

إشكالية حل البرلمان

على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

ولسلى علي (الظاهري)^(*) و.علي مجير (العليلى)^(**)

المقدمة

تعد الوظيفة المالية الأقدم تاريخياً، بل المبرر لنشأة البرلمانات في كثير من البلدان، إذ أدى إسراف الحكّام في فرض الضرائب، وفي الإنفاق، إلى إثارة الشعوب عليهم وإخضاعهم لإشراف هيئات تمثيلية تطوّرت مع الوقت لتفرز البرلمانات في صورتها الحديثة.

لذلك نظمت الدساتير الموازنة العامة للدولة من حيث إعدادها وعرضها واعتمادها بشكل مفصّل، من أجل إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي، من خلال معالجة الاختلالات التي تصيب الاقتصاد القومي، ومحاربة التفاوت في توزيع الدخل.

أهمية البحث:

تأتي أهمية هذا البحث من أنّ الموازنة العامة هي الوثيقة الأساسية لمالية الدولة، إذ تعكس الوجدس السياسي والاقتصادي والمالي، ودراسة مشكلة حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة، مما يؤدي إلى تأخر إقرارها، وتأثيره على مصالح البلاد العليا وعلى السير الطبيعي المنتظم للمرافق العامة.

(*) كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية.

(**) مركز دراسات الوطن العربي، الجامعة المستنصرية.

مشكلة البحث:

هل أن تأخير إقرار الموازنة العامة بسبب عوامل اقتصادية، أم عوامل سياسية؟ هل لها تأثير يسوغ للحكومة توقفها عن ممارسة نشاطها المالي وتخليها عن واجب تسيير مرافقها العامة بانتظام وإطراد ريثما يصدر هذا الإقرار، أم أن هناك حلول أخرى؟
خطة البحث:

سيتم تقسيم هذا البحث على مقدمة وثلاث مباحث، سنتناول في الأول منه التعريف بحق الحل وأسبابه، أما الثاني، فسيكون حول أسباب تأخر إقرار الموازنة العامة، والمبحث الثالث سيكون حول أثر حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة، ثم نتهي بختنا بخاتمة نبين فيها أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.
المبحث الأول: التعريف بحق الحل وأسبابه

يعد حق حل البرلمان من أخطر الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كأداة مضادة، لما تملكه السلطة التشريعية من اختصاصات المسؤولية الوزارية وحق سحب الثقة من الحكومة، لأنه من الطبيعي أن يمارس البرلمان أعماله وفقاً لما يحدد الدستور - في فترة زمنية محددة - بحيث لا يمكن إنهاء هذه الأعمال للبرلمان إلا بانتهاء الفترة المحددة دستورياً^(١).

إلا أنه بمنح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص، فباستطاعتها أن تقوم بحل البرلمان إذا وجدت الحكومة نفسها واقعة تحت سيطرة البرلمان. لذلك قد عرف الحل بأنه: ((انتهاء نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة له، أي قبل نهاية الفصل التشريعي))^(٢).

(١) د. جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، دار الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٥٨.

(٢) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٣٥١.

كما عرفه البعض الآخر^(٣) بأنه: ((إنهاء نيابة المجلس النيابي إذا كان البرلمان يشكل من مجلس واحد أو أحد المجلسين، إذا ما قام البرلمان على أساس ازدواج المجلسين، وقبل الميعاد المحدد دستورياً)).

على ضوء ما سبق، يتضح لنا بأن الحل كإجراء دستوري يقتضي قيام السلطة المختصة والمحددة دستورياً بإنهاء المدة - المحددة في الدستور - للمجالس النيابية قبل حلول الموعد لانتهائها، فالجالس النيابية عادةً ما تنتخب لفترات زمنية تختلف مدتها من دولة إلى أخرى، والأصل العام أن تكمل المجالس النيابية مددها المحددة في الدستور، إلا أن هناك بعض الأسباب التي تستدعي قيام السلطة التنفيذية بإنهاء الفصل التشريعي للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني المقرر له، دعوة الناخبين لانتخاب مجلس نيابي جديد، سواء أكان أعضاءه من المجلس المنحل أم من غيرهم، وهو الأمر الذي يجعل حق الحل من أهم حقوق السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

لذلك لم يعد حق حل البرلمان الذي تتمتع به السلطة التنفيذية حقاً مطلقاً لها تستخدمه وقتما تشاء، وكيفما تشاء، بل اتجهت الدساتير إلى إيجاد مجموعة من الأسباب والضوابط التي تؤدي إلى حل البرلمان، وهذه الدساتير منها ما أورد في النصوص الخاصة به الأسباب التي تؤدي إلى حل البرلمان، وجعلها ضوابط أساسية لا يجوز للسلطة التنفيذية الخروج عليها، ولا تملك حق حل البرلمان إلا بتوافر مثل هذه الأسباب الواردة في الدستور، ومنها ما تتكفل به الظروف العملية لاستخدام الحل وحق السلطة التنفيذية بتقدير هذه الأسباب. ومن هنا تقوم الحكومة - في حال توافر الأسباب - بحل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات جديدة. ويرى الفقه^(٤) أن حالات الحل المسلّم بها تنحصر في ثلاثة أحوال، هي:

١ - حالة قيام نزاع بين الوزارة والبرلمان فيما يسمى الحل الوزاري.

(٣) د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٨.

(٤) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ٨٧٨.

٢- حالة خلاف وجهتي النظر بين البرلمان والشعب نفسه، وإذ ذاك يجب على رئيس الدولة -وهو المهيمن على مصالح الدولة- أن يعمل على تحقيق إرادة الرأي العام، بإقالة الوزارة المتمتعة بثقة الأغلبية، وتعيين وزارة جديدة تستعمل حق الحل فيما يسمى بالحل الملكي في الملكيات، والحل الرئاسي في الجمهوريات^(٥).

٣- حل البرلمان لذاته فيما يسمى بالحل الذاتي^(٦).

٤- أو حل البرلمان كأثر حتمي لفشله في الاتفاق على اختيار رئيس الدولة.

المطلب الأول: في الموازنة العامة

تعد الموازنة العامة من الأمور التي تحتل أهمية بالغة في أي نظام دستوري، إذ نظمت الدساتير الموازنة العامة للدولة من حيث إعدادها وعرضها واعتمادها بشكل مفصل، وقد عرضت الموازنة العامة في مفهومها البسيط الذي يتمثل في ضبط الإيرادات والنفقات منذ القدم، فقد احتوت بعض مؤلفات أرسطو وأفلاطون إشارات واضحة للمبادئ والأصول التي تقوم عليها الإيرادات والنفقات، وحاول العراقيون والمصريون القدماء وضع جداول وحسابات توازن بين الإيرادات والنفقات، فمثلاً مسألة حمورابي جاءت فيها إشارة إلى موضوع كيفية تنظيم الضرائب وجبايتها، وكيفية التصرف في الأموال^(٧). ولقد تمكن السومريون والآشوريون والبابليون في بلاد ما بين النهرين من إقامة تنظيمات حكومية تعد الأولى في العالم، إذ أنهم استنبطوا قواعد لقياس الأحداث التجارية والصناعية والحرفية والخدمية والزراعية، التي ظهرت وازدهرت في ذلك العصر وتسجيلها، فضلاً عن تسجيل إيرادات الدولة ونفقاتها^(٨).

(٥) د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ١١.

