها.



ب . التشريع من شرع اللحمة، تقول شرعت اللحمة تشريعا، إذا قدمتها طولاً، واحدتها شريعة، وجمعها شرائع، والقديد هو اللحم المملوх المجفف في الشمس^٣، وهي طريقة قديمة لمحافظة على اللحم من التلف، حيث كان اللحم يملح ثم يوضع في الشمس ليجف، وربما ما لم تزال تستعمل هذه الطريقة من قبل بعض الشعوب الذين يفتقرن إلى الوسائل الحديثة لحفظ الأطعمة.

ج . التشريع من أشرع الدواب، وتأتي بمعنى الإبراد، والإدخال، فالتشريع هنا هو إبراد الإبل شريعة لا يحتاجها إلى نزع بالعلق^٤، أي مع ظهور مائتها لا يحتاج إلى نزع بالعلق، ومنه ما جاء في الحديث من أن أهون السقى التشريع، بمعنى أن أيسر ما ينبغي أن يفعل بالإبل تمكينها من الشريعة أو الحوض، ويعرض عليها الماء، دون أن يسقي لها لشرب^٥ وتقول أشرع يده إلى المطهرة^٦ أي أدخل يده في المطهرة، وهي إماء الماء الذي يستعمل لل موضوع.

د . التشريع من أشرع الطريق، وهو بمعنى الوضوح والبيان، فتقول أشرع الطريق تشريعا، أي بينته وأوضحته^٧، والطريق هنا بالمعنى المجازي أي المنهج، فيكون المعنى إيضاح وبيان المنهج، واسرع الطريق، بينه وأوضحته كشرعه تشريعا، أي جعله شارعاً واضحاً، وقد شرع الله الدين شرعا، إذا بينه وأظهره^٨.

ه . والتشريع من أشرع الباب، بمعنى الفتح والإلزام، فتقول أشرعت بابا إلى الطريق، أي فتحته^٩، بمعنى فتحت بابا من بيتي (مثلا) وجعلته نافذا إلى الطريق، وتقول أشرع بابا إلى الطريق، أي فتحه، ويوصف المنزل بالشارع إذا كانت له باب مفتوحة إلى الطريق، ولا يختص هذا المعنى بالطريق، بل يصح عندما تكون باب المبني مفتوحة في أي مكان، سواء أكان ذلك المكان طريقة أم غيره، وفي الحديث كان لنفر من أصحاب رسول الله صلى الله عليه وآله وسلم أبواب شارعة إلى المسجد، فقال رسول الله صلى الله عليه وآله وسلم سدوا هذه الأبواب إلا باب علي^{١٠}.



ذكر اللغويون المعاني الأنفة للفظة التشريع، ومن الواضح أن التشريع المقصود لا يمتد إلى هذه المعاني بصلة، إلا مع التكليف في التأويل بما ينسجم مع المعنى الاصطلاحي له، لأنّه لابد من وجود مناسبة بين المعنى اللغوي للفظ والمعنى الاصطلاحي له، وهذا ما درج العلماء على قوله.

وعليه هناك معانٍ للفظ الشرع يمكن أن تكون هي مرجع لفظ التشريع، لوضوح المناسبة اللغوية بينهما، وإن لم يصرّح اللغويون باشتراق لفظ التشريع منها، مع تصريحهم بعودة معنى الشريعة إليه، وفيما يأتي بيان لمعنى الشرع:

الشرع بمعنى الموضع الذي يؤخذ منه الماء، فشرع الوارد الماء شرعاً، والماء مشروع فيه، إذا تناوله بفيه^{١٣}، ومنه الشريعة والشرعية، وهو موضع على شاطئ البحر، أو في البحر، يهوي لشرب الدواب، والجميع الشرائع، والمسارع^{١٤}، وذكر ابن منظور أن الشريعة والشرع والشرعية الموضع التي ينحدر الماء منها، قال الليث، وبها سمى ما شرع الله للعباد شريعة من الصوم، والصلوة، والحج، والنكاح، وغيره^{١٥}، وقال الراغب الشرع نهج الطريق الواضح، ثم استغير للطريقة الإلهية، من الدين، إذ إنّ من شرع فيها على الحقيقة روى وتطهر^{١٦}، وقال الطريحي شرع الله لنا كذا أظهره وأوضحه، والشارع الطريق الأعظم^{١٧}، وقال الشريعة ما شرعه الله لعباده وافتراضه عليهم، وقد شرع لكم شرعاً، أي سن^{١٨}.

ومن هنا تظهر المناسبة بين المعنى اللغوي والاصطلاحي، وقد صرّح بذلك غير واحد من اللغويين، كما تقدّم، وقال كراع فيما نسب إليه الزبيدي الشريعة ما سنّ الله من الدين وأمر به كالصوم، والصلوة، والحج، والزكاة، وسائل أعمال البر، مشتق من شاطئ البحر، ومنه قوله تعالى "ثُمَّ جعلناك على شريعة من الأمر"^{١٩} وقال الليث الشريعة منحدر الماء، وبها سمى ما شرع الله للعباد من الصوم، والصلوة، والحج، والنكاح، وغيره، وفي المفردات للراغب سمّيت الشريعة تشبيهاً بشرعية الماء بحيث إنّ من شرع فيها على الحقيقة روى وتطهر^{٢٠}.



وهذا المعنى أشار إليه الفراهيدي، وارجع إليه معنى الشريعة والشرياع، حيث قال الشريعة والشرياع، ما شرع الله للعباد من أمر الدين، وأمرهم بالتمسك به من الصلاة، والصوم، والحج، وشبيهه، وهي الشريعة والجمع الشرع^{٢١}.

وممّا تقدّم يمكن القول إنّ التشريع في اللغة معناه المنهج والطريق، وقد استعير هذا المعنى واشتق منه اصطلاح التشريع في الديانة الإسلامية ليكون معناه سنّ الأحكام الصادرة عن الله، وبذا يكون أول استخدام له بهذا المعنى في الشرياع السماوية، ثم نقل منها إلى اصطلاح القانون الوضعي، فالديان عموماً جاءت قبل سنّ القوانين الوضعية، وأخذت استقرارها، واستقلالها الفظي قبلها، ولذا نرى أنّ الاصطلاحات القانونية للقانون الوضعي، أخذت ألفاظها ومناسباتها اللغوية من معاني الألفاظ الشرعية (الدينية).

ثانياً: المعنى الاصطلاحي

يطلق التشريع في الاصطلاح على معنيين، الأول معنى عام، والثاني معنى خاص، أمّا التشريع بالمعنى العام فهو وضع الأحكام القانونية، واستباطها من مصادرها المختلفة، كالدين، والعرف، والقضاء، والفقه، ومبادئ العدالة^{٢٢}.

والتشريع بالمعنى الخاص (وهو ما يهمنا في البحث) هو سنّ الأحكام القانونية، من الهيئة التي تملك هذا الحق^{٢٣}، نلاحظ هنا أنّ التعريف يجعل التشريع يشتمل على عنصرين، وهما سنّ الأحكام والقواعد القانونية، وأن يكون هذا الإجراء صادراً عن هيئة لها الحق القانوني في ممارسة السلطة التشريعية.

