

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



جامعة ال البيت

Al al-Bayt University

دور الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية
دراسة مقارنة العراق – الاردن (٢٠٠٣ - ٢٠١٤)

**The Supervisory Role of Parliament Upon Executive
Authority Acts. Comparative Study (Iraq_ Jordan)**

2003-2014

اعداد الطالب

كرار صباح عبد الواحد

الرقم الجامعي: ١٣٢٠٦٠٠٠٣٩

اشراف

الاستاذ الدكتور محمد احمد المقداد

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية

عمادة الدراسات العليا

جامعة ال البيت

الفصل الاول

٢٠١٥ - ٢٠١٦

تفويض

انا الطالب كرار صباح عبد الواحد افوض جامعة ال البيت بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات او المؤسسات او الهيئات او الاشخاص عند طلبهم حسب التعليمات النافذة في الجامعة .

التوقيع:

التاريخ:

اقرار

الرقم الجامعي: ١٣٢٠٦٠٠٠٣٩

انا الطالب: كرار صباح عبد الواحد

التخصص: العلوم السياسية

الكلية: معهد بيت الحكمة

اعلن بأنني قد التزمت بقوانين جامعة ال البيت وانظمتها وتعليماتها وقراراتها السارية المفعول المتعلقة بأعداد رسائل الماجستير والدكتوراه عندما قمت شخصيا بأعداد رسالتي بعنوان:

دور الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة العراق- الاردن
(٢٠٠٣-٢٠١٤)

وذلك بما ينسجم مع الامانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الرسائل والاطاريح العلمية . كما انني اعلن بأن رسالتي هذه غير منقولة او مستلة من رسائل او اطاريح او كتب او ابحاث او اي منشورات علمية تم نشرها او تخزينها في اي وسيلة اعلامية. وتأسسيا على ماتقدم فأنتني اتحمل المسؤولية بأنواعها كافة فيما لو تبين غير ذلك بما فيه حق مجلس العمداء في جامعة ال البيت بألغاء قرار منحي الدرجة العلمية التي حصلت عليها، وسحب شهادة التخرج مني بعد صدورها، دون ان يكون لي اي حق في التظلم او الاعتراض او الطعن بأي صورة كانت في القرار الصادر عن مجلس العمداء بهذا الصدد.

توقيع الطالب.....التاريخ / / ٢٠١٥م

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها (دور الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة العراق- الاردن ٢٠٠٣/٢٠١٤) واجيزت بتاريخ ٢٠١٥/١٠/

التوقيع

اعضاء لجنة المناقشة

.....(مشرفا ورئيسا)
.....(عضوا)
.....(عضوا)
.....(عضوا)

الاستاذ الدكتور : محمد احمد المقداد
الدكتور: صايل فلاح السرحان
الدكتور: امين علي العزام
الدكتور: خالد مفضي الدباس

الاهداء

الى من اوجب الله علي طاعتها والاحسان اليها..
الى من شهدت له الشمس بعلو كبريائه والذي العزيز..
الى نبع الحنان والعطاء والذي العزيزة ..
الى اخوتي (حيدر، مصطفى، مرتضى) الذين شاركوني الحلم حتى اصبح حقيقة
الى من تحملت غربتي شريكة حياتي زوجتي الغالية
الى قرة عيني وثمره فؤادي ابنتي الحبيبة اسنات
والى اقاربي.....اصدقائي الاحباب
الى الذين سالت دماؤهم الزكية لتروي تلك الارض حتى اخضرت بعد يياسها
شهداء العراق العظيم

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين على نعمه حمداً مداد كلماته ، وزنة عرشه، وعظمة قدرته، باسط جوده على الخلق كله، والصلاة والسلام على خاتم المرسلين وعلى ال بيته الطيبين الطاهرين واصحابه الاكرمين . لا يسعني وأنا أنجز هذه الرسالة المتواضعة إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى استاذي المشرف الاستاذ الدكتور (محمد احمد المقداد) لما بذله من جهد قيم في التوجيه والارشاد وما اسداه لي من نصائح علمية قيومة من اجل انجازها.

كما أتوجه بالشكر والتقدير إلى عميد معهد بيت الحكمة الدكتور (محمد عوض الهزايمة) والذي لم يبخل علي بالجهد أو النصيحة فلا يسعني إلا أن أدعو له بالتوفيق،

وأقدم بالشكر لأساتذتي الذين تتلمذت على أيديهم في الدراسة التحضيرية للماجستير لما لهم من عامل مؤثر وكبير في الارتقاء بنا لمستوى الباحث في مرحلة الدراسات العليا وهم كل من الدكتور صايل فلاح السرحان والأستاذ الدكتور هاني اخورشيدة والدكتور علي الشرعة والدكتور عاهد المشاقبة والدكتور امين علي العزام .

كما أتقدم بفائق الشكر والاعتزاز إلى رئيس وأعضاء اللجنة الأفاضل على قبولهم مناقشة الرسالة الذين صرفوا من وقتهم على قراءة رسالتي وبذلهم جهداً في تقديم توجيهاتهم السديدة لي .

والشكر موصول الى الذين وقفوا بجانبني في السراء والضراء وخففوا عني الم الغربة اخوتي وزملائي الاعزاء محمد عبد الكريم نوري والاخ خالد فاضل احمد إلى هؤلاء جميعا والى من فأتني ذكرهم أقدم شكري واحترامي .

المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	التفويض
ج	اقرار
د	قرار لجنة المناقشة
هـ	الاهداء
و	شكر وتقدير
ز	المحتويات
ي	الملخص باللغة العربية
١	المقدمة
٣	اهمية الدراسة
٤	اهداف الدراسة
٤	مشكلة الدراسة واسئلتها
٥	فرضيات الدراسة
٥	حدود الدراسة
٦	المتغيرات والمفاهيم الاساسية في الدراسة
٧	منهجية الدراسة
١٠	الدراسات السابقة
١٣	الفصل الاول: تمهيد حول طبيعة النظام البرلماني
١٤	المبحث الأول : طبيعة النظام البرلماني
١٥	المطلب الاول : مراحل تطور النظام البرلماني .
١٩	المطلب الثاني : خصائص النظام البرلماني

٢٤	المبحث الثاني: التعريف بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية
٢٥	المطلب الأول: تعريف السلطة التشريعية
٣١	المطلب الثاني: تعريف السلطة التنفيذية
٣٥	المبحث الثالث: مفهوم الرقابة البرلمانية واهدافها واثارها وادواتها
٣٩	المطلب الاول: اهداف الرقابة البرلمانية
٤١	المطلب الثاني: اثار الرقابة البرلمانية
٤٤	المطلب الثالث: ادوات الرقابة البرلمانية
٥٣	الفصل الثاني: السلطة التشريعية في العراق والاردن
٥٤	المبحث الأول: السلطة التشريعية في العراق
٥٥	المطلب الأول: مراحل تطور السلطة التشريعية في العراق
٦١	المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية في العراق
٧٣	المبحث الثاني: السلطة التشريعية في الاردن
٧٤	المطلب الأول: مراحل تطور السلطة التشريعية في الاردن
٨٠	المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية في الاردن
٨٨	الفصل الثالث: السلطة التنفيذية في العراق والاردن
٨٩	المبحث الأول: السلطة التنفيذية في العراق
٩٠	المطلب الاول: مراحل تطور السلطة التنفيذية في العراق
٩٥	المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية في العراق
١٠٢	المبحث الثاني: السلطة التنفيذية في الاردن
١٠٣	المطلب الاول: مراحل تطور السلطة التنفيذية في الاردن
١١٢	المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية في الاردن
١١٥	الفصل الرابع: الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في العراق والاردن (الاداء والمعوقات)
١١٦	المبحث الاول: الاداء الرقابي للبرلمان العراقي للفترة من (٢٠٠٦-٢٠١٤)

١١٧	المطلب الاول:- الاداء الرقابي للبرلمان العراقي للدورة الاولى(٢٠٠٦-٢٠١٠)
١٢٢	المطلب الثاني:- الاداء الرقابي للبرلمان العراقي للدورة الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤)
١٢٤	المبحث الثاني:- الاداء الرقابي للبرلمان الاردني للفترة من (٢٠٠٧-٢٠١٢)
١٢٤	المطلب الاول:- الاداء الرقابي للبرلمان الاردني للدورة الخامسة عشر(٢٠٠٧-٢٠١٠)
١٣١	المطلب الثاني:- الاداء الرقابي للبرلمان الاردني للدورة السادسة عشر (٢٠١٠-٢٠١٢)
١٣٦	الخاتمة
١٣٧	النتائج
١٣٩	التوصيات
١٤٠	المصادر والمراجع
١٥٢	الملخص باللغة الانكليزية

الملخص

دور الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة العراق- الاردن

٢٠١٤-٢٠٠٣

اعداد الطالب

كرار صباح عبد الواحد

الرقم الجامعي: ١٣٢٠٦٠٠٠٣٩

اشراف

الاستاذ الدكتور محمد احمد المقداد

تناولت الدراسة دور الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة (العراق- الاردن) للفترة من ٢٠١٤/٢٠٠٣، وهدفت الى التعرف على بيان الهيكل المؤسسي للمجالس التشريعية في العراق والاردن، ومدى فعالية استخدام وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية بين البلدين، ودراسة الاداء الرقابي خلال فترة الدراسة، واهم المعوقات التي واجهت الرقابة البرلمانية في العراق والاردن.

وتبرز اهمية الدراسة من خلال تسليط الضوء على الاجراءات والاساليب والطرق التي تستخدمها السلطة التشريعية (البرلمان) للرقابة على اعمال السلطة التنفيذية بصورة عامة وفي العراق والاردن على وجهه الخصوص لمحاولة الدفع باتجاه تفعيل الاطر والاجراءات التي تستخدمها البرلمانات للرقابة على اعمال السلطة التنفيذية .

وتقوم الدراسة على الفرضية الرئيسية بأن هناك علاقة ارتباطية بين دور المجالس البرلمانية في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وبين طبيعة النظام السياسي في كل من العراق والاردن.

واستناداً الى موضوع البحث وطبيعته فقد تم استخدام كل من المنهج المقارن في دراسة وتحليل اوجه الشبه والاختلاف بين التجريبتين البرلمانيتين في كل من العراق والاردن وايهما اكثر كفاءة وبيان نقاط التلاقي والاختلاف، واستخدام المنهج القانوني في دراسة ومعرفة طبيعة النظام السياسي والتنظيم الهيكلي والدستوري للمجالس التشريعية في كل من العراق والاردن، واستخدام المنهج التحليل النظمي في التعرف على حجم الاثر الذي تحدثه الرقابة البرلمانية في السياسات العامة للحكومة.

وتوصلت الدراسة الى عدة نتائج ومن اهمها أن مجلس النواب العراقي لم يكن قادراً على استخدام وسائل الرقابة البرلمانية نظراً لطبيعة النظام السياسي وتكوين المجلس حزبياً وطائفياً والظروف التي رافقت عملية التغير التي مر بها العراق. أما مجلس النواب الأردني على الرغم من تداخل الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومحاولة السلطة التنفيذية التأثير المباشر وغير المباشر على دور السلطة التشريعية الرقابية، إلا أنها استطاعت في كثير من الأحيان استخدام أدوات الرقابة السياسية في كبح جماح السلطة التنفيذية ومساءلتها واستجوابها وتعميق الدور الرقابي والتشريعي ومحاولة إضفاء حاله من التوازن بين السلطتين.

ومن خلال هذه الدراسة تم وضع عدد من التوصيات ومن اهمها فيما يخص العراق هو التغلب على مسألة المحاصصة الطائفية والقومية في تشكيل الكتل البرلمانية لما لها من آثار مدمرة ومعتلة لجوهر المهمة التي يقوم بها البرلمان. فقد أدى ذلك إلى غياب دور المعارضة التي تُعد ركن أساسي من أركان النظام السياسي الناجح، أما فيما يخص الاردن هو إعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق التوازن بينهما ويضمن الاستقرار .

الإطار العام للدراسة

المقدمة

يعد مفهوم الرقابة البرلمانية من المفاهيم الأساسية والمهمة في الحياة البرلمانية فهي تمثل إحدى المهام الأساسية للمجالس النيابية إلى جانب الوظيفة الرئيسية لها وهي التشريع. والرقابة البرلمانية تعني خضوع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان فيتابع أعمال السلطة التنفيذية فيدرسها ويقيمها ويتأكد من مدى مطابقتها للقواعد والقوانين النافذة ومدى ملاءمتها للواقع والظروف المعاصرة وهو بالتالي إما أن يؤيدها أو أن يحاسبها وتتولى الدساتير مهمة تحديد أساليب الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية والتي تختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي في كل بلد وتبدو الرقابة البرلمانية واضحة وجلية في النظام البرلماني وذلك لأنه يقوم على أساس المسؤولية التضامنية والشخصية للوزارة. وبهذا فإن الرقابة البرلمانية ضرورة لازمة لأنها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية. فهي تمارس باسم الأمة مصدر كل السلطات، فمن حق الشعب أن يراقب أعمال السلطات وفقاً لما يقرره الدستور وأن حاجة المجتمع للسلطة ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها رغم ما يصاحبها من أمر ونهي. لقد كانت المسائل المعنية بالسياسة الداخلية والخارجية المتصلة بالدولة من اهتمامات السلطة التنفيذية ومع التطور الذي لحق بالسياسة المعاصرة، أصبحت هنالك مؤسسات أخرى تشارك السلطة التنفيذية مسؤوليات الحكم، ومن أهم تلك المؤسسات (البرلمان). فالبرلمان يشارك في السلطة من خلال قيامه بمهمتي التشريع والرقابة معاً.

وتهدف الرقابة البرلمانية الى الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة سواء ماتعلق منها بالقوانين او القرارات او ما تعلق بالسياسة العامة وتطبيق المنهاج السياسي للحكومة من خلال فحص الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية بمختلف اجهزتها والتأكد من سلامة التنفيذ ومدى مشروعيته او الخطا في تطبيق القانون والسياسة العامة للدولة او مدى ملاءمتها لما اختطته السلطة التنفيذية من سياسة في تحقيق الاهداف العليا للبلاد.

من هنا جاءت فكرة الدراسة لمعرفة مفهوم وماهية الرقابة والوقوف على مدى استخدام وسائل الرقابة البرلمانية في مجلس النواب العراقي، ومجلس النواب الأردني، ومعرفة تركيبية السلطتين في العراق والأردن من الناحية الدستورية ونوعية الوسائل التي تستخدمها لممارسة دورها الرقابي وطبيعة تلك الوسائل قانونياً وشكلياً، ومعرفة مدى الفصل بين تلك السلطات في النظامين وأثر استخدام تلك الوسائل على عمل السلطة التنفيذية ومدى استجابة السلطة التنفيذية لها. ومعرفة أوجه الشبه والمغايرة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق والاردن .

١-١ أهمية الدراسة

تبرز أهمية البحث من ناحيتين:

١- الأهمية العلمية النظرية:

تبرز الأهمية العلمية للبحث من خلال تسليط الضوء على الإجراءات والأساليب والطرق التي تستخدمها السلطات التشريعية (البرلمان) للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية لما للرقابة الدور الرئيسي في تصحيح مسارات العمل التنفيذي، وكذلك المساهمة في تطوير الدراسات والبحوث الخاصة بدراسة البرلمانات ومساعدة الباحثين والأكاديميين والمهتمين بالموضوع ، فالرقابة البرلمانية بالنسبة لأي نظام ديمقراطي يعتبر محور اساسي كون هذه الرقابة تعمل على تصحيح المسار الديمقراطي والحيلولة دون استبداد الحكام بالسلطة لذلك تنبع أهمية الرقابة البرلمانية من دورها المحوري في ترشيد عمل السلطة التنفيذية.

٢- الأهمية العملية (التطبيقية):

تبرز من خلال محاولة الدفع باتجاه تفعيل الأطر والإجراءات التي تستخدمها البرلمانات المتمثلة بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتطويرها تحقيقاً للفصل المرن بين السلطات وتحقيق مبدأ سيادة القانون وتصويب أعمال السلطة التنفيذية لأن غياب دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية سيؤدي إلى تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وبالتالي تنعدم القدرة الرادعة للسلطة التنفيذية.

٢-١ أهداف الدراسة

تسعى الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

- ١- بيان الهيكل المؤسسي للمجالس التشريعية في العراق والأردن.
- ٢- توضيح طبيعة الإجراءات القانونية والدستورية للرقابة البرلمانية في المجالس التشريعية في العراق والأردن.
- ٣- بيان أثر وفعالية استخدام وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في العراق والأردن.
- ٤- بيان نقاط التلاقح والافتراق في التجربتين الأردنية والعراقية واي الانظمة اكثر كفاءة .

٣-١ مشكلة الدراسة واسئلتها

تعد الرقابة البرلمانية عملاً من أعمال السلطة التشريعية تمارسه وفقاً لوسائل معينة ومحددة وذات إطار مرسوم وفقاً لاحكام الدساتير للبلدان فانها تختلف من نظام سياسي الى اخر فقد تكون ضيقة الى حد ما في ظل الانظمة الديكتاتورية او معدومة بسبب عدم رغبة رئيس او ملك الدولة التعقيب على تصرفاته او تكون واسعة بشكل كبير في ظل الانظمة الديمقراطية لذلك تكمن مشكلة الدراسة في تحديد ماهية الرقابة البرلمانية، وتحديد الأساليب والوسائل والأدوات التي يمكن من خلالها معرفة مدى استخدامها فعلياً لا مجرد نصوص قانونية معطلة. فالسؤال المحوري هو:

- هل للرقابة البرلمانية دور على أعمال السلطة التنفيذية في العراق والأردن كحالة دراسة مقارنة؟

ويتفرع عن السؤال المحوري الأسئلة الفرعية التالية:

- ١- ما هي طبيعة الهياكل المؤسسية والدستورية للمجالس التشريعية في العراق والأردن.
- ٢- ما هي طبيعة الإجراءات القانونية والدستورية التي تمكن السلطات التشريعية في العراق والأردن من ممارسة أعمالها بالصورة الصحيحة.
- ٣- ما دور الانسجام المجتمعي في الدولة على أعمال الرقابة البرلمانية تجاه السلطة التنفيذية

٤-١ فرضية الدراسة

بناء على المشكلة وتسأولاتها تقوم الدراسة على الفرضية الرئيسية التالية :-

هناك علاقة ارتباطية بين دور المجالس البرلمانية في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية

وبين استقرار النظام السياسي في كل من العراق والاردن.

وينبثق عن الفرضية الرئيسية عددة فرضيات فرعية ونذكر ابرزها

١- هناك علاقة ارتباطية بين دور البنى القانونية في تفعيل الرقابة البرلمانية تجاه اعمال

السلطة التنفيذية في العراق مقارنة بالاردن

٢- هناك علاقة ارتباطية بين تفاوت الاستقرار السياسي بين العراق والاردن وبين دور

الاعمال الرقابية للمجالس البرلمانية

٣- هناك علاقة سلبية بين طبيعة المؤثرات الاثنية والطائفية في العراق على فاعلية الدور

الرقابي للمجالس التشريعية منذ ٢٠٠٥- ٢٠١٤

٥-١ حدود الدراسة

- **الحدود الزمنية:** أما تبرير المدة الزمنية من ٢٠٠٣ كونها الفترة التي شهدت فيها تغيير

النظام السياسي في العراق ولكن لم يتم تشكيل البرلمان العراقي الا بعد إقرار الدستور

العراقي في سنة ٢٠٠٥ وانتخاب مجلس تشريعي عراقي كأول تجربة دستورية حقيقية. أما

ما يخص الأردن لم يتم التطرق الى مجلس النواب الاردني الرابع عشر كونه لم يتم تشكيل

البرلمان في العراق الا بعد سنة ٢٠٠٥ فكان من الأنسب دراسة المجلس ١٥ و ١٦ لأنها

واكبت نفس الفترة الزمنية تقريباً التي ظهر فيها مجلس النواب العراقي. أما اختيار ٢٠١٤

فإنها المدة التي يمكن من خلالها الحصول على المعلومات الموضوعية الخاصة بالدراسة.

- **الحدود المكانية:** رأى الباحث أن تكون دراسته محصورة في مجلس النواب العراقي،

ومجلس النواب الأردني فقط

٦-١ المتغيرات والمفاهيم الأساسية في الدراسة

تبرز من خلال الدراسة المتغيرات التالية:

- **المتغير المستقل:** ويتمثل في الرقابة البرلمانية.
 - **المتغير التابع:** ويتمثل في اعمال السلطة التنفيذية.
- وسيشعر الباحث في تعريف المتغيرات اسماً وإجراءً.
- **المتغير المستقل: الرقابة البرلمانية:**
 - **الرقابة:** تعريف (اسمي / لغوي): للرقابة معاني كثيرة منها:
 - ١- الحفظ من أسماء الله الرقيب الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء.
 - ٢- وتأتي الرقابة بمعنى الإنتظار ومنه قوله تعالى: "ولم ترقب قولي"; أي لم تنتظر قولي.
 - ٣- ومن معانيها الحارس أو رقيب القوم الذي يشرف على مرقبه ليحرسهم، وهذه معاني كلها قريبة من بعضها البعض إذ تؤدي في النهاية إلى حفظ الشيء مثله مثل الحارس إنما يقوم بالحراسة لكي يحفظ ما كلف بحراسته.
 - **التعريف الإجرائي:** رقابة البرلمان على اعمال السلطة التنفيذية من خلال الصلاحيات المخولة في الدستور وفق المؤشرات التالية:
 - ١- استخدام حق الإستجواب
 - ٢- استخدام حق السؤال
 - ٣- استخدام حق المناقشة
 - ٤- استخدام حق طلب التحقيق

- المتغير التابع: اعمال السلطة التنفيذية:

- لغويًا:-وهي السلطة التي تقوم بمهمة تنفيذ مختلف التشريعات او القوانين التي تضعها السلطة التشريعية كما انها تتولى رسم ووضع الاهداف العامة والسياسات اللازمة لانجازها والعمل على تنفيذ هذه السياسات بعد ان يتم المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية في الحالات والامور التي يعتبر ذلك مطلوباً وحسب ما هو موضح ومحدد في الدستور واي خلاف في هذا الشأن تكون فرصة لظهور دور السلطة القضائية للفصل فيه بين السلطتين
- اجرائياً: سنتناول في تعريفنا السلطة التنفيذية في النظام البرلماني كونه موضوع دراستنا ، حيث تتكون من جهازين متميزين عن بعضهما البعض وهما رئيس دولة والوزارة ، فرئيس الدولة هو الطرف الاول في السلطة التنفيذية سواء كان ملكا او رئيسا للجمهورية ويكون دوره محدود بالمقارنة بدوره في النظام الرئاسي ،اما الوزارة فهي الطرف الثاني في السلطة التنفيذية والمحور الفعال المسؤول في هذا الميدان سواء كانت مسؤولية تضامنية لهيئة الوزارة بكاملها ، او مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حدة.

٧-١ منهجية الدراسة

نظراً لطبيعة الموضوع ومشكلة البحث وأهدافه وتساؤلاته ومحاولة الإجابة عن التساؤلات، رأى الباحث أن من الأنسب استخدام المنهج المقارن والمنهج المؤسسي ومنهج تحليل النظم من خلال تحليل هيكلية السلطة التشريعية، والوسائل والأدوات التي تستخدمها في مزاوله اختصاصاتها ورقابتها على اعمال السلطة التنفيذية

١- **المنهج المقارن:** وهو المنهج الذي يعتمد على المقارنة في دراسة الظاهرة حيث يبرز أوجه الشبه والاختلاف فيما بين ظاهرتين أو أكثر، وهو اصطلاح عام يشير الى اجراءات تهدف الى توضيح وتصنيف عوامل السببية في ظهور ظواهر معينة وتطورها، وكذلك انماط العلاقة المتبادلة في داخل هذه الظواهر بينها وبين بعضها البعض، وذلك بواسطة توضيح التشابهات والاختلافات التي تبينها الظواهر التي تعد من نواح مختلفة قابلة للمقارنة (علي عاطف، ٢٠٠٦، ص ١٣٢)

ومن اصحاب هذا المنهج هو اميل دور كهايمهم وماكس فيبر و الكسندر فون همبولدت ويهدف هذا المنهج الى

- تحديد أوجه الشبه والاختلاف، وهي من بين السمات الأساسية للمنهج المقارن، وتساعد على معرفة أوجه التشابه والاختلاف، ويسمح بتحديد مستوى الاحتكاك والانتفاع
 - يسمح بمعرفة الإيجابيات والسلبيات في الظواهر والنماذج المدروسة.
 - يسمح بمعرفة قواعد تطور المجتمعات وانتقالها من مرحلة بدائية إلى مراحل متقدمة
- ويميل الباحث لاستخدام منهج المقارن في دراسة وتحليل اوجه التشابه والاختلاف بين التجريبتين البرلمانيتين في كل من العراق والاردن وايهما اكثر كفاءة وبيان نقاط التلاقي والافتراق .

٢- **المنهج القانوني:-** وهو منهج دراسة النظم السياسية فيركز على المؤسسات السياسية المكونة لهذه النظم (التشريعية والتنفيذية) والساتير التي تستند اليها وما تحتوي عليه من قواعد قانونية منظمة ، ويهتم هذا المنهج بالنظم السياسية كوحدات تشكل محور التحليل والدراسة وهذا المنهج ظهر بوضوح في كتابات ارسطو فنظام الدولة الدستوري يعتبر عند الكثيرين من علماء السياسة مدخلا اساسيا لدراسة الدولة فالمجتمع السياسي عند هؤلاء

العلماء عبارة عن مجموعة من الحقوق في مقابل مجموعة من الواجبات وقد اعتمدت هذه الدراسة على المنهج القانوني في دراسة ومعرفة طبيعة النظام السياسي والتنظيم الهيكلي والدستوري للمجالس التشريعية في كل من العراق والاردن

٣- **منهج تحليل النظم** :- يعتبر هذا المنهج من اكثر المناهج استخداما في دراسة النشاط السياسي ويقوم هذا المنهج على دراسة مفهوم النظام كوحدة التحليل الرئيسية وعرفوا النظام بانه مجموعة من العناصر المرتبطة والمتفاعلة اي مجموعة من العناصر التي ترتبط فيما بينها وظيفيا بشكل منتظم بما يتضمنه ذلك من تفاعل واعتماد متبادل وهكذا فان اي ظاهرة يمكن معالجتها كنظام اي ككل مركب من عدة اجزاء يرتبط كل منها بغيرها ويؤثر فيه ويتأثر به وبهذا المعنى يمكن دراسة الحياة السياسية كنظام. فالتفاعلات السياسية في اي مجتمع تشكل نظاما للسلوك ، ويعتبر ديفيد ايستون من ابرز المفكرين السياسيين المعاصرين الذين ساهموا بشكل واسع في مجال تحليل النظم السياسية فقد قدم اطار لتحليل النظام السياسي يرى فيه دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي تبتدأ بالمدخلات وتنتهي بالمرجات مع قيام عملية التغذية الراجعة بالربط بين المدخلات والمرجات وتم توظيف هذا المنهج في البحث للتعرف على حجم الاثر الذي تحدثه الرقابة البرلمانية في السياسات العامة للحكومة . (نويري محمد، ٢٠٠٩، ص١)

٨-١ الدراسات السابقة

لقد أمكن الاطلاع على بعض الدراسات السابقة، ومنها:

١- سحر كامل خليل، ٢٠١٤، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥ (الواقع وفاق المستقبل):

تناولت الدراسة السلطة التشريعية في النظام السياسي العراقي في ظل النظام البرلماني المطبق في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، وذلك من خلال البحث في ماهية السلطة التشريعية بأعتبارها من اهم السلطات في الدولة ، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين اي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد، والبحث في طرق تشكيلها واختصاصاتها، اضافة الى بحث واقع عمل هذه السلطة ومارافتها من اشكالات عدة سواء كانت سياسية ام دستورية ام ثقافية ام اجتماعية، والاهم السياسية التي اثرت بصورة مباشرة على طبيعة النظام السياسي وعلى عمل السلطات في هذا النظام وخاصة السلطة التشريعية ، الامر الذي ادى الى قيام عدة معوقات انعكست بدورها على مجمل العملية السياسية في العراق ، وتناولت الدراسة مستقبل السلطة التشريعية بموجب دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥

٢- فاطمة سلومي، ٢٠١٢، دراسة عن الانتخابات البرلمانية العراقية ٢٠٠٣-٢٠١٠

تناولت الدراسة الانتخابات البرلمانية العراقية ٢٠٠٣-٢٠١٠ ومشروعيتها مابين فيها سلطة الاحتلال الامريكي وتشكيل الجمعية الوطنية ودورها في تشريع القوانين. لذلك سلطت الدراسة الضوء على عملية التغيير التي بدأت عام ٢٠٠٣ بعد سقوط النظام السابق لتأتي هذه المرحلة التي جرت وفق عملية التحول السياسي ودخول العراق في ممارسة ديمقراطية جديدة ما بين انتخابات عام ٢٠٠٥ و عام ٢٠١٠ التي تغير فيها الحال . على الرغم من الخلافات على النتائج بين القوائم الفائزة واقبال المواطنين على صناديق الاقتراع ليطم تعزيز هذه التجربة بالاسلوب السلمي لمواجهة الاحتلال الامريكي، فأن المرحلة التي مر بها العراق منذ ٢٠٠٣ الى ٢٠١٠ هي بحد ذاتها مرحلة تغير على مستوى العملية السياسية ، وخوض هذه الانتخابات التي تعددت فيها المشاركة الحزبية المتمثلة بالاحزاب

٣- فيصل شطناوي، ٢٠١١، دراسة وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩

حيث بينت هذه الدراسة ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وأهميتها في منع تجاوز الإدارة في ممارسة اختصاصاتها، ومراقبة الأعمال غير المشروعة من قبل الحكومة، كما تناولت وسائل الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني وهي السؤال، والاستجواب، والتحقيق البرلماني، وطلبات المناقشة العامة، والاقتراح برغبة، والعرائض والشكاوى ودورها جميعاً في الرقابة والمحاسبة. هذه الوسائل التي تؤدي في مجملها إلى تحقيق هدف واحد هو رقابة نشاط الحكومة، وما يمكن أن يترتب عن ذلك من تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في حالة خروجها عن تنفيذ سياستها العامة التي وافق عليها البرلمان مسبقاً. وتناولت الدراسة معوقات الرقابة البرلمانية ومعرفة أسبابها واقتراح الحلول القانونية والإدارية للحد منها أو منعها حتى تكون رقابة فعالة

٤- تغريد علي، ٢٠١٠، دراسة حول رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة: دراسة في السؤال البرلماني".