(٦) من الدول التي تأخذ بهذا النوع، دستور بلغاريا لعام ١٩٤٨، ودستور ألمانيا لعام ١٩٤٩، ودستور تركيا لعام ١٩٦١.

(٧) د. محمد طاقة و د. هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، ٢٠١٠، ص ١٦٧.

(٨) د. ماهر موسى العبيدي و د. صلاح صاحب البغدادي، الموازنة العامة للدولة وموازنات الوحدات الاقتصادية والخدمية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، المجلد السابع، العدد الخامس عشر، ١٩٩٩، ص ٢٠٥.

فالموازنة ضرورة ملحة لكل دولة على مر العصور مهما كان نظامها السياسي وشكل الحكومة الموجودة فيها. لذا سنتناول في دراستنا بيان مفهوم الموازنة العامة والتميز بين مصطلحي الميزانية والموازنة، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الموازنة العامة

للموازنة العامة معنيان، لغوي واصطلاحي، سوف نبين هذا المعنى وعلى النحو

الآتي:

■ أولاً: المعنى اللغوي للموازنة العامة

إنّ مفهوم كلمة الموازنة في اللغة العربية تأخذ معانٍ عديدة، فهي تعني المعادلة، والمقابلة، والمحاذاة، والمساواة. جاء في لسان العرب الوزن رمز الثقل والخفة، قال الليث ثقل الشيء بشيء مثله كأوزان الدراهم، وجائز أن تقول للميزان بأوزانه موازين. قال تعالى: {وَنَضَعُ الْمَوَازِينَ الْقِسْطَ لِيَوْمِ الْقِيَامَةِ} (٩). ويقوم سبحانه وتعالى: {وَالْوِزْنَ يَوْمَئِذٍ الْحَقُّ فَمَنْ ثَقُلَتْ مَوَازِينُهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ} (١٠). ويقال وزن الشيء إذا قدره، ووزن ثمر النخل إذا خرصه، والميزان العدل، وأوزانه عادلة وقابلة، وهو وزنه ووزنته ووازنته ويوازنه أي يقابله (١١). وجاء في مختار الصحاح: تزن أي تعدل وتساوي (١٢).

■ ثانياً: المعنى الاصطلاحي للموازنة العامة

عرّف فقهاء المالية العامة الموازنة بأنها: ((بيان تقديري تعادلي مقارن في فترة قادمة محددة من الزمان هي عادة سنة، وإجازة هذا البيان من السلطة المختصة)) (١٣). كما عرفها بأنها: ((هي خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة غالباً ما تكون سنة واحدة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية)) (١٤).

(٩) سورة الأنبياء: ٤٧.

(١٠) سورة الأعراف: ٨.

(١١) ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، ص ٢٨.

(١٢) الرازي محمد بن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، دار المنبي، بيروت، ١٩٨٢، ص ٧١٩.

(١٣) د. باهي محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، مطبعة المعرفة، مصر، ١٩٨٢، ص ١٩٨.

الفرع الثاني: التمييز بين مصطلحي الميزانية والموازنة

الحقيقة أن أغلب كُتّاب المالية العامة يستخدمون مصطلح الميزانية العامة في كتاباتهم، في حين هناك جانب آخر من الكُتّاب يستخدمون مفردة الموازنة العامة^(١٥). كما يرى البعض أنه ليس هناك ما يفضل استعمال أحد المصطلحين دون الآخر، إذ أن كلاهما يؤدي إلى المعنى ذاته^(١٦). في حين يرى البعض الآخر أن مفردة الموازنة هي المصطلح الأكثر دقة^(١٧)، وحثتهم في ذلك تعود للأسباب التالية:

- ١- إن مصطلح الميزانية يستخدم غالباً في نطاق القانون الخاص، وهو يعبر عن مقدار الإيرادات التي حصلت عليها فعلاً الأشخاص الخاصة، والنفقات التي صرفتها فعلاً في السنة المالية المنصرمة. أما الموازنة العامة، فتتعلق بتنظيم الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها، والنفقات العامة المؤمل صرفها في العام القادم، ومن ثم فإن استعارة مصطلح الميزانية من القانون الخاص إلى القانون العام، هي استعارة غير موفّقة.
- ٢- يفضل المشرّع العراقي استخدام مفردة الموازنة عن مفردة الميزانية، بدليل تكرار استعمال اللفظ الأول في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والقوانين المالية النافذة^(١٨).

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للموازنة العامة

تضاربت الآراء حول تحديد طبيعة الموازنة من الناحية القانونية بين ثلاث اتجاهات، فالبعض عدّها عملاً قانونياً^(١٩)، بينما ذهب الثاني إلى كونها عملاً مختلطاً، أما

(١٤) محمد رعد تحسين الدراجي، الاختصاصات المالية للبرلمان، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١١٨.

(١٥) د. إبراهيم عبد الكريم غازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، مطبعة البصرة، البصرة، ١٩٧٠، ص ٨٠.

(١٦) د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر الموازنة العامة، مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، بغداد، العدد (٣٥)، ٢٠١٣، ص ٥.

(١٧) طارق حرب، الموازنة العامة من الوجه القانوني، مقال منشور في جريدة الصباح على الموقع: www.alsabaah.com على شبكة الإنترنت.

(١٨) نصت الفقرة أولاً من المادة (٦٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على: ((يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة...)).

الثالث فيقول بأنها قانون من الناحية الشكلية، وعمل إداري من الناحية الموضوعية. لذلك سوف نبين هذه الاتجاهات وعلى النحو الآتي:

■ أولاً: الموازنة العامة عمل قانوني

ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى اعتبار الموازنة العامة عملاً قانونياً بحسباً من الناحية الشكلية والموضوعية، وأول من نادى بهذا الرأي، الفقيه الفرنسي (كاريه دومالبر)، وذلك لتضمن الموازنة أحكاماً منظمة لنشاط الدولة في السنة المالية التي تعود إليها، فالموازنة تملّي على الإدارة أن تستعمل الإنفاق المأذون لها به في الوجهة المخصصة له، فضلاً عن أن الموازنة في مجموعها برنامج كامل لإدارة شؤون الدولة في السنة المالية المقبلة.

■ ثانياً: الموازنة العامة عمل إداري

يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن الموازنة عمل إداري يعرض على البرلمان لما له من أهمية خاصة، وحجتهم في ذلك هو أن الجانب الإيرادي من الموازنة هو مجرد تقدير لإيرادات يتوقع الحصول عليها^(٢٠). أما كيفية حصول الدولة عليها، وأسانيدها في ذلك فتكون موضع تنظيم قوانين أخرى لا علاقة لها بوثيقة الموازنة. وحتى لو كان في تشريع الدولة ما يلزم موظفيها بضرورة الحصول على الإذن السنوي من البرلمان قبل مباشرة اختصاصاتهم التي يتلقونها من القوانين التي تنظم الإيرادات العامة مباشرة، فإن إذن البرلمان لا يعد أن يكون وفاءً بالشرط، أي أنه عمل شرطي يدخل في فصيلة الأعمال الإدارية وليس في نطاق القانون الذي يشترط فيه أن يحتوي على قواعد عامة مجردة.

أما بخصوص النفقات العامة، فيقررون بين فرضين:

الفرض الأول: أن يجعل المشرّع من الموازنة شرطاً أساسياً لا يستطيع الموظفون استعمال اختصاصاتهم في ترتيب الديون في ذمة الدولة إلا بعد تحققه. وفي هذه الحالة تكون الموازنة عملاً شرطياً.

(١٩) د. راند ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٨، ص ١٢٩.