وурّفه بعضهم بأنه مجموعة من القوانين والقواعد والأحكام، يضعها المشرع لتنظيم الروابط الفردية، والاجتماعية بين الناس، وبيان ما لهم من الحقوق، وما عليهم من واجبات. وفي معرض بيان أهمية التشريع يقول . ولو لاه لعمت الفوضى في البلاد وسيطر الظلم، فأخذ القوي بقوته الشخصية كلّ ما يريد، وقد المستضعف كلّ أسباب الحياة الكريمة ومقوماتها^{٢٤}، فيجعل التشريع عبارة عن نفس مجموعة القوانين



والقواعد والأحكام مع أن التشريع هو غير القوانين والقواعد والأحكام، كما يأخذ في التعريف عنصرا ثانيا وهو السلطة التشريعية، حيث تكون مجموعة القوانين والقواعد والأحكام موضوعة من قبل المشرع، بالإضافة إلى إدراجه الهدف من التشريع، وهو تنظيم الروابط الفردية والاجتماعية بين الناس، من خلال بيان حقوقهم وواجباتهم.

كما عرف بأنه عبارة عما تسمى الدولة ممثلة في السلطة التشريعية، من أحكام لا تتم مصالح الدولة إلا بها.^{٢٥}

ويبدو أن تعريف التشريع بالقواعد والأحكام، تعريف شائع، فقد عرفه بها آخرون، فبعد أن أبدل بعضهم لفظ التشريع بالنظام، وجعلهما كلفظين مترادفين، عرفه بأنه مجموعة الأحكام والقواعد . القانونية . العامة التي تنظم إحدى مجالات الحياة الإنسانية، مصاغة صياغة متسقة، ومتراقبة، بحيث تشكل منظومة جزئية من منظومات النظام القانوني عامّة^{٢٦}، وعرفه آخر بأنه مجموعة أوامر ونواهي أصدرت لتنظيم علاقة الإنسان بالأخر على أساس من جلب المصلحة له ودفع المفسدة عنه^{٢٧}.

ونختلف مع هذا النمط من التعريف، لأن التشريع ليس هو نفس القواعد والأحكام التي تسمى السلطة التشريعية، وإنما تكون القواعد والأحكام نتيجة للتشريع، فالتشريع هو نفس العملية التي يتم فيها سن القوانين، ولذا يكون تعريف التشريع بمعناه الخاص الذي تقدم بيانه أقرب إلى الصحة من معناه العام، ومن التعريف السابق، وكذلك ما قيل من أن التشريع هو وضع وتقدير القواعد العامة المجردة^{٢٨}، فهذا التعريف يختلف مع سابقه في جعل التشريع عبارة عن وضع وتقدير القواعد القانونية لا نفس القواعد القانونية.

ونرى من الأفضل أن يكون المعنى الاصطلاحي للتشريع هو إصدار القواعد القانونية الملزمة، من الجهة المختصة قانونا.



وبهذا يمكن القول إن العمل التشريعي للبرلمان يعني قيامه بإصدار القواعد القانونية الملزمة وفقا للاختصاص الممنوح له دستوريا.

الفرع الثاني

العمل الرقابي

تؤسس هذه الوظيفة لأحد العلاقات المهمة بين البرلمان والهيئة التنفيذية لاسيما في الأنظمة البرلمانية، ونحتاج إلى معرفة المراد بالرقابة توصلا لفهم هذا العمل الذي يمارسه البرلمان.

أولا: الرقابة في اللغة

ذكرت في كتب اللغة عدّة معانٍ للألفاظ التي اشتق منها لفظ الرقابة، ويمكن إعادتها إلى ستة رئيسة، وهي:

١. الرقيب تأتي بمعنى الحافظ، قال الجوهري الرقيب: الحافظ^{٣٩}، واتفق معه الشيخ الطريحي، حيث قال وارقبوا محمدا في أهل بيته، أي أحفظوه فيهم وراعوه واحترموه . وقال . الرقيب الحافظ، فعالب معنى فاعل، ومنه قوله تعالى (ما يلفظ من قول إلّا لديه رقيب عتيد)^{٤٠} أي رقيب يرقب عمله^{٤١} ، وقال الزبيدي الرقيب: الحفيظ^{٤٢}، وكذلك الفراهيدي فقال الرقيب: الحافظ^{٤٣}.
٢. الرقيب بمعنى المنتظر^{٤٤} ، وذكره الزبيدي بمعنى نفسه.
٣. راقب بمعنى خاف، ورافق الله في أمره، أي خافه^{٤٥}.
٤. المراقبة تأتي بمعنى النظر وفي الحديث من صفات أهل الدين قلة المراقبة للنساء، أي قلة النظر إليهن^{٤٦} .
٥. الرقيب بمعنى الحراس، فرقيب القوم: الحراس، وهو الذي يشرف على مرقبة (أي مكان مرتفع) ليحرسهم، والرقيب: الحافظ الحراس^{٤٧}.



٦. يرافق تأتي بمعنى يرعى، من الرعاية، قال العسكري والرعاة فعل السبب الذي يصرف المكاره عنه، ومن ثم يقال فلان يرعى العهود بينه وبين فلان، أي يحفظ الأسباب التي تبقى معها تلك العهود، ومنه راعي المواشي لفقد امورها، ونفي الأسباب التي يخشى عليها الضياع منها، فأماماً قولهم للمساه أنه يرعى النجوم فهو تشبيه براعي المواشي لأنّه يراقبها كما يراقب الراعي مواشيه^{٣٨}.

أما لفظ الرقابة فقد قالوا عنه: الرجل الوغد الذي يرقب للقوم رحلهم إذا غابوا^{٣٩}، وذكر هذا النص أيضاً ابن منظور في لسانه^{٤٠}، وهذا ما ذكره الزيبي الرقابة، مشددة: الرجل الوغد الذي يرقب لل القوم رحلهم إذا غابوا^{٤١} واتفق معه الفيروز آبادي، إلا أنه لم يذكر تمام الجملة التي ذكرها ابن منظور، فقال والرقابة، مشددة، الرجل الوغد^{٤٢}، والوغد هو الضعيف من الرجال، الخفيف العقل^{٤٣}، وقد كان من المتعارف عند العرب، عندما يخرج الرجال لأمر ما يتذرون عند متابعتهم من يحفظه ويرعاهم ويحرسه لهم، وكانوا يتذرون أضعفهم عند، أمّا الرجال الأقواء فإنّهم يأنفون من عمل كهذا.

هذه هي المعاني الستة الرئيسية للألفاظ التي يشتق منها لفظ الرقابة، أمّا المعنى السابع فقد جاء بشكل مباشر ليظهر معنى لفظ رقابة، وليس هذه المعاني هي الوحيدة بل هناك معانٍ أخرى، منها، ما ذكره الجوهري، حيث قال تقول رقبت الشيء أرقبه رقبوا، ورقبة ورقبانا بالكسر فيهما، إذا رصده، والرقيب: الموكل بالضرائب (وذلك في الميسر)، ورقيب النجم: الذي يغيب ببطوله، مثل الثريا رقيبها الإكليل، إذا طلعت الثريا عشاء غاب الإكليل، وإذا طلع الإكليل عشاء غابت الثريا، والرقيب: الثالث من سهام الميسر، والمرقب والمرقبة: الموضع المشرف يرتفع عليه الرقيب . وقال . والرقوب: المرأة التي لا يعيش لها ولد، والرقوب: المرأة التي ترث موت زوجها لترثه^{٤٤}، والرقباء لمن أرقبها) هو أن يقول الرجل للرجل قد وهبت لك هذه الدار، فإن مث قبلي رجعت إلي، وإن مث قبلك فهي لك، وهي فعل من المراقبة، لأنّ كلّ واحد



منهما يرقب موت صاحبه^{٤٥}، والرقيب هو أحد القداح العشرة من الميسر ما لها أنصباء، ورقيب النجم: الذي يغيب بظلو عه^{٤٦}.