تناولت الدراسة السؤال البرلماني حيث يعتبر من إحدى الأدوات الرقابية التي يمارسها البرلمان على النشاط الحكومي بكافة صورته وأنشطته، إذ تكفل الأسئلة البرلمانية رقابة فعالة على العمل الحكومي مما يؤدي إلى الكشف عن الكثير من التجاوزات والممارسات التي تقع من الوزارات المختلفة وتسليط الأضواء عليها في هدف دفع الوزراء المختصين للتحرك نحو معالجة أوجه القصور بأداء وزاراتهم، وهدفت الدراسة إلى بيان مسار ومدى اهتمام المشرع في الدستور العراقي النافذ والنظام الداخلي لمجلس النواب في تنظيم حق السؤال البرلماني كأحد الوسائل الرقابية للمجلس. وتناولت الدراسة أيضاً النصوص القانونية التي تتعلق بحق السؤال ومحاولة تقويم هذه النصوص من أجل إيجاد نصوص تنظم حق السؤال مما يكفل ممارسته بصورة دقيقة ومؤثرة

٥- حنان القيسي، ٢٠١٠، دراسة حول رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة"دراسة في الاستجواب البرلماني"

تناولت الدراسة احدى خاصيات البرلمانية التي تفرقها عن الانظمة الرئاسية والمجلسية ، وهي حق الرقابة السياسية البرلمانية على اعمال الحكومة مجتمعة او على الوزراء منفردين، وكل ذلك يأتي من ضمن قاعدة التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بغية تحقيق التوازن بينهما. ويعتبر استجواب الوزراء وسحب الثقة منهم من الادوات الدستورية الهامة التي بواسطتها يستطيع النواب القيام بمهمة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، حيث يتمكن النواب من مسألة الوزراء عن المخالفات القانونية والادارية التي تقع منهم اثناء تأديتهم لوظائفهم .

٦- نعيمة عصام احمد الدويك ، ٢٠٠٧، بعنوان " الدور الرقابي لمجلس النواب الرابع عشر واثره على الاداء الحكومي في الاردن (٢٠٠٣-٢٠٠٦)"

تتلخص الدراسة حول الدور الرقابي لمجلس النواب الرابع عشر واثره على الاداء الحكومي ، والمعوقات التي واجهت هذا المجلس لذلك حلت الدراسة الوسائل الرقابية التي استخدمها المجلس من خلال جداول ترصد اعداد هذه الوسائل، ومن ثم مقارنة مجلس النواب الرابع عشر بمجلس النواب الثالث عشر ومجلس النواب الثاني عشر ، حيث تقارن الوسائل الرقابية المستخدمة في المجالس الثلاث في دوراتها الثلاثة، ومعرفة دور اللجان والكتل البرلمانية في تفعيل دوره الرقابي وبينت الدراسة ان الدور الرقابي لمجلس النواب الرابع عشر كان ضعيفا ويرجع السبب الى وجود معوقات اعاقت عمل المجلس واثرت على ادائه الرقابي ، ولعل ضعف الاداء الرقابي لهذا المجلس خصوصا اذا ما قورن بالاداء التشريعي عائد اساسا الى عدم كون وسائل الرقابة المتبعة ذات جدوى.

ومن خلال ماتناولناه من دراسات سابقة فأن دراستي تختلف عن هذه الدراسات كونها تناولت دور الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية كحالة دراسة مقارنة بين العراق والاردن للفترة من ٢٠٠٣-٢٠١٤ من خلال دراسة دور مجلس النواب العراقي على اداء الحكومة في الدورات النيابية للفترة من (٢٠٠٦-٢٠١٤) ودور مجلس النواب الاردني للفترة من (٢٠٠٧-٢٠١٢) ومعرفة تركيبة السلطتين التشريعية والتنفيذية من الناحية الدستورية في كل من العراق والاردن ونوعية الوسائل التي تستخدمها لممارسة دورها الرقابي وطبيعة تلك الوسائل قانونيا وشكليا

الفصل الاول

تمهيد حول طبيعة النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات على كفالة التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومن ثم فهو يفترض المساواة بينهما فلا تسيطر او تطغى احدهما على الاخرى . وعلى هذا النحو يعتبر النظام البرلماني هو المثال النموذجي المعبر عن المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات كما تصوره مونتسكيو : فصل بين السلطات مع وجود قدر من التعاون بينهما وقيام قدر من الرقابة المتبادلة في ذات الوقت: (شيحا ابراهيم، ١٩٩٨، ص ٢٨٧) .

وتأسيساً على طبيعة النظام البرلماني القائمة على التوازن والتأثير المتبادل، لا بد وأن يكون هناك نوع من الاستمرارية لكل منهما في تولي الصلاحيات المخولة لها دستورياً، وإلا أدى ذلك إلى غياب التوازن بغياب أحد كفتي الميزان وهما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وإذا كان غياب السلطة التنفيذية غير متصور، فإن الأمر بالنسبة للسلطة التشريعية كثيراً ما يحدث سواءً بانتهاء مدة ولايتها الدستورية أو حلها قبل نهاية هذه المدة، كما يمكن تصورها في الفترة الفاصلة ما بين الفصول التشريعية أي أثناء العطل البرلمانية.(الحسبان عيد، ٢٠٠٦، ص ٨٦).

وتعتبر بريطانيا مهد النظام البرلماني وموطن نشاته وقد انتقل منها الى معظم دول اوربا الغربية باستثناء سويسرا ذات النظام المجلسي . كما اخذت بالنظام البرلماني العديد من الدول الاوروبية والاسيوية والافريقية كبلجيكا وهولندا والهند والمغرب والاردن .

ثم سوف نتاول في هذا الفصل ثلاثة مباحث :

المبحث الاول:- طبيعة النظام البرلماني

المبحث الثاني :- التعريف بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

المبحث الثالث:- مفهوم الرقابة البرلمانية واهدافها واثارها وادواتها

المبحث الاول :- طبيعة النظام البرلماني

قد عرف الفقه النظام البرلماني بانه "نظام يهدف الى اقامة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لاتطغى او تسيطر احدهما على الاخرى وعرفه اخرون بانه " نظام يقوم على اساس الفصل بين السلطات فصلا مشريا بروح التعاون" وهذا جوهر النظام البرلماني فان لم يتحقق هذا الفصل مع التعاون لم يكن النظام برلمانيا رغم وجود البرلمان ،فروح التوازن والتعاون هي جوهر النظام البرلماني ويرى "بيردو" ان من ايسر الامور ان يتحقق ذلك التوازن والتعاون على الورق ولكن الامر ليس بمثل هذا اليسر عند التطبيق اي في الحياة السياسية لان المطلوب انما هو اجراء ذلك التوازن والتعاون بين هيئات ثلاث وهي البرلمان ،رئيس الدولة، الوزارة (الطهراوي هاني، ٢٠١١، ص٢٤٩).

ولايتقيد النظام البرلماني بشكل الدولة فقد يكون قائما في دولة ملكية كإنجلترا والاردن وقد يكون قائما في دولة جمهورية كفرنسا (قبل دستور سنة ١٩٥٨). رغم اقرارنا بحدوث تعديلات هامة على النظامين الفرنسي والمصري باتجاه تعزيزات سلطات رئيس الجمهورية على حساب البرلمان .ويتولى البرلمان في هذا النظام مهام السلطة التشريعية ،اما السلطة التنفيذية فهي من اختصاص رئيس واحد سواء كان ملكا او رئيس جمهورية وتصدر جميع الاعمال التنفيذية باسم هذا الرئيس ولكن بعد ان يناقشها ويقرها مجلس الوزراء (صبري السيد، ١٩٤٩، ص١٨٤).

وسوف تناول في هذا المبحث مطلبين:

المطلب الاول :- مراحل تطور النظام البرلماني

تعد بريطانيا مهد النظام البرلماني وفيها نشأ وتطورت أصوله النظرية والعملية ، إذ كان للصراع بين الملكية والبرلمان في انكلترا والذي دام أربعة قرون أثره في بزوغ هذا النظام ، والذي نتج عنه الإقرار بالحريات العامة والحقوق الفردية ، والذي بدوره عمل على تعزيز وضع البرلمان في المملكة و غرس بذوره في مؤسساتها ، لجعله المحور الذي يدور حوله حياتها العامة . ومنذ ظهور هذا الدور للبرلمان اتخذ شكلاً لا يمكن فهمه الا من طريق إعادته إلى إطاره الذي تكون نتيجة ظروف دفعته إلى التكوين ، أصبح النظام البرلماني أحد الأنظمة السياسية المصنفة في القانون الدستوري . ولقد بدأت مراحل هذا النظام في أواخر القرن السابع عشر وانتهت بجعل البرلمان الممثل الاوحد لإرادة الشعب، فمن الملكية الوراثية سلطة رمزية وغير مسؤولة تتولى ولا تحكم ، تجاوزها حكومة منبثقة من البرلمان ومسؤولة أمامه ، وتمارس باسم الملك سلطان الحكم في الدولة . فكان ولادة هذا النظام في انكلترا الذي تطور وتوسع بصلاحياته إلى أن وصل في مطلع التاريخ العصري ليؤدي دوره الحاسم في تحول الأوضاع الدستورية ، وخاصة في الثورتين المتتاليتين في القرن السابع عشر ، والذي تولى البرلمان الدفة في قيادة المقاومة في وجه ستيوارت ، والتي بسقوطه انطلقت شرارتها الأولى التي مهدت ظروفها الطارئة إلى نشأة البرلمانية. (عبد الواحد فاطمة ، ٢٠١٤، ص٩)

كانت نشأة النظام البرلماني في انجلترا نتيجة تطور تاريخي طويل، وثمره احداث وظروف سياسية خاصة بانجلترا، وظروف اجتماعية خاصة بالشعب الانجليزي. لقد نشأ النظام البرلماني في خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، واكتملت اركانه على اساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من وزارة مسؤولة امام البرلمان وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان ، مع وجود قدر كبير من التعاون بينهما في القرن التاسع عشر (بسيوني عبد الغني، ١٩٩٢، ص٢٩٨)

نشا النظام البرلماني في انكلترا وتطور خلال قرون عديدة فقد كان الملوك هناك يحكمون حكما مطلقا والى جانبهم مايدعي بالمجلس الكبير وهو مجلس يضم النبلاء وكبار رجال الدين يستشيرهم الملك ان شاء في قضايا معينة ، الى ان حصل خلاف كبير بين الملك جون واعضاء المجلس الكبير مما ادى الى نشوب حرب بين جيوش الطرفين انتصرت في نهايتها جيوس النبلاء على الملك وفرض المجلس الكبير (العهد الاعظم او مايعرف بالمكنا كارتا) على الملك جون عام ١٢١٥ ، وتكوين وثيقة من ٦٣ مادة تتعلق بحماية حقوق الاقطاعيين من اعتداءات

الملكية ، وتأمين حرية الكنيسة، واحترام حريات المدن والحرية الاقتصادية للتجارة والتزام النزاهة والعدالة في القضاء والادارة ، والغاء الضرائب الاستثنائية المستحدثة وعدم فرض ضريبة الا بموافقة المجلس الكبير المكون من ولاية الملك والذي اصبح فيما بعد يحمل اسم البرلمان ويتالف من مجلسين . واشترطت الوثيقة تشكيل لجنة من (٢٥) بارونا مهمتهما مراقبة تنفيذ احكامها ويمكن عد ذلك نواة للرقابة الدستورية على القوانين (المجذوب محمد، ٢٠٠٠، ص١٠٠) .

وبموجب هذه الوثيقة وافق الملك على استشارة المجلس وان يكون له دور في الامور العامة وخاصة مايتعلق منها بقانون الضرائب واستمر هذا الحال الى عام ١٢٥٦ حيث طلب الملك انتخاب عضوين عن كل مدينة انكليزية يحضرون اجتماعات ومناقشات المجلس الكبير ويتمتعون بالاختصاصات نفسها التي يتمتع بها اعضاء من النبلاء الذين يحصلون على عضوية المجلس بالتعيين من قبل الملك او بالوراثة . وبعد فترة من الزمن رفض النبلاء الجلوس مع ممثلي المدن في مجلس واحد فاخذ ممثلو المدن يعقدون اجتماعاتهم منذ عام ١٣٥١ في قاعة منفصلة ثم قرروا عام ١٣٧٧ انتخاب رئيس لهم لادارة الجلسات والتحدث باسمهم امام الملك ومنذ انفصال الاعضاء المنتخبين عن النبلاء المعينين اصبح البرلمان الانكليزي مكانا من مجلسين عرف الاول باسم مجلس اللوردات والثاني المنتخب باسم مجلس العموم . وكانت اختصاصات المجلسين متساوية حتى عام ١٩١١ حيث تم تقليص الصلاحيات التشريعية لمجلس اللوردات واصبح ملزما بالموافقة على جميع القوانين التي يقرها مجلس العموم خلال عامين والا فتصبح نافذة من دون موافقته، وفي عام ١٩٤٩ تم تقليص المدة الى سنة واحدة فقط (جواد صالح، ١٩٩٠، ص٣٢)

ان النظام البرلماني ليس نتاج نظرية مسبقة لانتاج تطور تاريخي تم في انكلترا في بادى الامر وقد في الدول الاوربية الاخرى فسمح بالانتقال من الملكية الاوتوقراطية الى النظام البرلماني الحديث . لقد مر النظام البرلماني بتطورات عديدة كانت موازية ومتناغمة مع تطور التاريخ السياسي لبريطانيا نفسها فمن الملكية المطلقة في العصور الوسطى الى الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر الى النظام البرلماني الذي اخذ صورته الكاملة في القرن التاسع عشر.

فبعد ان كان الملوك في العصور الوسطى يتمتعون بسلطات مطلقة اخذت هذه السلطات تنكمش قليلا حتى تضاءلت تماما واصبحت مجرد اسمية او رمزية وكان التطور الاخير نتيجة تقرير المسؤولية الوزارية امام البرلمان وانتقال سلطات الملك اليهم وفي ظل حكومة اسرة "هانوج" التي وليت عرش بريطانيا من سنة ١٧١٤ الى سنة ١٨٧٣ والتي عجز ملوكها عن مباشرة سلطاتهم واضطروا لاسباب مختلفة ان يتركوها بيد الوزراء (بدوي ثروت، ١٩٧٥، ص٢٩٣) .

ومنذ القرن التاسع عشر اصبح الملوك يقتصر على اختيار لجنة محدودة من المجلس المخصوص ، ان تلك اللجنة محدودة العدد ، واكثر فاعلية ولها القدرة على مساعدة الملك في تصريف امور الدولة المتزايدة من المجلس المخصوص كبير العدد. وتلك اللجنة هي اصل ومنشا فكرة الوزارة في النظام البرلماني كما سيبين التطور اللاحق ولكن اللجنة المذكورة كانت اختصاصاتها استشارية محضة. ولم تتحول هذه اللجنة الى الوزارة التي تتولى ممارسة السلطة الفعلية طبقا للنظام البرلماني الا فيما بعد ، حين بدا يستقر النظام النيابي وينتزع مجلس العموم ومجلس اللوردات السلطة التشريعية من الملك (عبد الوهاب محمد ، ١٩٩٣، ص٣٣٦) .

وهكذا فكرة الوزارة المسؤولة سياسيا امام البرلمان وهي من المميزات الجوهرية للنظام البرلماني

ويمكن من الناحية التاريخية ان نقول ان البرلمانية مرت بمراحل ثلاث:

- ١- البرلمانية المزدوجة المتوازية : وهي التي سادت في ظل الملكيات غير المطلقة . كان الحكم مقسما بين قطبين سياسيين هامين هما رئيس الدولة والبرلمان ، وكان التوازن هو السمة الغالبة على العلاقة بين هذين القطبين وهذه هي البرلمانية التي سادت في انجلترا قبل حكم فيكتوريا وفي ظل ملكية يوليوس في فرنسا
- ٢- البرلمانية المصحوبة بالمسؤولية الوزارية : وهي التي تحددت معالمها بعد الحرب العالمية الاولى . وفي ظل هذه البرلمانية كانت السلطة مركزة في يد البرلمان الذي يؤدي اهم دور في الحياة السياسية وهذا الدور يكتسب اهمية من ان الحكومة كانت تابعة من البرلمان . فالاغلبية البرلمانية هي التي تكون تشكيل الحكومة من هنا كانت الحكومة مجرد لجنة منبثقة عن البرلمان ولا يمكن ان تستمر الحكومة في تولي مهام السلطة التنفيذية الا اذا كانت محل رضاء البرلمان لانها مسؤولة امامه .

٣- البرلمانية المعاصرة : في وقتنا الحاضر تعدت البرلمانية هاتين المرحلتين فلم تعد المسؤولية الوزارية او التوازن بين السلطات هي معيار الحكم على النظام بانه برلماني ذلك ان نظام الحزبين غير الوضع ،فالحكومة الانجليزية هي لجنة مكونة من حزب الاغلبية داخل مجلس العموم البريطاني ، ولذا فان الحزب الحاكم يسيطر على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يجعل هاتين السلطتين هيئة واحدة من الناحية العضوية ،كما ان المسؤولية الوزارية امام مجلس العموم لا تنعقد من الناحية العلمية لان الحزب الحاكم لن يخطر بسحب الثقة من الحكومة حتى لا يضر بمصالح الحزب ، والان حل محل هذه المسؤولية امام البرلمان ان يحتكم رئيس الوزراء الى الشعب بحل البرلمان في وقت مبكر واجراء انتخابات جديدة (الشرقاوي سعاد، ٢٠٠٧، ص٢٠) .

المطلب الثاني:- خصائص النظام البرلماني

اولا- ثنائية السلطة التنفيذية

الركن الاول في النظام البرلماني يتمثل في ان السلطة التنفيذية في هذا النظام ثنائية التكوين فهي تتكون من عضوين متميزين :

١- رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا عن شؤون الحكم وليس له بالتالي سلطة فعلية بل مجرد سلطة اسمية .

٢- وزارة مسؤولة سياسيا وتباشر السلطة الفعلية وذلك على التفصيل الاتي (عجيلة عاصم، عبد الوهاب محمد، ١٩٨٨، ص٢٨٠) .

اولا :- رئيس الدولة

رئيس الدولة في النظام البرلماني قد يكون ملكا او رئيس جمهورية ورئيس الدولة ايا ماكان غير مسؤول سياسيا امام البرلمان عن شؤون الحكم او سياسية الدولة انما المسؤول هم الوزراء وهذه قاعدة تقليدية نشأت في انجلترا مهد النظام البرلماني حيث المبدأ يقر ان الملك لا يخطئ . هذا المبدأ يعتبر من المبادئ الاساسية للعرف القانوني الانجليزي العام وهذا المبدأ كان من احد الاسباب القوية التي ساعدت على ايجاد الوزارة التي يقع عليها عبء المسؤولية عما يصدر عن رئيس الدولة من اعمال . ذلك انه مادام الملك لا يخطئ فهو دائما غير مسؤول ، ولذلك فليس للبرلمان حق الاقتراع بعدم الثقة به لارغامه على الاستقالة اسوة بالوزراء (حسين محمد، ١٩٩٠، ص٤٣)

ويترتب على هذه القاعدة نتيجتان الاولى تتمثل في عدم جواز انتقاد رئيس الجمهورية لانعدام مسؤوليته ، ولان الوزارة هي المسؤولة والثانية وجوب توقيع رئيس الدولة لان الاوامر الصادرة عنه لا تخلي الوزارة من المسؤولية ، اما بالنسبة للمسؤولية الجنائية فان الامر يختلف بشأنها في الدول ذات النظام الملكي عن دول النظام الجمهوري اذ الملك في الدول البرلمانية الملكية غير مسؤول جنائيا عن افعاله كذلك على اساس قاعدة ان الملك لا يخطئ او ان ذاته لا تمس .

اما في الدول البرلمانية الجمهورية فان رئيس الدولة يسال جنائيا عن تصرفاته التي تشكل جرائم تقع تحت طائلة العقاب وذلك سواء كانت هذه الجرائم تتصل باعمال وظيفته ام جرائم عادية (بسيوني عبد الغني، ١٩٨٥، ص٢٩٢) .

وإذا كان رئيس الدولة في النظم البرلمانية الملكية يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة الامر الذي يكفل له الاستقلال تجاه السلطة التشريعية فلا يكون خاضعا للبرلمان فانه في النظم الجمهورية يتولى منصبه بالانتخاب اما عن طريق الشعب مباشرة واما عن طريق البرلمان (شيفا ابراهيم ، عبد الوهاب محمد، ١٩٨٨، ص٢٨٩) .

وقد يحاكم الملوك في حالات الثورات والانقلابات وهياج الراي العام ، فقد حوكم شارك الاول امام البرلمان الانجليزي بجريمة الخيانة لحقوق الشعب وحرياته اذ اعتبر تجنيد الجيوش لمقاتلة البرلمان والشعب خيانة لواجباته (صبري السيد، ١٩٧٠، ص١٨٨) .

وينتج عن عدم مسؤولية رئيس الدولة انه لا يستطيع ان يعمل بمفرده فقد شاع لدى الانجليز قولهم (الملك لا يعمل منفردا) لان رئيس الدولة ذات النظام البرلماني له اختصاصات او سلطات اسمية فحسب . اما السلطات الفعلية فهي من اختصاص الوزارة المسؤولة فلا يستطيع رئيس الدولة ان يستقل بمباشرة اختصاصاته ، وعلى ذلك فان توقيع على جميع التصرفات المتعلقة بشؤون الدولة يجب ان يكون لاحقا لتوقيع رئيس الوزراء والوزير او الوزراء اصحاب العلاقة يعني انهم يوافقون على هذا التصرف وعليه فانهم يتحملون عنه . وهكذا فان القاعدة العامة السائدة في النظام البرلماني ان رئيس الدولة لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية ولهذا لاتقع على عاتقه اية مسؤولية سياسية سواء كان ملكا او رئيسا للجمهورية (الطهراوي هاني، ٢٠٠٧، ص٢٥٤) .

وإذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني محددًا بالمقارنة لمثيلة في النظام الرئاسي فان الفقرة مازال مختلفا حول نطاق هذا الدور اتساعا وضيقا على النحو التالي :-

- راي يقر سلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني لان اختصاصات رئيس الدولة في هذا النظام لا يتعدى الحفاظ على التوازن بين السلطات بشكل صحيح لذا فدوره هنا ادبي محض مجرد من اية سلطة فعلية ويدعم هذا الراي موقفهم بالحجج التالية :-

١- الوزارة هي السلطة الفعالة في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم اما رئيس الدولة ولانه غير مسؤول سياسيا بوجه عام فلا يحق له بالتالي مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقا لقاعدة حيث تكون المسؤولية تكون السلطة (الخطيب نعمان، ٢٠٠٤، ص٣٧٦) .

٢- ان الملك (رئيس الدولة) في بريطانيا وهي مهد النظام البرلماني لا يقوم باي دور فعال في شؤون الحكم وكل ماله هناك هو الحفاظ على التعاون والتوازن بين السلطات باعتباره شعارا ورمزا لوحدة الدولة كل ذلك ياتي من خلال القاعدة القائلة بان الملك يملك ولا يحكم .

(Jennings Sirlvor,1979,p221).

- اما الراي الثاني فيرى ان اشتراك رئيس الدولة ملكا كان او رئيسا للجمهورية مع الوزارة في ادارة شؤون السلطة لايتعارض مع النظام البرلماني بشرط وجود وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم . وقد استند هذا الفقه في تاييد وجهة نظره الى ان الدساتير لم تمنح السلطة التنفيذية للوزارة وحدها وانما تمنحها لرئيس الدولة والوزارة معا ، وكما ان البرلمان (السلطة التشريعية) يتكون عادة من مجلسين فيجب ان يكون هكذا شان السلطة التنفيذية فتكون هيئة مزدوجة تتكون من الوزارة ورئيس الدولة معا ومثل هذا الازدواج له شان في العمل على وضع حد لاساءة استعمال السلطة او الاستبداد بها (شيحا عبد العزيز، عبد الوهاب محمد، ١٩٨٨، ص٢٩٥).

ثانيا :- الوزارة

الوزارة هي الهيئة التي تمارس السلطة الفعلية وتسيير شؤون الحكم وتحمل نتيجة لعدم مسؤولية رئيس الدولة جميع الآثار المترتبة على اعمال السلطة التنفيذية ، ولهذا تكون الوزارة هي المسؤولة سياسيا امام البرلمان سواء كانت هذه المسؤولية تضامنية ام فردية والوزارة تبقى في الحكم مادامت حائزة ثقة البرلمان فان تخلى عنها او حجب ثقته عنها اضطرت الى الانسحاب او الاستقالة (المجذوب محمد، ١٩٩٨، ص٩٩) .

ونظرا لاضطلاع الوزارة باعباء الحكم باعتبارها المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني فان المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها امام الهيئة النيابية والمسؤولية اما ان تكون تضامنية اي جماعية او مسؤولية فردية تتعلق بوزير بمفرده . ويقصد بالمسؤولية التضامنية او الجماعية ان الوزارة تكون مسؤولة في مجموعها عن السياسية العامة التي تنتهجها امام البرلمان ويلزمها الحصول على تاييده لها فاذا اعترض البرلمان على هذه السياسة ولم يوافق عليها فان هذا يعني سحب الثقة عن الوزارة واسقاطها . واما المسؤولية الفردية فتتعلق بتقرير مسؤولية وزير بعينه عن تصرفاته الفردية الخاصة بدارته لوزارته وهذا يعني سحب الثقة عنه مما يحتم عليه تقديم استقالته من الوزارة (الطهراوي هاني، ٢٠٠٧، ص٢٥٧)

وتعتبر الوزارة هي الجزء الاساس في النظام البرلماني اذ عن طريقها يتم التعاون بين السلطتين والبرلمان ثم انها برلمانية في اوصولها وحكومية في وظائفها فهي الهيئة الجماعية التي تمارس السلطة الفعلية تحت رئاسة واحد منهم هو رئيس الحكومة او رئيس مجلس الوزراء ولايجوز الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الوزارة في شخص واحد لان ذلك يخل بأصول النظام البرلماني وماتقتضيه من استقلال رئاسة الدولة عن الوزارة ويصبح من المتعذر اعمال قواعد المسؤولية الوزارية التضامنية . والحكومة في النظام البرلماني لاتستطيع الحكم الا بثقة البرلمان

فاذا فقدت هذه الثقة اضطرت الى الاستقالة ، وهذه الاستقالة يستمدها الوزراء من كونهم يختارون من البرلمان ولهم الحق في حضور الجلسات كما انهم متضامنون في المسؤولية امام البرلمان عن سياسية الحكومة (حسين محمد، ١٩٩٠، ص٤٨) .

لما كانت الوزارة في النظام البرلماني لاتستطيع البقاء في الحكم دون حصولها على ثقة البرلمان ، فان رئيس الدولة مقيد في اختيار رئيس الوزراء من حزب الاغلبية. واذا كان رئيس الدولة يملك من الناحية النظرية حق تعيين رئيس الوزراء واقالة الوزراء ، الا انه مقيد من الناحية العملية بوزن الاغلبية البرلمانية، ومدى الثقة التي تنالها الوزارة المعنية او المقالة من جانب هذه الاغلبية، ثم يقوم رئيس الوزراء بأنتقاء زملائه من قيادة حزبه اذا كان هنالك حزب واحد قد احرز الاغلبية، وتسمى هذه الوزارة وزارة "الاستحقاق الانتخابي" ، وفي هذه الحالة تشكل الوزارة على ضوء نتائج الانتخابات التي تجري في البلاد، وعلى ضوءها يتم تكليف مرشح اكبر كتلة برلمانية بتشكيل الوزارة الذي يأخذ على عاتقه تسمية مرشحين عن الكتل البرلمانية الفائزة وبمقياس حجمها في البرلمان (Duverger Maurice,1955,p254)

وتتكون الوزارة من رئيس الوزراء رئيسا ومن عدد من الوزراء حسبما تقضيه الحاجة والمصلحة العامة ويجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمى مجلس الوزراء ليضع السياسية العامة للحكومة . والى هذا يذهب الراي الغالب من الفقهاء الى انه ليس هناك ما يمنع من حضور رئيس الدولة اثناء اجتماع مجلس الوزراء ولكن بشرط عدم احتساب صوته ضمن الاصوات المعطاة لتكوين الاغلبية المطلوبة في المجلس هذا ويفرق الوضع الدستوري في بعض البلاد بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري ،حيث يسمى المجلس بمجلس الوزراء اذا ما انعقد برئاسة رئيس الدولة ويسمى بالمجلس الوزاري اذا ما انعقد برئاسة رئيس الوزراء وهو وضع يخالف في عموميته ما هو معمول به في الانظمة البرلمانية السائدة التي تقرر ان مجلس الوزراء هو الهيئة المتجانسة المكونة من رئيس الوزراء والوزراء فقط (الخطيب نعمان ،٢٠٠٤، ص٣٧٨) .