(٢٠) د. حيدر وهاب عبود، المرجع السابق، ص ٨.

الفرض الثاني: ألا يجعل المشرع من الموازنة شرطاً أساسياً لا يملك الموظفون سلطة الارتباط بدونه. وفي هذه الحالة تكون الموازنة مجرد عمل إداري ينصب على تقديرات حسابية لما يتوقع إنفاقه في السنة المقبلة^(٢١).

■ ثالثاً: الموازنة العامة عمل قانوني شكلاً وإداري موضوعاً

ذهب البعض إلى القول أنّ الموازنة العامة هي عمل قانوني من الناحية الشكلية، لكنها عمل إداري من الناحية الموضوعية. وهذا ما أكد عليه الفقيه (جيز). كما سبق للقضاء الإداري في مصر أن ذهب هذا المذهب في تكيف الموازنة العامة، ففي حكم محكمة القضاء الإداري قالت فيه: ((أما الأعمال الإدارية التي يصدرها البرلمان في صورة قوانين، ومنها قانون ربط الميزانية، فتسرى المحكمة الأخذ بالرأي الذي يأخذ بالمعيار الشكلي، ومقتضى ذلك ملازمة أن يكون لقانون ربط الميزانية حصانات القوانين العادية، ومن ثم لا يقبل الطعن فيها...))^(٢٢).

يرى البعض الآخر بأنّ الموازنة العامة قبل التصويت والمصادقة عليها يعد عملاً إدارياً مادياً مثله في ذلك مثل بقية الأعمال التحضيرية التي تسبق صدور القوانين^(٢٣). أما بعد التصويت على الموازنة وصدورها، فتعد قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية.

فمن الناحية الشكلية، توضع الموازنة بقانون يصدر من السلطة التشريعية، وتتبع في إصداره الإجراءات جميعها التي تتبع في إصدار القوانين الأخرى. ومن الناحية الموضوعية، تعد الموازنة قانوناً استناداً إلى الأسباب التالية:

١- إنّ الموازنة العامة هي برنامج مالي ملزم للحكومة، لأنّه يضع إطاراً لنشاطها الذي تمارسه في مدة زمنية لا تتجاوز السنة في الغالب^(٢٤).

(٢١) د. عبد العال الصكيان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق: دراسة في التشريع المالي العراقي، ط ١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧، ص ٦٠.

(٢٢) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ ٢٧ ابريل ١٩٥٢.

(٢٣) د. حيدر وهاب عبود، المرجع السابق، ص ١٠.

(٢٤) د. حيدر وهاب عبود، المرجع السابق، ص ١٠.

- ٢- إنَّ الاعتمادات التي ترصد في الموازنة العامة لا يحق للحكومة تجاوزها ما لم تحصل على موافقة مسبقة من البرلمان^(٢٥).
- ٣- إنَّ الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة لا يجوز للحكومة استخدامها في غير الوجه المخصص لها قانوناً^(٢٦).
- أخراً، نرى أنَّ الموازنة العامة هي عمل قانوني صرف، ولا تؤيد من يذهب إلى تكييف الموازنة العامة بأنها عمل إداري، لأنَّ ذلك يخالف إرادة المشرِّع الصريحة في أغلب البلدان التي تؤكد على أنَّ الموازنة قانون، مثال ذلك ما جاء في المادة (٦٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والتي نصت على: ((يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره)). كما نصت المادة (٥٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات الأخيرة على: ((ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية...)).

المطلب الثالث: السلطة المختصة بتنظيم الموازنة العامة

سوف نتناول في هذا المطلب بيان دور السلطة التنفيذية في إعداد الموازنة العامة، واختصاص السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة، وعلى النحو الآتي:

- أولاً: دور السلطة التنفيذية في إعداد الموازنة العامة

يوكل الدستور العراق لعام ٢٠٠٥، إعداد الموازنة العامة وتحضيرها إلى السلطة التنفيذية، ولا سيما مجلس الوزراء، كما جاء في نص المادة (٨٠/رابعاً) على أن: ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية... رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)).

والأسباب التي دعت إلى تولى السلطة التنفيذية صلاحية إعداد الموازنة عديدة، ولكن نبين أهمها:

(٢٥) نصت الفقرة (٥) من القسم (٣) من قانون الإدارة المالية العراقي المعدل النافذ على: ((يجوز تعديل الميزانية القيدالية السنوية من خلال ميزانية تكميلية... ويجب أن يقرَّ مجلس الوزراء الميزانية التكميلية بناءً على توصية من وزير المالية، وأن تصادق من جهة تتمتع بسلطة تشريعية وطنية)).

(٢٦) د. حيدر وهاب عبود، المرجع السابق، ص ١١.

- ١- إنَّ الحكومة أقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات اللازم إنفاقها، وعلى تقدير جملة الإيرادات العامة بما لديها من معلومات فنية وبيانات دقيقة عن الأحوال الاقتصادية للبلاد^(٢٧). كما أنَّها أكثر السلطات العامة في الدولة إحاطة بالمقدرة المالية القومية فيها، وذلك بحكم درايتهما بمجريات الاقتصاد القومي وتطوراتها، فضلاً عن ذلك، فإنَّ السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن المرافق العامة والخدمات والإيرادات بصورة عامة، لذا فهي الأقدر والأكفأ على تقدير إيراداتها ونفقاتها بدقة وموضوعية^(٢٨).
- ٢- إنَّ الموازنة العامة تعبّر عن البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة، فيكون من المنطقي أن تترك للحكومة مهمة إعداد وتحضير الموازنة حتى تأتي معبّرة عن هذه البرامج، ومن ثم يتسنى للشعب محاسبة الحكومة عن طريق ممثليها في البرلمان في حال عدم تنفيذها لوعودها والتزاماتها التي وضعتها في برنامجها.
- ٣- السلطة التنفيذية بما أنَّها تقوم بعملية تنفيذ الميزانية، فالأجدر والأولى أن تقوم هي بالإعداد والتحضير، لأنَّ التنفيذ إنما هو نتيجة لإعداد، ولأنَّه يسنح لها أن تعرف مواقع القوة والضعف فيها أكثر من أي سلطة أخرى^(٢٩).
- كما ترم عملية تحضير الموازنة بعدة مراحل قبل إحالتها بموجب مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب، فالموازنة الجارية تقوم وزارة المالية بإعداد تفاصيلها بعد مناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة، وتقدمها بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء مرفقاً بمذكرة إيضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة^(٣٠).

(٢٧) د. محمد حلمي مراد، الميزانية العامة: قواعد إعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، مصر، ١٩٦٠، ص ١٠.

(٢٨) محمد رعد تحسين الدراجي، المرجع السابق، ص ٢٣٤.

(٢٩) د. محمد رعد تحسين الدراجي، المرجع السابق، ص ٢٣٤.

(٣٠) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٥٣.

▪ ثانياً: اختصاص السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة

تتولى السلطة التشريعية في أغلب دول العالم إقرار الموازنة العامة^(٣١)، ومراد ذلك يعود إلى عاملين اثنين، أحدهما سياسي، والآخر قانوني، العامل السياسي هو الرغبة في تدعيم حقوق ممثلي الشعب السياسية في الإشراف على شؤون البلاد العامة والهيمنة على فعاليات الدولة المختلفة. أما العامل القانوني، فيتمثل في أن الموازنة العامة - كما مرّ بنا سابقاً - تعد قانوناً، مثله مثل القوانين الأخرى النافذة في الدولة، والموازنة لا تكتسب هذه الصفة ما لم تصادق عليها الجهة التي تملك سلطة التشريع في الدولة إلى الجهة التي لها حق تشريع القوانين سواء أكانت منتخبة أم هيئة معينة.