ومن خلال استعراض المعاني التي طرحها اللغويون للرقابة، ربما نتمكن من القول بأنهم أخذوا نتائج الرقابة أو أهدافها في بيان معانيها، وبالتالي تكون الرقابة هي الفعل الذي يترتب عليه الحفظ والحراسة والرصد، وما شابه، فالرقابة كفعل هي عبارة عن قيام الشخص المراقب لشخص ما (مثلاً) بمتابعته وتسجيل حركاته وسكناته، أي تسجيل جميع تصرفاته، ثم يقوم بتحليلها لمعرفة مضمونها وما تتطوّي عليه من أهداف، ثم يميز بين ما هو مضرٌّ من الأهداف وبين غير المضر منها، ليتّخذ الموقف المناسب، وهذا المعنى للرقابة هو الذي يتضمّن المناسبة اللغوية بينه وبين المعنى الاصطلاحي.

ثانياً: الرقابة في الاصطلاح

الرقابة بشكل عام تعني الإشراف والمتابعة، وقد طرحت عدّة معانٍ للرقابة، منها أنّها عملية تقييم وفحص ومراجعة، تقوم بها أجهزة مختصة، للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعة، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل وإن توافرت لها المعايير التي تحدّد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعة^{٤٧}، ومنها أنّها قدرة فرد أو مجموعة من الأفراد، في التأثير على سلوك فرد آخر، أو مجموعة أخرى من الأفراد، أو تنظيم معين، بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المرجوة^{٤٨}.

أو أنّها عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المبتغاة، والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن^{٤٩}، أو أنّها الوسيلة التي تستطيع بها القيادة تصحيح أداء العاملين بهدف التأكّد من أنّ الخطة الموضوعة، يتم تفديها والالتزام بها^{٥٠}.



أو أنها مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات، وتحليلها، للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة، للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة، مع إعطاء هذه الأخيرة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة^{٥١}.

أو أنها مجموعة من العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حدده الأهداف والمعايير الموضوعة^{٥٢}.

أو أنها الأنشطة التي تركز على تحديد المتحقق، ومقارنته بالمخاطط، في سبيل حصر الفروق وتحديد الانحرافات، والوقوف على أسبابها، واقتراح معالجتها^{٥٣}.

أما الرقابة البرلمانية، فتنقسم إلى رقابة سياسية، ورقابة مالية^٤، والرقابة السياسية يمكن أن تأخذ صوراً متعددة، منها حق السؤال، وحق طرح موضوع للمناقشة العامة، وإجراء التحقيقات والاستجوابات^{٥٥}، وتم تعريفها بأنّها الرقابة التي يمارسها البرلمان والمتمثلة بالسؤال، والاستجواب، والتحقيق، وإبداء الرغبة وتلقي العرائض، والمسؤولية الوزارية^{٥٦}.

أما الرقابة المالية فلها تاريخ طويل، يمتد إلى قرون غائرة في الماضي حيث وجدت الرقابة المالية مع وجود المجتمعات المنظمة... ويمكن القول إن الرقابة المالية تعود في نشأتها إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام، وصرفها لهذا المال بالنيابة عن الشعب^{٥٧}، وبالتالي لم تكن الرقابة المالية في تلك العصور كما هي عليه في العصور الحديثة، إذ كل شيء في الحياة يبدأ بفكرة، ثم تأخذ طريقها للتنفيذ على أرض الواقع، وغالباً ما يكون تنفيذها بسيطاً لا يتسم بالعمق ولا بالتقنيات العالمية التي قد ينتهي إليها في مسيرة تطوره، وهذا كان الحال بالنسبة إلى الرقابة المالية، وقد مرّت بمراحل من التطور، وأفرزت أجهزتها الخاصة بها، ووسائلها التي تتجهها في عملها الرقابي، وكلما ازداد نشاط الدولة المالي واتسع وتطور، دعت الحاجة إلى



ازدياد نشاط الرقابة المالية واتساعها وتطورها، بل كلما نمى الوعي الاجتماعي والسياسي لدى الشعوب ظهرت الحاجة إلى الرقابة المالية على أنشطة الدولة.

فلم تتبع الرقابة المالية للبرلمان من فراغ، كما أنها لم تأت كاملة وتماماً مرة واحدة، بل مررت بمراحل وأدوار حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم، وربما بدأ تشكلها في إنجلترا، فقد كان الملوك يفرضون الضرائب على المواطنين، ويقومون كذلك بجبايتها، كما إنهم هم من يأمر بإنفاقها على أوجه الصرف المختلفة، كالإنفاق على تحقيق العدالة، وإقرار الأمن، والجيش، وتعتبر هذه المرافق التقليدية للدولة.

وبعد ذلك كان الملك يستدعي مجلس البارونات والقساوسة لاستشارتهم مرتين أو ثلاث مرات في السنة بخصوص الضرائب، ثم حصل خلاف كبير بين الملك جون وأعضاء المجلس الكبير، مما أدى إلى نشوب حرب بين جيوش الطرفين، انتصرت في النهاية جيوش النبلاء على الملك، وفرض المجلس الكبير العهد الأعظم أو ما يسمى (Magna Charta) على الملك جون في عام ١٢١٥ م^{٥٨}، ثم أخذت سلطات الملوك المطلقة تتكمش قليلاً قليلاً لحساب البرلمان في صورته الأولى^{٥٩}.

واستمرت المواجهات بين البرلمان والملوك، وقد زاد الأمر حدة بين البرلمان وشارل الأول عندما دخل الحرب ضد فرنسا، وقد تعذر عليه الحصول على ضرائب برلمانية، فاضطرب إلى أن يفرض على الأغنياء ضرائب إجبارية، الأمر الذي أدى إلى زيادة السخط الشعبي ضده، مما أدى إلى فشله في ذلك، ولذا دفعته الضرورة إلى طلب المزيد من الأموال عن طريق موافقة البرلمان على ضرائب جديدة، وكانت هذه فرصة اغتنمها البرلمان لفرض شروطه، فقدم إليه عريضة عرفت بـ(ملتمس الحقوق) في عام ١٦٢٨ م، يعترف للأمة الإنكليزية فيها بحقوقها، وقد نص على إلاّ تفرض ضرائب أو قروض على الشعب بدون موافقة البرلمان^{٦٠}.