ان رئيس الوزراء هو الذي يضمن وحدة العمل والتنفيذ في تصرفات الوزارة كلها وتتكون الوزارة عادة من حزب الاغلبية في المجلس لان النظام البرلماني يفترض وجود احزاب سياسية تتناوب على مقاعد الحكم ورئيس الدولة يكلف عادة رئيس حزب الاغلبية في المجلس في تشكيل الوزارة . والوزارة هي التي تضع او تخطط السياسة العامة التي تتبعها وتنفذها فان عبء المسؤولية في تصرفاتها يقع عليها جميعا ، اي ان الوزارة باكملها تتضامن لتحمل المسؤولية السياسية عن كل عمل يصدر عنها او عن اي عضو من اعضائها .

ثانيا - من خصائص النظام البرلماني توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يقوم على اساس الفصل المرن وغير الجامد بينهما على نحو يسمح بوجود نوع من التعاون والتداخل بين السلطات فالتشريع يكون اصلا من اختصاص البرلمان وتنفيذ التشريعات والقيام بالادارة من اختصاص السلطة التنفيذية غير ان الاخيرة تتدخل في عمل القوانين بما يكون لها من حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها ونشرها وحق دعوة البرلمان الى الانعقاد وفض دورته ، وكما ان السلطة التشريعية تتدخل في اعمال السلطة التنفيذية بما لها من الرقابة السياسية على اعمال الحكومة وتقرير مسؤوليتها والموافقة على الميزانية العامة للدولة وحق التصديق على المعاهدات ... الخ (عبد الحميد خليل، ٢٠١٠، ص ٥١)

ثالثا - يقيم النظام البرلماني العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على اساس المساواة بينهما فيجعل للسلطة التشريعية الحق في التدخل في اعمال السلطة التنفيذية، وللسلطة التشريعية من حق سحب الثقة بالوزارة الامر الذي يلجئ الوزارة الى الاستقالة ، ويكون للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان والاحتكام الى الشعب فيما ينشا بينهما من خلاف (بدوي ثروت، ١٩٦٩، ص ٢٠٠) .

المبحث الثاني :- التعريف بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

إن انكلترا من أولى الدول التي اتخذت من الدستور قاعدة لتنظيم حياتها العامة ، وشكل نظام الحكم الذي سيقود الدولة ، وقد اوجد النظام الانكليزي نظاماً ديمقراطياً خاصاً تأثر بالظروف التي مرت به ، ومن هذه الظروف مرحلة وجود الإقطاع الذي يعدُّ أحد أبرز الأسباب التي دفعت بالنظام الانكليزي إلى تحديد الملامح الواضحة لنظامه السياسي ، ولقد اتخذ هذا النظام شكلاً هرمياً في البدء إذ احتفظ الملك بالامتيازات العائدة لمؤسسات الدولة جميعها لنفسه . أما بالنسبة للبرلمان الذي كان منقسماً على مجلسين ، المجلس الأول والذي يمثل المقاطعات والأرياف ، والثاني الذي يمثل طبقة النبلاء والإشراف والذي كان له الأثر الفعال في تطور شكل الحكم التمثيلي في بريطانيا . وبالتالي فأن تطور النظام الانكليزي ومؤسساته الدستورية يرجع إلى التطور التدريجي والمواكب للتطور الاجتماعي اللاحق بالمجتمع الانكليزي حتى وصل تكوين النظام البرلماني ، لذلك يتحدد النظام البرلماني عن طريق طبيعة العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كمؤسسات في الحكومة وطريقة عملهما من ناحية ، ومن وجود حالة التوازن ما بين هاتين السلطتين من الناحية الأخرى (عبدالواحد فاطمة، ٢٠١٤، ص١٩).

لذا سنبحث هاتين السلطتين كل في فرع مستقل وعلى النحو الآتي :

المطلب الاول :- التعريف بالسلطة التشريعية .

المطلب الثاني :- التعريف بالسلطة التنفيذية .

المطلب الاول :- تعريف السلطة التشريعية

عرفت المجتمعات البشرية منذ بداية نشأتها القوانين ، ولو بشكلها البدائي من أجل تنظيم حياتها وضمان استقرارها ، فليس من المستساغ عقلا تصور وجود مجتمع يعمل بلا قوانين تكفل تنظيم شؤونه ، وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للمجتمعات البدائية ، فإنه ومن باب أولى أن ينطبق ذلك على الدولة الحديثة ومؤسساتها التي تمارس نشاطها في ظل القواعد القانونية التي تحدد طبيعة عملها ونشاطها (الربيعي شميم، ٢٠١٤، ص٥) .

كانت السلطة التشريعية تقصر أعمالها خلال مرحلة طويلة من الماضي على تشريع القوانين العامة التي تنظم العلاقات بين المواطنين والدولة تاركة تنظيم الشؤون الخاصة للمواطنين إلى أحكام العرف والسلطة القضائية، ولكنها استطاعت تدريجيا نتيجة اتساع شمول التمثيل وزيادة وعي المواطنين السياسي والذين بدأوا يدركون قوتهم وأصبح لزاما عليهم أن يدخلوا بواسطة ممثليهم في أمور تشريعية واسعة النطاق فدعت الحاجة إلى تنظيم كل من المصالح العامة والخاصة وإلى خلق هيئات تشريعية أخرى فوضت إليها سلطات وضع القوانين، كل هذا ضاعف أعمال السلطة التشريعية عامة، وان انتشر فكرة الحكومات التمثيلية وفكرة تحقيق سيادة الدولة بالتشريعات المفصلة هما أمران يتصل أحدهما بالآخر اتصالا وثيقا (كيتل رايموند، ١٩٦٣، ص٢٣١)

ان السلطة التشريعية هي هيئة مستقلة ينتخب اعضاؤها من الشعب وتختص بسن القوانين الى جانب مجموعة من الاختصاصات التي تختلف حسب دساتير الدول ، وقد كانت السلطة التشريعية قديما محتكرة من جانب الملوك من جهة ومن جانب رجال الدين من جهة اخرى، حيث ان الشعوب القديمة كانت عاجزة عن ادراك ان القانون ينشا بطريقة تلقائية تحت تأثير البيئة فنظروا الى الظاهرة الطبيعية نفس نظرتهم الى ظواهر الكون الطبيعية المحيطة بهم ونسبوا كل هذه الظواهر التي يجهلون مصدرها الى الالهة . (نوح مهند، ٢٠١٢، ص٨٢) .

تعرف السلطة التشريعية بانها " السلطة التي تمتلك الحق في وضع القوانين ومناقشتها في حدود الاطار الدستوري فضلا عن مراقبة التنفيذ وسلامته .وان كلمة البرلمان اصطلاح استعمل في اللغتين الفرنسية والانكليزية في القرن الثالث عشر الميلادي للإشارة الى اي اجتماع للمناقشة والكلمة من الناحية اللغوية مستقاة من الفعل الفرنسي (parlor) بمعنى يتكلم . وهي مؤسسة تضم ممثلي الامة او الشعب ويتكون عادة من مجلس واحد او من مجلسين والنظام الاخير يتيح المجال امام تمثيل مصالح الاقليات والاقاليم والولايات في النظم الفدرالية ،وهي تهدف عبر وظائفها منع استبداد الهيئة التنفيذية لانها تمثل اعلى سلطة في البلاد (علي مجيد، ٢٠١٣، ص٣)

وكذلك نقصد بالسلطة التشريعية بانها تلك الجهة التي تمتلك صلاحية اصدار القواعد القانونية الملزمة بنوعها (القواعد الدستورية والقانونية) والتي تحكم تصرفات الحاكم والمحكومين في نطاق الدولة ، وتتشكل السلطة التشريعية (البرلمان) في الانظمة السياسية التي تعتمد الديمقراطية التمثيلية من مجلس واحد او مجلسين تبعاً لتشكيل الدولة وطبيعة النظام السياسي القائم فيها . ان الدولة الاتحادية (الفدرالية) حيث يجري اختيار اعضائه كمبدأ عام عن طريق الانتخابات ويمثل سكان الاتحاد ومجلس الشيوخ (المجلس الاعلى) الولايات الداخلة في الاتحاد كما في الولايات المتحدة الامريكية وتختلف طريقة تشكيل المجلس الاخير من دولة الى اخرى اذ يجري اختيار اعضاء مجلس الشيوخ بالانتخابات فقط في بعض الدول وتختار دول اخرى نسبة معينة من اعضاء المجلس بالانتخابات والباقي بالتعيين وتكتفي دول اخرى بالتعيين فقط (عبد الحميد خليل، ٢٠١٠، ص٤٢).

وتأخذ السلطة التشريعية تسميات عدة في بلدان العالم المختلفة فتسمى مجلس السوفيت الاعلى في الاتحاد السوفيتي السابق والمجمع القومي في اليابان ومجلس الشعب في جمهورية مصر العربية والكونجرس في الولايات المتحدة الامريكية ومجلس النواب والشورى في البحرين ومجلس الامة في الكويت (ال خليفة صباح، ٢٠١٢، ص٧٦).

ويفترض ان تكون السلطة التشريعية خاصة في النظام البرلماني هي اهم سلطات الدولة واعظمها شأنًا باعتبارها الممثلة للامة والمعبرة عن نبض اعماقها وهي التي تسن القوانين وتعديلها وتلغيها ومن الضروري موافقتها على كل مشروعات القوانين ، اصف الى ذلك ان تنفيذ سياسة الوزارة المسماة (البيان الوزاري) يتوقف عادة على ثقة البرلمان وبقاؤها في الحكم رهين بتأييد البرلمان ، كما ان السلطة القضائية لاتطبق الا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية (العمادي مصطفى، ٢٠٠٩، ص٢٥٠).

كما تُعد السلطة التشريعية هي السلطة التي تتولى وضع القواعد القانونية العامة أو المجردة ، أي القواعد التي تُطبق على جميع الأفراد أو مجموعة منهم غير محددة شخصياً ولكن معروفة بصورة مُجردة ببعض الخصائص ، وتستند هذه السلطة إلى هيئة منتخبة من الشعب وهو البرلمان ، وتُمارس هذه الهيئة سلطة التشريع وفقاً للقواعد المحددة بالدستور الذي يُعد القانون الأسمى للدولة ، وقد أُدخل على الأعمال التشريعية العادية لهذه الهيئة أعمال إضافية أهمها : سلطة اقرار الموازنة العامة للدولة والمصادقة على المعاهدات ومراقبة السلطة التنفيذية (مسلم حسين، ٢٠١٣، ص٤١).

تمارس السلطة التشريعية من حيث المبدأ من جانب هيئة منتخبة انتخاباً (المجلس النيابي أو مجلس الشعب) وقد تكون الهيئة التي تتولى السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد أو مجلسين وإذا كانت مكونة من مجلسين فيجب ان يكون احدهما منتخبا من الشعب ، وتتولى المجالس النيابية في مختلف دول العالم بصورة اساسية الوظيفة التشريعية التي تعني بسن القوانين اللازمة للدولة .

فالسطة التشريعية تقترح القوانين وتقرها وقد تشاركها في عملية اقتراح القوانين السلطة التنفيذية (الحكومة) ، ولكن عملية التصويت على مشروع القانون لاقاراره تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية وحدها لاتشاطرهما فيها سلطة اخرى من حيث المبدأ ولكن بعد سن القانون تتولى السلطة التنفيذية مهمة التصديق عليه واصداره ونشره ويزاول المجلس النيابي كذلك وظيفة مالية (نوح مهند، ٢٠١٢، ص١) .

تحدد الدساتير الطريقة التي يتم بها تشكيل السلطة التشريعية فمنها من اعتمد طريقة الوراثة او التعيين او الانتخاب ، ويختلف تكوين البرلمان باختلاف الانظمة الدستورية فهي اما تأخذ بنظام المجلس الواحد او نظام المجلسين ، ويبدو ان اختيار نظام المجلس الواحد من قبل بعض الدول ونظام المجلسين من قبل دول اخرى يعود لاسباب تتعلق بسير العملية التشريعية . فبعض الدول ترى ان المجلس الثاني هو بمثابة مجلس تفكير وان وجوده يساعد في اجراء المزيد من المناقشات لمشاريع القوانين واعطاء فرصة اكبر للبرلمان لتحقيق التوازن المطلوب ومنع احتكار المجلس الاخر لعملية التشريع . الا ان دولا اخرى ترى ان وجود المجلس الثاني يعيق العملية التشريعية ، اما عمليا فهناك اسباب اخرى دفعت دولا الى الاخذ بنظام المجلس الواحد ودولا غيرها الى الاخذ بنظام المجلسين (كايد عزيز، ٢٠٠١، ص٢٧)

ولكل من النظامين مؤيدون ومعارضون ففي نظام المجلس الواحد او مايسمى بنظام المجلس الفردي اي تناط السلطة التشريعية بمجلس واحد يقوم بمهام التشريع والرقابة ، وقد وضع الفقه عدة مبررات للاخذ بنظام المجلس الواحد حيث يعمل نظام المجلس الواحد على سرعة العمل التشريعي ويتميز ببساطة اجراءات التشريع وانه اكثر اتفقا مع مبدأ سيادة الامة اذ يتطلب مبدأ سيادة الامة ان يكون تمثيل السيادة لهيئة واحدة ولايمكن ان يكون الا في نظام المجلس الواحد ، وان نظام المجلس الواحد يكفل الوحدة ويضمن عدم الانقسام بين هيأتي التشريع مما يؤدي الى اضعاف السلطة التشريعية امام غيرها من السلطات (متولي عبد الحميد ١٩٨٥، ص٢٢٢) .

ومع ذلك فان نظام المجلس الواحد اخذ عليه العيوب التالية

١- ان وجود مجلس واحد قد يكون مدعاة لسيطرة هذا المجلس على الحياة النيابية الامر

الذي قد يقود في النهاية الى انعدام التوازن ما بين السلطات العامة في الدولة

٢- يهاجم انصار المجلسين المجلس الواحد بانه قد يؤدي الى عمل تشريعي سريع مع

نقصان في الاجراءات الفنية اللازمة للعملية التشريعية الامر الذي لاتلمح وجوده في

نظام المجلسين

٣- ان نظام المجلس الواحد لايتضمن كيفية حل النزاع الذي قد ينشب من جراء المواجهة

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بعكس الحال في نظام المجلسين الذي يقوم المجلس

الثاني بدور الوسيط لتصفية هذا النزاع الامر الذي يؤدي في النهاية الى استقرار الحياة

النيابية وعدم زعزعتها (ال خليفة صباح، ٢٠١٢، ص ٨٤).

واما مايقصد بنظام المجلسين ان تناط السلطة التشريعية بمجلس النواب ومجلس اعلى اذ

يشترك هذان المجلسان في تولي مهمة التشريع ،ويرجع اصل نشأة هذا النظام في المملكة

المتحدة فهي الدولة الاولى في العالم كله التي ظهر فيها ذلك النظام ،ولم يكن هذا نتيجة بحوث

ودراسات دستورية تتطلع الى افضل الطرق والسبل للحكم لكي تتقدم البلاد بل ويرجع البعض

من الفقهاء نشأة نظام مجلسي البرلمان في بريطانيا الى محض الصدفة ومن ثم اصبح هو النظام

التاريخي والاساسي فيها في الوقت نفسه . فيضم البرلمان الانجليزي مجلسين العموم ومجلس

اللوردات ،ولكن في الاصل كان البرلمان مؤلفا من مجلس واحد وهو مجلس اللوردات حيث لم

يظهر المجلس الاخر (العموم) الى الوجود الا بعده بزمان طويل (ال بنا محمود، ١٩٨٩، ص ٣٨)

ومن مبررات نظام المجلسين من ناحية مبدئية يبدو ان نظام مجلسين هو حاجة اساسية في

الدول الكبيرة والفدرالية (الاتحادية) كالولايات المتحدة الامريكية .فالمجلس الاعلى الذي يمثل

الولايات تمثيلا متساويا يعكس النزعة الاستقلالية للولايات ويمثل مصالحها على قدم المساواة ،

والازدواج البرلماني اي نظام المجلسين يقوي ويعزز الديمقراطية لانه ينوع التمثيل السياسي

والشعبي في الدولة ويحقق المساواة في التمثيل ، اضافة يرى انصار الازدواج البرلماني ان

وحدة سيادة الامة و ارادتها لا تتفتت بوجود مجلسين سواء صدرت هذه التشريعات عن مجلس

واحد او عن مجلسين ومن الدول التي تبنت نظام المجلسين بالنسبة لتكوين البرلمان فرنسا اذ

يتكون البرلمان من مجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) وكذلك سار على الاتجاه نفسه

دستور المملكة الاردنية الهاشمية في المادة (٢٥) ويتكون مجلس الامة من مجلس الاعيان

ومجلس النواب (الريعي شميم، ٢٠١٤، ص ٣٤) .

تقوم السلطة التشريعية (البرلمان) بالوظائف والمهام التالية:-

اولا:- الوظيفة التشريعية :- تعد هذه الوظيفة التشريعية الوظيفية الرئيسية للبرلمان التي يمارسها بمفرده او بمشاركة الناخبين كما يشارك رئيس الدولة في اعداد ووضع التشريعات ويتدرج في قوته القانونية حيث تحتل القواعد الدستورية قمة التدرج التشريعي ويليهما التشريع القانوني ثم القرارات الادارية وتتحقق الوظيفية التشريعية من خلال اقتراح القوانين ومناقشة القوانين والتصويت عليها وتوجيه الحكومة وارشادها من اجل خدمة الصالح . (عبد الحميد خليل، ٢٠١٠، ص٤٣) .

ومن الملاحظ ان الوظيفة التشريعية للبرلمان قد تضاءلت في العصر الحديث حيث اقتصر دور البرلمان على الموافقة من حيث المبدأ على ماتعهه السلطة التنفيذية من تشريعات ، كما برز دور السلطة اللائحية التي تحوزها السلطة التنفيذية بحيث اصبحت تكاد تستغرق العمل التشريعي وهو ما حدا بالبعض الى القول بأن البرلمان قد اصبح مجرد اداة في ايدي الحكومة يصدق على مقترحاتها ولايمك المبادرة الخاصة بالتشريع (غنايم مدحت، ٢٠١١، ص٣) .

وترجع اسباب تضؤل الدور التشريعي للبرلمان وتزايد دور السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة الى تطوير مفهوم الدولة الحديثة ودخولها عصر التكنولوجيا بما يتميز به من طابع فني معقد يعتمد على التقنية والتخصص الدقيق حيث اختلطت التقنية بالسياسة بشكل واضح حتى اصبحت البرلمانات عاجزة عن تفهم كثير من المشروعات الفنية التي تقوم الحكومات باعدادها (ناصر عبد الله، ١٩٨١، ص٨٣) .

ثانيا:- الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية

الرقابة التي تمارسها الهيئة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية لا تسمح للبرلمان بالتدخل مباشرة في اعمال الادارة اذ هو لايمك اخذا بمبدأ الفصل بين السلطات ان يصدر لها الاوامر الملزمة في شأن القيام او الامتناع عن عمل من اختصاصاتها كما لا يتسنى له ان يلغى قرارا اتخذه او يعدل فيه (الجرف طعيمة، ١٩٧٠، ص٦١) .

وفي الوقت الذي يستغرق فيه البرلمان الوظيفة التشريعية له ،فانه يقوم بدور حيوي في الرقابة على الحكومة الى الحد الذي يمكن معه القول بأن الوظيفة الرقابية للبرلمان تتجاوز الوظيفة التشريعية له . لذلك فان الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هي اساس الحكم الديمقراطي في كل النظم السياسية ، وتقوم الانظمة السياسية في العصر الحديث على الفصل بين السلطتين واصبح هذا الفصل اساسا من اساس النظم الديمقراطية ذلك ان تجميع السلطتين في يد واحدة او هيئة واحدة يؤدي لا محالة الى الاستبداد (نصار جابر، ١٩٩٠، ص٥٢٠) .

وللسلطة التشريعية في النظم البرلمانية حقوق معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق باستعمال رقابتها الفعالة على اعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها ،وتتحقق الرقابة البرلمانية التي يباشرها البرلمان على اعمال السلطة التنفيذية بفضل تمتع هذه البرلمانات بحق محاسبة السلطة التنفيذية بوسائل مختلفة وقد تمتد هذه الرقابة لتشمل جميع التصرفات الادارية اضافة الى تمتع البرلمان بسلطة الرقابة المالية سواء كانت عن طريق اقرار الموازنات العامة او اعتماد الحسابات الختامية (حرشاو مفتاح، ٢٠١٠، ص١٥) .

المطلب الثاني : تعريف السلطة التنفيذية

إذا كانت المهمة الرئيسية للسلطة التشريعية تنحصر أساساً في وضع القوانين فإن وظيفة السلطة التنفيذية هي تنفيذ هذه القوانين، حيث تعنى الوظيفة التنفيذية بالعمل على نقل السياسة التشريعية من نصوص مجردة إلى واقع ملموس، فهي تعمل على تنفيذ القوانين واللوائح وحفظ النظام العام واشباع حاجات الأفراد ورعاية مصالحهم، وقد اتسع نطاق هذه الوظيفة التي تضطلع بها الإدارة الحديثة بعد أن هجرت أغلب الدول المذهب الفردي وتدخلت في النشاط الاجتماعي والاقتصادي الذي كان متروكاً للمبادرات الفردية المحدودة وأصبح الآن مسنداً للأجهزة التنفيذية كالوزارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية أو الاقتصادية أو الأجهزة المحلية التي تشارك بنصيب كبير في تنفيذ قوانين الدولة والسياسة العامة لها، ويعني المفهوم الواسع للسلطة التنفيذية جميع العاملين في مهمات التنفيذ في الدولة ابتداءً من أصغر موظف حتى رئيس الدولة (حسن مريد، ٢٠٠٦، ص ٨٤).

وتذهب الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية إلى أن المهمة الأولى لها هي أن تتولى تنفيذ القوانين والإشراف على الإدارة وليس من مهمتها أن تضع سياسة الدولة. ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها تشريع ووضع سياسة الدولة لأن ذلك محصور في السلطة التشريعية إلا أن دور السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر فاليها ترجع عملية اتخاذ القرار بوصفها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة، رئيس الوزراء). (اندرسون جيمس، ١٩٩٩، ص ٥٨).

تمثل السلطة التنفيذية المؤسسة الأكثر تأثيراً في إدارة شؤون الدولة نظراً للدور الخطير الذي تقوم به ضمن النظام السياسي الذي تنتمي إليه ولاسيما كونها المسؤولة عن رسم السياسة العامة للدولة واتخاذ مايلزم من قرارات لتنفيذها، وفي النظم البرلمانية لا تستطيع الحكومة ممارسة عملها وتحمل مسؤولية تصرفها مالم تنل ثقة السلطة التشريعية ومتى ما فقدت تلك الثقة اضطرت للاستقالة. (هرمي غي، ٢٠٠٤، ص ١٥٧)

وبهذا تكون السلطة التنفيذية حاملة للمسؤولية السياسية وهي ذات طابع شمولي تبدأ من ممارسة الوزراء لوظائفهم مروراً بمسؤولية السلطة أمام البرلمان وانتهاءً بالدور القيادي للرئيس في الحكم فضلاً عن دورها الغني في تسير أعمال الدولة (ال ياسين محمد، ١٩٦٤، ص ٤٨).

وتبدو اهمية تلك المسؤولية واضحة اذا ماخذنا بنظر الاعتبار مهمة السلطة التشريعية الرقابية ومسؤوليتها عن مدى مطابقة الاجراءات التي تتخذها السلطة التشريعية من قوانين وتشريعات، لنترك للسلطة التنفيذية التقدير لمدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام وربما مدى تحقيقها لرغبة الكتل السياسية داخل البرلمان (ابو طالب عبد الهادي، ١٩٨٠، ص٣٢).

وتعرف السلطة التنفيذية بانها "مجموعة من الاجهزة والمؤسسات الحكومية المتمثلة بالوزارات والمديريات العامة التابعة لها والاجهزة الاخرى غير المرتبطة بوزارة ، اذ ان هذه الاجهزة تنهض بأنجاز ارادة الحكومة فيما تنوي القيام به او ما تمتنع عنه ، اي تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية فمسؤوليتها تنحصر في معرفة المطلوب وكيفية انجازه على ارض الواقع" (جواد عباس، ٢٠٠٨، ص٧٩) .

وعرفت ايضا بانها "الهيئة التي يقع على عاتقها تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية واتخاذ الاجراءات اللازمة لحفظ الامن وادارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة " وتشتمل هذه السلطة على كل الاجهزة السياسية غير البرلمان والسلطات القضائية او الاجهزة الاستشارية (بركات نظام، ١٩٨٤، ص٢١٤) .

وتتمثل السلطة التنفيذية بالوزارات للحكومة المركزية وما يتبعها من مؤسسات للقطاع العام أو هيئات وإدارات محلية على مستوى الأقاليم والمحافظات ، فهذه الأجهزة بحكم مسؤوليتها عن تنفيذ السياسات العامة السابقة وما يتفرع عنها من برامج ولكونها على اتصال دائم بجمهور المستفيدين فإنها تكون الأقدر على تقديم التقارير والإحصاءات حول ما تحقق وما تبقى من مطالب ومنجزات، كما تبدي رأيها بشأن المشروعات المقدمة من السلطة التشريعية أو من الأحزاب والجماعات غير الرسمية لكونها ستكون مسؤولة عن التنفيذ في حالة الإقرار لأي مشروع أو سياسة عامة (علي مجيد، ٢٠١٣، ص٤٤)

ويتضح دور السلطة التنفيذية من خلال تنفيذ القوانين وهي القائدة لسياسة الدولة وعلى اعلى المستويات وعلى الرغم من ان السلطة التشريعية هي اهل السلطات العامة في الدولة، الا ان عامة الناس يعدون السلطة التنفيذية اهم من بقية السلطات بسبب احتكاكهم المباشر بها اكثر من السلطات الاخرى ، ويختلف تكوين السلطة التنفيذية من دولة الى اخرى ففي النظام الرئاسي يعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية ، حيث يقوم هذا النظام على الاعمال التام لمبدأ الفصل بين السلطات ، اي ان كل سلطة تتولى وظائفها في

استقلال مطلق ومن ثم لاتعلو احدهما على الاخرى وان كانت السلطة التنفيذية قد تكون اكثر ثقلا ، واما في نظام الجمعية النيابية فأن هذا التوجه يكون بيد هيئة مكونة من عدة اشخاص منتخبين وخاضعين لها خضوعا تاما ، حيث يقوم هذا النظام على اساس تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية بل واندماج الاولى في الثانية ويكاد ان يكون نظام حكومة الجمعية هو اقرب مايكون تطبيقا لفكر (جان جاك روسو) وبهذا يتضح سمو السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التي تعد الاخيرة تابعة للاولى ومسؤولة امامها كل المسؤولية ،اما في النظام البرلماني فيكون هذا التوجه بيد رئيس الدولة ومجلس الوزراء لانه يقوم على عنصر ثنائية السلطة التنفيذية (الغزاوي وصال، ٢٠٠١، ص٥٢) .

لذلك فان النظام البرلماني قائم من منطلق التنسيق والتعاون والتناغم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ذلك لانه يعمل على فصل السلطتين فصلا معتدلا وفي هذا النظام تكون المسؤولية لمفاعة كاملة على عاتق الوزراء وبصورة نظامية اما رئيس الدولة (ملكا كان ام رئيس جمهورية) لاتقع عليه المسؤولية (سعيد حسن، ٢٠١٠، ص١٢٥)

وقد يطلق على السلطة التنفيذية لفظ الحكومة وهذا الاستعمال هو الشائع نظرا لاتصال هذه السلطة بالجمهور. ولكن ليست عبارة السلطة التنفيذية هي المعمول بها في هذا الشأن فكثيرا ماتستخدم الدساتير عبارات السلطة التنفيذية والحكومة ومجلس الوزراء ، والحقيقة ان لكل مصطلح من هذه المصطلحات معنى فالسلطة التنفيذية هي المنوط بها تنفيذ القوانين ولذلك فهي تشمل جميع العاملين في مهام التنفيذ في الدولة ابتداء من اصغر موظف حتى رئيس الدولة (البنما محمود، ١٩٨٩، ص٢٨٨) .

ويرى البعض ان التراخي في تطبيق القوانين من لدن السلطة التنفيذية يضعف ثقة الراي العام في اعمال السلطة التشريعية ، اذ يتضخم في بعض الاحيان عدد القوانين والتشريعات الصادرة كما يترأخى تطبيقها وخاصة اذ ماعلمنا ان تطبيق السلطات التنفيذية لتلك التشريعات يتم في نطاق تفسيرات حكومية (الصاوي علي، ٢٠٠٣، ص١٧).

عموما تشير معظم الادبيات السياسية بهذا الصدد الى وجود نوعين من المسؤولية السياسية التي تقع على عاتق الحكومة فهناك المسؤولية الجماعية او التضامنية والمسؤولية الفردية. ويقصد بالمسؤولية الجماعية او التضامنية " ان الوزارة تكون مسؤولة في مجموعها عن السياسة العامة التي تسيير عليها امام السلطة التشريعية ويلزم الحصول على تأييدها لها". واذا اعترضت السلطة التشريعية على هذه السياسة ولم توافق عليها فأن هذا يعني سحب الثقة منها واسقاطها.

اما المسؤولية الفردية فتعني ان الوزير مسؤول شخصيا عن اعماله وتصرفاته الخاصة بوزارته التي لاتندرج تحت السياسة العامة لمجلس الوزراء سواء تلك التي صدرت عنه شخصيا او التي تصدر عن الموظفين التابعين له ، وفي حال تقرر المسؤولية الشخصية لاحد الوزراء توجب استقالته من دون ان يعني ذلك استقالة الحكومة او الوزارة (الجمل يحيى، ١٩٧٠، ص١٩٦) .