لذلك استقرت أغلب الأنظمة الدستورية على أن الجهة التي لها صلاحية اعتماد الموازنة يقيد عملها بوجوب أن يحصل هذا الاعتماد قبل بدء السنة المالية الجديدة، كي يتاح للحكومة تنفيذ البرنامج المتعلق بنشاطها المالي حسبما مخطط له، أما بدء السنة المالية دون إقرار الموازنة، فمن شأنه أن يعرض مصالح الدولة للخطر، وأن يسبب توقف مرافقها العامة عن أداء مهامها بالصورة المطلوبة^(٣٢).

المبحث الثاني: أسباب تأخر إقرار الموازنة العامة

درجت معظم الدساتير المقارنة على إيراد النصوص المتعلقة بالموازنة العامة للدولة بدءاً بإعدادها ومروراً باعتمادها وانتهاءً بتنفيذها ضمن نصوصها الدستورية^(٣٣)، وهي أن تقدم السلطة التنفيذية مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية قبل حلول السنة المالية الجديدة، لكن قد تطرأ في الدولة ظروف وأسباب تحول دون إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة في المهلة المحددة، فتبدأ السنة المالية دون أن تحصل الحكومة على الإذن اللازم لصرف النفقات وجباية الإيرادات. ولعل من

(٣١) جاء في الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥: ((يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة... إلى مجلس النواب لإقراره)).

(٣٢) د. حيدر وهاب عبود، المرجع السابق، ص ١٣.

(٣٣) د. علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٦٣.

أهم أسباب تأخر الموازنة العامة هي تعود إلى عوامل رئيسة سوف نتطرق إليها على النحو الآتي:

المطلب الأول: أسباب التأخير التي تعود إلى السلطة التنفيذية
الواقع أن من أهم تلك الأسباب هي:

▪ أولاً: ضعف الخبرة بالشأن المالي

الحقيقة أن إجراء تحضير الموازنة العامة للدولة يعد عملاً جماعياً تشترك فيه وزارات الدولة كافة، إذ أن كل وزارة من الوزارات مطالبة بأن تعد المشروع المتعلق بنشاطها المالي المتوقع في السنة القادمة، وأن تحيله إلى وزارة المالية التي توحد تلك المشاريع وتنسقها وتقدمها إلى مجلس الوزراء للبت فيها، ومن ثم عرضها على السلطة التشريعية^(٣٤).

يتضح مما تقدم أنه ثمة علاقة وثيقة بين كفاءة الأجهزة الحكومية وقدرة تلك الأجهزة على تحضير الموازنة وإعدادها في المدة المحددة قانوناً، فإذا كانت تلك الأجهزة كفوءة وتمتع بخبرة عالية، نجحت الدولة في إصدار موازنتها في الموعد المناسب، أما إذا كانت الأجهزة الحكومية ضعيفة، وخبرة موظفيها متدنية، ودرجة إلمامهم بالعلوم المالية والمحاسبية فقيرة، كان ذلك سبباً مهماً في تأخر إقرار الموازنة^(٣٥). كما يعد افتقار الانسجام بين وزارات الدولة وضعف التنسيق فيما بينها، والإصرار على اتباع الإجراءات الروتينية المعقدة، والتردد في استخدام وسائل الاتصال الحديثة التي تسهل نقل المعلومات ببسر وسهولة بينهم، هو الآخر في حدوث مشكلة التأخر في إقرار الموازنة العامة.

▪ ثانياً: سحب الثقة من الحكومة

سحب الثقة أو طرح الثقة، هو من الأدوات الأكثر انتشاراً في برلمانات العالم، وهو بشكل عام مقترح يتقدم به نائب أو أكثر إلى المجلس النيابي لكي يعرب فيها عن

(٣٤) عبد العال الصكيان، المرجع السابق، ص ٢١-٢٦.

(٣٥) د. حيدر وهاب عبود، المرجع السابق، ص ١٤.

موقفه تجاه الحكومة أو تجاه وزير من الوزراء، وعن رغبته في استمرارها أو استمرار الوزير المعني أو عدمه، وفي أكثر الأحيان فإنّ الجهات البرلمانية المعارضة هي التي تتقدم بطرح الثقة، أملاً في إسقاط الحكومة أو في إبعاد الوزير المعني عن منصبه، ومنع الوزير أو الوزارة بأسرها من مواصلة تنفيذ سياستها ومشاريعها وحرمانها بأشخاصها والكنسل التي تمثلها من مزايا الاستمرار في الحكم^(٣٦). كما يجوز للوزارة بالمثل أن تحل البرلمان^(٣٧). وفي ظل هذا الوضع، فمن المتصور أن يلجأ البرلمان إلى سحب الثقة من الحكومة، وأن يعمل على إسقاطها^(٣٨)، أو يثير المسؤولية الشخصية لوزير المالية الثقة عنه، ويرغمه على الاستقالة. وهذا العمل بلا شك من شأنه أن يؤثر على العمل الإداري المتصل في إعداد الموازنة العامة وتحضيرها. وقد يسبب التأخر في إيداعها أمام السلطة التشريعية في المهلة المحددة قانوناً^(٣٩).

كما قد يحدث طلب سحب الثقة أثناء المناقشة البرلمانية للموازنة العامة، وهذا من شأنه أن يقطع السير المنتظم للمناقشات والمداولات الجارية بصدد الموازنة. لذلك نادى البعض بوجوب أن تمتع الدساتير طرح الثقة بالحكومة للحيلولة دون تأخر التصويت على الموازنة العامة^(٤٠).

(٣٦) د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٢٩٤.
 (٣٧) د. غسان بدر الدين و د. علي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، ١٩٩٧، ص ٢١٣.
 (٣٨) نص البند (ب/٢) من الفقرة (ثامناً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن: ((مجلس النواب بناءً على طلب (١/٥) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء...)). كما نص البند (ب/٣) من الفقرة المذكورة أعلاه على أن: ((يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه)). ونص البند (ج) من الفقرة (ثامناً) من المادة المذكورة آنفاً على: ((تعد الوزارة مستقلة في حال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، علماً أنّ الدستور العراقي منح رئيس الجمهورية صلاحية تقديم طلب إلى مجلس النواب من أجل سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء)). انظر البند (ب/١) من الفقرة (ثامناً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
 (٣٩) نص البند (أ) من الفقرة (ثامناً) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على: ((مجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة)).
 (٤٠) د. عصام بشور، الموازنة العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٦، ص ٥٦.

المطلب الثاني: أسباب تأخر الموازنة تعود إلى السلطة التشريعية

الواقع أن هناك أسباب أخرى سوف نبينها على النحو الآتي:

■ أولاً: حل البرلمان

سبق وأن بيّنا أن حق سحب الثقة من الحكومة يقابله حق حل البرلمان من قبل الحكومة، وهذا ما يعرف بالسلاح الموازي في النظام البرلماني. وقد تلجأ الحكومة إلى استخدام حق الحل في الوقت الذي تكون فيه الموازنة مطروحة أمام البرلمان أو قبل طرحها بمدة وجيزة، فيكون ذلك سبباً لتوقف المناقشات البرلمانية، وتعطل المداولات الجارية بشأنها، ومن ثم تأخر صدور الموازنة العامة. فقد نصت المادة (٦٤/أولاً) على: ((يجل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء))^(٤١).