وبمرور الزمن أصبحت الضرائب لا تفرض إلا بموافقة البرلمان، ثم تطورت وظيفة البرلمان وأعضائه حتى هيئوا أنفسهم لرقابة الضرائب وحدث هذا في القرن السابع عشر، ثم حاول البرلمان في القرن الثامن عشر إيجاد أسلوب يمكنه من ممارسة رقابة مستمرة على السياسة المالية، ويخلص من الحكومة التي لا يرغب فيها دون اللجوء إلى القوة، ولم يكن الوصول إلى هذا الهدف سهلاً، وقد استمر البرلمان في طرح الأسئلة المتعلقة بالمسائل المالية في عهد هنري السابع، وتمكن من فرض رقابته على الحكومة من خلال ورقة الاعتمادات المالية، وهكذا تطور الاختصاص الرقابي المالي للبرلمان خلال قرون من الزمن، وكان لهذا الاختصاص الدور الكبير في منح البرلمان الاختصاص السياسي، وإن تحقق هو الآخر بالتدريج.

ومما تقدم يمكن تعريف الرقابة للبرلمان بأنها الرقابة التي يمارسها البرلمان وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية، والمحاسبية، والتأكد من مشروعية النفقة، واتفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة، ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعة، وقياس مستوى نتائج الأعمال بما كان مستهدفا تحقيقه، بالاستناد إلى معدلات الأداء ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها^{٦١}، أو أنها مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة، بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تخصيصها وإنفاقها بدقة وفاعلية واقتصادية، على وفق ما أقرته السلطة التشريعية بالموازنة، والقوانين المالية الأخرى، وعلى وفق الخطط الموضوعة للجهات الخاضعة للرقابة^{٦٢}، أو أنها الوسيلة الفعالة لمراقبة الأموال العامة، إنفاقاً وتحصيلاً^{٦٣}، ومنه نستشف معنى الرقابة البرلمانية في الاصطلاح، إذ يمكن تعريفها ب أنها الرقابة التي يمارسها البرلمان وتستهدف ضمان سلامة أعمال السلطة التنفيذية.

الفرع الثالث

العمل الإداري



البرلمان مؤسسة كبيرة فيها مجموعة أعضاء يقومون بمهام التشريع والرقابة، وقد يصعب عليهم أداء مهامهم تلك من دون مساعدة والتي قد تتتنوع وتتكرر من قبيل الأعمال الكتابية وتهيئة قاعات الاجتماعات وترتيب جدول الجلسات وحماية مبني البرلمان ومواكبة فرق الاعلام، بل حتى الأوضاع المالية المتعلقة بهم كرواتبهم ومشتريات البرلمان وغيرها من الاحتياجات العديدة، وهذه العوامل المساعدة لأعضاء البرلمان في انجاز مهامهم يفتقرون فيها إلى المساعدة، وقد تحقق لهم ذلك عن طريق اسنادها إلى موظفين إداريين يقدمون الأعمال اللوجستية جميرا، ومن المعلوم أن أفضل جهة يمكن أن تديرهم هي رئاسة البرلمان، وعملها في إدارتهم هو عمل إداري تنظيمي بحت لا يختلف بشيء عن عمل الرئيس الإداري في السلطة التنفيذية، وفي الغالب يكون هؤلاء الموظفين خاضعين لقوانين الخدمة المدنية، وتخصص المحاكم الإدارية بمنازعاتهم مع الإدارة.

المطلب الثاني :أعمال البرلمان التي يحق للسلطة التنفيذية رقتها ووسائل الرقابة:

سنتناول في هذا المطلب أمرين، الأعمال الخاضعة لرقابة السلطة التنفيذية، ووسائلها في فرض رقتها.

الفرع الأول

عمل البرلمان الذي للسلطة التنفيذية رقتها

تبين لنا من المطلب المتقدم أن البرلمان يمارس ثلث طوائف من الأعمال، ولا تكون هذه الطوائف جميرا خاضعة لرقابة السلطة التنفيذية عليها، بل بعضها فحسب وسندرس كل عمل منها لنتظهر الخاضعة لرقابته، وسنبدأ بعكس الترتيب السابق.

أولا: العمل الإداري

تقدّم أن العمل الإداري للبرلمان يتعلق بوضع موظفيه الإداريين أو قل بالوظائف الكتابية التي يمارسها غير أعضائه المنتخبين، وهم في الغالب يخضعون لقوانين الخدمة المدنية إلا إذا أصدر البرلمان قانونا خاصا



بهم، وعلى كلا التقديرتين يفرض القضاء رقابته على هذه الأعمال سواء في الدول ذات النظام القضائي الموحد أو من خلال القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وبهذا لا مجال للسلطة التنفيذية لفرض رقابتها عليها، لاسيما وأنّها تعدّ من الأعمال الداخلية والتنظيمية للبرلمان.

ثانياً: العمل الرقابي

العمل الرقابي للبرلمان يعني رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، فالطرف الذي يقع تحت طائلة هذا العمل هو السلطة التنفيذية ولذا من غير المنطقي منها الاختصاص في فرض رقابتها على هذا العمل، وما يقع من خلاف أو نزاع فيه يجب رفعه إلى طرف ثالث محايده والذي يتمثل عادة في القضاء، فالقضاء الاختصاصي الحصري في فحص أعمال البرلمان الرقابية ووصفها بالمشروعية أو عدمها فتقربها في الحالة الأولى وتقوم بإلغائها في الحالة الثانية.

ومن الاستعراض المتقدم يتضح عدم اختصاص السلطة التنفيذية في فرض رقابتها على العمل الرقابي للبرلمان.

ثالثاً: العمل التشريعي

يتناول العمل التشريعي للبرلمان مناحي الحياة جمّعاً، كما وأنّه يمكن أن يمسّ الهيئات العامة الأخرى في الدولة، وفي مقدمتها الهيئة (السلطة) التنفيذية ومن جهات مختلفة تبدأ من تنظيمها أو تنظيم بعض اختصاصاتها مثل ما نصّ عليه الدستور العراقي من أن "ينظم بقانون، تشكيل الوزارات ووظائفها، واحتياطاتها، وصلاحيات الوزير"^{٦٤} و"ينظم بقانون عمل الاجهزة الامنية، وجهاز المخابرات الوطني، وتحدد واجباتها وصلاحياتها، وتعمل وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان..."^{٦٥} أو تكوينها مثل النصّ على أن "تنظم بقانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية"^{٦٦} و"تنظم بقانون، أحكام اختيار نائب أو أكثر لرئيس



الجمهوريّة^{٦٧} ومن المعلوم أنّ القوانين التي تصدر بتنظيم ما تقدّم هي قوانين أساسية أو مكملة أي أنها ذات طبيعة دستورية^{٦٨}.

وقد يتدخل البرلمان في مسائل أخرى تتعلّق بالجانب الشخصي لأعضاء السلطة التنفيذية كرواتبهم ومخصصاتهم وما شابه ذلك كنصّ دستور العراق على أن "يحدّ بقانون، راتب ومخصصات رئيس الجمهوريّة"^{٦٩} و"ينظم بقانون، رواتب ومخصصات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن هم بدرجتهم"^{٧٠} وغيرها من التشريعات التي تتعلّق بالسلطة التنفيذية وعملها أو بأعضائها سواء بشكل مباشر أم غير مباشر، هذا فضلاً عن تدخل البرلمان من خلال اختصاصه التشريعي بمدّ يده للعديد من الأعمال التي تختص السلطة التنفيذية بمارستها، ومن هذا تظهر الأهمية الكبيرة للعمل التشريعي لها.