ان السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ثنائية فيوجد رئيس دولة غير مسؤول ولايمك من السلطات الا الجانب الاسمي ، ووزارة تملك سلطات حقيقية وفعلية في ميدان السلطة التنفيذية ومسؤولة عن كافة اعمالها امام البرلمان وتكون السلطة التنفيذية متوازنة ومتعادلة مع السلطات التشريعية من خلال امتلاك كلتا السلطتين وسيلة اتجاه الاخر مما يحقق التوازن بينهما ، فحق السلطة التشريعية في تحريك المسؤولية الوزارية يقابله حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان هذا من ناحية اما من الناحية التطبيقية فنرى بعض انظمة الحكم التي سمت نفسها برلمانية قد خرجت عن الاصول التقليدية لهذا النظام والذي ادى الى اختلال التوازن بين السلطتين والذي جعل النظام القائم يميل الى النظام الرئاسي او شبه الرئاسي اذا كانت الكفة تميل لصالح السلطة التنفيذية او يميل النظام القائم الى النظام المجلسي او شبه المجلسي اذا كانت الكفة تميل لصالح السلطة التشريعية (شيحا ابراهيم، ٢٠٠٦، ص١١٨).

ويمكن ارجاع اسباب اختلال التوازن بين السلطتين الى الاتي :-

- ١- وجود نصوص دستورية تقنن مبادئ تجهلها البرلمانية النقية
- ٢- وجود ظروف سياسية خاصة بهذه الدولة تتعارض والخصائص التقليدية للنظام البرلماني
- ٣- عوامل سيكولوجية اثرت على واضعي الدساتير فجعلتهم يغالون في تقييد سلطات الحكومة ويقررون الكلمة النهائية والرجحان للسلطة التشريعية .وتقوم السلطة التنفيذية بوظائف عدة وهذه الوظائف تكون متصلة بالنشاط الاساسي للحكومات ويمكن ايجازها بالاتي :-

- ١- تنفيذ القرارات، والقوانين والتشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية
- ٢- اقتراح القوانين التي ترفعها للسلطة التشريعية كما لها الحق الاعتراض على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية
- ٣- ادارة الشؤون الداخلية والخارجية في الدولة ، وتيسير امور البلاد
- ٤- رسم السياسات العامة للدولة ومتابعة تنفيذها
- ٥- تحقيق الاستقرار الداخلي وحفظ الامن
- ٦- تنظيم مالية الدولة وتقديم الموازنة للبرلمان
- ٧- تنظيم العلاقات الخارجية واعتماد السفراء وقبولهم ، فضلا عن عقد المعاهدات والمفاوضات
- ٨- تعيين كبار موظفي الحكومة ، ومنح الاوسمة ، واصدار العفو الخاص هذا فضلا عن عدة وظائف والتي ينص عليها دستور الدولة . (غالي بطرس، عيسى محمود، ١٩٨٤، ص٢٩٨) .

المبحث الثالث :- مفهوم الرقابة البرلمانية واهدافها واثارها وادواتها

هناك تعاريف كثيرة للرقابة البرلمانية فقد عرف البعض الرقابة البرلمانية بانها" تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لاعداد الجهاز التنفيذي بغية الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته (سلام ايهاب ، ١٩٨٣، ص١٧) .

وتعرف كذلك على انها كل سلوك صادر عن اعضاء الهيئة التشريعية او مساعديهم سواء كان ذلك بشكل فردي ام جماعي ، وذلك بغرض التأثير المقصود او غير المقصود على سلوك البيروقراطية (حرشاو مفتاح، ٢٠١٠، ص١٣).

تطورت فكرة الرقابة البرلمانية بتطور وتبلور مفهوم الديمقراطية بدا من الديمقراطية المباشرة وصولا الى الديمقراطية النيابية حيث يعمل بالرقابة البرلمانية في هذا النظام وظهرت هذه الفكرة كبداية في بريطانيا بعد اصدار وثيقة العهد الاعظم التي تم بموجبها انقسام المجلس الكبير الى مجلسين (مجلس اللوردات ومجلس العموم) وقام هذا المجلس بتأكيد اختصاصه التشريعي في عام ١٤١٤ ، وتطور موضوع تعزيز هذه الاختصاصات في نهاية القرن السابع عشر ليبدأ البرلمان في عملية الاشراف على امور الحكم في بريطانيا ولكن حتى ذلك الوقت لم يظهر الاختصاص الرقابي للبرلمان على اعداد السلطة التنفيذية الا في نهاية القرن الثامن عشر عندما قام اعضاء مجلس العموم بحمل الوزراء الذين لم يحوزوا على ثقة الاغلبية فيه على الاستقالة واحلال زعماء الاغلبية مكانهم (المضحكي حنان، ٢٠١٤، ص٢٠).

ان الفقه الدستوري لم يهتم كثيرا بوضع تعريف للرقابة البرلمانية على الرغم من انها تعد وظيفة من اقدم وظائف البرلمانات في العالم، الامر الذي انعكس على قلة هذه التعاريف التي وضعها باحثو الفقه الدستوري ، فقد اشار الباحث " هاريس" الى انها عملية فحص القوانين بعد تشريعها لبيان مدى تنفيذها ، وهل حققت النتائج المرجوه منها ، وما هي الاجراءات الكفيلة بتصحيح الاعداء في هذا الشأن (Harris Joseph, 1964) .

تعتبر الرقابة البرلمانية من وظائف البرلمان الهامة وتمارس هذه الوظيفة من خلال قيام البرلمان بمراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها على اعمالها وقراراتها التي تصدر عنها اثناء مباشرة صلاحياتها، وعلى هدى ذلك يستطيع البرلمان متابعة ومراجعة اعمال الحكومة من حيث مدى مطابقتها لحدود المشروعية والقانون وكذلك المصلحة العامة ، فاذا اتضح خروج السلطة التنفيذية عن الاهداف المرسومة لها فله ان يراجعها وان يعيدها الى الطريق السليم (صادق حازم، ٢٠٠٩، ص ٦١) .

ويقصد بالرقابة البرلمانية في النظام السياسي (بشكل عام) مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة بالمعنى الواسع بقصد ضمان احترام القانون، من جانب المنظمات الخاضعة للرقابة او بقصد حماية الصالح العام في هذا المجال (الاحمد وسيم، ٢٠٠٨، ص ١٠).

الرقابة البرلمانية صورة من صور الرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية ، فاما ان تكون رقابة ادارية يباشرها رئيس السلطة التنفيذية – رئيس الدولة ، رئيس الوزراء على اعمال مرؤوسيه واما ان تكون رقابة من الراي العام (رقابة شعبية) يباشرها الناخبون والاحزاب السياسية والمجالس النيابية على اعمال السلطة التنفيذية ، وتعد الرقابة البرلمانية على النشاط الحكومي في كافة صورته وانشطته من اقوى انواع الرقابة حيث تؤدي الى الكشف عن الكثير من التجاوزات والمخالفات التي تقع من الادارات الحكومية مما يساعد تسليط الاضواء عليها (المساعد فرحان، ٢٠١١، ص ١٥).

اما عن طبيعة الرقابة البرلمانية فأن الاتجاه الغالب في الفقه السياسي يذهب للقول بانها رقابة سياسية ، ويذهب بعض الفقهاء السياسيين الى القول بأن الرقابة البرلمانية رقابة سياسية ذات طابع قانوني، لكن في حقيقة الامر ان الرقابة البرلمانية هي احدى اشكال الرقابة السياسية التي تستخدمها السلطة التشريعية (الدويك نعيمة، ٢٠٠٧، ص ١٥)

حتى نضع مفهوم محدد للرقابة بوجه عام وعملية الرقابة البرلمانية بوجه خاص فأنا سنجد صعوبة في ذلك ومرد ذلك لشدة اتساع وتنوع مفاهيم الرقابة بالاضافة الى تداخل اهداف الرقابة واساليبها وادواتها .

وبالرغم من هذه الصعوبة فإن جانباً من الفقه عرف الرقابة على أعمال السلطة بوجه عام بأنها (التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والانظمة والتعليمات في ادائها لعملها لتحقيق الاهداف المرسومة وفق الخطط الموضوعة بكفاءة وفاعلية والوقوف على نواحي القصور والخطأ ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها) (القبيلات حمدي، ٢٠١٠، ص ١٤) .

كما نجد الرقابة البرلمانية تختلف في النظم السياسية الديمقراطية من نظام الى اخر ،ونجد هذا المدلول قائماً في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الامريكية ليس فقط في مجال الامتيازات التي يحظى بها اعضاء الكونكرس الامريكي تجاه حق الرئيس الامريكي في تعيين كبار موظفي الادارة الامريكية وانما التزام الرئيس في مراعاة رأي مجلس الشيوخ الامريكي في السياسية الخارجية للبلاد وكذلك في ما تباشره لجان الكونكرس من تحقيقات وتحري في النظر في تنفيذ القانون على الوجه الصحيح (مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النواب العراقي، ٢٠١١، ص ١٦)

ففي النظام الرئاسي فانه يفتقر الى تلك الادوات المساعدة في عملية الرقابة البرلمانية على اعتبار ان رئيس الجمهورية هو مسؤول امام الشعب لا امام الكونكرس وكونه منتخب من قبل الشعب فهو على قدر المساواة مع الكونكرس الذي هو منتخب من الشعب ايضاً ، بل يذهب هذا النظام الى ابعد من ذلك كون ان المستشارين غير مسؤولين امام الكونكرس لذلك لا يجوز لاي عضو من اعضاء الكونكرس توجيه اسئلة واستجابات الى المستشارين لانهم مسؤولين امام رئيس الجمهورية لا امام الكونكرس وهذا ناجم عن مبدأ الفصل المطلق للسلطات .كذلك لايجوز للكونكرس سحب الثقة من رئيس الجمهورية ولا من مستشاريه بالمقابل لايجوز لرئيس الجمهورية حل البرلمان كما هو المعمول في النظام البرلماني (السنوسي محمد، ٢٠٠٥، ص ٣١)

في حين نجد الرقابة البرلمانية في نظام حكومة الجمعية خضوع السلطة التنفيذية بشكل مطلق للبرلمان حيث ان جميع التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية تخضع بشكل مطلق لاشرافه ورقابته وتوجيهه ويترتب على ذلك قدرة البرلمان على تعديل او الغاء كافة اعمال السلطة التنفيذية دون ان تمتلك الاخيرة حق الاعتراض (عكور محمد، ٢٠٠٠، ص ٣٧) .

اما في النظام البرلماني فيملك وسائل قانونيه تمكنه من ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بفعالية ، فالرقابة البرلمانية في النظم البرلمانية تختلف عنها في النظم الرئاسية سواء كان في الفعالية أم في المضمون ، ففي النظام البرلماني نجد إن الوزارة تكون مسؤولة سياسيا سواء كانت المسؤولية فردية أم تضامنية إذ تعتبر المسؤولية السياسية في النظام البرلماني هي جوهر هذا النظام ، واطر مظاهر رقابة السلطة التشريعية إذ تملك هذه السلطة في ظل هذا النظام وسائل عديدة منها (السؤال –الاستجواب –التحقيق البرلماني) تستخدمها للحد من تجاوز السلطة التنفيذية وتعمل على تصويب الخطأ الناجم عنها (يحيى احمد، ٢٠١٠، ص٢٠) .

لذا سنبحث في هذا المبحث ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي :

المطلب الاول : - اهداف الرقابة البرلمانية .

المطلب الثاني : - اثار الرقابة البرلمانية .

المطلب الثالث:- ادوات الرقابة البرلمانية

المطلب الاول:- اهداف الرقابة البرلمانية

ان الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية ليست اداة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة ، وانما هي دوما وسيلة لتحسين اداء دوره النيابي لرعاية المصالح العامة والمحافظة على الاطار القانوني للدولة (الهيئي نعمان، ٢٠٠٧، ص١٢)، ولا تعني الوظيفة الرقابية التي يقوم بها البرلمان مجرد تصحيح الاخطاء للحكومة ومحاسبتها عن كل اعمالها وانما تهدف الى ارشادها واسداء النصح لها حتى تبتعد عن مواطن الزلل، كما يهدف عن طريق هذه الرقابة الى توصيل رغبات الشعب حتى تعمل جاهدة لاجل تحقيق الحكم السليم وارساء سيادة القانون وتحقيق الصالح العام (الصالح عثمان، ١٩٨١، ص٨) .

ان الرقابة البرلمانية كسلطة واداة تمتلكها السلطة التشريعية ازاء السلطة التنفيذية تهدف في المقام الاول الى ضمان سير عمل السلطة التنفيذية وفق ماتقره السلطة التشريعية من قوانين وتشريعات دون اي تقصير او خلل او انحراف في استخدام سلطاتها . كما ان الرقابة البرلمانية تهدف لخلق نوع من التوازن الفعلي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . فهي الاداة التي يملكها البرلمان في مقابل اداة طلب حل المجلس التي تملكها السلطة التنفيذية. كما تهدف الرقابة البرلمانية الى خلق نوع من الشفافية في عمل السلطة التنفيذية من حيث مدى التزامها بتنفيذ مايقره البرلمان والتزامه بالصرف والانفاق على الوجه الذي اقره ، وتقييم عملية ممارسة السلطة التنفيذية لسلطاتها على النحو الذي يجب (المضحكي حنان، ٢٠١٤، ص٢٦) .

تكمن اهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة البرلمان للسلطة التنفيذية عن تصرفاتها والقيام بمراقبة اعمالها ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها السلطة التنفيذية لنفسها وبهذه الرقابة يستطيع البرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية ادائه للاعمال المختلفة وله السلطة في ان يراجع الحكومة فيما قامت به من اعمال وما اتته من تصرفات ، واذا ثبت انها قصرت او اخطأت فعليه ان يردها الى جادة الصواب ونطاق المبادئ الدستورية. ونظرا لتعدد وتشعب اجهزة الدولة وزيادة حجمها في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية كما ونوعا ، اضافة الى وجود الوزارات والهيئات التي تشرف على نشاطها وتعمل على تحقيق اهدافها كان لابد من ايجاد نوع من الرقابة لفحص اعمال الحكومة في هذه المجالات ومحاسبتها اذا دعت الضرورة الى ذلك باعتبار ان المسؤولية الوزارية هي احد المرتكزات الاساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني (كنعان نواف، ١٩٩٥، ص٧٦٥) .

فالرقابة البرلمانية تهدف الى :-

١- تقويم عمل واداء السلطة التنفيذية من خلال المتابعة المستمرة لاعضاء السلطة التشريعية لاجل اعمال وتصرفات الوزراء واعضاء السلطة التنفيذية والتأكد من سلامة تلك التصرفات ومدى مطابقتها للقوانين ومدى تأثيرها في الحياة اليومية بما ينسجم مع المطالب العليا للشعب (سلام ايهاب، ١٩٨٣، ص٣)

٢- تحديد المسؤول عن عدم التنفيذ السليم للقوانين والقرارات من اعضاء السلطة التنفيذية وتقديمه للمساءلة، على ان الرقابة البرلمانية هنا ليست وسيلة لتصفية الحسابات بين السلطة التشريعية والحكومة ولاهي اداة دعائية لكسب جمهور الناخبين واعلامهم بمدى مهارة اعضاء السلطة التشريعية في ملاحقة الوزراء والمسؤولين في السلطة التنفيذية او كونها وسيلة لتحقيق الاهداف والمارب الشخصية (الطماوي سليمان، ١٩٥٨، ص٣٦٨)

٣- تحية الحكام غير الكفاء او تغيير سياستهم حيث يترتب على ممارسة الدور الرقابي للبرلمان نتائج واثار مهمة تبعا لنوع الوسيلة التي يستخدمها البرلمان حيث قد يترتب على الاستجواب سحب الثقة من وزير معين او من الحكومة باكملها اذا ما ثبت بعد الاستجواب تقصيره وعدم كفاءته (صبري السيد، ١٩٤٧، ص٢٧) .

والهدف المحوري للرقابة البرلمانية ضمان حسن تطبيق السياسة العامة وبرنامج الحكومة الذي صادق عليه البرلمان ، بالاضافة الى حسن تطبيق النصوص المنظمة لعمل السلطة التنفيذية وذلك من خلال تجسيد الاهداف المتوخاة من عملها على ارض الواقع لضمان حسن نفاذ القواعد الدستورية وارساء مبدأ المشروعية (الوحيدى فتحي، ١٩٨٢، ص٨٨) ،

ومن اجل تحقيق اهداف الرقابة البرلمانية فلا بد من وجود عدة مرتكزات اساسية وهي

الامر الاول :- ان يكون لدى النائب البرلماني القدرة في الحصول على المعلومات والمستندات عن مختلف مؤسسات السلطة التنفيذية من اجل التعرف على سير الاداء الحكومي وبالتالي يستطيع الحكم على مدى التزام الحكومة في تيسير مهامها على الوجه المطلوب .

الامر الثاني:- ضرورة ان يتسم النائب بالقدرة والكفاءة البرلمانية والموضوعية بحيث يستطيع تقييم العمل الحكومي ومدى انسجام وتناغم تلك الاعمال مع المصلحة العامة ، وقياس قدراتها على تسير المرافق العامة بانتظام واطراد وكل ذلك يكون بعيد عن الاهواء والميول الشخصية .

الامر الثالث:- عدم انحراف بعض النواب عن اهداف الرقابة من اجل تحقيق غايات تستهدف مصالح حزبية او شخصية

الامر الرابع:- ضرورة عقد دورات تدريبية لاعضاء البرلمان للتعرف على اصول الممارسة البرلمانية وكيفية العمل الرقابي بالتالي تثقيف الاداء البرلماني (الشبعاني مجدي، ٢٠١٥، ص٨٥)

المطلب الثاني :- اثار الرقابة البرلمانية

ان لمباشرة وظيفة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية اثار واضحة تتمثل في مجملها بما يعرف بمسؤولية الحكومة السياسية امام البرلمان ، تلك المسؤولية التي ترتبت على الوزارة نتيجة لعدم مسؤولية رئيس الدولة وفقا لاحكام النظام النيابي ، حيث تحملت الوزارة المسؤولية نوعيها الفردية والتضامنية ، ومما يذكر ان الحكومة في سعيها لرسم سياساتها وتنفيذها مسؤوليات متعددة اهمها هي المسؤولية المدنية ، والمسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية (عكور محمد، ٢٠٠٠، ص ٥٤)

وإذا كان الأفراد يخضعون للمسؤولية المدنية والجنائية، فإنه لا يمكن أن تخضع المسؤولية السياسية غير أعضاء الحكومة. وقد جرت العادة على أن تطلق المسؤولية الوزارية على المسؤولية السياسية التي تقع على أعضاء الحكومة، ويترتب على وجودها عزل أو سحب الثقة من أعضاء الحكومة، أما المسؤولية المدنية تتحقق في حال قيام الوزير بأحداث ضرر مادي للدولة أو لأحد الهيئات العامة أو الخاصة أو الأفراد فإنه يترتب عليها دفع مبلغ من المال إلى خزينة الدولة إما بصفة نهائية أو بصفة مؤقتة لحين الرجوع إلى مرتكب الخطأ الشخصي. أما المسؤولية الجنائية هي مسؤولية الوزراء عن الجرائم الجنائية التي يرتكبونها سواء كانت خيانة عظمى أو ابتزاز أموال الدولة أو ضد الأفراد أو اضرار بالحريات العامة ومع ان هذه المسؤولية يختص بنظرها القضاء الا ان ذلك يقتصر على بعض الدول، فهناك من الدول ما يعهد بنظر هذه الجرائم الى المجالس النيابية (سلام ايهاب، ١٩٨٣، ص ١٥١)

إن المسؤولية السياسية الوزارية هي أهم أثر للرقابة البرلمانية، وبالتالي تعتبر هذه المسؤولية حجر الزاوية في النظام البرلماني وإحدى دعائمه وأركانه الجوهرية الأساسية بحيث إذا اختلف هذا الركن نظرياً أو عملياً لا يمكن أن يوصف نظام الحكم أنه نظام برلماني. ويقصد بها ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة أو من أحد الوزراء، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة، ويترتب على هذا التصرف وجوب استقالة الوزارة أو الوزير، وذلك نتيجة سحب الثقة منها (ليلة محمد، ١٩٦٩، ص ٦٣٢) .

وعندما نقول إن الوزراء مسؤولون فردياً وجماعياً أمام البرلمان فمعنى ذلك أنهم ملتزمون بالاستجابة والإجابة وتقديم حساب عن الأعمال التي قاموا بأدائها أو عن عدم أدائها لأعمال مطلوبة منهم، فالمسؤولية تتعلق بالماضي أو تأتي بعد القيام بالعمل ، ان الاثر الذي يترتب على الرقابة البرلمانية اذ يقتصر على اثاره مايعرف (المسؤولية الوزارية) او السياسية ولا تتعداه الى الغاء او تعديل او ايقاف قرار اتخذته الحكومة وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وذلك من حيث المبدأ ، ولكن حين يكون البرلمان فاعلاً فإنه يستطيع التأثير على القرار الحكومي سواء كان من قبل ام بعد اتخاذ القرار ، وتجدر الاشارة الى ان المسؤولية الوزارية سواء كان موجهة الى رئيس الوزراء او لاحد وزرائه فهي لا تثار بشكل مستقل بل تكون على اثر استجواب موجه الى رئيس الوزراء او لاحد الوزراء فالشخص العام حين يخل بواجبات وظيفته فعليه تحمل تبعه المسؤولية فحيث تكون السلطة تكون المسؤولية (الخطا حيان، ٢٠١٣، ص١) .

والمسؤولية الوزارية اما ان تكون مسؤولية فردية فيسأل كل وزير او تكون مسؤولية جماعية فتسأل الوزارة بكامل اعضائها ، والمسؤولية الفردية تعني مسؤولية الوزير عن عمل سلبى او ايجابى وقع في دائرته يتعلق بتنفيذ السياسة العامة التي يضعها ، او اقرها مجلس الوزراء فيؤدي ذلك الى مساءلة الوزير دون غيره من الوزراء الا في حالة اختيار رئيس الوزراء التضامن مع ذلك الوزير فتتحول المسؤولية الفردية الى مسؤولية تضامنية ،

وهناك ثلاثة اشكال لتوقيع المسؤولية الفردية على الوزير وهي :-

- ١- الاستقالة : اي ان يقوم الوزير بتقديم استقالته
- ٢- التعديل الوزاري : يقوم رئيس الوزراء باجراء تعديل وزاري ،حيث يستنثي الوزير الذي يرتكب مخالفة تستدعي المسؤولية الفردية
- ٣- سحب الثقة من الوزير: وذلك بان يقوم مجلس النواب بسحب الثقة من الوزير (الدويك نعيمة، ٢٠٠٧، ص٣٥).

اما المسؤولية التضامنية يتقرر هذا النوع من المسؤولية بحق مجلس الوزراء وتؤدي عادة الى استقالتها وبما ان رئيس مجلس الوزراء هو الذي يمثل الوزراء فان مسؤوليته تؤدي الى مسؤولية الحكومة بأكملها ،كما ان مسؤولية الوزارة تكون تضامنية عن اعمال رئيس الجمهورية وتؤدي الى طرح الثقة بالحكومة، فإذا قام مجلس النواب بالاقتراع على الثقة بالحكومة وقررت بأغلبية اعضائه مسؤولية الوزارة توجب عليها ان تستقيل (الطماوي سليمان، ١٩٨٨، ص٥٩٩) .

ان المسؤولية التضامنية تجمع بين طرفين هما مجلس الوزراء من ناحية والبرلمان من ناحية اخرى ، وحتى تكتمل المبادئ الخاصة بالمسؤولية السياسية لابد من النظر اليها من ناحية هذين الطرفين من وجهة مجلس الوزراء نجد هناك ثلاثة عناصر هامة هي :-

١- سرية اعمال الوزراء

٢- وحدة مجلس الوزراء

٣- المسؤولية الجماعية عن القرار المتخذ

اما من وجهة البرلمان نجد ان هناك ثلاثة عناصر رئيسية وهي :-

١- امكانية محاسبة الحكومة عن اعمالها باستمرار

٢- استمرار الاداء في حالة التعضيد البرلماني

٣- الاستقالة في حالة سحب الثقة (سلام ايهاب، ١٩٨٨، ص١٥٨) .

وتتم عملية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة اما من قبل اعضاء البرلمان وهذا اسلوب مباشر لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة ، وهذا يتجسد عمليا بقيام البرلمانين بعملية توجيه الاستجابات في القضايا التي تخص الوزارة ككل او تخص كل وزير على حده ويعمل في الاتجاه نفسه لجان التحقيق البرلمانية والتي تعمل على جمع البيانات والدلائل لادانة الوزارة ككل او كل وزير بصورة منفردة (هادي احمد، ٢٠١٠، ص٤١)

المطلب الثالث:- ادوات الرقابة البرلمانية

لقد تطورت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم المعاصرة ، فبعد ان كانت العلاقة بينهما تقوم على ان البرلمان يشرع والحكومة تنفذ ، اصبحت هذه العلاقة تقوم على ان الحكومة توقع وتوجه والبرلمان يراقب ، وهذا التصور الجديد للعلاقة بين السلطتين هو الذي ادى الى توسيع السلطات الرقابية للبرلمان ، ووضع الاجراءات والضمانات التي تكفل استمرارها وفعاليتها . ولم تعد وظيفة البرلمان تقتصر على سن القوانين واعتماد الميزانية وانما اصبح له وظيفة سياسية تتمثل في مراقبة اعمال الحكومة ومحاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها ومناقشتها في سياستها العامة التي رسمتها لنفسها ،اذ يمكن للبرلمان عن طريق هذه الرقابة التعرف على سير الجهاز الحكومي وكيفية اداء الاعمال المختلفة وبالتالي مراجعة هذا الاداء ورده الى جادة الصواب ان وجد في اعمالها السابقة خطأ يخرجها عن نطاق المبادئ الدستورية ودائرة المصلحة العامة ، او ارشادها لتجنب مواضع الزلل والوصول بالتالي الى نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يحقق الصالح العام (ليلة كامل، ١٩٧٥، ص٦١٧) .

اجمع الفقهاء السياسيون على ثلاث وسائل للرقابة البرلمانية وهي : السؤال ، والتحقيق والاستجواب اضاف بعضهم المناقشة العامة ، ويضيف بعضهم الاخر الاقتراح برغبة والمذكرات النيابية وبند مايستجد من اعمال الى الوسائل السابقة ، اما منح الثقة للحكومة او سحبها منها فهذا الامر مختلف فيه ، فقد يرى بعضهم ان هذه وسائل رقابية وبعضهم يرى انها نتيجة تنشأ عن ممارسة الرقابة البرلمانية (الدويك نعيمة، ٢٠٠٧، ص٢٥) .

وتختلف وسائل الرقابة البرلمانية تبعا لاختلاف النصوص الدستورية التي تحدها فأننا سوف نتناول بالبحث اكثر تلك الوسائل شيوعا واهمية في ظل دساتير الدول الاخرى وهذه الوسائل هي :-

اولا:- السؤال

ويراد بالسؤال هو استفهام او استيضاح في شأن من الشؤون العامة يوجهه احد اعضاء البرلمان الى رئيس او احد اعضاء الحكومة وذلك في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم للاستعلام عن امر لايعلمه العضو او للتحقق من حصول واقعة ، او للوقوف على ماتعزم الحكومة القيام به في امر ما (ربيع عمرو، ٢٠٠٢، ص٧٥).

وهناك تعريف اخر للسؤال يقول " ان السؤال هو امكان عضو البرلمان توجيه اسئلة الى الوزراء للاستفسار عن امر يجهله العضو او يقصد لفت نظر الحكومة الى امر من الامور . (Philips,1967,p110) .

ويعتبر السؤال البرلماني وسيلة مهمة لاشك في الرقابة على النشاط الحكومي بكافة صورته وانشطته ، اذ يكفل السؤال رقابة فعالة على العمل الحكومي، مما يؤدي الى الكشف عن كثير من التجاوزات والمخالفات التي تقع من الادارات الحكومية المختلفة . والواقع ان حق السؤال لا يقتصر على هذا الدور فقط بل يمتد الى تحقيق هدف اخر الا وهو السعي الى تحقيق اصلاحات حكومية في مرافقها المختلفة. كما ان هذا الاصلاح قد يمتد الى النشاط التشريعي ذاته ، فيكون سببا في اعادة النظر بالقوانين التي تحكم اوجه العمل الحكومي ، حيث يصبح السؤال كوسيلة لتحقيق اصلاحات تشريعية ومتابعة تنفيذ القوانين (علي تغريد. ٢٠١٠، ص٣) .

السؤال البرلماني كأداة رقابية ظهر للمرة الاولى في مجلس اللوردات البريطاني حين وجه السيد (دايرل كاوبر) سؤالا للوزير الاول حول قضية هروب المراقب المالي لشركة بحر الشمال . وكان السؤال في حينه عفويا منه ولم يكن معترفا به كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية ومع مرور الوقت وبروز الحاجة الملحة بدأ الاعتراف بالسؤال كوسيلة من الوسائل الرقابية للمجلس التشريعي وتم اقراره بصورة رسمية في عام ١٧٨٣ من خلال اعلان قام به مجلس العموم بحق اعضاء البرلمان للتقدم بالاسئلة البرلمانية للمجلس التشريعي (المضحكي حنان، ٢٠١٤، ص٢٨)

ان الاسئلة البرلمانية تحقق الرقابة البرلمانية كأداة رئيسية من ادواتها دون ان تحرك المسؤولية السياسية ، ونظرا لاهميتها في الحياة البرلمانية فقد خصص لها الساعة الاولى من كل جلسة من جلسات مجلس العموم البريطاني (Burdeau Georges ,1980,p120)

وبناء على ذلك فالسؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص او من رئيس الحكومة عن حقيقة امر معين خاص بأعمال الوزارة او الحكومة ككل لاحظه خلال ادائه لمهامه البرلمانية ، ويجب ان يقتصر السؤال في الدلالة على الموضوع المستفهم عنه دون ابداء الاسباب الدافعة له او توجيه نقد ويعد مهمة للنائب للحصول على المعلومات والبيانات المطلوبة اللازمة لمباشرة وسائل الرقابة الاخرى . وتتبع اهمية الاسئلة البرلمانية بأنواعها من قدرتها على خدمة اغراض مختلفة في نفس الوقت ،فعلاوة على كونها الوسيلة التقليدية الاولى لجمع المعلومات والتحري في اطار الدور الرقابي للمجالس التشريعية ،فانها قابلة وبسهولة للتكيف مع الاهتمامات المحلية لعضو البرلمان والمتمثلة بحاجات ناخبيه ومشاكلهم الشخصية او الحاجات الخدمتية لمنطقته ،

من هنا يمكن ارجاع اهمية الاسئلة في الحياة البرلمانية الى طبيعة الغايات التي تحققها لطايرحيها والتي نجلها بالغايات الرقابية والغايات ذات الطابع الخاص (العمري عاصم، ٢٠٠٠، ص٤٣) .