■ ثانياً: الخلافات السياسية

قد يكون السبب في تأخر إقرار الموازنة العامة إلى حدوث تجاذبات وصراعات سياسية بين الكتل النيابية، فيحدث أحياناً أن يقوم أحد الأحزاب الذي له تمثيل داخل البرلمان بتعليق الاقتراح لصالح مشروع الموازنة، وخير مثال على ذلك: موازنة سنة ٢٠١٨، الذي رفض بعض الأحزاب التصويت على الموازنة العامة، لوجود خلاف حول رواتب إقليم كردستان، أو يعلق على الموافقة على مشروع قانون آخر مطروح للتصويت أمام البرلمان في إطار صفقات سياسية متبادلة تنم عن منافع الأحزاب الماسكة لزام السلطة في الدولة^(٤٢). والحقيقة قد عانى العراق من هذه المشكلة فعلاً في السنوات الأخيرة وإلى الآن، فعلى سبيل المثال حاولت بعض الكتل في مجلس النواب ربط إقرار الموازنة التكميلية للسنة المالية ٢٠٠٨ - وهي موازنة معدلة للموازنة العامة - بقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨.

(٤١) دستور العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٦٤/أولاً).

(٤٢) د. حيدر وهاب عبود، المرجع السابق، ص ١٤.

هذا وقد لفت مجلس الوزراء الأنظار إلى خطورة هذه المشكلة في أحد بياناته التي قال فيه أن: ((مجلس الوزراء قد ناقش بجلسته الثالثة والثلاثين الاعتيادية المتعددة أمس، موضوع المصادقة على الموازنة التكميلية العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٠٨، حيث أبدى المجلس قلقه لتأخر مجلس النواب في إقرار الموازنة التكميلية...)). وأضاف البيان أن مجلس الوزراء يؤكد على: ((أن تعطيل المصادقة على الموازنة التكميلية يربطها بقضايا سياسية لا علاقة لها بموضوع الموازنة، ومنها ما يتعلق بمشروع قانون انتخابات مجالس المحافظات أو غيره، من المسائل السياسية، سيلحق بالغ الضرر بمصالح الدولة والشعب العراقي)).

كما أن مجلس الوزراء لن يتمكن من إدارة واجباته بسبب تأخر المصادقة على الموازنة التكميلية. لذلك فإن تعنت البرلمان في إقرار الموازنة العامة، واستخدام الاقتراع البرلماني عليها سلاحاً من أجل إسقاط الحكومة أو إجبارها على الاستقالة أو لتحقيق مكاسب سياسية أو حزبية ضيقة لا علاقة لها بالبرنامج المالي للحكومة.

نحن نرى أنها صورة من صور انحراف البرلمان في استعمال سلطاته، أو التعسف في استعمال سلطاته^(٤٣). وقد أخذ المشرع في عدد من الدول لهذه الظاهرة، وعمل على معالجتها من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير، الغاية منها حث البرلمان على التصويت على مشروع الموازنة العامة قبل حلول السنة المالية الجديدة. وأهم تلك التدابير هي:

أ. صلاحية حل البرلمان

أجازت بعض الدول، مثل لبنان لسلطتها التنفيذية استخدام حق حل البرلمان لمواجهة رفض البرلمان للموازنة إذا كان الرفض تعسقياً، ولا يستند إلى أسس منطقية أو مبررات معقولة بل هدفه عرقلة أعمال الحكومة، وتأخر تقديم الخدمات للمواطنين^(٤٤).

(٤٣) نصت الفقرة (٤) من المادة (٦٥) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦ على: ((تتأط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، ومن الصلاحيات التي يمارسها، حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية... في حال ردت الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل، ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى)).

(٤٤) د. مازن ليلو راضي، الانحراف التشريعي، مجموعة محاضرات لطلبة الدكتوراه، القسم العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.

ب. تحديد مهلة للبرلمان للبت في مشروع الموازنة العامة
 قيدت دساتير بعض الدول حرية البرلمان في مناقشة مشروع الموازنة العامة،
 وقد تمثل هذا القيد في تحديد مهلة زمنية معينة ينبغي على البرلمان أن يفرغ قبل نهايتها
 من دراسة الموازنة العامة والتصويت عليها. في فرنسا مثلاً، يعرض أولاً مشروع الموازن
 على الجمعية الوطنية التي ينبغي عليها أن تبدي رأيها فيه خلال مهلة محددة أقصاها
 (٤٠) يوماً، ثم ترسله الحكومة إلى مجلس الشيوخ الذي يجب أن يصوت عليه خلال
 (١٥) يوماً، وفي كل الأحوال يجب ألا تزيد المهلة المحددة لمناقشة المشروع وإقراره عن
 (٧٠) يوماً^(٤٥).

جدير بالذكر أنه في السنغال يلزم البرلمان بإقرار الموازن خلال (٣٠) يوماً،
 تبدأ من يوم افتتاح الدورة التي تخصص لمناقشة الموازنة^(٤٦).
 أسبقية مناقشة موضوع مشروع الموازنة العامة

الحقيقة يعد مشروع الموازنة العامة من المشروعات التي تحظى في بعض الدول
 بأهمية وأهمية خاصة تحتم على البرلمان أن يتصدى لها بالبحث والمناقشة قبل الخوض في
 الموضوعات الأخرى التي ترد في جدول أعماله. لذلك يعد الدستور اللبناني النافذ مثلاً
 على الدساتير التي أسبغت على مشروع الموازنة هذه الأولوية في المناقشة^(٤٧).

^(٤٥) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في نص المادة (٤٧) والتي نصت على: ((يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية طبقاً لإجراءات يحددها قانون أساسي، وإذا لم تتخذ الجمعية الوطنية قرارها في المداولة الأولى للمشروع في مدة أربعين يوماً من إيداعه، أحالته الحكومة على مجلس الشيوخ الذي يجب أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوماً... وإذا لم يتخذ البرلمان قراراً فيه في مدة سبعين يوماً، فإن أحكام المشروع يمكن أن توضع موضع التنفيذ عن طريق أمر)). علماً أن المشرّع الفرنسي استبدل اسم القانون المالي باسم الموازنة في دستور عام ١٩٥٨.

^(٤٦) دستور السنغال لعام ١٩٦٠ في المادة (٥٤) والتي نصت على: ((مشروع القانون المالي للسنة الذي يتضمن بصفة خاصة الميزانية يودع بمكتبة الجمعية الوطنية على الأكثر يوم افتتاح دورة الميزانية، وعلى الجمعية الوطنية أن تفتتح على الميزانية خلال ثلاثين يوماً على الأكثر)).

^(٤٧) نصت المادة (٣٢) من الدستور اللبناني على: ((يجتمع المجلس -مجلس النواب- في كل سنة في عقدين عاديين... العقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء... وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر...)).

د. إبقاء فصل انعقاد البرلمان مفتوحاً حين إقرار مشروع الموازنة ذهبت دساتير بعض الدول مثل العراق، إلى أن الفصل الذي يعرض فيه مشروع الموازنة العامة للبرلمان لا يغلق بل يبقى مستمراً، وتتولى جلساته إلى حين إقرار المشروع^(٤٨).

المبحث الثالث: أثر حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة

يترتب على حل البرلمان أن يفقد صفته، ويعتبر بمجرد صدور قرار الحل ليس له وجود، ويفقد أعضاء البرلمان صفتهم، ويمنع المجلس من أن يعقد اجتماعات أو أن يصدر أية قرارات^(٤٩).