ثم إنّ العمل التشريعي الصادر عن البرلمان يمارسه بصورة مباشرة أعضاؤه، وهؤلاء ليسوا بمعصومين عن الخطأ، والخطأ في التشريع قد لا يرتدّ أثره على الجهة التي قام بتنظيم عملها وإنّما يطال الأفراد المستفيدين منه، بل ولما كان أعضاء البرلمان غير معصومين عن الخطأ وعكس أهوائهم أو ميولها فيما يصدر عنهم من تشريعيات كان تواطؤهم على الأضرار بالسلطة التنفيذية أو أعمالها أو الأفراد الذين تقدّم لهم خدماتها، أمراً ليس بمستهيل، ولما كان وقوع الخطأ أمراً متوقعاً فلمعالجته أو معالجة آثاره أو للوقاية منه قبل تنفيذه مسألة منطقية للغاية بل يجب مراعاتها، وهذا هو الأساس الفلسفى لمنح السلطة التنفيذية الاختصاص في رقابة العمل التشريعي للبرلمان، إذن العمل التشريعي هو العمل البرلماني الخاضع لرقابة السلطة التنفيذية عليه من دون عمله الرقابة والإداري.

الفرع الثاني

وسائل رقابة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي للبرلمان



إن الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية للرقابة على العمل ليست واسعة وكثيرة وإن كانت قد تتفاوت من دستور لآخر، وعلى كل حال يمكن إجمال ثلاث وسائل له استخدامها في رقابته هذه، وفيما يأتي بيان لها:

أولاً: الاقتراح التشريعي

الاقتراح بمفهومه العام عبارة عن عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتداءً من الإجراءات الواجبة دستوراً لصدور تشريع به^{٧١}.

إن عملية تشريع أي قانون تمرّ بمراحل متعددة، ويمكن اعتبار مرحلة اقتراح القانون هي المرحلة الأولى في عملية سنّ القانون، وهناك رأي ينفي أن يكون الاقتراح مرحلة من مراحل التشريع، ويذهب أصحاب هذا الرأي إلى أنّ اقتراح القانون ليس اشتراكاً في التشريع، بل هو تحضير له، على أساس أنّ عملية خلق القانون تتركز في إعطاء نصوصه صفة القاعدة الإجبارية، ويررون أنّ هذا الأمر لا يشتمل على الاقتراح، وإن كلّ ما تعمله السلطة التنفيذية في اقتراحها للقانون هو مجرد إظهار لنشاطاتها الإدارية^{٧٢} وبالتالي فإنّ أولى مراحل تشريع القانون على هذا الرأي هي مرحلة التصويت، ولكن هذا الرأي يصعب الالتزام به لأنّ الاقتراح يعتبر ركناً أساسياً في عملية التشريع، فهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون وإقراره^{٧٣}.

وعليه فإنّ العملية التشريعية تمرّ بثلاث مراحل، هي الاقتراح، والتصويت، والتصديق^{٧٤}، وتبدأ هذه المرحلة من الإعدادات الأولى لمشروع القانون حتى تقديمها إلى السلطة المختصة بالتشريع، على وفق أحكام الدستور، لمناقشته والتصويت عليه^{٧٥}، خلافاً لأصحاب الرأي السابق، والى هذا الرأي يذهب الكثير من فقهاء القانون، فمثلاً يقول بعضهم اقتراح القانون هو أول المراحل التي يمرّ بها وضع التشريع العادي، فهو يبدأ بصورة اقتراح ويسمى مشروع قانون^{٧٦}.



وقال آخر إن سن التشريع العادي يحتاج إلى مراحل مختلفة، والمرحلة الأولى تتجسد في اقتراح القانون حيث يبدأ وضع القانون أو سنّه بالاقتراح.^{٧٧}

يتضح مما سبق أن اقتراح القانون يمثل الخطوة الأولى في طريق سن القوانين، ولذا يمكن القول أن "نقطة البداية في أي قانون، هي الاقتراح"^{٧٨} (بناء على الاتجاه الفقهي الغالب)، ولا يختص هذا بتشريع قانون ما دون سواه، بل يشمل تشريع جميع القوانين.

وقد يكون الاقتراح من صلاحية البرلمان، فيسمى اقتراح القانون، إذ لا يعدو القانون (عادة) في مثل هذه الحالة عن أن يكون مجرد فكرة، وقد تكون من اختصاص السلطة التنفيذية فيسمى مشروع القانون^{٧٩}، وذلك لأنّه يكون متكاملاً من حيث الصياغة.

ومنح السلطة التنفيذية حق المبادرة إلى اقتراح القانون عن طريق تقديم مشروعة يعّدّ نوعاً من الرقابة على العمل التشريعي للبرلمان لما فيه من توجيه للعمل التشريعي للبرلمان ولذا يمكن عدّه وسيلة من وسائل رقابة السلطة التنفيذية على هذا العمل.

ثانياً: الاعتراض التشريعي

إن الاعتراض التشريعي من السلطة التنفيذية أو رئيس الدولة على القوانين الصادرة عن البرلمان هو الوجه المقابل للتصديق عليها، فعندما يجد رئيس الدولة في القانون ما يوجب رده يرفض المصادقة عليها ويقدم اعتراضه عليه إلى البرلمان ليبعثه نحو إعادة النظر ومعالجة الجوانب التي أدت إلى الاعتراض، وهو ما يسمى بالاعتراض التوقيفي والذي ينصرف إليه لفظ الاعتراض عند اطلاقه^{٨٠} فهو رفض مؤقت للقانون وليس رفضاً نهائياً له لاسيما وأنه قد يكون اعتراضاً جزئياً^{٨١} وليس اعتراضاً كلياً، أي اعتراض على بعض نصوصه ولذا يمكن حصول القانون على موافقة رئيس الدولة وتصديقه عليه بعد أن يقوم البرلمان بمعالجة الموارد التي اعترض عليها الرئيس.



وهذا الاختصاص شديد الأهمية فهو قادر على إيقاف البرلمان عن عمله في تشريع معين فهو وسيلة ناجعة وقوية في مواجهته.

ثالثاً: التصديق التشريعي

إنّ من مراحل صدور القانون التصديق عليه، وهي مرحلة تتوّل مرحلة خروجه عن البرلمان بعدها الانتهاء من التصويت عليه وحصوله على الأغلبية المطلوبة، والتصديق من الاختصاصات الحصرية للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة إذ إنّه هو الذي يمنح حق الشهادة على أنّ القانون أصبح قابلاً للتطبيق^{٨٢}. ولما كان دخول القانون حيز التنفيذ متوقفاً على مصادقة السلطة التنفيذية لأنّه يعتبر قابلاً للتطبيق أمكن عده إحدى وسائل رقابة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي للبرلمان.