الاسئلة البرلمانية على انواع مختلفة تختلف باختلاف الاساس الذي تصنف عليه فهناك الاسئلة المكتوبة والاسئلة الشفوية العادية والعاجلة والاصلية والتابعة وهكذا ومع ذلك من الممكن رد جميع هذه الانواع الى اثنين اساسيين هما الاسئلة المكتوبة والشفوية (عكور محمد، ٢٠٠٠، ص٤١) .

الاصل ان كل انواع الاسئلة المكتوبة والشفوية يوجه مكتوبا الى اعضاء الحكومة غير ان الفارق بينهما يتوقف على طلب العضو السائل بأن تكون اجابة الوزير المسؤول شفويا او كتابيا، فالاصل ان الاسئلة المكتوبة تكون خارج نطاق جدول الاعمال حيث لا تتطلب حضور الوزير اذ ينتهي بمجرد حصول النائب على اجابه الوزير عنه. اما اذا رغب في التعقيب على اجابة الوزير كان امامه اللجوء الى اسلوب الاسئلة الشفوية (الصاوي علي، ٢٠٠٤، ص٢٩٥) .

وتعتبر الاسئلة البرلمانية وسيلة للحصول على تفسير رسمي للقوانين والانظمة . فمن الجدير بالذكر ان بعض الافراد يتوجه الى ممثليهم في البرلمان من اجل مساعدتهم في الحصول على تفسير لبعض النصوص القانونية او النظامية نتيجة تعقد التنظيمات القانونية وتشابكها ، فجاءت الاسئلة كوسيلة سهلة تساعد على تفسير رسمي من الحكومة حول النقاط الغامضة في التشريعات ولاسيما تلك المتعلقة بالعقوبات والشؤون المالية (الاحمد وسيم، ٢٠٠٨، ص٧٠) .

لهذا فان للسؤال البرلماني اهمية وفعالية باعتباره وسيلة مهمة من وسائل الرقابة البرلمانية الا ان هذه الاهمية تقاس من خلال عدد من المؤشرات اهمها عدد الاسئلة التي تقدم بها اعضاء المجلس النيابي خلال فترة زمنية محددة ، والمجالات التي تناولتها الاسئلة وتنوعها ومدى تكرارها ، وادوار الانعقاد العادية وغير العادية التي وجهت فيها اسئلة واجابات الوزراء المكتوبة والشفوية عليها والتعقيب من قبل الاعضاء الذين وجهوا هذه الاجابات وعدد الاسئلة التي تم الرد عليها او تم تأجيل الرد عليها ، وتنوع وتعدد الموضوعات التي تناولتها ومدى استجابة الوزراء الذين وجهت اليهم الاسئلة وحضورهم للاجابة عنها ، والنتائج التي حققها توجيه الاسئلة والاسباب والمعوقات التي ادت الى عدم اجابة الوزراء عنها او طلب تأجيلها .

ثانيا :- الاستجواب

يعد الاستجواب البرلماني من اخطر وسائل الرقابة الممنوحة للبرلمان ومن المسائل الخطيرة بالنسبة لمركز الوزارة وعلاقتها بالبرلمان، فاذا كانت الحقوق الثلاث (السؤال، المناقشة، التحقيق) تحمل معنى طلب المعرفة او تناول الراي او الوصول الى الحقيقة ، فان هذا الحق يتضمن اتهام الحكومة كلها او احد اعضائها وتجريح سياستها (الطماوي سليمان، ١٩٧٤، ص ٥٠١) .

ولا يقتصر الاستجواب على انه مجرد علاقة بين عضو البرلمان او مجموعة من اعضائه والوزير المعني بالاستجواب او الوزارة بمجموعها كما هو الشأن في السؤال بل يتعداه ويؤدي الى مناقشات عامة تنتهي باتخاذ المجلس قراراته في موضوع الاستجواب ، فقد يكون لصالح الحكومة وقد يكون ضدها مما يعقبه عادة طرح الثقة بالوزارة او بعض اعضائها (الشبعاني مجدي، ٢٠١٥، ص ٧٦) .

يعرف الفقيه "جورج فيدل" الاستجواب بأنه الاجراء النموذجي للحصول على المعلومات ومراقبة الحكومة ، حيث يوفر الفرصة لاجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في جملة (حرشاو مفتاح، ٢٠١٠، ص ٥٠)

ويعرف الاستجواب بأنه "سؤال شفوي مع المناقشة ينتهي بالتصويت الذي من خلاله يتعرف المجلس على حجم المشكلة المعروضة امامه (Chanteboout Bernard, 1989, p249)

وذهب البعض الاخر الى القول بان الاستجواب "مرحلة وسط بين جمع المعلومات وسحب الثقة فهو مرحلة تمهيدية وضرورية لامكان سحب الثقة من الحكومة برمتها او من احد اعضائها فهو يرمي الى محاسبة الحكومة او احد اعضائها بشأن موضوع معين على ضوء ماتوفر للمستجوب من معلومات (ناصر عبد الله، ١٩٨١، ص ٣٧٢)

ظهر الاستجواب مع بداية دستور الثورة الفرنسية سنة ١٧٩١ واختفى بعد ذلك في دستور السنة الثالثة من الثورة ، لان الوزراء لم يسمح لهم بالدخول في المجالس التشريعية ولم يكن في الامكان سؤالهم وكذلك استجوابهم . كذلك الحال في عهد القنصلية او الامبراطورية . وظهر الاستجواب في مايو سنة ١٨٣١ وفي عام ١٨٤٨ استعمل اعضاء الجمعية الوطنية الاستجواب بطريقة واسعة (سلام ايهاب، ١٩٨٣، ص ٨٨).

وكما ذكرنا انفا ان الاستجواب اكثر خطورة من السؤال لانه من ناحية نقد وليس استفهاما ومن ناحية اخرى لا يقتصر امره على ما بين السائل والمسؤول وانما يثير بحثا جديا ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو الاشتراك فيها والاستمرار الى نهايتها ولو عدل صاحب الاستجواب عن استجواب وينتهي الامر في النهاية الى اصدار المجلس قرارا في الموضوع او يؤدي الاستجواب الى عرض الثقة بالوزارة ولذلك كان طبيعيا ان يحاط الاستجواب بضمانات شديدة عكس السؤال (نجيب سحر، ٢٠١١، ص١٠٧) .

يمكن ان يؤدي الاستجواب الى التصويت المباشر على الثقة بالحكومة من عدمه ، وذلك اذا تمخضت المناقشة عن تقديم اقتراحات بصدور قرار من المجلس بأدانة الحكومة ومن ثم ينتهي ذلك بالاقتراع على الثقة بالحكومة او الوزير (Michel Ameller,1966,p333) .

والاستجواب اجراء قرره الدستور لمناقشة تصرف او تصرفات للحكومة يرى المستجوب انها انطوت على خطأ او انها الحققت بالدولة ضررا، فهو منذ بدايته اتهام للحكومة واذا كان الاتهام القضائي الذي تقيمه النيابة ضد شخص لايسفر دائما عن ادانة للمتهم فإنه ليس من المحتم كذلك ان يسفر الاستجواب عن ثبوت صحة الوقائع التي ينسبها المستجوب للحكومة .وبالنظر لخطورة اتهام الحكومة وعموميته فإن الاستجواب لا يقتصر امره على المستجوب ومن وجه اليه الاستجواب ، بل يكون لكل عضو بالبرلمان حق الاشتراك في مناقشته تأييدا للاتهام او تنفيدا لحججه اثباتا او نفيا ويصبح الاستجواب بمجرد تقديمه الى المجلس ملكا له فلا يملك مقدمه قصره على نفسه (العماري مصطفى ٢٠٠٩، ص٢٧٠) .

وتتجلى اهمية الاستجواب البرلماني بالنقاط التالية:-

- ١- حق كفه المشرع بالنص عليه في الدساتير والانظمة الداخلية للبرلمانات ، ويعد من الحقوق الاساسية لعضو البرلمان في الانظمة البرلمانية ،
- ٢- الاستجواب حق فردي لعضو البرلمان وحق جماعي لاعضاء المجلس النيابي ، اي انه لايقوم على علاقة شخصية ما بين العضو البرلماني والوزير المستجوب كالسؤال، فمن الممكن ان يتبنى الاستجواب عضو اخر بأجراءات محددة وهكذا يبرز في ان مقدم الاستجواب وان سحب استجوابه فإن ذلك لا يمنع من مناقشة المجلس له
- ٣- يحقق الاستجواب رقابة اكيدة لاعضاء البرلمان في مواجهة الحكومة لانه يحمل في طياته معنى الاتهام الى الحكومة ومحاسبتها على تصرفات قامت به بما يتصل بالمسائل العامة ويفسح المجال امام المجلس النيابي في مناقشته

٤- تبرز اهمية الاستجواب في كون موضوعاته غير محددة وتشمل جميع اعمال الحكومة المتعلقة بالشؤون العامة ، مالم يكن ذلك مخالفا للدستور والقانون والانظمة ، اي وجود ضوابط وشروط لاجراء الاستجواب لاتقلل من اهميته كونه اجراء يشمل الاعمال كافة التي تقوم بها الحكومة ما لم يكن الامر خارجا عن اختصاصاتها او مخالفا للدستور او القانون (المساعد فرحان، ٢٠١١، ص١٦٢)

ثالثا- التحقيق البرلماني

ويقصد به رغبة السلطة التشريعية في الاطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية تتيح لها ممارسة صلاحياتها من خلال لجنة تشكل خصيصا لهذا الغرض او عن طريق تكليف احدى اللجان المتخصصة في البرلمان للوقوف على حقيقة امر او قضية مثارة بشأن نشاط او عمل من اعمال السلطة التنفيذية، على ان تقدم هذه اللجنة تقريرا يتم على ضوئه اتخاذ القرار المناسب من قبل السلطة التشريعية . وحق السلطة التشريعية بتكليف او تشكيل لجنة لاجراء التحقيق البرلماني يأتي من الفكرة القائلة بأن (كل سلطة تشريعية مدعوة للفصل في قضية) مما يجب ان تنزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية سواء نص الدستور على التحقيق البرلماني ام لم ينص (طربوش قائد، ١٩٩٥، ص٣٧٨) .

ويتجه راي اخر على تعريفه بأنه " طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلطة التشريعية من اجل الرقابة على الحكومة ، او هو مجموعة التحقيقات التي يقوم بها المجلس التشريعي عن طريق اعضائه من اجل الوصول الى هدف محدد (Coldsuorthy Jeffrey,1999,p220)

وعليه يعتبر حق المجالس التشريعية في اجراء التحقيق البرلماني من اهم الوسائل التي تزودها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية ، حيث تستطيع بهذه الوسيلة ان تفرض رقابة فعالة على اعمالها ، ولاسيما اذا ما تشككت بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة بمناسبة سؤال مقدم اليها او ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين . ولذلك تحرص اغلبية الدساتير على تقرير هذا الحق للسلطات التشريعية فيها ويذهب بعض الفقهاء الى القول ان حق المجالس التشريعية في تكوين لجان التحقيق يثبت لها دون الحاجة الى نص دستوري يقرره لها باعتباره وسيلة من الوسائل الضرورية التي تتمكن عن طريقها مباشرة صلاحياتها الدستورية (علي تغريد، ٢٠١٢، ص٣) .

وإذا كان السؤال البرلماني حق كل عضو على حده ، فإن التحقيق البرلماني حق للمجلس ككل الا انه لصعوبة ممارسة التحقيق من جميع اعضاء المجلس فإن العمل قد درج على ان يشكل المجلس لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين خلال مدة معينة وينتهي بعدها عمل هذه اللجنة ويأخذ التحقيق صور اكثر عمقا من السؤال . حيث تتخذ اللجنة كافة الاجراءات ووسائل التقصي للحصول على المعلومات اللازمة لفحص الموضوع محل التحقيق فهي لاتركن الى مايقدمه الوزراء لها من بيانات، وانما تستقى بنفسها المعلومات من مصادرها الاصلية ولها في سبيل ذلك حق استدعاء الشهود للاستماع اليهم والاستعانة بالخبراء ، وكذلك الانتقال الى موقع العمل محل البحث ، واخيرا تنتهي اللجنة من عملها بأعداد تقرير تضمنه نتيجة عملها وماتراه اللجنة من توصيات لعرضه على المجلس (غنايم مدحت ، ٢٠١١، ص٣٠٢) .

ان للتحقيق البرلماني اهداف وغايات معينة يسعى الى الوصول اليها حيث تستطيع البرلمانات بهذه الوسيلة ان تفرض رقابة فعالة على اعمالها ومن هذه الغايات:

- ١- قد يعاني احد الاجهزة الحكومية من بعض العيوب والسلبيات فيستطيع البرلمان عن طريق لجان التحقيق ان يكشف تلك العيوب والسلبيات وان يشخصها ويضع العلاج ويقترح الحلول اللازمة لتفادي ذلك (كاظم ساجد، ١٩٩٢، ص١٢٦) .
- ٢- يجري البرلمان التحقيق خاصة بمسألة تشريعية بقصد تمهيد لوضع تشريع معين حيث يقوم البرلمان بأجراء تحقيق بموضوع مشروع القانون المعروض امامه وبما يضمن تطابق هذا المشروع مع الحاجة الفعلية والواقع المراد تنظيمه تمهيدا لوضع تشريع معين (ليلة مصطفى، ١٩٥٢، ص٣٤١) .
- ٣- استجلاء وقائع معينة وبحثها وتمحيصها في صدد تحريك المسؤولية الوزارية تحقيقا لمبدأ الرقابة البرلمانية ومايترتب عليها من نتائج حتى تكون قرارات المجلس على اساس سليم من معرفة الحقيقة والوقوف عليها بالوسيلة التي يطمئن اليها قبل البت في موقف الوزراء .

رابعاً:- طرح موضوع عام للمناقشة والاقتراح برغبة

تقسم المناقشة العامة الى نوعين هما مناقشة تستهدف المسؤولية السياسية كمناقشة برنامج الحكومة وبياناتها عن السياسة العامة ، وهذا النوع هو تماما الاستجواب البرلماني الذي يتطلب اجراءات خاصة ودقيقة ، واما النوع الاخر من المناقشات فهو الذي لا يستهدف تحريك المسؤولية السياسية ، وانما يستهدف الاخذ بمقترحات اخرى غير المسؤولية السياسية ومنها ما يحدث اثناء مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (زكي ايهاب ، ١٩٨٣، ص٩٢) .

وتبرز اهمية المناقشة بين وسائل الرقابة البرلمانية الاخرى حيث انها تحقق للبرلمان معرفة سياسة الحكومة في مواجهة مشكلة انية او حالة معاصرة ، وتحقق للحكومة معرفتها لاتجاه البرلمان في شأن المسالة المطروحة للمناقشة (سليم غزوي، ١٩٩٦، ص١٤٣)

ويعد طرح موضوع عام للمناقشة من الاساليب الرقابية الهادئة التي تهدف الى الحوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له اهمية معينة بقصد الوصول الى حل يتفق عليه الطرفان . ويقصد بها طرح موضوع ذي اهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان يشترك فيها اعضاؤه كافة، بهدف استيضاح سياسة الحكومة الداخلية والخارجية حول موضوع معين ، وتبادل الرأي في شأنه بعيدا عن اللوم والتجريح والنقد ، ويشمل نطاقها جميع اعضاء المجلس ولا تقتصر على مقدميها ، فهي مناقشة حرة على الحوار المتبادل بين الحكومة والبرلمان في شأن ما يهدف انتهاج افضل سياسة تنتهج هذا الامر (المساعد فرحان، ٢٠١١، ص١٧٩) .

لعل ابرز ما يميز هذه الوسيلة عن غيرها من وسائل الرقابة البرلمانية انها من ناحية وسيلة جماعية ، ومن ناحية اخرى لا تقتصر ممارستها على اعضاء البرلمان انما يمكن للحكومة ان تشارك بها وخصائصها هي :

- ١- المشاركة بين الحكومة والبرلمان وهذه خاصية تنفرد بها هذه الوسيلة من وسائل الرقابة ، فهي لا تهدف الى تحريك المسؤولية الوزارية وانما تهدف للاصلاح والتطوير لان المشورة والتعاون وتصحيح المسار يحتاج الى متابعة من قبل اعضاء البرلمان لسياسة الحكومة .
- ٢- المناقشة العامة لا يقصد بها توجيه الاتهام الى الحكومة وليس لها اسبقية على الموضوعات الاخرى المدرجة في جدول الاعمال .

٣- عمومية المناقشة يجب ان تعقد المناقشة في جلسة عامة وتكون المناقشات علنية ، لان الامر يهم شأننا من الشؤون العامة ذات الاهمية ولم ينص المشرع على علانية الجلسة لانها لاتحتاج الى نص عليها ، ولايمكن ان تكون سرية الا اذا وجد المشرع مبرر قوي لذلك (باهي ابو يونس، ٢٠٠٢، ص٩٩) .

اما الاقتراح برغبة فيقصد به ان يتقدم عضو البرلمان اما برغبة تتعلق بمصلحة عامة ليبيديها المجلس للحكومة ، او يتقدم بأقتراح بقرار يرغب في ان يصدره المجلس في نطاق اختصاصه . فالاقتراح برغبة يعني ان عضو البرلمان يرى هناك مصلحة عامة تتطلب ضرورة ان تتدخل الحكومة وان تتخذ اجراء حيالها فيتقدم للمجلس بهذا الاقتراح لكي يبلغه او يبيديه هذا الاخير للحكومة . اما الاقتراح بقرار فيعني ان يتقدم عضو البرلمان للمجلس كي يتخذ هو (اي المجلس) القرار الخاص بتلك المصلحة العامة وذلك اذا كان مثل هذا القرار يدخل في مجال او نطاق اختصاصه وصلاحياته ، ولتعزيز العلاقة بين السطتين التشريعية والتنفيذية لما فيه تحقيق المصلحة الوطنية العامة (الطو ماجد، ١٩٩٥، ص٢٨٧)

ويرى الباحث ان النظام البرلماني يقوم اصلا على اساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويقصد بالتوازن بين السلطتين هو المساواة بينهما في كفتي ميزان السلطات بحيث لا ترجح احدهما على الاخرى او ان تسيطر او تطغى عليها ، فان النظام البرلماني اذن يقوم على مبدا الفصل بين السلطات بمعنى عدم تركيزه في يد واحدة وانما توزيعها على هيئات ثلاثة مستقلة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية اذ تباشر كل سلطة تجاة الاخرى ببعض الاعمال تاكيدا للتعاون واجراء الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فان للسلطة التشريعية تمتك سحب الثقة من الوزارة والسلطة التنفيذية اي الحكومة تمتك بالمقابل حق حل السلطة التشريعية . وتكون السلطة التشريعية في الانظمة السياسية من البرلمان الذي يملك وظيفتين اساسيتين هما وظيفية التشريع ووظيفة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وتعتبر الرقابة البرلمانية من اهم دعائم الرقابة على اعمال الحكومة ويترتب على ممارسة اعضاء البرلمان لوسائل الرقابة البرلمانية نتائج مختلفة تهدف الى ضمان عدم تعسف اعضاء الحكومة وتجاوزهم حدود واجباتهم ،وتعتبر الرقابة البرلمانية وسيلة للكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التي تنتج عن ممارسة الحكومة لاعمالها وتصرفاتها عن طريق ادوات رقابية المتمثلة (السؤال،الاستجواب،التحقيق البرلماني،طلب موضوع للمناقشة والاقتراح برغبة) .

الفصل الثاني

السلطة التشريعية في العراق والاردن

أقر الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥ في مادته الاولى بأن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق، وتتكون هيئات السلطة في النظام السياسي العراقي على وفق دستور ٢٠٠٥ من الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية، اذ تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ويمارس مجلس النواب مهام عديدة منها تشريع القوانين الاتحادية والرقابة على اداء السلطة التنفيذية ، وانتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية... وسوف نبحث ذلك بالتفصيل في المطلب الثاني من المبحث الاول . فقد اخذ المشرع العراقي بنظام البرلمان ذي المجلسين اسوة بالانظمة الاتحادية التي يمثل فيها احد هذين المجلسين عموم الشعب (مجلس النواب) في حين الاخر (مجلس الاتحاد) الاقاليم والمحافظات باعتبارها وحدات مكونة للنظام الاتحادي حين تكوينه (العنبي طه، ٢٠٠٩، ص١٠٤)

اما السلطة التشريعية في الاردن فهي مناطة بمجلس الامة والملك فقد نصت المادة (٦٢) من الدستور على (يتألف مجلس الامة من مجلسين: مجلس الاعيان ومجلس النواب) وقد اخذ الدستور الاردني بنظام المجلسين ، كما اخذت به العديد من الدول في دساتيرها مفضلة اياه على نظام المجلس الواحد وذلك لفسح المجال امام المؤهلين من اصحاب الخبرات والتجارب السياسية والادارية لرفد العملية التشريعية ، اذ ان هؤلاء الاعضاء في مجلس الاعيان المعينين من قبل الملك حازوا ثقة الشعب بأعمالهم وخدماتهم للامة والوطن وتميزوا بعمق التجربة والنضوج الفكري والسياسي ليكونوا الى جانب اعضاء مجلس النواب الذين وصلوا الى سدة التشريع بواسطة الانتخاب العام المباشر من قبل الشعب ولتدعيم الحياة البرلمانية ذات المجلسين اللذين تختلف طريقة تشكيل واختصاص كل منهما ليكمل احدهما الاخر (العموي مصطفى، ٢٠٠٩، ص٢٥١) وسوف نتاول في هذا الفصل :

المبحث الاول:- السلطة التشريعية في العراق

المبحث الثاني:- السلطة التشريعية في الاردن

المبحث الاول:- السلطة التشريعية في العراق

البرلمان هو الممثل الحقيقي للشعب في الدول الديمقراطية اذ انه يولد من رحم المجتمع نفسه ويتطبع بطباعه وينعكس على تكوينه عدة عوامل من اهمها الوعي في ذلك المجتمع والصيغ القانونية التي اتبعت في كيفية تشكيله ، ومن هنا يعد البرلمان العراقي (السلطة التشريعية) اهم مؤسسة في هذا النظام وذلك بفعل اسناد اختصاصات وصلاحيات مهمة الى البرلمان ، الا ان العملية السياسية في العراق وما رافقتها من اشكالات عدة سواء كانت سياسية ام دستورية ام ثقافية ام اجتماعية ، والاهم السياسية منذ تأسيس مجلس الحكم اثرت بصورة مباشرة على طبيعة النظام السياسي وعلى عمل السلطات في هذا النظام وخاصة السلطة التشريعية، الامر الذي ادى الى قيام عدة معوقات التي انعكست بدورها على مجمل العملية السياسية في العراق . بدأ النظام العراقي الجديد بعد ٢٠٠٣ مسعا نحو بناء دولة عصرية حديثة تعتمد القانون والدستور كمرجع، وكان دستور ٢٠٠٥ واحدا من اهم المحطات التي عاشها العراق بعد ٢٠٠٣ ، فقد اختار العراق وفق دستور عام ٢٠٠٥ المادة (١) منه شكل النظام السياسي بأن يكون دولة اتحادية نظام الحكم فيه جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي (خليل سحر، ٢٠١٤، ص٣٧٩) .

وعليه سوف نتناول في هذا المبحث مراحل تطور السلطة التشريعية في العراق وكذلك التعرف على الدور الذي يقوم به مجلس النواب العراقي ضمن نطاق اختصاصاته ووظائفه وفقا لدستور ٢٠٠٥ في مطلبين :

المطلب الاول:- مراحل تطور السلطة التشريعية في العراق

تأسس اول برلمان عراقي سنة ١٩٢٥م فمذ تلك السنة وحتى نهاية العهد الملكي شرع البرلمان تشريعات انتخابية كثيرة منها قانون انتخاب مجلس النواب ٥٣ لسنة ١٩٥٦م فقد بلغت دورات مجلس النواب في العهد الملكي (١٦) دورة اما في العهد الجمهوري ١٩٥٨-٢٠٠٣م فقد نظمها قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠م وقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥م، وبلغت دورات المجلس خمس دورات ،وتمارس السلطة التشريعية عدة وظائف اهمها الوظيفية التشريعية والرقابية والمالية وغيرها (شريف نجلاء،٢٠١٢،ص١١) .

ومنذ صدور دستور عام ١٩٧٠ المؤقت كانت السلطة التشريعية متكونة من مجلسين هما (مجلس قيادة الثورة ، والمجلس الوطني) ويعد مجلس قيادة الثورة هو السلطة التشريعية العليا في الدولة وتتألف من مجموعة من الاشخاص الذين لايتجاوز عددهم (١٢) عضوا ، اما المجلس الوطني كان يتألف من ٢٥٠ عضوا وكل عضو يمثل (٥٠) الف مواطن ينتخبون عن طريق الاقتراع العام والمباشر من العراقيين البالغين اي من السن (١٨) فما فوق ، وتجري الانتخابات كل اربع سنوات ، غير ان وظيفته محددة للغاية اقتصرت في غالب الاحيان على اضافة الشرعية على مشاريع القوانين التي كانت ترفع اليه (خالد حميد،٢٠١٢،ص٢٤٥) .

اما بعد عام ٢٠٠٣ فقد اخذت السلطة التشريعية دورها في ممارسة مهامها وعملها بشكل مغاير مقارنة بما كان عليه الحال في النظم السياسية العراقية السابقة سواء الملكي ام الجمهوري في ظل نظام الحزب الواحد بعد انقلاب ١٩٦٨، بالرغم مما شهد هذا المجلس من بعض الصعوبات في تكوينه وممارسة صلاحياته ومهامه (الدائرة الاعلامية لمجلس النواب،٢٠٠٨،ص٥)

لقد اختار العراق وفق دستور ٢٠٠٥ ان يكون دولة اتحادية نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ، واختياره لهذا النظام يؤدي الى اختيار مؤسسات تتوافق مع هذا الاختيار . اذ ان النظام البرلماني يتميز بعدة خصائص منها ان الجهاز التنفيذي في النظام البرلماني يتصف بالثنائية متكونا من رئيس الدولة غير المسؤول وقد يكون رئيس الدولة ملكا او رئيسا ، ومن رئيس الحكومة صاحب السلطة الحقيقية في المؤسسات التنفيذية ، وقد اناط دستور ٢٠٠٥ سلطة التشريع الى مؤسستين دستوريتين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد (عبد الزهرة اثير،٢٠١١،ص١٨٠)

بعد الاطاحة بنظام الحكم في ٩ نيسان ٢٠٠٣ من قبل الولايات المتحدة الامريكية وبعض الدول الحليفة لها في المجتمع الدولي ، تشكلت مايعرف بسلطة الائتلاف المؤقتة (cpa) برئاسة بول بريمر حيث اصبح العراق رسميا تحت الاحتلال طبقا لقرار الامم المتحدة ،حيث خول قرار مجلس الامن المرقم (١٤٨٣) لسنة ٢٠٠٣ لسلطة الائتلاف المؤقت ممارسة السلطة التشريعية اندالك. وقد اصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة مجموعة كبيرة وخطيرة من القرارات والقوانين والوامر والانظمة بشأن البنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والامنية والعسكرية ، ووثقت هذه القرارات في جريدة الوقائع العراقية وفي اكثر من مجلد وباللغتين العربية والانكليزية، وكانت لتلك القرارات والقوانين والانظمة اثارها على مستقبل العراق (العلاف ابراهيم،٢٠٠٧،ص١٩) .

في ٢٢ تموز سنة ٢٠٠٣ قامت سلطة الائتلاف المؤقت بتشكيل مجلس الحكم في العراق الذي يتكون من ٢٥ عضوا جميعهم من العراقيين ورئيس يختار من قبلهم لمدة شهر حسب الترتيب الابددي ، ومجلس الحكم هو ثاني اكبر هيئة ادارية تشكلت في العراق عقب التسلسل الزمني لاحتلاله، واستمر هذا المجلس الذي كان دوره تشريعي ضئيل في تلك الفترة حتى ٢٨ حزيران سنة ٢٠٠٤ حيث تم حله (الفتلاوي احمد،٢٠٠٨،ص٩٦) .