هذا ويشمل هذا المنع اللجان الداخلية للمجلس، كما أن كافة السلطات والاختصاصات المقرر للبرلمان تعود إلى رئيس الدولة حتى تشكيل مجلس جديد. يلاحظ أن الدستور الإنكليزي الصادر في ١٧٩٧ كان قد تبني موقفاً مغايراً لذلك، حيث أنه كان يجيز للبرلمان الاستمرار في عقد الجلسات حتى يعد صدور قرار الحل. والهدف من ذلك كان يتمثل في ضمان المحافظة على استمرار الهيئة التشريعية. أما الدستور المصري فيأخذ بقاعدة انتهاء أعمال البرلمان بمجرد صدور قرار الحل، حيث تنص المادة (٢٣) من قانون مجلس الشورى رقم (١٢٠) على: ((يتولى رئيس مجلس الشعب أثناء حل مجلس الشورى جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، ويتولى رئيس مجلس الشورى أثناء حل مجلس الشعب جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، ويتولى رئيس مجلس الوزراء أثناء فترة حل المجلسين جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتبي المجلسين ورئيسيهما)).

^(٤٨) دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٥٧) والتي نصت على: ((مجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين... ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها)).

^(٤٩) خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٧، ص ١٨١-١٨٢.

نرى أن هذا النص يعتريه القصور الواضح، حيث عمد إلى منح مجلس الوزراء اختصاصات المجلسين في حال حلّهما معاً، وقد يكون هذا الحل بناءً على طلب الوزارة، الأمر الذي يعطي لهذه الأخيرة رخصة التخلص من البرلمان بمجلسيه والاستئثار بممارسة الاختصاصات المخولة، وكان الأفضل النص على أنه في حال حل المجلسين معاً، أن يتم تشكيل لجنة دائمة تتولى ممارسة الوظائف المنوطة بكل مجلس حتى يتم تشكيل مجلس جديد.

لذلك فإن حل البرلمان يترتب عليه توقف البرلمان عن ممارسة وظائفه الدستورية المتمثلة بالرقابة والتشريع، وهذا يعني أن البرلمان المنحل أصبح وكأنه لم يكن، ويتوقف نهائياً عن ممارسة اختصاصاته، ولكن هل من الممكن أن يمارس هذا البرلمان مهامه خلال فترة الحل حتى يتم انتخاب مجلس جديد، وذلك لضرورة استمرار الحياة النيابية بقصد تفادي الفراغ التشريعي والرقابي الذي خلقه الحل؟

الحقيقة أنه ثمة اتجاهان، الاتجاه الأول يرى أن البرلمان ينتهي ولا يحق له ممارسة أي من أعماله، أما الاتجاه الثاني فيرى أنه يجب ممارسة الأعمال حتى يشكل المجلس الجديد^(٥٠). ولكن ماذا لو أن قرار الحل وقع في القوت الذي تكون فيه الموازنة مطروحة أمام البرلمان أو قبل طرحه عليه بمدة وجيزة، فيكون ذلك سبباً لتوقف المناقشات البرلمانية وتعطل المداولات الجارية بشأنها، ومن ثم تأخر صدور الموازنة العامة للدولة، كما تترتب آثار قانونية على حل البرلمان.

تبعاً لذلك سوف نبين هذه الآثار القانونية، ونبين أثر الحل على الأعمال التشريعية المعروضة على البرلمان قبل حله.

المطلب الأول: الآثار القانونية

تجمل الآثار القانونية في انتقال سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة مع غيبة الرقابة البرلمانية على تصرفات الحكومة^(٥١). ومن المعروف أن أعمال

(٥٠) د. جهاد زهير ديب الخرازين، المرجع السابق، ص ٢٤٩.

(٥١) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، المرجع السابق، ص ٢٥.

الحكومة تعرض على البرلمان وفقاً لمبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات، فإذا كان البرلمان غير موجود، فإنّ التساؤل الذي يطرح هنا: هل تستطيع الحكومة ممارسة اختصاصاتها بشكل طبيعي وكأنّ البرلمان لم يلحقه الحل، أم أنّ هناك بعض المسائل لا يجوز للحكومة اتخاذ أي قرار بشأنها في ظل غيبة البرلمان؟

اتجه رأيي إلى أنّ الحكومة التي تقوم بحل البرلمان، تنحصر قراراتها فقط في القرارات ذات الصفة الإدارية، والتي تتجرد من أية خطورة أو مساس بالأموال السياسية، أي التي لا يمكن أن تثير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لو مارسها أثناء وجود البرلمان وحياته، مما يؤدي إلى قصر قرارها على تسيير المرافق العامة واستمرارها في تأدية عملها بانتظام وإطراد^(٥٢).

هذا ويثار التساؤل حول مصير السلطة التشريعية خلال فترة الحل، وكذلك مصير الأعمال القانونية المعروضة أمامها، الأمر الذي يستوجب تسليط الضوء على هذا الموضوع، وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التنفيذية بشأن مصيرها خلال فترة الحل فيما إذا كانت الحكومة تتمتع باختصاصات كاملة أم أنّها تتحول إلى حكومة تصريف أعمال. وهذا ما سوف نتناوله في نقطتين أساسيتين، وعلى النحو الآتي:

■ أولاً: الوضع القانوني للسلطة التشريعية عند الحل

يعتبر الأثر الطبيعي المترتب على قرار الحل، هو توقف البرلمان المنحل عن مباشرة الاختصاصات التي حوّلتها إياها الدستور. وترى معظم الدساتير تقيّد حق الحل بوجود انتخاب مجلس جديد، وأنّ يدعى للاجتماع خلال فترة زمنية محددة؛ وذلك لتلافي تعطيل الحياة النيابية. ومن هذه الدساتير، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، الذي نص في المادة (٦٤/ثانياً) على: ((وجوب أن يدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات عامة خلال مدة أقصاها ستون يوماً، وبالتالي ضمن الدستور العراقي استمرار الحياة النيابية، وتلافي حالة الفراغ التشريعي التي قد تحصل عند حل البرلمان، وما لهذا الفراغ من آثار سلبية سواء من الناحية التشريعية أم من الناحية الرقابية)). ويكون للمجلس المنتخب

(٥٢) د. عادل الططباتي، اختصاصات الحكومة المستقلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٠، ص ٣٢.

الجديد مدة تشريعية جديدة تبدأ من تاريخ انتخابه. وتعتبر هذه القاعدة أمراً منطقيًا، فالحل يمثل النهاية غير الطبيعية للمجلس، فينهي الدورة التشريعية ولا يقطعها^(٥٣).

■ ثانيًا: وضع السلطة التنفيذية بعد حل البرلمان

إنّ السؤال الذي قد يثار فيما يخص وضع السلطة التنفيذية بعد حل البرلمان يتصل باختصاصات الحكومة هل هي اختصاصات كاملة تتمتع بها خلال فترة حل البرلمان، أم أنّها تضيق فتقتصر على نطاق تصريف الأعمال الجارية والضرورية لضمان استمرارية الحياة في المرافق العامة؟

وللإجابة على هذا التساؤل، فقد تباينت مواقف الدساتير من هذه الاختصاصات، فتوزعت بين من يعطي اختصاص كامل للحكومة، وبين من يقيد عملها بتصريف الأمور الجارية لقيام الدولة^(٥٤).