الخاتمة:

أولاً: النتائج:

١. معنى التشريع في اللغة المنهج والطريق، وقد استعير هذا المعنى واشتق منهُ اصطلاح التشريع في الديانة الإسلامية ليكون معناه سُنّ الأحكام الصادرة عن الله، وبذا يكون أول استخدام له بهذا المعنى في الشرائع السماوية، ثم نُقلَّ منها إلى اصطلاح القانون الوضعي.
٢. يطلق التشريع في الاصطلاح على معينين، الأول وضع الأحكام القانونية، واستنباطها من مصادرها المختلفة، والثاني سُنّ الأحكام القانونية.
٣. تعني الرقابة في اللغة الفعل الذي يترتب عليه الحفظ والحراسة والرصد، وما شابه، وتعني في الاصطلاح الرقابة التي يمارسها البرلمان وتستهدف ضمان سلامة أعمال السلطة التنفيذية.
٤. إن الأعمال الإدارية التي يمارسها البرلمان هي أعمال إدارية تنظيمية بحثه لا تختلف عن الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة فيما يتعلق بشؤونها الداخلية وموظفيها.



٥. يخرج العمل الرقابي للبرلمان وكذلك عمله الإداري عن نطاق رقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان.

٦. تقتصر رقابة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي الذي يؤديه البرلمان فحسب.

٧. هناك جملة من وسائل الرقابة تستطيع السلطة التنفيذية استعمالها، كالاقتراح التشريعي، وكذلك الاعتراض والتصديق التشريعيان.

ثانياً: التوصيات:

١. إن أضعف الوزارات في النظام البرلماني هي الوزارات الائتلافية، وأنها تتشكل من عدة أحزاب أو كتل سياسية، فقد يكون تشكيلها هذا إداة تعويق للاقتراح القانوني الصادر عن مجلس الوزراء، ولتفادي مثل هذه النتيجة ندعو المشرع العراقي إلى منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية اقتراح مشروعات القوانين إلى جانب حق مجلس الوزراء بذلك، بل هو أولى بهذا الاختصاص من رئيس الدولة في هذا النوع من الانظمة السياسية.

٢. لما كان العمل الإداري الذي يمارسه البرلمان لإدارة شؤونه وشؤون موظفيه، قد يحمل الدولة اعباء مالية إضافية، والاعباء المالية للدولة تنهض السلطة التنفيذية بشؤونها المختلفة، نقترح على المشرع العراقي إدراج هذا العمل البرلماني ضمن الأعمال التي للسلطة التنفيذية فرض رقابتها عليها.

٣. قام المشرع الدستوري بسلب الاعتراض التشريعي عن السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية، وهو اخلال بالتوافق بين السلطاتين من جهة، ومن أخرى أضعف للرقابة التشريعية التي يفترض تتمتع السلطة التنفيذية بها، ولذا نقترح على المشرع العراقي إعادة النظر في هذه المسألة المهمة ومنح الاعتراض التشريعي لرئيس الجمهورية يمارسها بشكل منفرد أو بالاشتراك مع مجلس الوزراء وهو الانسب لبلاد العراق، ويمكن الاقتصر على حق الاعتراض البسيط دون الموصوف وإن كان الرقابة فيه أوضح.



الهؤامش:

- ١ الخليل بن احمد الفراهيدي . كتاب العين . الناشر مؤسسة دار الهجرة . ج ١ . ط ٢٠٩ . ١٤٠٩ . ص ٢٥٤ .
- ٢ الأعراف . آية ١٦٣ .
- ٣ الخليل بن احمد الفراهيدي . مصدر سابق . ج ١ . ص ٢٥٥ .
- ٤ مجد الدين أبو السعادات المبارك بن محمد الجزري ابن الأثير . النهاية في غريب الحديث والأثر . الناشر مؤسسة إسماعيليان . قم . ج ٤ . ط ٤ . ١٣٦٤ . ش ٢٢ . ص ٢٢ .
- ٥ محمد بن يعقوب الفيروز آبادي . القاموس المحيط والقاموس الوسيط في اللغة . دار العلم للجميع . بيروت . ج ٣ . لا توجد سنة طبع . ص ٤٤ .
- ٦ القاسم بن سلام الهروي . غريب الحديث . الناشر دار الكتاب العربي . بيروت . ج ٣ . ط ١٣٩٦ . ش ٤٧٧ . ص ٤٧٧ .
- ٧ محمد مرتضى الزبيدي . تاج العروس من جواهر القاموس . الناشر مكتبة الحياة . بيروت . ج ٥ . لا توجد سنة طبع . ص ٣٩٧ .
- ٨ انظر : المصدر نفسه . ص ٣٩٦ .
- ٩ المصدر نفسه . ج ١١ . ص ٢٤١ .
- ١٠ مجد الدين أبو السعادات المبارك بن محمد الجزري ابن الأثير . مصدر سابق . ج ٢ . ص ٤٦٠ .
- ١١ المصدر نفسه . ج ٥ . ص ٣٩٦ .
- ١٢ الحربي . غريب الحديث . مركز البحث العلمي وإحياء التراث الإسلامي . دار المدينة للطباعة والنشر والتوزيع . جدة .
ج ١ . ط ١ . ١٤٠٥ . ص ١٦٣ . وانظر : ابن الجوزي . الموضوعات . المكتبة السلفية . المدينة المنورة . ج ١ . ط ١ . ١٣٨٦ .
ص ١٩٦٦ .
- ١٣ أي بفمه ، انظر : الخليل بن احمد الفراهيدي . مصدر سابق . ج ١ . ص ٢٥٢ .
- ١٤ الخليل بن احمد الفراهيدي . مصدر سابق . ج ١ . ص ٢٥٢ .
- ١٥ جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور . لسان العرب . الناشر نشر أدب الحوزة . قم . ج ٨ . ط ١ . ١٤٠٥ . ص ١٧٥ .
- ١٦ محمد بن يعقوب الفيروز آبادي . مصدر سابق . ج ١ . ص ١١ .



- ١٧ فخر الدين الطريحي . مجمع البحرين . الناشر مكتب نشر الثقافة الإسلامية . ج ٢ . ط ٢٠٨ . ١٤٠٨ . ص ٥٠٠ .
- ١٨ المصدر نفسه . ج ٢ . ص ٥٠٠ .
- ١٩ الجانية . آية ١٨ .
- ٢٠ محمد مرتضى الزبيدي . مصدر سابق . ج ٥ . ص ٣٩٤ .
- ٢١ الخليل بن احمد الفراهيدى . مصدر سابق . ج ١ . ص ٢٥٢ .
- ٢٢ د. هاشم حافظ . و د. آدم وهيب النداوي . العاتك . تاريخ القانون . القاهرة . توزيع المكتبة القانونية . بغداد . لا توجد سنة طبع . ص ٨٢ .
- ٢٣ المصدر نفسه . ص ٨٢ .
- ٢٤ د. حسين الحاج حسن . النظم الإسلامية . طبع وتنفيذ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع . بيروت . ط ١ . ١٩٨٧ . ص ٦٦ .
- ٢٥ د. محمد احمد حلمي الطوابي . دور التشريعات النقدية في القضاء على مشاكل النمو الاقتصادي . دار الفكر الجامعي . الإسكندرية . ٢٠٠٧ . ص ٩ .
- ٢٦ د. محمود شاكر عبود الخفاجي . منهج النظم الإسلامية بين المؤرخين والفقهاء . مطبعة ثامن الحجج . الناشر مؤسسة السيدة معصومة . ط ١ . ١٤٢٩ . ٢٠٠٨ . ص ٢٣ .
- ٢٧ عبد الهادي الفضلي . دروس في أصول فقه الإمامية . ط ١ . مؤسسة أم القرى للتحقيق والنشر . ١٤٢٠ هـ . ص ٣٢٧ .
- ٢٨ د. ماجد راغب الحلو . القانون الدستوري . دار المطبوعات الجامعية . الإسكندرية . ١٩٩٧ . ص ٣٣٠ .
- ٢٩ إسماعيل بن حماد الجوهري . الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية . مطبعة دار العلم للملايين . بيروت . ج ١ . ط ٤ . ١٤٠٨ . ص ١٣٧ . آية (١٨) .
- ٣٠ فخر الدين الطريحي . مصدر سابق . ج ٢ . ص ٢٠٨ .
- ٣١ محمد مرتضى الزبيدي . مصدر سابق . ج ١ . ص ٢٧٤ .
- ٣٢ الخليل بن احمد الفراهيدى . مصدر سابق . ج ٥ . ص ١٥٤ .