اما صلاحيات هذا المجلس فقد كانت صلاحيات استشارية فقط فضلا عن تعيين الوزراء وعزلهم وتعيين الممثلين الدبلوماسيين والتصويت على الميزانية وتشكيل لجنة دستورية لاعداد دستور للعراق ، فضلا عن اعتراف سلطة الائتلاف المؤقتة بمجلس الحكم على انه الجهة الرئيسية للإدارة العراقية المؤقتة الى حين تشكيل حكومة معترف فيها دوليا ممثلة للشعب العراقي (سعيد حسن،٢٠١٠،ص٢٩)

تشكلت الحكومة العراقية المؤقتة في ٢٨ حزيران سنة ٢٠٠٤ نتيجة الحوار الذي قاده (الاخضر الابراهيمى) مع سلطة الائتلاف المؤقتة ومجلس الحكم واطراف عراقية وقد تشكلت هذه الحكومة من رئيس للجمهورية وهو "غازي عجيل الياور" ونائبين هما ابراهيم الجعفري و روز نوري شاويس الى جانبهم رئيس للوزراء هو "اياد علاوي" الذي تم اختياره بعد تصويت داخلي قام به اعضاء مجلس الحكم، وكان هناك اعتقاد سائد بأن الاختيار (اختيار رئيس الوزراء) تم حسب توجيه الاخضر الابراهيمى مبعوث الامم المتحدة، وبالتالي فان اياد علاوي اصبح رئيس وزراء الحكومة المؤقتة، وقد شكل إلى جانب هذه الحكومة مجلس آخر سمي ب(المجلس الوطني) والذي تكون أثر انعقاد المؤتمر الوطني في بغداد في ١٥/آب/٢٠٠٤ في قصر

المؤتمرات وأشرفت على انعقاده هيئة عليا ضمت أعضاء مجلس الحكم ممن لا يتولون مناصب حكومية ، وبحضور ما يزيد على (١١٠٠) مندوب يمثلون الأقاليم والمحافظات وشخصيات عراقية وأكثر من (٧٠) حزبا سياسيا وبعد أن ناقش المؤتمر الوطني آليات انتخاب (٨١) عضوا للمجلس الوطني المؤقت أقر بالأغلبية آلية تعتمد القوائم التوافقية حيث تم انتخاب قائمة الوحدة الوطنية العراقية بالتركيزية وأضيف إليها (١٩) عضو من أعضاء مجلس الحكم ممن لم يشغلوا مناصب حكومية وبذلك يصبح أعضاء المجلس الوطني (١٠٠) عضو (علي مجيد، ٢٠١٣، ص٦١) .

أما عن دور هذا المجلس في واقع الأمر لم يكن يملك أي صلاحيات تشريعية سوى رفع توصيات او مقترحات إلى الحكومة لذا كان يعتبر مجلسا شكليا ولم يكن له أي دور ، أما عن سلطة التشريع فكانت مركزة في يد رئيس الوزراء الذي له بموجب قانون إدارة الدولة إصدار التشريعات اللازمة ، ولعل أهم انجازات هذه الحكومة هو إجراء الانتخابات العامة والتي أسفرت عن ولادة الجمعية الوطنية وقد استمرت هذه الحكومة حتى اجراء انتخابات ٢٠٠٥/١/٣٠ وفي هذه المرحلة تم حل سلطة الائتلاف الموقته وغادر بول بريمر العراق في ٢٨ حزيران سنة ٢٠٠٤، واعتبر ذلك تأريخ تسليم السيادة للحكومة العراقية الموقته، واعتمد قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في اذار سنة ٢٠٠٤ جدولاً زمنياً للعملية السياسية في العراق تضمن تسليم السيادة لحكومة عراقية واجراء انتخابات لجمعية وطنية في موعد لايتجاوز ٢٠٠٥/١/٣١ (هادي احمد، ٢٠١١، ص٤٧) .

ونص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر في ٨/آذار/٢٠٠٤ عند الموافقة على الدستور الدائم بالاستفتاء تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه ١٥/كانون الأول/٢٠٠٥، وبعد أقرار الدستور العراقي كانت الخطوة التالية للحكومة الانتقالية هي إجراء انتخابات تشريعية جديدة لاختيار مجلس نواب جديد ذي صلاحيات دستورية كاملة لدورة انتخابية كاملة تستمر أربع سنوات (سعيد حسن، ٢٠١٠، ص٨٨) .

أصدر مجلس الأمن قرار برقم (١٥٤٦) في ٨/حزيران/٢٠٠٤ ينهي الاحتلال الامريكي للعراق قانونياً وليس فعلياً. ويعتمد تاريخ لأجراء انتخابات وتشكيل جمعية وطنية منتخبة، و برلمان منتخب من قبل الشعب.

ومن أجل إجراء هذه الانتخابات أصدر (بول بريمر) في ٢٠٠٤/٥/٣١ الأمر المرقم (٩٢) والذي يقضي بإنشاء (مفوضية الانتخابات)، اذ مهمة هذه الهيئة تنظيم ومراقبة واجراء الانتخابات، وتم تحديد اعضاء الجمعية الوطنية الانتقالية ل (٢٧٥) عضوا على اساس تقدير عدد السكان العراق ب(٢٧,٥٠٠,٠٠٠) مليون نسمة وكل عضو في الجمعية الوطنية يمثل (١٠٠) الف من السكان (قنديل سعد،٢٠٠٨،ص٩)

اما فيما يخص انتخابات الجمعية الوطنية العراقية الانتقالية فتعتبر هذه الجمعية اعلى سلطة او هيئة تشريعية (تشرع القوانين) في المرحلة الانتقالية ٢٠٠٥/١/٣١ وحتى ٢٠٠٥/١٢/٣١ ومن ابرز مهامها :

- ١- الاعداد لاجراء انتخابات واختيار برلمان وحكومة دائمية في العراق مدتها (٤) سنوات
- ٢- كتابة مسودة الدستور الدائم للعراق في موعد اقصاه ٢٠٠٥/٨/١٥
- ٣- تولي الرقابة والاشراف على عمل الحكومة
- ٤- تشريع القوانين والمصادقة على ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية
- ٥- الموافقة على مشروع الموازنة العامة مع حق التخفيض واقتراح الزيادة (سلومي فاطمة،٢٠١٢،ص١٢١) .

وتتكون السلطة التشريعية في الدستور العراقي الدائم والذي تم الاستفتاء عليه في ٢٠٠٥/١٠/١٥ من مجلسين هما مجلس الاتحاد (معطل) ومجلس النواب ، حيث اعتمد العراق في دستور ٢٠٠٥ نظام المجلسين في سلطته التشريعية وهذا النظام متبع في الغالب في الدول التي تعتمد النظام الفدرالي ، وعلى الرغم من ان الدستور العراقي جاء مفصلاً لمجلس النواب في تكوينه وصلاحياته وكل ما يتعلق به، الا انه اقتصر في ذكر مجلس الاتحاد (معطل)على مادتين هما المادة (٦٥) والتي نصت على ما يلي (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب). كما جاء ذكر مجلس الاتحاد في مادة اخرى هي المادة (١٣٧) من الدستور وفي الفصل الثاني من (الاحكام الانتقالية) حيث اشترط لتكوين مجلس الاتحاد والعمل به صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين في الدورة الانتخابية الثانية لمجلس النواب العراقي (عباس ضياء،٢٠١١،ص٥٥) .

بعد أن أقرت الجمعية الوطنية العراقية الدستور العراقي الدائم في ١٥/١٠/٢٠٠٥)، جرت انتخابات مجلس النواب بموجب قانون الانتخابات الجديد رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ والذي أعتمد فيه نظام الدوائر الانتخابية المتعددة بدلا من قانون الانتخابات السابق الذي اعتبر العراق دائرة انتخابية واحدة ، إذ ذهبت المادة الخامسة عشر منه إلى عدّ كل محافظة وفق حدودها الإدارية المعمول بها سابقا دائرة انتخابية تختص بعدد من المقاعد يتناسب مع الحجم السكاني لكل محافظة، واستناداً إلى نظام البطاقة التموينية الذي اعتمد في العراق منذ مطلع التسعينيات وبذلك عد العراق (١٨) دائرة انتخابية (عبيد قاسم، ٢٠٠٩، ص٢٠٨).

واختلف النظام الانتخابي في انتخابات مجلس النواب العراقي عن سابقه في انتخابات الجمعية الوطنية في ٣٠/١/٢٠٠٥ ، واتسق الاطار القانوني للانتخابات على العموم مع المعايير الديمقراطية. وجرى ضمان الحقوق والحريات السياسية في بيئة امنية صعبة فضلا عن الشكوك الناجمة عن الخوف من التغييرات السياسية ،واستندت معادلة التمثيل في مجلس النواب المكون (٢٧٥) مقعدا الى التمثيل النسبي في المحافظات الثمانية عشر من خلال اللوائح المغلقة ، ويتم حساب الحصص البسيطة لتوزيع المقاعد بين الاحزاب السياسية والتحالفات مع بقاء تطبيق قاعدة النسبة الكبرى للمقاعد ال (٢٣٠) المخصصة للمحافظات وفقا لعدد الناخبين المسجلين (سعيد حسن، ٢٠١٠، ص٨٩).

ويتألف هذا المجلس من عدد من الاعضاء عراقيي الجنسية يمثلون الشعب العراقي بأكمله، وتم انتخابهم بطريقة الاقتراع السري المباشر بواقع نائب واحد من كل (١٠٠,٠٠٠) نسمة من نفوس العراق، تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب (٤) سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له ، ووفق المادة (٥٤) من دستور ٢٠٠٥ تعقد الجلسة الأولى لمجلس النواب بدعوة من رئيس الجمهورية وذلك خلال (١٥) يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. وتنعقد الجلسة الأولى برئاسة اكبر الأعضاء سنأ لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ويتم انتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون بالاقتراع السري المباشر. (علي مجيد، ٢٠١٣، ص٧٠).

كما جاء في المادة (٥٧) من الدستور: (ان مجلس النواب العراقي له دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية اشهر، ، يبدأ أولها في ٣/١ / وينتهي في ٦/٣٠ من كل سنة ، ويبدأ الثاني في أيلول وينتهي في ٣١ / كانون الأول).

واشترطت هذه المادة اقرار مجلس النواب للموازنة العامة كضرورة لانتهاء الفصل التشريعي الذي تناقش فيه الموازنة، كما يحق لرئيس الجمهورية، او لرئيس الوزراء، او لرئيس مجلس النواب، او لخمسين عضواً من مجلس النواب دعوة المجلس للانعقاد في جلسة استثنائية تناقش فيها حصراً الموضوعات المسببة للدعوة (عباس ضياء، ٢٠١١، ص ٥٣) .

كما يبين الدستور ان لعضو مجلس النواب الحق في توجيه اسئلة الى رئيس الوزراء والوزراء حسب الموضوعات الداخلة في اختصاصهم، كما يحق لعضو مجلس النواب استجواب رئيس الوزراء بشرط موافقة (٢٥) عضواً على طلب الاستجواب، ويحق كذلك لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بل حتى من رئيس الوزراء، لكن سحب الثقة من رئيس الوزراء مقرون بشرط ان يقدم طلب الى رئاسة مجلس النواب مقروناً بموافقة خمس اعضاء مجلس النواب، واطافة الى الحكومة يحق لمجلس النواب استجواب الهيئات المستقلة، وللمجلس صلاحية اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية ثلثي اعضائه بعد تقديم طلب مشترك من رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية (المادة ٦١، ثامنا، دستور العراق ٢٠٠٥) . وقد نص دستور ٢٠٠٥ على تمتع عضو مجلس النواب العراقي بالحصانة عما يقوله في اثناء دورة انعقاد المجلس، ولا يجوز رفع الحصانة عن العضو خلال دورة انعقاد الفصل التشريعي إلا اذا ارتكب العضو جنائية، ويقرن الدستور رفع الحصانة في هذه الحالة بموافقة الاغلبية المطلقة من اعضاء المجلس على ذلك اما اذا ارتكب العضو جنائية خارج دورة انعقاد الفصل التشريعي، فيجوز رفع الحصانة عنه بعد موافقة رئيس مجلس النواب (المادة ٦٣، أ، دستور العراق لسنة ٢٠٠٥) .

المطلب الثاني:- اختصاصات السلطة التشريعية في العراق وفق دستور ٢٠٠٥

حددت المادة (٦١) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ اختصاصات واسعة وبما إن البرلمان هو الجهة التشريعية والرقابية للبلد ، فلا بد من امتلاكه وظائف واختصاصات تمكنه من لعب الدور المناط به ، لذلك قد تكون هذه الاختصاصات هي ،تشريعية و رقابية ، مالية وتأسيسية، ويعدّ البرلمان هو المشرع الوحيد في النظم الديمقراطية التقليدية الجمهورية، وأن القانون يسن بإرادة البرلمان أو المجلس لوحده ، فأختصاصات مجلس النواب هي:-

١- الاختصاص التشريعي لمجلس النواب: يتمثل هذا الاختصاص في سن القوانين اللازمة

للدولة من خلال اقتراحها وقرارها لهذه القوانين ، وهذا ما حددته المادة (٦١ اولا) من الدستور الدائم التي اناطت تشريع القوانين بمجلس النواب وذلك لان السلطة التشريعية هي احدى ركائز النظام البرلماني الذي حددها الدستور وهي صاحبة الاختصاص الوحيد في تشريع القوانين ، يختص مجلس النواب في العراق بوظيفة التشريع بموجب نص المادة (٦١) من الدستور يختص مجلس النواب بما يأتي تشريع القوانين الاتحادية ، وبموجب المادة أعلاه يختص مجلس النواب بتشريع القوانين في كافة المسائل العادية والمالية ، كما حدد المشرع العديد من المسائل التي يختص بتشريعها مجلس النواب ، منها إصدار النظام الداخلي الخاص به ، تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر، النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية (الربيعي شميم، ٢٠١٤، ص١٤٧)

ألا أن عملية تشريع القوانين في البرلمان لا بد بأن تمر بمراحل لغرض إقرار قانون ما ، أولها مرحلة اقتراح القوانين ، ومن ثم مرحلة إقرار التشريع من قبل المجلس ، وتشمل مرحلة الإقرار المداولة (المناقشة) ، ومن ثم التصويت على القانون من قبل المجلس وبالأغلبية التي ينص عليها القانون والنشر في الجريدة الرسمية (سلامة احمد، ١٩٦٥، ص٨١) .

أ- اقتراح القوانين :

هي المرحلة الأولى لعملية تشريع القوانين وهي حق منحه الدستور للسلطة التشريعية ، ولكن قد يكون هذا الحق مشترك بين أعضاء البرلمان والحكومة في النظام البرلماني . ولم يذهب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بعيدا عن هذا فقد نصت المادة (٦٠ اولا ، ثانيا) على ان مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على الأقل او لاحدى لجان المجلس المتخصصة ، وان يقدموا مقترحات القوانين الى المجلس يتم بعد ذلك مناقشتها تمهيدا لاصدارها (خليل سحر، ٢٠١٤، ص٣٨٧) .

أن اقتراح القانون هو المرحلة الأولى للتشريع فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني ، أما بعد أن تقترحه الجهة المختصة فإنه يعرض على البرلمان لدراسته ومناقشته لغرض إقراره أو تعديله أو حتى رفضه، وقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعا لم يتناوله بالتنظيم القانون ، أو قد يتضمن الاقتراح تعديلا لقانون قائم في الواقع تعديلا جزئيا ، أو تعديلا كليا بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم (حسن عبد الفتاح، ١٩٦٨، ص١٨٤)

ويعتبر الاقتراح حق لأعضاء المجلس النيابي وهذا الحق أقرته الدساتير على اعتبار أن هذا الحق مقرر للسلطة التشريعية ، والتي لها بموجب الدستور إقرار القوانين ، وبالتالي لها الحق باقتراحها على أساس أن (من يملك الأكثر يملك الأقل) ، وبما أن السلطة التشريعية هي التي تقر القوانين في الدولة فلها على هذا الأساس الحق باقتراحها . كذلك أن المبدأ الديمقراطي المسلم به في الدول الديمقراطية يقوم على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل باعتبار أن السلطة التشريعية هي السلطة المعبرة عنه عن طريق النواب الذين ينوب عنه في ممارسة السلطة ، وبالتالي هي السلطة التي لها الحق باقتراح القوانين وإقرارها في الدولة (الطماوي سليمان، ١٩٦٧، ص١٧٩) .

ويطلق على اقتراحات القوانين من جانب السلطة التنفيذية اسم (مشروعات قوانين)، أما تلك التي تصدر من أعضاء البرلمان يطلق عليها اسم (اقتراحات) بمشروعات قوانين ، ويرجع السر في تسمية الأولى لمشروعات قوانين إلى أن الحكومة تقدم إلى البرلمان عادة اقتراحات مدروسة في صورة مشروعات صيغت بشكل قانوني وليس على البرلمان إلا دراستها ومناقشتها و التصويت عليها، في حين أن المقترح هو مجرد فكرة لإصدار قانون ومبرراته (بدوي احمد، ٢٠٠٤، ص٨٤) .

فقد اعطى الدستور العراقي الدائم لرئيس الجمهورية تقديم مشروعات القوانين لمجلس النواب استنادا للمادة (٦٠ / اولاً) من الدستور، ولمجلس الوزراء ايضا تقديم مشروعات القوانين لمجلس النواب استنادا للمادتين (٦٠/اولاً) و(٨٠/ثانياً) من الدستور، واعطى الحق لعشرة اعضاء من مجلس النواب او لاحدى لجانته المختصة تقديم مقترحات القوانين الى المجلس النواب (المادة ٦٠ ، دستور العراق ٢٠٠٥) .

هذا ولمقدمي مقترحات القوانين سحبها وذلك بطلب كتابي يقدم لرئيس المجلس في اي وقت قبل بدء مناقشة المواد ، مالم يقدم احد الاعضاء طلبا كتابيا الى رئيس المجلس يطلب فيه الاستمرار بالنظر في المقترح المقدم ، علما بأن هذه المقترحات اذا ماتم سحبها فأنها تعتبر كأنها لم تكن، وهنا يكون لكل عضو من اعضاء مجلس النواب عند النظر في مشروعات او مقترحات القوانين ان يقترح التعديل بالحذف او الاضافة او التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات على ان يقدم هذا التعديل مكتوبا الى رئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستنتظر في المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الاقل (المادة ١٢٩ و١٣٠، من النظام الداخلي لمجلس النواب)

ب- مرحلة المناقشة والمداولة والتصويت

في هذه المرحلة تتم عملية المناقشة وحق التعديل والتصديق على مشروعات القوانين مع تحديد المواضيع التي يجوز مناقشتها وتنظيم الكيفية التي قد يثار بها اي نزاع في حالة وجود خلاف (سعيد حسن، ٢٠١٠، ص١٠٦) .

وتعد مرحلة مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها المرحلة الثانية من مراحل الاختصاص التشريعي ، والتي تأتي مباشرة بعد مرحلة اقتراح مشروعات القوانين وسواء اكانت هذه المشروعات او المقترحات مقدمة من جانب اعضاء البرلمان ام من جانب الحكومة ، فإنه لكي تصبح قانونا لا بد من ان يوافق عليها البرلمان سواء شكل من مجلس واحد ام من مجلسين ، وتتم اجراءات التصويت على مشروعات القوانين وفقا للاجراءات التي تحكم سير العمل بالبرلمان اي طبقا للنظم او اللوائح الداخلية، والتي غالبا ماتتضمن الاحكام الرئيسية المتعلقة بالاولوية في المناقشة وبنصاب الحضور وبكيفية ابداء الرأي(كتابة او بالنداء او برفع الايدي) والية التصويت وغيرها (الطماوي سليمان، ١٩٦٧، ص١٨٢) .

لقد جعل دستور جمهورية العراق مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها امر منوطا بمجلس النواب، بينما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ اضاف الى مجلس النواب رئيس الجمهورية والوزراء اللذين يقتصر دورهما في المناقشة فقط دون التصويت وفي حدود معينة ، فبالنسبة لمجلس النواب فإنه يضطلع بدور مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها وذلك بموجب المواد (٣١٣-١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، وبالنسبة لرئيس الجمهورية فله الحق بمناقشة مشروعات القوانين المتعلقة بشؤون الحكومة من خلال الحضور بناء على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة الى مجلس النواب وذلك بمقتضى المادة (٤٠/اولا) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، واخيرا للوزراء ان يمارسوا هذا الدور وذلك من خلال حضور الوزير لجلسات مجلس النواب وبناء على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة ايضا ، شريطة ان تكون المناقشات متعلقة بشؤون وزارته او الشؤون المتعلقة بالحكومة (شبر رافع، ٢٠١١، ص ١٥٠) .

يتلو رئيس اللجنة تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة، في الجلسة المخصصة للمناقشة وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة. تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد اعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع ، ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواد المادة فمادة لتلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد اكتمال تلاوة موادها كاملة. بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً (المادة ١٣٣ و ١٣٥، من نظام الداخلي لمجلس النواب) . ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها. إذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها فللمجلس أن يعود لمناقشة تلك المادة، وكذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبديت أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب من الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس، وبعد انتهاء المجلس من مناقشة المشروع يعرض على المجلس للتصويت ، ولا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه ، إذ يُقرأ مشروع القانون قراءة أولى ويقرأ مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه .

وتتخذ القرارات دائما بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب ، بموجب المادة (٥٩/ثانيا) من الدستور " تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة ، بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك (المادة ١٣٦، من النظام الداخلي لمجلس النواب) .

٢- الاختصاص الرقابي لمجلس النواب

تعرف الرقابة البرلمانية بأنها رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية ادائها للاختصاصات المخولة لها في الدستور، او انها تلك الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية على اعمال السلطة التنفيذية (اعمال الحكومة وتصرفاتها) في ظل النظام البرلماني ، حتى يتأكد من ان جميع ماتقوم به الحكومة من اعمال يتم في حدود القانون ، ويتفق مع المبادئ الدستورية وغايته حتما تحقيق المصلحة العامة (القيسي حنان، ٢٠١١، ص٥٣) .

وفي العراق اشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الى وسائل رقابية ، يعد السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة من اهم هذه الوسائل الدستورية التي بواسطتها يستطيع النواب القيام بمهمة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية .

اولا- السؤال:-

يعتبر السؤال البرلماني هو احد وسائل الرقابة التي يملكها المجلس التشريعي للرقابة على اعمال الحكومة ، اذ لكل عضو من اعضاء المجلس التشريعي الحق بتوجيه هذه الاسئلة ، فقد تباينت مواقف الفقهاء الدستوريين حول تعريف السؤال البرلماني فقد عرف جانب منهم السؤال البرلماني بأنه "استفسار عضو البرلمان عن الامور التي يجهلها ولفت نظر الحكومة الى موضوع معين " ، وعرفها جانب ثاني "طلب عضو المجلس التشريعي من وزير استيضاح نقطة معينة .(المضحكي حنان، ٢٠١١، ص٥٣)

والاسئلة البرلمانية على انواع مختلفة اذ يمكن تقسيمها الى اسئلة مكتوبة واخرى شفوية ، اما الاسئلة العاجلة فهي في الواقع ليست الانواع من انواع الاسئلة الشفوية ، فالاصل ان كل انواع الاسئلة حتى الشفوية منها يوجه مكتوبا الى اعضاء الوزارة ومع ذلك فأن الاسئلة المكتوبة تتلقى اجابة كتابية عنها ، وقد استخدمت الاسئلة المكتوبة كوسيلة للحصول على المعلومات والبيانات التي يحتاجها الاعضاء والتي تتطلب بعض الوقت لاعدادها حين لا يمكن الحصول عليها عن طريق الاسئلة الشفوية (الاحمد وسيم، ٢٠٠٨، ص٦٢) .

وتعد الاسئلة الشفوية الصورة الاولى من صور الاسئلة البرلمانية فهي اقدم الصور التي عرفتها المجالس النيابية ، بل كانت النوع الاوحد والاصل في هذه الاسئلة حتى بداية القرن العشرين ، ولايتعدى السؤال الشفهي عادة كلا من عضو البرلمان مقدم السؤال الذي يرغب بالسؤال عن امر يجله او لفت نظر الحكومة لامر والطرف الخاضع للرقابة من الحكومة، والاسئلة الشفوية تتطلب حضور الوزير المسؤول امام البرلمان للاجابة على الاسئلة الموجهة اليه، ويعد البعض الاسئلة الشفوية اهم بكثير من الاسئلة الكتابية نظرا للحوار الذي تقيمه بين الحكومة والمجلس لكن الواقع ان هذه الاسئلة شفوية كانت ام مكتوبة تتشابه من حيث اثرها فهي لاتؤدي في النهاية الى اجراء تصويت على الثقة بالحكومة (المظفر زهير، ١٩٨٩، ص٢٠٥) .

أما في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة (٦١/سابعاً/أ) ان لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في إي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء ، ولللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة، وعند تقديم السؤال يدرج من هيئة الرئاسة في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة ، وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني (الربيعي شميم، ٢٠١٤، ص١٧٠)

ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين وكذلك لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس ، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس، ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها (المادة ٥٢، من النظام الداخلي لمجلس النواب) .

ثانياً- الاستجواب

يعتبر الاستجواب البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، فالاستجواب هو اتهام يوجهه احد أعضاء المجلس النيابي لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء عن مأخذ في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاته أو استفسارا يحمل في طياته اتهاما أو نقدا لتصرف من التصرفات العامة (دسوقي رأفت، ٢٠٠٦، ص١٣٤)

كما يعرف البعض بأنه "طلب يتقدم به اي عضو من اعضاء مجلس الشعب يحمل في طياته اتهاما للحكومة ولومها وتجريح سياستها ، او محاسبة احد اعضائها على تصرف ما بصدد شأن من الشؤون المتعلقة بوزارته (البحري حسن، ٢٠٠٦، ص٧٨٠) .

ولا يختلف الاستجواب عن السؤال من حيث مضمونه ذلك انه وسيلة يتمكن من خلالها احد اعضاء البرلمان من الطلب الى الحكومة (الوزارة) توضيح موقفها من الموضوع محل الاستجواب ، الا انه يختلف عن السؤال بكونه اكثر اهمية منه كما ان النتائج التي تترتب على الاستجواب تكون اكثر خطورة من السؤال ، في غالب الامر ينتهي الاستجواب بقرارات هامة يتخذها البرلمان تكون لها اثار على استمرار الوزارة اذ قد يتضمن الاستجواب تجريح الوزارة من خلال نقد سياستها وتوجيه اللوم لها او التنديد بها او تجريح احد الوزراء فيها وانتقاد سياسته، يسمح الاستجواب غالبا الى مناقشات عامة وصاخبة احيانا (الرفيعة علي، ٢٠٠٧، ص٤٩)

وقد نص على الاستجواب اغلب الدساتير ووضعت له الضوابط التي يكون بها اداة فعالة تحمي الصالح العام وهذا الهدف الاسمي الذي كان نصب اعين واضعي الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ عند صياغة نصوصه والتي منحت لاجراء مجلس النواب الحق في توجيه الاستجوابات الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء بل وحتى رؤساء الهيئات المستقلة عن الامور الداخلة في اختصاصاتهم . فقد نصت المادة (٦١/سابع-ج) من الدستور العراقي على لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوا توجيه الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ولاتجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه ، في حين نصت المادة (٦١/ثامن-هـ) من الدستور نفسه على لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للاجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالاغلبية المطلقة (القيسي حنان، ٢٠١١، ص١٠٢) .

وتبدأ مناقشة الاستجواب بعرض مضمون الاستجواب ومناقشة موضوعه ومن ثم تختم المناقشة بالتصويت على الاستجواب ، فإذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تُعد المسألة منتهية ، وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى تحريك المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان ، وذلك بسحب الثقة بأحد الوزراء أو بالوزارة بأجمعها(رافقت وحيد، ابراهيم، وايت، ١٩٣٧، ص٤١٦)

تعتبر المسؤولية الوزارية السياسية حجر الزاوية في النظام البرلماني واحدى دعائمه واركانه الجوهرية الاساسية، ويقصد بالمسؤولية الوزارية السياسية ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة، او من احد الوزراء متى كان التصرف الصادر من الوزير او الحكومة مستوجبا للمساءلة ، ويترتب على هذا التصرف وجوب استقالة الوزارة او الوزير وذلك نتيجة سحب الثقة منها (يحيى صادق، ٢٠٠٨، ص١٣٥)

والمسؤولية السياسية قد تكون فردية فيتحملها الوزير بمفرده وقد تكون تضامنية فتتحملها الحكومة مجتمعة ، وذلك بسبب مساندتها للوزير المسؤول والتضامن معه ، او عدم موافقة المجلس على السياسة العامة للحكومة مما يؤدي الى تقرير مسؤوليتها ممثلة في رئيس مجلس الوزراء (يونس محمد، ٢٠١٢، ص١٦٧) .

أما في العراق نص الدستور في المادة (٦١/ثامناً) جاء في نصها " لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه إليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه، كذلك يتم سحب الثقة من رئيس الوزراء بناء على طلب من رئيس الجمهورية يقدم إلى مجلس النواب للبت فيه أو بناء على طلب خمس "١/٥" أعضائه ، ولا يجوز إن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء ، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب ، ويصدر قرار مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (المادة ٦١/ثامناً، من دستور العراق ٢٠٠٥). وفي حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تعد الوزارة مستقبيلة ويستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً ، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور .

ثالثاً :- التحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني "هو وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر بنفسها ما قد يهيم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه إلى البرلمان وهو صاحب القرار النهائي (صالح سرهنك، ٢٠٠٧، ص١٧٨) .

ويقصد به حق البرلمان في اجراء تحقيق في امور معينة داخله في حدود اختصاصه . ويعد التحقيق اداة ضرورية لتباشر السلطة التشريعية رقابتها على السلطة التنفيذية ويجري التحقيق عادة لفحص الطعون المقدمة ضد نيابة الاعضاء او في حالة اتهام احد الوزراء . ويقوم البرلمان عادة بتعيين لجنة من اعضائه لاجراء التحقيق المطلوب ، وحق المجلس في اجراء التحقيق مستمد من حقه في الوقوف على حقيقة المسائل التي تتناولها قراراته (حسن عبد الفتاح، ١٩٦٨، ص٣٦٩) .

ويحصل التحقيق اما لاثهام الوزراء او للوقوف على عيوب مصلحة من المصالح العمومية او لفحص حادثة سياسية خطيرة او سوء تصرف اداري او فضيحة مالية او سياسية. وبعد انتهاء التحقيق يتخذ البرلمان ما يراه من القرارات او يقترح ما يراه من الحلول وقد يعيد النظر في ثقته بالوزارة (حمادي شمرا، ١٩٧٣، ص ٢١٦) .