إنّ الاتجاه الأول يؤيد تقليص اختصاص الحكومة بتصريف الأعمال أثناء حل البرلمان إلى دائرة المهام اليومية التي تقع على عاتق الحكومة، وحجتهم في ذلك الأسباب الآتية:

١ - يهدف حل البرلمان إلى تحقيق توازن في ميزان القوى بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فيكون سلاحًا للحكومة الدفاع عن نفسها عن طريق الاحتكام إلى هيئة الناخبين، ومن الضروري أن يكون وضع السلطين أثناء الاحتكام متساويًا. فحق الحل لا يجوز أن يعطي الحكومة وضعًا أفضل من البرلمان، فيقدر ما يؤدي الحل إلى إضعاف السلطة التشريعية (البرلمان)، يجب أن يؤدي إلى إضعاف مماثل في سلطة الحكومة، فيقتصر دورها على تصريف الأمور الجارية المتعلقة باستمرارية المرافق العامة.

(٥٣) لم يخلف هذه القاعدة سوى دستور السويد الصادر سنة ١٩٧٤ ودستور البرتغال الصادر سنة ١٩٧٦، فالجلس الجديد بموجب هذه الدساتير لا تكون له مدة تشريعية جديدة، بل تعتبر مدته متممة للمدة التشريعية للمجلس السابق، فالحل هنا يقطع المدة التشريعية ولا يوقفها.

(٥٤) د. غسان لعبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٣٢.

٢- تعتبر مسؤولية الحكومة أمام البرلمان حجر الزاوية في النظام البرلماني، فالوزارة تمارس مهامها مع وجود رقابة البرلمان عليها، والحكومة تبقى في السلطة طالما كانت تتمتع بثقة البرلمان وطالما كان البرلمان يستطيع أن يباشر رقابته عليها، أما عند حل البرلمان، فإن الحكومة تكون في وضع لا يمكن بموجبه مساءلتها سياسياً من قبل البرلمان، وعليه يجب إذاً أن تحدد مجالات عملها في تلك الفترة التي لا تثير مسؤوليتها السياسية، فتقلص اختصاصاتها إلى تصريف الأعمال اليومية أو الروتينية التي تتطلبها عملية سير المرافق العامة^(٥٥). مثال على ذلك، ما جاء به دستور فرنسا لعام ١٩٤٦ في المادة (٥٢)، والتي تقضي بأنه في حالة الحل، فإن الوزارة باستثناء رئيس المجلس ووزير الداخلية تبقى في الوظيفة لتصريف المسائل الجارية^(٥٦).

أما الاتجاه الثاني المؤيد لتمتع الحكومة بالاختصاص الكامل، يرى أن الحكومة خلال فترة حل البرلمان تتمتع باختصاصات كاملة، كما هو الحال في الظروف الاعتيادية، وأن واقعة أو قرار حل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية ليس له أي تأثير على وضع الحكومة من الناحية القانونية، واستند في ذلك على ما يلي:

١- يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن الانتخابات تعتبر بمثابة انطلاقة جديدة للحياة السياسية، ولا يمكن أن تقوم الحكومة خلال ذلك بإصدار قرارات سياسية مصيرية، فهذا الرأي يتجاهل الأسس التي يستند عليها هذا الحق، فقد يتدخل حق الحل لتجنب أزمة وزارية، ويزاد على ذلك أن هناك عدداً من الدساتير تجعل حق الحل لرئيس الجمهورية، يستخدمه بمعزل عن الحكومة، فلا يكون للانتخابات التشريعية ذات الوصف الذي أعطوها إياه، كونها بمثابة انطلاقة جديدة للحياة السياسية بالنسبة للحكومة^(٥٧).

(٥٥) د. غسان لعبي مناتي، المرجع السابق، ص ١٣٤.

(٥٦) دستور فرنسا لعام ١٩٤٦، المادة (٥٢).

(٥٧) د. غسان لعبي مناتي، المرجع السابق، ص ١٣٣.

٢- تبيّت العديد من الدساتير بأخذ أساليب مختلفة لسد الفراغ الرقابي الذي قد ينشأ نتيجة حل البرلمان، وبذلك رد أنصار هذا المبدأ ما قيل بفقدان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة أثناء الحل، بالتالي ليس هناك داعٍ لحصر اختصاصات الحكومة، ثم أنّه مع وجود البرلمان من الناحية الدستورية، فإنّ الرقابة البرلمانية لا تباشر في حالات تأجيل اجتماعات البرلمان وانتهاء الفصل التشريعية. ومن جهة أخرى ليس هناك ما يمنع البرلمان المنتخب الجديد من بسط رقابته على جميع الأعمال التي قامت بها الحكومة أثناء فترة الحل^(٥٨).

خلاصة القول، أنّ بعض الدساتير حسمت موضوع الخلاف بنصها صراحة على أنّ حل البرلمان يؤدي إلى اعتبار الحكومة بحكم المستقلة، وتباشر بتصريف الأمور الجارية إلى حين استبدالها من قبل البرلمان الجديد، وهذا ما أكدته المادة (٦٤/ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بنصها: ((يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً، ويواصل تصريف الأمور اليومية))^(٥٩).

فهذا النص حسم الخلاف باعتبار مجلس الوزراء بحكم المستقل بقوة القانون، وبقائه منوط بتصريف الأعمال اليومية لاستمرارية الدولة. عليه ليس لمجلس الوزراء القيام بأي عمل استثنائي يخرج تصريف هذه الأعمال.

المطلب الثاني: أثر الحل على الأعمال التشريعية المعروضة على البرلمان قبل حله

الواقع أنّ الأعمال التشريعية المعروضة على البرلمان قبل حله اتجهت فيها بعض الدساتير إلى أنّ هذه الأعمال تنتهي بانتهاء حياة البرلمان، فإذا حلّ البرلمان، فإنّ كافة الأعمال التي تكون معروضة عليه من قبل حله من مشروعات قوانين أو مشروع الموازنة العامة أو أسئلة أو استجوابات، تنتهي وتصبح في حكم العدم، ولا يمتد أثرها إلى

(٥٨) د. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب،

لبنان، ٢٠١٠، ص ١٥٩.

(٥٩) دستور العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٦٤/ثانياً).

البرلمان الجديد إلا إذا تم تقديمها بإجراءات جديدة أمام البرلمان الجديد المنتخب للتصويت عليها^(٦٠). لكن إذا كانت هناك بعض الأعمال التشريعية التي تمت إقرارها من أحد المجالس وكانت بحاجة إلى إقرار من المجلس الآخر، فإن الأمر يختلف، حيث اتجهت بعض النظم إلى أن هذه الأعمال تنتهي وتعتبر كأنها غير موجودة، واتجه رأي آخر إلى أنها ما دامت قد أُقرت من المجلس القديم المنحل، فإن هذه الأعمال يتم رفعها للمجلس الأعلى لاتخاذ قرار بشأنها، إما بإقرارها أو عدمه، لأنه لأولوية المجلس الجديد على هذه الأعمال التي تم إقرارها إلا إذا رأت الوزارة سحب أحد هذه المشاريع وإعادة تعديله أو مراجعته، فهنا يصبح كأنه لم يكن، ويجب تقديمه بإجراءات جديدة للمجلس الجديد^(٦١).