- ٣٤ إسماعيل بن حماد الجوهرى . مصدر سابق . ج ١ . ص ١٣٧ .
- ٣٥ المصدر نفسه . ج ١ . ص ١٣٧ .
- ٣٦ فخر الدين الطريحي . مصدر سابق . ج ٢ . ص ٢٠٨ .
- ٣٧ محمد مرتضى الزبيدي . مصدر سابق . ج ١ . ص ٢٧٤ .
- ٣٨ أبو هلال العسكري . الفروق اللغوية . جامعة المدرسین . قم . ط ١٤١٢ . ١٩٢ .
- ٣٩ إسماعيل بن حماد الجوهرى . مصدر سابق . ج ١ . ص ١٣٧ .
- ٤٠ جمال الدين مدد بن كرم ابن منظور . ج ١ . ص ٤٢٥ .
- ٤١ محمد مرتضى الزبيدي . مصدر سابق . ج ١ . ص ٢٧٦ .
- ٤٢ محمد بن يعقوب الفيروز آبادى . مصدر سابق . ج ١ . ص ٧٥ .
- ٤٣ الخليل بن احمد الفراهيدى . مصدر سابق . ج ٤ . ص ٤٣٦ .
- ٤٤ إسماعيل بن حماد الجوهرى . مصدر سابق . ج ١ . ص ١٣٧ .
- ٤٥ مجد الدين أبو السعادات المبارك بن محمد الجزري ابن الأثير . مصدر سابق . ج ٢ . ص ٢٤٩ .
- ٤٦ فخر الدين الطريحي ، مصدر سابق . ج ٢ . ص ٢٠٨ .
- ٤٧ د. عوف محمود الكفراوى . الرقابة المالية . مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية . مصر . الإسكندرية . ١٩٨٩ . ص ٢٠ .
- ٤٨ د. رمضان محمد بطيخ . الرقابة الإدارية . دار النهضة العربية . مصر . ١٩٧٦ . ص ١٧ .
- ٤٩ د. عبد الله طلبة . الإدارة العامة . منشورات جامعة دمشق . سوريا . ١٩٨٤ . ص ٢٥٤ .
- ٥٠ د. جيهان حسن سيد احمد خليل . دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠٠٢ . ص ٧ .
- ٥١ د. عبد السلام بروي . الرقابة على المؤسسات العامة . المكتبة الانگلو مصرية . القاهرة . لا توجد سنة طبع . ص ٨٨ .
- ٥٢ د. احمد صقر عاشور . الإدارة العامة . دار النهضة العربية . بيروت . ١٩٧٩ . ص ٣٧٧ .
- ٥٣ د. ماهر موسى العبيدي . مبادئ الرقابة المالية . مطبعة بغداد . بغداد ط ٢ . ١٩٨٦ . ص ١٣ .
- ٥٤ انظر : المصدر نفسه . ص ٨ .



- ٥٥ المصدر نفسه . ص .٨
- ٥٦ د. عادل العلي . المالية العامة والقانون المالي والضريبي . المالية العامة والقانون المالي . إثراء للنشر والتوزيع . الأردن . عمان . ط١ . ٢٠٠٩ . ص .٤٠٠
- ٥٧ د. ماهر موسى العبيدي . ص .٥٢
- ٥٨ د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني . الأنظمة السياسية . دار الحكمة . بغداد . ١٩٩١ . ص .٣٢
- ٥٩ د. ثروت بدوي . النظم السياسية . دار النهضة . القاهرة . ١٩٧٢ . ص .٣٣٨
- ٦٠ انتظر : د. عبد الفتاح حسن أبو علية . تاريخ أوروبا الحديث والمعاصر . دار المريخ للنشر . الرياض . ٢٠٠٧ . ص .١٨٥
- ٦١ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي . الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي . رسالة ماجستير . جامعة صلاح الدين . كلية القانون . ٢٠٠٨ . ص .٥٨ و .٥٩
- ٦٢ المصدر نفسه . ص .٥٩
- ٦٣ مسعود دراويسي . السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر . ١٩٩٠ . ٤ ٢٠٠٤ أطروحة دكتوراه . جامعة الجزائر . كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير . قسم العلوم الاقتصادية . غير منشورة . ٢٠٠٥ . ص .٢١٠
- ٦٤ المادة (٨٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) .
- ٦٥ المادة (٨٤) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) .
- ٦٦ الفقرة (أولاً) المادة (٦٩) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) .
- ٦٧ الفقرة (ثانياً) المادة (٦٩) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) .
- ٦٨ للتفصيل انظر : د. محمد طه حسين الحسيني . مبادئ القانون الدستوري . ط١ . مكتبة زين الحقوقية والأدبية . بيروت . ٢٠١٦ . ص .١٠٩ وما بعدها .
- ٦٩ المادة (٧٤) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) .
- ٧٠ المادة (٨٢) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) .
- ٧١ عبد الباقى البكري . المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية . ج ١ . في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية . مطبعة الآداب . النجف الأشرف . ١٩٧٢ م . ص .٢٥٣



- ٧٢ انظر: د. خليل عثمان خليل . القانون الدستوري . الكتاب الثاني . النظام الدستوري المصري . مطبعة الاعتماد . مصر . ط٥ . ١٩٥٥ م . ص ٤٠٠ .
- ٧٣ عبد الله رحمة الله البياتي . مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية . رسالة ماجستير . جامعة بغداد كلية القانون . ١٩٩١ م . ص ٨ .
- ٧٤ عبد الله رحمة الله البياتي . مرجع سابق . ص ٦ .
- ٧٥ د. هشام القاسم . المدخل إلى علم الحقوق . المطبعة العلمية . دمشق . ١٩٧١ م . ص ١٣٧ .
- ٧٦ د. حبيب إبراهيم الخليلي . المدخل للعلوم القانونية . ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر . ١٩٨٠ م . ص ٩٥ .
- ٧٧ د. محمد حسن القاسم . المدخل إلى القانون . الدار الجامعية . بيروت . ١٩٩٨ م . ص ١٤٢ .
- ٧٨ عبد الله رحمة الله البياتي . مرجع سابق . ص ٧ .
- ٧٩ انظر: د. علي غالب الداودي . المدخل إلى علم القانون . دار وائل للنشر . عمان . ط ٧ . ٢٠٠٤ م . ص ١١٠ .
- ٨٠ د. محمد كامل ليلة . النظم السياسية (الدولة والحكومة) . دار النهضة العربية . بيروت . ١٩٦٩ م . ص ٩٤٩ .
- ٨١ د. محسن خليل . القانون الدستوري والنظم السياسية . منشأة المعارف . الإسكندرية . ١٩٨٧ م . ص ٦٢٤ .
- ٨٢ انظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد . توازن السلطات ورقابتها . دراسة مقارنة . مطبعة النسر الذهبي . القاهرة . ٢٠٠٣ م . ص ٦٢٥ .