تلزم لجان التحقيق البرلماني عادة بتقديم تقرير مفصل و عام عقب الانتهاء من تحقيقاتها إلى البرلمان ، ويتضمن هذا التقرير عادة جميع المعلومات والبيانات التي توصلت إليها نتيجة التحقيق مدعومة بأرائها ومقترحاتها، فلم تذهب المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي خلافا لذلك إذ نصت هذه المادة "ترفع اللجنة بعد إنهاء التحقيق تقريرها وتوجيهاتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً " وبالتالي فان صاحب الحق الوحيد في تقرير مسؤولية من عدم مسؤولية الحكومة أو الوزير المعني هو البرلمان، ويتضح من هذه المادة إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ضمنت حق التحقيق البرلماني لمجلس النواب (المادة ٨٢، من النظام الداخلي لمجلس النواب) .

رابعا :- طرح موضوع عام للمناقشة

يعد طرح موضوع عام للمناقشة احد الاختصاصات السياسية لمجلس النواب، ويحق بمقتضاه لعدد معين من النواب اثاره احد الموضوعات العامة التي تتعلق بسياسات الحكومة سواء اكانت داخلية ام خارجية واداء الحكومة بقصد مناقشته مناقشة مفتوحة يشترك فيها اعضاء مجلس النواب والحكومة كافة في ان واحد. فهو طرح لموضوع ذي اهمية يشترك جميع اعضاءه بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول الموضوع وتبادل الرأي بشأنه (بطيخ رمضان، ٢٠٠١، ص ١٨٤)

وقد اثار الدستور العراقي في المادة (٦١/سابعا-ب) منه لحق النواب في طرح موضوع عام للمناقشة ، ويجوز لخمسة وعشرين عضوا في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ، ويقدم الى مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعدا للحضور امام مجلس النواب لمناقشته (القيسي حنان، ٢٠١١، ص ٨٦) .

وكذلك منح الدستور العراقي للبرلمان حق الرقابة على رئيس الجمهورية ، من المعروف ان رئيس الدولة سواء كان ملكا ام رئيس جمهورية غير مسؤول سياسيا في النظام البرلماني ،في حين نهج الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ خلاف ذلك في المادة (٦١/سادسا/ا) التي اشارت الى مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس النواب. وبناء على المادة(٦١/سادسا) لمجلس النواب تقديم طلب الى رئيسته لمساءلة رئيس الجمهورية اذا ما اخل بصلاحياته الواردة في المادة (٧٣) من الدستور ، على ان يحتوي الطلب على الاسباب الموجبة والمبررة لهذا الطلب ويقدم بالاغلبية المطلقة لاعضائه (سلمان سمير،٢٠١٢،ص٢٤٥) .

كما قررت المادة (٦١/سادسا/ب) ان من اختصاصات مجلس النواب العراقي اعفاء رئيس الجمهورية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية بالحالات الاتية: الحنث باليمين الدستوري،انتهاك الدستور،الخيانة العظمى. بحسب هذا النص فإن مجلس النواب اذا لم يقرر بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه اعفاء رئيس الجمهورية رغم ادانته من المحكمة الاتحادية بجرائم خطيرة مثل هذه ، فان قرار المحكمة الاتحادية يصبح لاقيمة له ويستطيع رئيس الجمهورية مواصلة عمله على الرغم من ادانته من اعلى سلطة قضائية في العراق (خليل سحر،٢٠١٤،ص٣٩٠) .

٣- الاختصاص المالي لمجلس النواب

يمارس البرلمان بالاضافة الى وظيفة التشريع وظيفة اخرى هي الوظيفة المالية، وهذه الوظيفة تحمل طابعا مزدوجا فهي من جانبها تشريع اذ يقوم البرلمان بسن قوانين الضرائب والموازنة العامة ، وفي الوقت نفسه يراقب صرف النفقات والتقرير السنوي الذي يقدمه ديوان الرقابة المالية او المحاسبة العامة للبرلمان يبين فيه جوانب القصور والاهمال الذي شاب اداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي ارتكبت خلال السنة المالية ، كما يصادق على عقد امتياز المرافق العامة ، وكذلك حق البرلمان في التصديق على عقود القرض العام بقانون (جاسم خيرى،٢٠١٢،ص٣٨) .

ومن أهم المسائل المالية التي تقوم بها البرلمانات هي الموافقة على ميزانية الدولة والموافقة على الاعتمادات الإضافية بعد بحثها ومناقشتها تفصيلاً وتثير هذه المناقشة استعراض تصرفات الحكومة كلها في مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية، ويتسنى لأعضاء البرلمان بمناسبة بحث الميزانية الإذلاء بمقترحاتهم والإعراب عن رغباتهم في طريقة إدارة المرافق العامة، وبهذه الوسيلة يصل البرلمان إلى المساهمة في رسم السياسة العامة للدولة في مختلف نواحيها (ليلة محمد، ١٩٦٩، ص ١٠٨)

استناداً الى المادة (٦٢) من الدستور العراقي يختص مجلس النواب باقرار مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي المقدم من مجلس الوزراء ، وله بهذا الصدد اجراء مناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها كما ان له عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة مبالغ النفقات. والملاحظ ان مجلس النواب العراقي لايبادر الى محاسبة الحكومة في الموازنة من قبله ، وهل تم صرف المبالغ المرصودة بما تم التخطيط لها ام انها اقرت حبر على ورق ولم تكن هنالك مشاريع حقيقية (سلمان سمير، ٢٠١٢، ص ٢٤٧) .

إن دور البرلمان لا يقتصر على مجرد إقرار الموازنة العامة للدولة ، وإنما يتعدى ذلك إلى الرقابة على تنفيذها كي يتحقق في النهاية من مدى التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة للدولة ، من خلال رقابة البرلمان على الحساب الختامي ، ويتضمن الحساب الختامي النفقات الفعلية التي تم إنفاقها ، والإيرادات الفعلية التي تم تحصيلها للدولة التي وردت في الموازنة العامة عن السنة المالية المنتهية التي تغطيها الموازنة العامة (شباط يوسف، ٢٠٠٢، ص ٤٣٣).

ولأهمية الرقابة البرلمانية على الحساب الختامي نجد أن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نص في المادة (٦٢ / أولاً) على أن يقدم مجلس الوزراء الحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره ، وبموجب المادة (٣١/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يختص مجلس النواب بالمصادقة على الحساب الختامي ، ويعتبر الحساب الختامي أحد أساليب الرقابة اللاحقة من قبل البرلمان للتأكد من مدى التزام الحكومة للقيود الواردة بالموازنة وكيفية استخدام الأموال العامة وللتأكد من أن الحكومة قد استخدمت الأموال العامة بموجب القيود الواردة بالموازنة وعدم وجود مخالفات تتعلق بتنفيذ الموازنة ، إلا أن الملاحظ إن اغلب البرلمانات لا تهتم بمراجعة الحساب الختامي ، علماً أنه لم يتم تقديم الحساب الختامي إلى البرلمان للمصادقة في العراق في الدورة التشريعية الأولى والثانية (الربيعي شميم، ٢٠١٤، ص ١٤٥) .

٣- الاختصاص التأسيسي لمجلس النواب

اجاز الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او خمس اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور، بالمقابل فإن المادة (١٤٢) حددت قيام مجلس النواب بتشكيل (لجنة من اعضائه) تكون هذه اللجنة ممثلة للمكونات الرئيسية للمجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر ويتضمن هذا التقرير توجيه بالتعديلات الضرورية ثم تعرض على مجلس النواب للتصويت عليها. ولكن لحد الان لم تقر هذه التعديلات بالرغم من ان اللجنة قد اكملت عملها وقدمت تقريرها في ٢١ مايس ٢٠٠٧ . وطرح مسودة الدستور المعدل على مجلس النواب في تموز ٢٠٠٧ متناول المسائل المتفق عليها والمختلف عليها والمتنازع عليها ، اي ان اللجنة لم تحسم هذه التعديلات وبقيت هناك مواد مختلف عليها ومتنازع عليها ولم يتم الاتفاق عليها . كما فشل المجلس تشريع عدة قوانين ، اذ نصت اكثر من مادة دستورية على تشريع قانون ينظم اليات تنفيذها، الا ان المجلس عجز عن اصدار هذه القوانين بسبب عدم تشريع قانون ينظمها مثل قانون الاحزاب مادة (٣٩/اولا) وقانون حظر الكيانات التي تتبنى العنصرية والارهاب والتكفير المادة (٧/اولا) وقانون النفط والغاز ، كما رفض مجلس النواب عددا من المشاريع مثل قانون أعمار البنى التحتية الذي قدمته الحكومة ، كما اعطى الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب صلاحيات تشريعية واستثنائية اخر (خليل سحر، ٢٠١٤، ص٣٩١) .

وقد بينت المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صلاحيات مجلس النواب في انتخاب رئيس الجمهورية ، وتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، والموافقة على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس كل من الادعاء العام ، وهيئة الاشراف القضائي ، والمصادقة على تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني وللمجلس صلاحية اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية ثلثي اعضائه بعد تقديم طلب مشترك من رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية (عباس ضياء، ٢٠١١، ص٥٣)

المبحث الثاني:- السلطة التشريعية في الاردن

إن السلطة التشريعية في النظم السياسية تعمل بوصفها جهازاً فعالاً يؤدي دوراً رقابياً وتشريعياً داخل هرمية الدولة وبنائها، وتستطيع السلطة التشريعية امتصاص التوجهات الجديدة في المجتمع واحتوائها، ومعاينة الأولويات الوطنية والحاجات التي يفرزها المجتمع نتيجة للتطور والتغيير في حراكه، وتمارس السلطة التشريعية في أي نظام سياسي أعمالاً أساسية هي الرقابة على أعمال الحكومة وتشريع القوانين وإقرار الموازنة العامة والمصادقة على المعاهدات، وفي النظام السياسي الأردني أنيطت السلطة التشريعية بالملك وبمجلس الأمة الذي يتألف من مجلسي الأعيان والنواب حسب الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وحُدّد مجلس الأمة الذي يمثل السلطة التشريعية بمجلسي الأعيان والنواب (مسلم حسين، ٢٠١٣، ص ٢٤).

لا شك أن التحول الديمقراطي الذي شهده الأردن أعاد الاعتبار إلى السلطة التشريعية، ومكنها من تثبيت وجودها كمؤسسة دستورية ذات كيان ومكانة في النظام السياسي الأردني، إذ استطاعت تفعيل دورها في التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، كما أسهمت في وضع الأساس لمسيرة الأردن الديمقراطية فشاركت وناقشت وأصدرت عدداً من القوانين والتشريعات. كما أثارت عدداً من القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لتضع السلطة التنفيذية أمام مسؤولياتها، وهي المرة الأولى التي شعرت فيها الحكومة بوجود هذه المؤسسة التشريعية وأهميتها ودورها في متابعة أعمالها ومراقبة أدائها خاصة بعد أن انفردت هذه الحكومة لسنوات طويلة في إصدار القوانين والتشريعات السياسية والاقتصادية بعيداً عن الرقابة القانونية والمؤسسية ودون مشاركة شعبية فعلية (الودعان هايل، ٢٠١٣، ص ٣٢٦).

المطلب الاول:- مراحل تطور السلطة التشريعية في الاردن

منذ العشرينيات من القرن الماضي اتجهت نية الملك المؤسس عبد الله نحو مؤسسة الديمقراطية والشورى ، والتي تجسدت في المجالس التشريعية الخمس في الفترة بين (١٩٢٨-١٩٤٦) وانتخاب (١٤) مجلس امة في الفترة من (١٩٤٦-٢٠٠٣) وتخللها اختيار ثلاثة مجالس استشارية في فترة السبعينات واولئ الثمانينيات ، بسبب عدم التمكن من اجراء انتخابات نيابية والضفة الغربية التي كانت جزءا من المملكة تحت الاحتلال الاسرائيلي ، وقد انتهج الاردن الديمقراطية التزاما بالنهج الوسطي العقلاني، اضافة لمضمون الديمقراطية الذي يحتوي من معاني الرحمة والتفؤل ما يحملها على العمل لتحقيق العدالة الاجتماعية للطبقات الاقل حظا في المجتمع ، ومايكفي في الطموح والتطلع للرقى بالمجتمع نحو الاعلى ، وهنا لابد من التأكيد على ان الاردن طور النظام الاجتماعي الذي كان قائما منذ العهد العثماني والذي افسح المجال لتعايش جميع الملل والمحافظة على كينونتها الاجتماعية من حيث اللغة والعادات والتراث (العماري مصطفى، ٢٠٠٩، ص٢٥٠)

انه جرت في الإمارة ومنذ تأسيسها عام ١٩٢١م محاولات عديدة لتشكيل مجلس منتخب يمثل المواطنين على اختلاف أماكن وجودهم وعروقهم ، وذلك لإدراك الأمير (عبدالله) معنى الحياة النيابية كونه عاش هذه الحياة في مجلس المبعوثان عندما كان مبعوثا عن مكة المكرمة ، حيث انتخب ثلاث مرات متتالية في المجلس نفسه كما انتخب وكيلا لرئيس مجلس المبعوثان عليه إدراكه المعنى المترتب على إضفاء الشرعية على الحكومة ، وبعد ثمانية أشهر على تأسيس الإمارة بعث الأمير (عبدالله) رسالة إلى الحكومة البريطانية يوضح فيها شكل الحكومة التي تشكل في الإمارة وأوضح أنه سيعهد بالسلطة التنفيذية إلى مجلس مستشارين لإدارة شؤون البلاد بحيث يكون هذا المجلس خاضعا لرقابة مجلس نواب منتخب من قبل الشعب مباشرة ، على أن تكون مهمة هذا المجلس في هذه المرحلة استشارية فقط وقابلة للتطوير كلما حدث تطور في أحوال البلاد وتغيرت ظروف الحياة ، على الطرف الآخر يتوجب على الحكومة أن تخضع للمساءلة التدريجية أمام مجلس نواب منتخب من الشعب ، غير أن الحكومة البريطانية لم تتحفظ لدعم هذا المشروع وبررت ذلك بطبيعة إمارة شرقي الأردن ذات النشأة الحديثة (الشرعة محمد، ٢٠٠٠، ص١٨١) .

في ١٦ نيسان ١٩٢٨م صدر القانون الأساسي أو دستور إمارة شرق الأردن الأول في (٧٢) مادة ونشر في الجريدة الرسمية بعد ثلاثة أيام من ذلك وهنا لا بد من ذكر نقاط أساسية حول نصوص الدستور أهمها أن الدستور الأول نص على استقلال البلاد وحدد صلاحيات الأمير وجعل الحكم وراثيا في نسله ، وشكل مجلسا تنفيذيا لإدارة البلاد ومجلسا تشريعياً منتخبا مدته ثلاث سنوات يجتمع في ثلاث دورات تبدأ كل منها في الأول من تشرين الثاني وتمتد ثلاثة أشهر كذلك يتم تعيين أعضاء معينين من المجلس التنفيذي ، وأقر القانون الأساسي المحاكم وأنواعها ونص على المساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين (حداد امجد، ٢٠٠٣، ص١٠٦) .

بعد اعلان استقلال إمارة شرق الأردن في ٢٥ أيار ١٩٤٦م ومبايعة الشعب للأمير عبدالله بن الحسين ملكا دستورياً في العام نفسه كان لا بد من وضع دستور جديد يتلاءم مع التطورات السياسية التي نشأت بعد إعلان الاستقلال وإعلان الملكية ، ولذلك فقد تم وضع دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦م والذي صادق عليه المجلس التشريعي بتاريخ ٢٨ تشرين الثاني ١٩٤٦م وأصدره الملك (عبدالله) بعد أن صادق عليه بتاريخ ٧ كانون الأول ١٩٤٦م ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١ شباط ١٩٤٧م (الدبس عصام، ٢٠١١، ص٩١) .

وفي ٢٢-٢٥ أيار ١٩٤٦م عقد المجلس التشريعي دورة فوق العادة وقرر بعض المبادئ من جملتها تعديل القانون الأساسي لعام ١٩٢٨م لتغيير بعض الأحكام بالنظر إلى تحول الإمارة إلى مملكة ، وورد بالتعديل في البند الثالث أن تكون المملكة الأردنية دولة مستقلة ذات سيادة ونظام الحكم فيها ملكي وراثي نيابي ، وعندما صدر الدستور في ٢٨ تشرين الثاني ١٩٤٦م جاء خاليا من كلمة (نيابي) وقد يكون السبب أنه سهو مطبعي وعلى الرغم من ذلك فقد جاءت المادة (٣٣) من الدستور تقول (تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقا لقانون الانتخابات الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات) ، يتضح هنا أن النظام النيابي موجود بموجب نصوص الدستور لأن شروط قيام هذا النظام هي أن يكون مجلس منتخب من الشعب مدة محدودة ، وتقررت بهذه المبادئ أن المدة أربع سنوات ، وكذلك تقرر أن تكون طريقة تشكيل مجلس النواب عن طريق الانتخاب (العماري مصطفى، ٢٠٠٩، ص١٣٣) .

في ٢٠ تموز ١٩٥١ اعلن (طلال بن عبدالله) ملكاً على البلاد في ١٦ أيلول ١٩٥١ وقد صدر الدستور الأردني الثالث في عهد الملك (طلال) والغي بذلك دستور ١٩٤٦م وما طرأ عليه من تعديلات ،ويعد الدستور الأردني الثالث من أعظم انجازات الملك (طلال بن عبدالله) الذي لم يدم حكمه أكثر من سنة، بتاريخ ٨ كانون الثاني ١٩٥٢م تم اصدار أهم وثيقة في التاريخ السياسي والاجتماعي الحديث للمملكة الأردنية الهاشمية وهو دستور ١٩٥٢م الدستور الثالث للمملكة الأردنية والتي عدت خطوة رائدة ومتقدمة في تطوير الحياة السياسية في العالم العربي (مسلم حسين، ٢٠١٣، ص٣٣) .

تناول الدستور الاردني الاحكام الخاصة بالسلطة التشريعية في المواد من (٦٢ الى ٩٦) التي تبين كيفية تكوين مجلس الامة وادوار انعقاده والمركز القانوني لاجزائه واختصاصات مجلس الامة (الاعيان والنواب) فقد نصت المادة (٦٢) من الدستور على ان يتألف مجلس الامة من مجلسين :مجلس الاعيان ومجلس النواب . ينتخب مجلس النواب على اساس الاقتراع العام المباشر ، اما مجلس الاعيان فيعينون من قبل الملك (شطناوي فيصل، ٢٠٠٣، ص٢٤٨) من الملاحظ ان الدستور الاردني اخذ بنظام المجلسين في تنظيمه للسلطة التشريعية ، وجعل سلطة التشريع مشتركة بينهما حيث نصت المادة (٩١) على ان يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع الى مجلس الاعيان ولايصدر قانون الا اذا اقره المجلسان، وبالنسبة لسلطة التصديق على القوانين فقد جعلها الدستور الاردني للملك ، حيث جاءت المادة (٩٣) تنص على ان كل مشروع قانون اقره مجلسا الاعيان والنواب يرجع الى الملك للتصديق عليه (الاحمد وسيم، ٢٠١٠، ص٤٠)

نصت المادة (٢٥) من الدستور الاردني على ان تناط السلطة التشريعية بمجلس الامة والملك ويتألف مجلس الامة من مجلسي الاعيان والنواب ، وسوف نبحث بتكوين هاذين المجلسين بالتفصيل الاتي:

اولاً:- مجلس الاعيان

اخذ الدستور الاردني ببنظام تعيين اعضاء مجلس الاعيان ،فقررت المادة (٦٣) من الدستور ان الملك يعين اعضاء مجلس الاعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الاعيان ويقبل استقالتهم . ويمارس الملك صلاحية تعيين اعضاء مجلس الاعيان بأرادة ملكية يوقع عليها رئيس الوزراء ووزير الداخلية بأعتبره الوزير المختص ولم يحدد الدستور الاردني عددا معيناً لهذا المجلس وكل ما اشترطته المادة(٦٣) من الدستور ان يتألف مجلس الاعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب (الحياي عادل، ١٩٧٢، ص٧٢٣).

وقد حددت الفقرة الاولى من المادة (٦٥) من الدستور مدة العضوية في مجلس الاعيان بأربع سنوات وهي نفس مدة العضوية في مجلس النواب ، كما حددت الفقرة الثانية من هذه المادة مدة رئيس مجلس الاعيان بستتين مع جواز اعادة تعيينه لسنتين اخريين. وفي التطبيق والممارسة شهد النظام السياسي الاردني منذ ١٩٤٧ تسعة عشر مجلساً للاعيان ، بلغ عدد اعضاء كل مجلس منها نصف عدد اعضاء مجلس النواب ، وهو الحد الاقصى الذي حدده الدستور في المادة (٦٣) (يعقوب محمد، ٢٠٠٤، ص١٢٣) .

يشترط في عضو مجلس الاعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة(٧٥) من هذا الدستور ان يكون قد اتم اربعين سنة شمسية من عمره وان يكون من احدى الطبقات الاتية وهي رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء قضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لأقل من مرتين ومن مائل هؤلاء الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأموالهم وخدماتهم للامة والوطن (عبد الله حكمت، ١٩٩٢، ص٧٢) .

ويتمتع اعضاء مجلس الاعيان بالحصانة البرلمانية ولا يلاحقون عن الاراء والخطب التي يلقونها داخل مجلس الاعيان ، واثناء الجلسات المشتركة ويعقد مجلس الاعيان جلساته عند اجتماع مجلس النواب ، وتكون ادوار الانعقاد واحدة كما يجتمع مجلس الاعيان على انفراد لادارة جلساته، وفي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بأعلام رئيس الوزراء والوزراء بموعد جلسة المجلس وجدول اعمالها، وتكون جلسات المجلس في اغلب الاحيان علنية (المادة ٣١، من النظام الداخلي لمجلس الاعيان) .

إن طبيعة عمل مجلس الأعيان هو أنه يتلقى مشروعات القوانين من مجلس النواب للتصويت عليها وقبل ذلك يحيلها إلى اللجان المختصة التابعة له، أي أن مجلس النواب لا يستطيع تشريع أية قوانين وإقرارها إلا بعد تمريرها على مجلس الأعيان وموافقة الأخير عليها شرطاً أساسياً لتمرير تلك القوانين . ولا بد من الإشارة هنا إلى أنه مادام تعيين أعضاء مجلس الأعيان يتم من الملك وبتوقيع رئيس الوزراء فإنه قد أدخل بعض الاشكاليات في عمل هذا المجلس والمقصود هنا أن مجلس الأعيان والمعين من السلطة التنفيذية من شأنه أن يجعل هذا المجلس مؤثراً في بعض القرارات التي يشترط فيها الدستور الحصول على أغلبية الثلثين لمباشرة بعض اختصاصات مجلس الأمة ، مما قد يعني الاصطدام مع مجلس النواب الذي لا يستطيع إقرار أي تشريع أو قانون إلا بموافقة مجلس الأعيان مما قد يعيق عمل مجلس الأمة لمراحل طويلة ، ومع ذلك فوجود مجلس الأعيان له أهمية كبيرة لما يتمتع به أعضائه من أصحاب الكفاءات والخبرة الطويلة التي يحتاجها مجلس الأمة (مسلم حسين، ٢٠١٣، ص٤٤) .

ثانياً:- مجلس النواب

تناول الدستور الاردني الامور المتعلقة بمجلس النواب في القسم الثاني من الفصل الرابع في المواد (٦٧-٧٤) وقد عالجت بعض مواد الدستور موضوع تكوين مجلس النواب بصورة قواعد عامة ، واحالت القضايا والمسائل المتغيرة ذات الصلة الى قانون الانتخاب . وقد نصت المادة(٦٧) من الدستور على ان يتالف مجلس النواب من اعضاء منتخبين انتخابا عاما ومباشرا وفقا لقانون الانتخاب ، وقد قضت تلك المادة بأن يكفل قانون الانتخاب المبادئ التالية: سلامة الانتخاب ، حق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية، عقاب العابثين بأرادة الناخبين. وقد حرص الدستور على تكريس القواعد والمبادئ الرئيسية في قانون الانتخاب على النحو المشار اليه، بهدف توفير حرية الانتخاب وسلامته وتمكين المرشحين من مراقبة الاعمال الانتخابية ترشيحا واقتراحا وفرزا واعلان النتائج، فضلا عن ارساء قاعدة اساسية بأن يكون انتخاب اعضاء مجلس النواب انتخابا عاما وسريا ومباشرا واحال الى قانون الانتخاب وضع القواعد والاسس والاليات التي تضمن تحقيق هذه المبادئ .(يعقوب محمد، ٢٠٠٤، ص١٢٤) .

اما مدة مجلس النواب فهي اربع سنوات شمسية من تأريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك ان يمدد مدة المجلس بأرادة ملكية الى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين ، ويجب اجراء الانتخاب خلال الشهور الاربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس ، فاذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس او تأخر بسبب من الاسباب يبقى المجلس قائما حتى يتم اختيار المجلس الجديد ، وينتخب مجلس النواب في بدء كل دورة عادية لمدة سنة شمسية ويجوز اعادة انتخابه، اما اذا اجتمع المجلس في دورة غير عادية ولم يكن له رئيس فينتخب المجلس رئيسا له لمدة تنتهي في اول الدورة العادية (العمالي مصطفي، ٢٠٠٩، ص٢٥٣) .

ويشترط في عضو مجلس النواب ان يكون قد اتم ثلاثين سنة شمسية من عمره، ولمجلس النواب حق الفصل في صحة نيابة اعضائه ولكل ناخب ان يقدم الى سكرتيرية المجلس خلال خمسة عشر يوما من تأريخ اعلان نتيجة الانتخاب في دائرته طعنا يبين فيه الاسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي اعضاء المجلس . ويجوز لاي عضو من اعضاء مجلس النواب ان يستقيل بكتاب يقدمه الى رئيس المجلس وعلى الرئيس ان يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها او رفضها ، واذا حل مجلس النواب فيجب اجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة اشهر على الاكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق احكام المادة(٧٨) من الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل (عبد الله حكمت، ١٩٩٢، ص٧٤)

وفيما يخص لجان مجلس النواب فهي اللجان الدائمة واللجان المؤقتة ، أما اللجان الدائمة فهي اللجان التي يتم انتخابها في بداية كل دورة عادية وتوكل إليها أعمال ووظائف تقوم بها حسب النظام الداخلي لمجلس النواب ، وتعد هذه اللجان الأساس في مساعدة المجلس لأداء مهماته في الرقابة والتشريع ، ويبلغ عددها أربع عشرة لجنة لمختلف الشؤون القانونية والمالية والاقتصادية والتربوية والثقافية والشبابية وغيرها ، وأما اللجان المؤقتة : فقد أعطت المادة (٥١) من النظام الداخلي الحق لمجلس النواب في تشكيل عدد من اللجان المؤقتة التي يحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها وتنتهي مدة أي من هذه اللجان بانتهاء المهمة الموكلة إليها ومن الأمثلة على هذه اللجان لجان التحقيق واللجنة التي تُشكل للرد على خطاب العرش (الهيثي نعمان، ٢٠٠٦، ص٣٣) .

المطلب الثاني:- اختصاصات السلطة التشريعية في الاردن

في ظل دستور ١٩٥٢ اصبح للبرلمان اختصاصات جدية على نمط اختصاصات البرلمانات في الدول الديمقراطية، فقد اصبح له حق اقتراح جميع القوانين بدون استثناء وتقريرها بحيث ان القانون ايا كان موضوعه لايمكن صدوره الا اذا اقره البرلمان، وبعد ذلك تأتي مرحلتا التصديق والاصدار اللتان يقوم بهما الملك. وفي هذا المجال اصبح التشريع اختصاصا اصيلا للبرلمان ، بحيث لاتستطيع السلطة التنفيذية ان تقوم به الا في حالات الضرورة ، وفي حالات اصدار الانظمة المختلفة وهي عندما تصدر تشريعات الضرورة وتقرر الانظمة، فهي تقوم بذلك تحت رقابة البرلمان بل تتعداها الى المسائل المالية بصفة عامة بحيث لايمكن تقرير ضريبة ما الا بموافقة، ولايعمل بالميزانية الا اذا وافق عليها ، وهكذا فأن للبرلمان وظائف ثلاثة تشريعية ومالية ورقابية (الحياري عادل،١٩٧٢،ص٧٧٠) .

اولا- الوظيفية التشريعية

وهي الوظيفة الاولى من وظائف المجلس التي يأخذ اسمه منها الا وهي وظيفة سن القوانين التي تحدد السياسية العامة في الدولة بمختلف شرائحها ، وتتلخص مراحل العملية التشريعية بمراحل اربعة وهي اقتراح مشروع القانون ، اقرار المشروع، والمصادقة على المشروع ، واصدار المشروع على شكل قانون واجب التطبيق (المادة ٩٢، من الدستور الاردني) .

حيث اعطى الدستور الاردني حق اقتراح القوانين لاعضاء مجلسي الامة (النواب، والاعيان) وينص الدستور الاردني في الفقرة الاولى من المادة (٩٥) منه على انه يجوز لعشرة او اكثر من اعضاء اي من مجلسي الاعيان والنواب ان يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لابداء الرأي فاذا راي المجلس قبول الاقتراح احالة الى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها ، وكل مشروع قانون اقترحه اعضاء اي من مجلسي الاعيان والنواب وفق النص السابق ورفضه المجلس لايجوز اعادته تقديمه في الدورة نفسها . كما يجوز للحكومة اقتراح مشاريع القوانين . (شطناوي فيصل،٢٠٠٣،ص٢٥٩) .

من خلال وظيفة البرلمان التشريعية انه لا يتمتع بحق سن التشريعات والقوانين وانما اقتراحها وتعديلها ورفضها مايقودنا الى القول ان مجلس الامة ليس سلطة تشريعية بكل معنى المصطلح خاصة من حيث احقية سن القوانين . ان المتمعن في صلاحيات هذا المجلس في الدستور الاردني لايجد نصا واضحا وصريحا يجيز له ان ينشئ القوانين والتشريعات بل تشترك كل من السلطة التشريعية والتنفيذية في عملية اقتراح مشروعات القوانين كما نصت المادة (٩١) من الدستور الاردني (الودعان هايل، ٢٠١١، ص٣٢٨) .