المطلب الثالث: موقف المشرّع العراقي من تأخر إقرار الموازنة العامة

الحقيقة أن الدساتير العراقية لم تنظم مسألة تأخر السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة باستثناء القانون الأساسي الملغى لعام ١٩٢٥، الذي عالج هذا الموضوع الذي كان واضحاً، وذلك إذا بدأت السنة المالية الجديدة ولم يصدر قانون ميزانيتها، فعلى وزير المالية أن يقدم لائحة قانونية إلى مجلس الأمة إذا كان مجتمعاً، على أن تتضمن هذه اللائحة تخصيصات مؤقتة إلى مدة لا تتجاوز الشهرين، فإذا استمر تأخر مجلس الأمة في إقرار الموازنة العامة، جاز لوزير المالية أن يقدم لائحة جديدة، وهكذا يتكرر العمل بأسلوب الموازونات المؤقتة إلى أن يفرغ مجلس الأمة من إقرار الموازنة^(٦٢).

أما في قانون الإدارة المالية النافذ، فقد اعتمد المشرّع أسلوب الموازونات الشهرية عند تأخر مجلس النواب في إقرار الموازنة العامة.

(٦٠) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص ٢٦٦.

(٦١) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص ٢٦٦.

(٦٢) نصت المادة (١٠٧) من القانون الأساسي الملغى على: ((إذا دخلت السنة المالية الجديدة قبل صدور قانون ميزانيتها، فإن كان مجلس الأمة مجتمعاً، يجب على وزير المالية أن يقدم لائحة قانونية تتضمن تخصيصات مؤقتة إلى مدة لا تتجاوز شهرين، وعند ختام مدة التخصيصات، يجوز لوزير المالية أن يقدم لائحة جديدة من هذا القبيل...)).

فقد أجاز القانون المذكور لوزير المالية أن يصادق شهرياً على أموال وحدات الإنفاق^(٦٣) ولغاية ١٢/١ من الاعتمادات الفعلية للسنة المالية المنصرمة إلى حين المصادقة على الموازنة العامة^(٦٤).

جدير بالذكر، أن المشرّع لم يجز للإدارة أن تستخدم اعتمادات الموازنة الشهرية سوى لتغطية النفقات الجارية أو الاستهلاكية، مثل رواتب الموظفين والمتقاعدين، ونفقات الأمن، وفوائد الدين العام^(٦٥).

لعل أهم ما يميز بين القانون الأساسي الملغى وقانون الإدارة المالية النافذ من حيث العمل بطريقة الموازنات الشهرية أثناء تأخر إقرار الموازنة العامة، هو أن القانون الأساسي أكثر حفاظاً على صلاحيات السلطة التشريعية المالية، لأنه لم يجز للإدارة العمل بالموازنات الشهرية إلا بعد الحصول على إذن مسبق من مجلس الأمة. وهذا ما لم يتطلبه المشرّع في قانون الإدارة المالية النافذ. كما أن مدة العمل بالموازنات الشهرية في القانون الأساسي تبلغ شهرين، ثم تجدد مرة أخرى إذا استمر تأخر السلطة التشريعية في إجازة الموازنة العامة، في حين تبلغ مدة العمل بالموازنات الشهرية المعمول بها في قانون الإدارة المالية النافذ شهر واحد، ثم تجدد مرة أخرى للمدة نفسها إذا اقتضت الحاجة ذلك.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من إيراد أهم الأفكار في موضوع إشكالية حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ من خلال التعريف بحق الحل وأسبابه، وأيضاً أسباب تأخر إقرار الموازنة العامة وأثر حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة، توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى عدة نتائج وتوصيات نقف عليها في البيان التالي:

(٦٣) وحدة الإنفاق هي وزارات الحكومة الاتحادية، والجهات الإدارية التابعة لها، والحكومات الإقليمية، والحافظات غير المنتظمة في إقليم، والبلديات التي تخصص لها الأموال في قانون الموازنة العامة الاتحادية.

- ينظر: الفقرة (٣٥) من القسم (٣) من قانون الإدارة المالية لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

(٦٤) الفقرة (٤) من القسم (٧) من قانون الإدارة المالية لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

(٦٥) د. حيدر وهاب عبود، المرجع السابق، ص ٢٦.

■ أولاً: النتائج:

- ١- لم يوضح دستور ٢٠٠٥ الإجراءات الذي تعتمده الحكومة (مجلس الوزراء) عند تأخر إقرار الموازنة العامة، هل تستمر الحكومة في العمل بالموازنة العامة للسنة السابقة أن يقدم وزير المالية مقترحاً مالياً يعمل به لفترة ريثما يصدر قانون الموازنة العامة.
- ٢- اعتبر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الوزارة مستقيلة في حال سحب الثقة من رئيس الوزراء، إلا أن الدستور والنظام الداخلي لم يضع آلية لسد الفراغ الحكومي، وكذلك لم يبين الدستور آلية سحب الثقة من مجلس الوزراء.
- ٣- افتقار العملية السياسية إلى النضج وغياب الحس الوطني في مناقشة وإقرار مشروع الموازنة العامة، الأمر الذي يجعل مناقشتها مناسبة لتصفية الحسابات السياسية والطائفية بدلاً من جعلها مناسبة لإجراء مراجعة معمقة حول الوضع الاقتصادي والأداء المالي.
- ٤- من خلال الاطلاع على الدساتير العراقية، فقد جاءت خالية من القواعد التي تعالج مشكلة تأخر السلطة التشريعية في إجازة الموازنة العامة على الرغم من أهمية المشكلة وخطورتها على مالية الدولة.

■ ثانياً: التوصيات:

- ١- يجب النص في الدستور على إجراء محدد يلزم الحكومة (السلطة التنفيذية) بالالتزام بالتاريخ المحدد وفق النصوص الدستورية بالنسبة لتقديم مشروع قانون الموازنة، وكذلك بالنسبة لتقديم مشروع قانون الحسابات الختامية، والقيام بمسؤوليتها في هذا الشأن تحت طائلة المساءلة السياسية والقانونية في حال تقديمها أو تأخير تقديمها ضمن الميعاد القانوني المقرر لذلك، من أجل إعطاء الوقت الكافي لمجلس النواب لدراسة الموازنة ومناقشتها، وفحص الحسابات الختامية وتدقيقها، لوقف إهدار المال العام أو منع اختلاسه، إذ لم يعد مقبولاً أن يقر مجلس النواب قانون الموازنة العامة دون اطلاعه على نتيجة حقيقية لتنفيذ ما تم إجازته من خلال الحسابات الختامية.
- ٢- يجب أن يقترن التصديق على اعتماد الموازونات الاثني عشرية وبموافقة مجلس النواب، ذلك أن الاكتفاء بموافقة الحكومة عليها دون الرجوع إلى هذا المجلس يعني

- قميش لدوره التشريعي والرقابي، مما يؤدي إلى عدم اهتمام الحكومة بموافقة مجلس النواب على مشروع الموازنة، مما يأتي بتداعيات خطيرة.
- ٣- يجب أن يتم حظر ممارسة الحل في أوقات معينة، بحيث يجب أن يتضمن الدستور نصاً يحظر حل البرلمان خلال فترة مناقشة مشروع الموازنة العامة.
- ٤- نقتراح تعديل المادة (٦٤) من دستور العراق وإضافة نص يجيز للسلطة التنفيذية استخدام حق الحل لمواجهة رفض البرلمان للموازنة إذ كان الرفض تعسفياً ولا يستند إلى أسس منطقية أو مبررات معقولة بل هدفه عرقلة أعمال الحكومة وتأخير تقديم الخدمات للمواطنين، وذلك أسوة بالدستور اللبناني في المادة (٦٥)، والذي أجاز للحكومة حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية في حال رده الموازنة برمتها.