المصادر والمراجع:

القرآن الكريم.

أولاً: الكتب

١. أبو هلال العسكري . الفروق اللغوية . جامعة المدرسين . قم . ط ١ . ١٤١٢ .
٢. إسماعيل بن حماد الجوهري . الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية . مطبعة دار العلم للملايين . بيروت . ط ٤ . ١٤٠٨ .
٣. جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور . لسان العرب . الناشر نشر أدب الحوزة . قم . ج ٨ . ط ١٤٠٥ .
٤. الحربي . غريب الحديث . مركز البحث العلمي وإحياء التراث الإسلامي . دار المدينة للطباعة والنشر والتوزيع . جدة . ط ١ . ١٤٠٥ .



٥. الخليل بن احمد الفراهيدي . كتاب العين . الناشر مؤسسة دار الهجرة . ج ١ . ط ٢ . ١٤٠٩ .
٦. د. احمد صقر عاشور . الادارة العامة . دار النهضة العربية . بيروت . ١٩٧٩ .
٧. د. ثروت بدوي . النظم السياسية . دار النهضة . القاهرة . ١٩٧٢ .
٨. د. جيهان حسن سيد احمد خليل . دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠٠٢ .
٩. د. حبيب إبراهيم الخليبي . المدخل للعلوم القانونية . ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر . ١٩٨٠ .
١٠. د. حسين الحاج حسن . النظم الإسلامية . طبع وتنفيذ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع . بيروت . ط ١٥ . ١٩٨٧ .
١١. د. خليل عثمان خليل . القانون الدستوري . الكتاب الثاني . النظام الدستوري المصري . مطبعة الاعتماد . مصر . ط ٥ . ١٩٥٥ .
١٢. د. رمضان محمد بطيخ . الرقابة الإدارية . دار النهضة العربية . مصر . ١٩٧٦ .
١٣. د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني . الأنظمة السياسية . دار الحكمة . بغداد . ١٩٩١ .
١٤. د. عادل العلي . المالية العامة والقانون المالي والضريبي . المالية العامة والقانون المالي . إثراء للنشر والتوزيع . الأردن . عمان . ط ١٥ . ٢٠٠٩ .
١٥. د. عبد السلام بروي . الرقابة على المؤسسات العامة . المكتبة الانكليزية مصرية . القاهرة . لا توجد سنة طبع .
١٦. د. عبد الفتاح حسن أبو علية . تاريخ أوربا الحديث والمعاصر . دار المريخ للنشر . الرياض . ٢٠٠٧ .
١٧. د. عبد الله طلبة . الإدارة العامة . منشورات جامعة دمشق . سوريا . ١٩٨٤ .
١٨. د. علي غالب الداودي . المدخل إلى علم القانون . دار وائل للنشر . عمان . ط ٧ . ٢٠٠٤ .
١٩. د. عوف محمود الكفراوي . الرقابة المالية . مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية . مصر . الإسكندرية . ١٩٨٩ .
٢٠. د. ماجد راغب الحلو . القانون الدستوري . دار المطبوعات الجامعية . الإسكندرية . ١٩٩٧ .
٢١. د. ماهر موسى العبيدي . مبادئ الرقابة المالية . مطبعة بغداد . بغداد ط ٢ . ١٩٨٦ .
٢٢. د. محسن خليل . القانون الدستوري والنظم السياسية . منشأة المعارف . الإسكندرية . ١٩٨٧ .



٢٣. د. محمد احمد حلمي الطوابي . دور التشريعات النقدية في القضاء على مشاكل النمو الاقتصادي . دار الفكر الجامعي الإسكندرية . ٢٠٠٧ .
٢٤. د. محمد حسن القاسم . المدخل إلى القانون . الدار الجامعية . بيروت . ١٩٩٨ .
٢٥. د. محمد طه حسين الحسيني . مبادئ القانون الدستوري . ط١ . مكتبة زين الحقوقية والأدبية . بيروت . ٢٠١٦ .
٢٦. د. محمد عبد الحميد أبو زيد . توازن السلطات ورقاربها . دراسة مقارنة . مطبعة النسر الذهبي . القاهرة . ٢٠٠٣ .
٢٧. د. محمد كامل ليلة . النظم السياسية (الدولة والحكومة) . دار النهضة العربية . بيروت . ١٩٦٩ .
٢٨. د. محمود شاكر عبود الخفاجي . منهج النظم الإسلامية بين المؤرخين والفقهاء . مطبعة ثامن الحجج . الناشر مؤسسة السيدة معصومة . ط١ . ١٤٢٩ . ١٤٠٨ .
٢٩. د. هاشم حافظ . و. د. آدم وهيب التداوي . تاريخ القانون . العاتك . القاهرة . توزيع المكتبة القانونية . بغداد . لا توجد سنة طبع .
٣٠. د. هشام القاسم . المدخل إلى علم الحقوق . المطبعة العلمية . دمشق . ١٩٧١ .
٣١. عبد الباقي البكري . المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية . ج١ . في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية . مطبعة الآداب . النجف الأشرف . ١٩٧٢ .
٣٢. عبد الهادي الفضلي . دروس في أصول فقه الإمامية . ط١ . مؤسسة أم القرى للتحقيق والنشر . ١٤٢٠ .
٣٣. فخر الدين الطريحي . مجمع البحرين . الناشر مكتب نشر الثقافة الإسلامية . ط٢ . ١٤٠٨ .
٣٤. القاسم بن سالم الهرمي . غريب الحديث . الناشر دار الكتاب العربي . بيروت . ج٣ . ط١ . ١٣٩٦ . اش .
٣٥. مجد الدين أبو السعادات المبارك بن محمد الجزري ابن الأثير . النهاية في غريب الحديث والأثر . الناشر مؤسسة إسماعيليان . قم . ج٤ . ط٤ . ١٣٦٤ . اش .
٣٦. محمد بن يعقوب الفيروز آبادي . القاموس المحيط والقاموس الوسيط في اللغة . دار العلم للجميع . بيروت . ج٣ . لا توجد سنة طبع .
٣٧. محمد مرتضى الزبيدي . تاج العروس من جواهر القاموس . الناشر مكتبة الحياة . بيروت . ج٥ . لا توجد سنة طبع .
ثانياً: رسائل واطاريج جامعية:



١. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي . الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي . رسالة ماجستير . جامعة صلاح الدين . كلية القانون . ٢٠٠٨ .
٢. عبد الله رحمة الله البياتي . مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية . رسالة ماجستير . جامعة بغداد كلية القانون . ١٩٩١ .
٣. مسعود دراوي . السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر ١٩٩٠ - ٢٠٠٤ . أطروحة دكتوراه . جامعة الجزائر . كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير . قسم العلوم الاقتصادية . غير منشورة . ٢٠٠٥ .
ثالثاً: الدساتير
١. دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).