ان صلاحية اقرار مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية حق مقصور على السلطة التشريعية بشقيها الاعيان والنواب رغم حق مجلس الوزراء بأصدار القوانين المؤقتة في حالة غياب مجلس النواب وتتلخص طريقة دراسة مشاريع القوانين بما يعرف بالقراءات الثلاثة التي تبدأ اولها عند احالة مشروع القانون الى مجلس الامة بشقيه الاعيان والنواب في ان واحد ، حيث يقوم مجلس النواب بأدراج المشروع على جدول اعماله لمناقشته اولاً وله الحق برد المشروع او قبوله في قراءته الاولى . وفي حال قبوله لمشروع القانون يحول الى اللجنة المختصة لمناقشته وعرضه مجدداً على المجلس مع توصياتها. وبعد مناقشته في اللجنة المختصة والتصويت عليه ورفعها للمجلس ككل مشفوعاً بتوصيات اللجنة ، تتم مناقشة مشروع القانون مجدداً في المجلس الذي له الحق بقبول مقترحات اللجنة او رفضها او تعديلها . وفي حال توافق قرار مجلس الاعيان مع قرار مجلس النواب يرفع مشروع القانون الى الملك للتصديق عليه والامر بأصداره . اما عند حدوث اختلاف في توجهات المجلسين فيعيد المشروع الى مجلس النواب لمناقشة المواد المختلف عليها فقط . وهنا لمجلس النواب الحق بقبول توجه مجلس الاعيان او تعديله او رفضه او الاصرار على قراره الاول وبغض النظر عن موقفه هذا عليه ان يعيد مشروع القانون مع قراره الجديد ليناقشه مجلس الاعيان مجدداً ، فاذا اقتنع بوجهة النظر تلك رفعه للتصديق عليه والامر بأصداره والا اعاده الى مجلس النواب مرة اخرى . وفي حال بقي الخلاف قائماً حول المشروع او بعض مواد مرتين متتاليتين فأن الحل يكمن في عقد جلسة مشتركة بين المجلسين معا برئاسة رئيس مجلس الاعيان وتبعاً لنظامه الداخلي لمناقشة المواد المختلف عليها واتخاذ القرار المناسب حيالها بأغلبية ثلثي الاعضاء (العدوان مصطفى، ٢٠١٠، ص١٠٦) .

وان كل مشروع قانون اقره مجلسا الاعيان والنواب يرفع الى الملك للتصديق عليه، ويسري مفعول القانون بأصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريدة الرسمية الا اذا ورد نص خاص في القانون على ان يسري مفعوله من تأريخ اخر. اذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه ان يرده الى المجلس مشفوعا ببيان اسباب عدم التصديق، واذا رد مشروع اي قانون ماعدا (الدستور) خلال مدة ستة اشهر واقره مجلسا الاعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ اصداره ، وفي حالة عدم اعادة القانون مصدقا في مدة ستة اشهر يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق. ويحق للملك حل مجلس النواب ولكن لا يحق له حل المجلس لمرتين لنفس السبب (عبد الله حكمت، ١٩٩٢، ص٧٨) .

ثانياً:- الوظيفة الرقابية

ويراد بهذه الوظيفة رقابة البرلمان على اعمال السلطة التنفيذية ومن الفقهاء من يرى ان البرلمان لا يملك في سبيل رقيبته للحكومة اكثر من السؤال والاستجواب والتحقيق بينما توسطت اراء اخرى بين هذين الاتجاهين ، فالبرلمان يعد رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها واعمالها وقراراتها ويستطيع البرلمان من خلال ذلك التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية واعمالها استهدافا للصالح العام ويكون له مراجعتها واعادتها الى جادة الطريق وصوابه ان هي حادت عنه وانحرفت عن الصالح العام. ويرى البعض ان ممارسة الحوار سواء اكان كتابة ام شفاهة هو وسيلة تؤدي الى نتيجة وما عدا ذلك فلا يعد في تقديرنا من وسائل الرقابة البرلمانية (العماري مصطفى، ٢٠٠٩، ص٢٦٨) .

١- السؤال

هو حق مشروع لكل عضو من اعضاء مجلس النواب وهو حوار بين نائب معين ووزير معين ، وكان اول ما استعمل هذا الاسلوب في مجلس العموم البريطاني سنة ١٧٨٣ . ان الهدف الرئيسي من السؤال هو جلب نظر الحكومة لامر من الامور بغية اتخاذ مايلزم لتصويب اوضاعها اي هدفه تحذير الحكومة، فقد نص الدستور الاردني في المادة (٩٦) ان لكل عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ان يوجه الى الوزراء اسئلة حول اي امر من الامور العامة وفق ما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي اليه العضو .

وقد نصت عليها المواد (١١٤-١١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، وقد عرفت المادة (٨١) من النظام الداخلي لمجلس النواب حق السؤال بأنه "استفهام العضو عن امر يجهله، او رغبته بالتحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه ، او استعلامه عن نية الحكومة في امر من الامور" (الدويك نعيمة، ٢٠٠٧، ص٢٥) .

٢- الاستجواب

يعد الاستجواب من اخطر الحقوق الممنوحة للعضو البرلماني في مواجهة الحكومة فإذا كان السؤال يحمل في طياته استيضاحا واستفهاما وطلبا للمعلومات من الحكومة ، فإنه يتضمن اتهام الحكومة او احد اعضائها وتجريح سياسته وقد يؤدي الى طرح الثقة بالحكومة. نظم المشرع الاردني احكام الاستجواب البرلماني لأول مرة في نصوص الدستور الاردني الصادر سنة ١٩٥٢ والنظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة ١٩٩٦ ، والنظام الداخلي لمجلس الاعيان لسنة ١٩٩٨ ، حيث اكد المشرع الاردني الحق لاعضاء مجلس الامة الاردني بتوجيه استجابات الى اعضاء الحكومة حول اي امر من الامور العامة وفقا لضوابط محددة . وعرف النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة ١٩٩٦ الاستجواب بأنه "محاسبة الوزراء او احدهم على تصرف له شأن من الشؤون العامة" (المساعد فرحان، ٢٠١١، ص١٥٥) .

ولايجوز مناقشة الاستجواب قبل ثمانية ايام من وصوله للوزير، ويجب ان يكون مكتوبا ويحق له ان يستجوب اكثر من وزير ، ويبلغ الوزير المختص بذلك ويجب عليه ان يجيب خطيا على الاستجواب . وبموجب المادة (٨٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها (يتقدم خطيا العضو مقدم الاستجواب بشرح استجوابه ثم يعطي للوزير فرصة للاجابة) ، ولما تقدم فإن مقدم الاستجواب له الحق التنازل عنه حسب المادة ١٠٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب (الشديفات حمادة، ٢٠٠٤، ص٨٨) .

٣- التحقيق البرلماني

ان التحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية متعددة الاطراف غير مقصورة على طرفيه كالاستجواب ولا فردية كالسؤال ، وذلك لان التحقيق يختلف عن السؤال والاستجواب في انه سلسلة من الاسئلة والمناقشات وليس مجرد استعلام عن امر معين والاجابة عليه ، كما انها تتجاوز ذلك الى البرلمان ككل من ناحية، والى الجهاز الحكومي الذي يتم تقصي الحقائق عن وضع معين يتعلق بأجهزته التنفيذية ، كما انه يعكس رغبة البرلمان في ان يتوصل بنفسه الى الحقائق بأجراء تحقيق يستقي من خلاله مايلزم من المعلومات كي يبين للحكومة المخالفات والتجاوزات التي ارتكبتها . ويميز هذه الوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على الاخرى انها لاتعتمد على مايقدمه الوزراء من بيانات وانما يتحرى البرلمان بنفسه عن هذه البيانات من مصادرها الاصلية ، فلا يكون ثمة شك في صحتها كما ان حق التحقيق البرلماني نتيجة لازمة لممارسة البرلمان لاختصاصه ليست بحاجة الى نص دستوري يقرها (شطنوي فيصل، ٢٠١١، ص٢٣٦٤)

والدستور الاردني لم ينص على حق البرلمان في اجراء التحقيق ، حيث تشير الفقرة الخامسة من المادة (٩) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان لهذه المسألة حيث نصت ان للمجلس ان يعين لجانا اخرى لاغراض يعينها تنتهي مدتها بأنتهاء المهمة التي اوكلت اليها. واجازت المادة(٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لكل لجنة ان تطلب استدعاء الوزير ذي الشأن او مقدم الاقتراح او من ترى لزوم سماعه ولكل من الوزير او مقدم الاقتراح الحق في حضور جلساتها اذا طلب ذلك وفي الموعد الذي تحدده اللجنة ولكل منهما الحق في الاشتراك في المناقشة دون ان يكون له رأي معدود (الحياري عادل، ١٩٧٢، ص٨١٣) .

وينتهي عمل لجنة التحقيق البرلماني بمجرد الانتهاء من عملية التحقيق في الموضوع الذي شكلت من اجله، ذلك انها لجنة مؤقتة شكلت لاجل اتمام عملية ما لتزول بمجرد الانتهاء من عملها الذي يكون بصور تقرير نهائي تسلمه لرئيس المجلس والذي بدوره ان يدرجه في جدول اعمال المجلس لمناقشته، ويكون قرار المجلس على ضوء ماتنتهي الية مناقشته للتقرير. ويتخذ قراره اما بأن التحقيق لم يسفر عن وجود اية اخطاء او مخالفات ومن ثم انتقاء مسؤولية الحكومة او قد يسفر التحقيق عن وقوع خطأ يستوجب المسؤولية (عبد الصادق سامي، ١٩٨٢، ص٤٠٦) .

وبناء عليه اما ان يقرر المجلس سحب الثقة من الوزارة باكملها او من احد الوزراء هذا ويجب مراعاة ماورد بتقرير لجنة التحقيق وعلى نحو قد يترتب عليه اثاره المسؤولية الوزارية للحكومة او احد اعضائها. اما فيما يتعلق بالمسؤولية السياسية للوزارة حسب احكام الدستور الاردني فأننا نجد قد اخذ بالاسلوبين ، اسلوب المسؤولية الفردية واسلوب المسؤولية التضامنية فقد قررت المادة(٥١) من الدستور على ان رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة ، كما ان كل وزير مسؤول امام مجلس النواب عن اعمال وزارته . هذا ولايجوز طرح الثقة بالوزارة او بأي واحد من الوزراء الا بناء على طلب رئيس الوزراء واما بناء على طلب موقع من عدد لايقبل عن عشرة اعضاء من مجلس النواب .كما يجوز تأجيل الاقتراح على الثقة لمرة واحدة لاتتجاوز مدتها عشرة ايام اذا طلب الوزير المختص او هيئة الوزراء ولايحل المجلس خلال هذه المدة (المادة ٥٤، من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢)

٤- طلبات المناقشة

تستهدف طلبات المناقشة طرح بعض القضايا المهمة في المجلس وتبادل الرأي فيها مع الحكومة اذ قد لا يكتفي النائب باجابة الوزير المعني على سؤاله او قد يرغب اعضاء اخرون بالاشتراك في مناقشات مع الوزير حول نفس الموضوع ، وبما ان السؤال يقصر العلاقة بين مقدم السؤال والوزير المعني فقد جاء طلب المناقشة لاتاحة الفرصة امام اعضاء البرلمان بمناقشة الوزير المعني ، وان مما يذكر ان المناقشات تلك تنتهي عادة بالانتقال الى جدول الاعمال (الشاعر رمزي، ١٩٧٢، ص٣٣٩) .

حرصت الانظمة الداخلية لمجلس الاعيان ومجلس النواب على تقرير هذه الوسيلة لاعضاء مجلس الامة ، فنصت المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه " يجوز لعشرة اعضاء او اكثر ان يتقدموا الى المجلس بطلب مناقشة اي امر من الامور والقضايا العامة، كما يجوز للحكومة ان تطلب المناقشة العامة (عثمان عثمان، ١٩٥٦، ص٢٤٣) .

ومن احكام طلب المناقشة ان يقدم كتابة الى رئيس المجلس الذي يعرضه على المجلس في اول جلسة لتحديد موعد لتلك المناقشة في وقت لايتجاوز اسبوعين الا اذا ارتأى المجلس ان الموضوع غير صالح للنقاش فيقرر استبعاده.

ومن فوائد المناقشة انها تتيح تبادل الرأي والحوار بين الحكومة والبرلمان . كما تعد فرصة لاطلاع الاخير على سياسات الحكومة وقراراتها ومن ثم تقييمها . اذ يترتب على تلك المناقشات في حال عدم اقتناع الاعضاء بتبريرات الحكومة طرح الثقة بالوزارة او بأحد الوزراء مع مراعاة احكام المادة (٥٤) من الدستور (عكور محمد، ٢٠٠٠، ص٦٩)

٥- الاقتراح برغبة

هو دعوة الحكومة للقيام بعمل مهم من اختصاصها فيقوم النائب بتقديم هذا الاقتراح خطيا الى رئيس مجلس النواب ، والرئيس بدوره يحيل هذا الطلب الى اللجان المختصة فتقوم اللجنة المختصة خلال خمسة عشر يوما من احالة الطلب اليها بتقديم تقرير موجز عن الاقتراح فإذا وافق المجلس يقوم رئيس مجلس النواب بأبلاغ رئيس الوزراء بقراره. عند ذلك يبلغ رئيس الوزراء المجلس بما تم بشأن الاقتراح خلال مدة شهر على الاكثر، رغم ان الدستور الاردني لم ينص على هذه الوسيلة بأية مادة من مواده الا ان النظام الداخلي لمجلس النواب اشار اليها صراحة في المواد (١٣١-١٣٤) وقد قام مجلس النواب باستخدامها . ان الاقتراح برغبة امر غير ملزم للحكومة ، لكن الالتزام به يتوقف على عدة عوامل منها: ان يكون لدى الحكومة انتماء وطني، ان يكون موضوع الاقتراح عمليا ومنطقيا ومحققا للمصلحة العامة، ان يكون مجلس النواب قويا فلا ترفض الحكومة رغبته (الدويك نعيمة، ٢٠٠٧، ص٣٠) .

ثانيا:- الوظيفة المالية

في الحقيقية يختلف الاختصاص المالي للبرلمان عن الاختصاص التشريعي ذلك ان التصرفات المالية تصاغ في شكل قانون وتصدر عن البرلمان ، الا ان كثيرا منها ليست سوى قانون من حيث الشكل ، لانها لا تتضمن قواعد عامة مجردة وموضوعية كما هو الحال في القوانين العادية ، وانها قواعد شكلية ولا تنشئ مراكز قانونية عامة مجردة، مثل القوانين المالية الخاصة بفتح الاعتمادات وعمل القروض والموازنة العامة . فالهدف من اصدارها على شكل قوانين هو اعطاء حق البرلمان على المسائل المالية وهذه اعطت لمجلس الاعيان خلافا للمبادئ الدستورية التي تقضي بأن يكون الاختصاص المالي والرقابي لمجلس النواب فقط ، وقد نظم الدستور الاردني المسائل المالية في الفصل السابع حيث تناولت المادة (١١١) موضوع الضرائب والرسوم والمادة (١١٢) الموازنة العامة والمادة (١١٤) مراقبة تخصيص وانفاق الاموال العامة والمادة (١١٦) مخصصات الملك تدفع من الدخل العام والمادة (١١٧) عقد الامتياز والمادة (١١٨) الاعفاءات الضريبية (العماي مصطفى، ٢٠٠٩، ص٢٧١) .

ويرى الباحث ان السلطة التشريعية يفترض ان تكون في ظل النظام البرلماني هي اهم سلطات الدولة واعظمها بأعتبارها ممثلة للشعب والمعبرة عن نبض اعماقه ولذلك فأن رقابتها على الحكومة تعتبر من اهم الاختصاصات التي تمارسها، ومن الدساتير المعاصرة التي تبنت النظام البرلماني القائم على مبدأ الفصل بين السلطات دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث يعد هذا الدستور انعطافه في تأريخ الدولة العراقية المعاصرة كونه اول دستور دائم وضع من قبل لجنة انبثقت عن جمعية منتخبة وصوت عليه الشعب العراقي بأستفتاء شعبي عام ، وشهد العراق بعد ٩ نيسان مرحلة جديدة من التفاعلات السياسية الداخلية للدولة على نحو جعل من الوضع السياسي العامل الاساسي في التأثير والتاثر ببناء التفاعلات ذات الصلة بتشكيل مؤسسات النظام السياسي العراقي الجديد ومنها المؤسسة البرلمانية، إذ نصت المادة (١) من الدستور جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، وبذلك حدد الدستور شكل نظام الحكم نظام نيابي برلماني، كذلك أكد الدستور على وجود البرلمان الذي يتولى مهمة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية . اما بخصوص السلطة التشريعية في الاردن فيرى الباحث ان النظام النيابي الاردني يقوم على الديمقراطية غير المباشرة التي تتلخص بأن هيئة الناخبين تشترك في ممارسة السلطات العامة في الدولة بواسطة ممثلين يمارسون السلطة بأسم مجلس الامة ونيابة عنها خلال مدة معينة محددة في الدستور ، كما ان النظام السياسي الاردني انه نظام نيابي ملكي وراثي يأخذ الفصل المرن بين السلطات الثلاث ،فقد اسهمت السلطة التشريعية في عملية التغير وبناء جوانب التطور باتجاه العمل الديمقراطي وتفعيله حيث مارست دورا هاما وبارزا في التشريع والرقابة على اعمال الحكومة .

الفصل الثالث

السلطة التنفيذية في العراق والاردن

ثنائية الجهاز التنفيذي هي من ابرز ما يميز النظام البرلماني اذ يقوم على اساس الفصل بين مناصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ولكنه يركز المسؤولية امام السلطة التشريعية بالحكومة (الوزارة) لعدم التهرب منها اولاً، ولانها الجهة التي تتولى الوظيفية من الناحية الفعلية فيما يكون رئيس الدولة ملكا كان ام رئيس جمهورية بدون سلطات فعلية (عياش عامر، ٢٠١١، ص٥). وهذا ماخذ به الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ حيث نص فيه على ان تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ولم يضع هذا الدستور قانون للسلطة التنفيذية يتحدد بموجبها صلاحيات كل من رئيس الوزراء او الوزراء او صلاحيات رئيس الجمهورية، فضلا على انه لم يحدد ماهي الاختصاصات المتبادلة بينهم، وعادة مايكون الاختلاف واضحا ما بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة من حيث الانتخاب والصلاحيات والمسؤوليات وحتى مدة الولاية (علي سعيد، ٢٠٠٧، ص٣٣٦).

ومن الناحية الدستورية تحتل السلطة التنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية مركزاً مساوياً للسلطة التشريعية فهي ليست تابعة لها كما هو الحال في الدول البرلمانية المتقدمة وإنما تستمد سلطاتها من الدستور، وتقوم بإدارة شؤون البلاد مادامت تتمتع بثقة مجلس النواب، كما تجدر الإشارة إلى أن هذه المساواة قد نجمت عن موقع الملك كرئيس للسلطة التنفيذية واستقلالته عن مجلس النواب حيث يوازن نفوذه نفوذ المجلس (حجاج احمد، ٢٠٠٤، ص١٩١).

وسوف نتناول في هذا الفصل :

المبحث الاول:- السلطة التنفيذية في العراق

المبحث الثاني:- السلطة التنفيذية في الاردن

المبحث الاول:- السلطة التنفيذية في العراق

نصت المادة (٦٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على ان تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والملاحظ من نص المادة اعلاه ان السلطة التنفيذية بالعراق مقسمة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وهو بذلك قد اخذ بأحد شروط النظام البرلماني . ان اختيار العراق النظام البرلماني ترتب عليه ان تكون صلاحيات رئيس الجمهورية صلاحيات محدودة بل تشريفية في غالبيتها، إذ انط دستور ٢٠٠٥ الصلاحيات التنفيذية المهمة بمجلس الوزراء، وربما عاش العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ مفارقة تمثلت بجمع مناصبي رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية في الدستور في آن واحد بسبب اختياره للنظام النيابي حيث إن السلطة التنفيذية لها فرعان رئيس الوزراء بصلاحياته الكبيرة ورئيس الدولة او ملكها بصلاحيات في الغالب تشريفية (عبد الواحد فاطمة، ٢٠١٤، ص٥٦) .

لقد جاء دستور ٢٠٠٥ واصفا رئيس الدولة على انه رمز لوحدة الوطن وتمثيل لسيادة الدولة ، والساخر على ضمان الالتزام بالدستور ، والمحافظة على استقلال العراق ووحدته وسلامة اراضيه . ووفق المادة (٧٠) من الدستور فإن رئيس الجمهورية ينتخب من قبل مجلس النواب ومجلس النواب مكلف بأقرار قانون يتعلق بأحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية .بينما يقوم مجلس الوزراء في الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ بمسؤوليات كثيرة ويتمتع رئيس المجلس بصلاحيات واسعة فقد نصت المادة (٧٨) من الدستور على ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي عن السياسية العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ،يقوم بأدارة مجلس الوزراء او يترأس اجتماعاته وله الحق بأقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب، ويمارس مجلس الوزراء صلاحياته التي نص عليها الدستور بعد ان يؤدي اليمين الدستوري امام مجلس النواب (عبد الزهرة اثير، ٢٠١١، ص١٩٠) .

وعليه سوف تناول في هذا المبحث مراحل تطور السلطة التنفيذية في العراق وكذلك التعرف على صلاحيات كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وفقا لدستور ٢٠٠٥ . في مطلبين

المطلب الاول:- مراحل تطور السلطة التنفيذية في العراق

عمدت الحكومة البريطانية من خلال مندوبها (السير برسي كوكس) لتشكيل حكومة وطنية عراقية تأخذ على عاتقها اقامة حكم عراقي ولو كان سوريا يستمد بقاءه من تحكم السيطرة البريطانية ، وانتهى الامر بأختيار السيد (عبد الرحمن النقيب) رئيسا للوزراء في ١٠/٢٥/١٩٢٠. وفي ١١ / ٧/ ١٩٢١ اجتمع مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الوزراء لغرض اعلان (فيصل بن الحسين) ملكا على العراق ، فوافق المجلس بالاجماع شريطة ان تكون حكومته دستورية نيابية خاضعة للقانون . وفي ١٩٢١/٨/٢٣ توج الملك فيصل ملكا على العراق وفيه بدا العهد الملكي وكانت من اهم المهام المناطة اليه وهي اجراء انتخابات المجلس التشريعي،كتابة الدستور، والتصديق على المعاهدة العراقية البريطانية (فواز علي،٢٠٠٨،ص٣٦) .

ففي عام ١٩٢٥ صادق الملك على اول دستور ينظم امور البلاد والمواطنين وتضمن ١٢٥ مادة، حيث اخص الدستور العراقي في تحديد سلطات الملك من خلال مواد عدة اذ نصت المادة (١٩) منه على ان " سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة ، وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعد" ، وهذا النص يبين ان الهيمنة السياسية في ظل النظام الملكي كانت للملك . اما بخصوص الوزارة حسب دستور ١٩٢٥ عندما يقوم الملك بأختيار رئيس الوزراء ثم يعرض رئيس الوزراء الوزراء في مراكزهم طبقا لاقتراح رئيس الوزراء، وللملك تعيين الوزراء بلا وزارة لغرض الافادة من كفايتهم ومواهبهم وذلك عند الضرورة (المادة ٦٤، من دستورالعراقي لسنة ١٩٢٥) .

اما في العهد الجمهوري فقد نص دستور ١٩٥٨ المؤقت على وجود ثلاثة مجالس وهي مجلس السيادة ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ، وكان الدور الرئيسي لهذا المجلس الذي ترأسه عبد الكريم قاسم نفسه ان جمع هذا المجلس بين يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما ظل دور المجلسين محدودا. الغي هذا الدستور على اثر الانقلاب البعثي الاول ما عرف حينه بأسم المجلس الوطني لقيادة الثورة وسقطت جمهورية ١٤ تموز ١٩٥٨ لتأتي جمهورية ٨ شباط ١٩٦٣ في انقلاب عسكري قام به حزب البعث عندها أصبح العقيد عبدالسلام محمد عارف رئيساً للجمهورية .

وصدر دستور ١٩٦٣ والذي احتوى على (٢٠) مادة وحدد السلطة التنفيذية من خلال اولا المجلس الوطني لقيادة الثورة وهو السلطة العليا في الجمهورية العراقية وله صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة وثانيا رئيس الجمهورية حيث كانت صلاحياته قليلة بالنسبة لصلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة (حسن وجدان، ٢٠٠٧، ص٣٧)

وثالثا مجلس الوزراء حيث تم تشكيل هذا المجلس بزعامه احمد حسن البكر ، حيث تشكلت في المدة من ٨ شباط ١٩٦٣ ولغاية ١٧ تموز ١٩٦٨ مايقارب خمس حكومات بسبب الوضع العام المضطرب للبلد الناتج من الهيمنة المطلقة لرئيس الجمهورية على مجريات الحياة السياسية والدستورية وتمركز الصلاحيات في يد شخص رئيس الجمهورية ، ولم يستمر دستور ١٩٦٣ اكثر من سنة اذ سرعان مااستبدله دستور ١٩٦٤ . حيث كان مجلس الوزراء الذي يعينه رئيس الجمهورية حسب هذ الدستور يقوم بتشريع القوانين وتنفيذها ، لكن واقع الحال لم يكن كذلك فقد كان رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة الحقيقية يحكم من خلال مراسيم جمهورية لها قوة القانون ولم يكن يخضع لاي مساءلة جدية باستثناء بعض ماكان يطرح في مجلس الدفاع الذي كان هيئة عسكرية يعينها ويترأسها القائد العام للقوات المسلحة الذي هو رئيس الجمهورية نفسه (اوراق ديمقراطية، ٢٠٠٥، ص١) .

في تموز/١٩٦٨ قام العسكر مرة أخرى بانقلاب عسكري بالتعاون مع حزب البعث وتم بموجبه استلام الأخير للسلطة في العراق، مما ادى الى ازدياد دور رئيس الجمهورية بشكل كبير إذ بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ المعدل منح رئيس الجمهورية سلطة واسعة فهو القائد العام للقوات المسلحة وله سلطات وصلاحيات تعيين نواب الرئيس وتعيين الوزراء واقتلهم ورئاسة السلطة التنفيذية كما له الحق في ممارسة الصلاحيات التشريعية بشكل مراسيم جمهورية لها قوة القانون، كذلك في الوقت نفسه هو رئيس الجمهورية ورئيس مجلس قيادة الثورة وامين سر القيادة القطرية لحزب البعث الحاكم، أي يشرف على الدولة والحزب بصورة كاملة (عبد الجبار فالح، ١٩٩٥، ص١٠٢) .

حيث ان رئيس السلطة التنفيذية يمارس صلاحيات واسعة بمجال الاجراءات وتطبيق القوانين وتنظيم مسيرة الدولة المركزية والادارات المتفرعة فأن رئيس الحكومة هو رئيس الجمهورية وامين سر الحزب الحاكم ، والقائد العام للقوات المسلحة ورئيس مجلس قيادة الثورة .فبعد ان حصر رئيس الجمهورية وهو القائم بالسلطة التنفيذية جميع السلطات بيده واخذ يمارس جل ماتسندعيه مهام السلطة التشريعية بوصفه رئيس مجلس قيادة الثورة ، اخذ يفسح المجال لتحزب السلطة على حساب مؤسساتها وظهر هذا واضحا بعد صدور الدستور المؤقت ١٩٧٠ الذي استمر نافذا حتى عام ٢٠٠٣ (صالح بشرى،٢٠١٢،ص٧٠) .

تشكلت السلطة التنفيذية في العراق في ظل الحكومة المؤقتة في ٢٨ حزيران ٢٠٠٤ حيث حصلت الحكومة المؤقتة على شرعية دولية تمثلت في اعتراف مجلس الامن بها ، اذ صدر في ٨ حزيران ٢٠٠٤ القرار رقم (١٥٤٦) رحب به بالحكومة المؤقتة واصفا اياها بمرحلة جديدة في انتقال العراق الى حكومة ديمقراطية ، وقوبلت هذه الحكومة بتأييد شعبي ورحب العراقيون على العموم بالحكومة المؤقتة ، وتم حل سلطة الائتلاف المؤقت لادارة شؤون العراق واستمرت هذه الحكومة المؤقتة حتى اجراء انتخابات ٢٠٠٥/١/٣٠ وضمت الحكومة العراقية المؤقتة رئيسا ونائبين حيث تكاد صلاحياتهم واحدة طالما ان النائبين يشاركان في اتخاذ القرارات وبالاجماع، ويمثل الرئيس سيادة العراق ويشرف على شؤون البلاد العليا ، كما يتمتع بوظائف بروتوكولية ويجب ان تكون موافقة مجلس الرئاسة بالاجماع على الاوامر التي يصدرها مجلس الوزراء ورئيس الوزراء ونائبا واحد فضلا عن (٣١) وزيرا من بينهم (٦) وزراء و (٥) وزراء دولة ، حيث اناطت السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء ، اذ اجاز له اصدار اوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالاجماع ، وكذلك اكد ان تكون لمجلس الوزراء السلطات الممنوحة للجمعية الوطنية في قانون ادارة الدولة والمتعلقة بالتعيينات واستخدام القوات المسلحة والتصديق على الاتفاقيات الدولية وتمثيل العراق في علاقاته الخارجية والمنح والمساعدات الدولية فضلا عن اطفاء الديون السيادية وتعيين اعضاء المحكمة العليا (اسعد عزيز،٢٠٠٥،ص٥٠) .

نظمت الحكومة المؤقتة انتخابات تشريعية في ٢٠٠٥/١/٣٠ وتم بعدها حل الحكومة العراقية المؤقتة لتحل محلها الحكومة العراقية الانتقالية في ٢٠٠٥/٥/٣ وتم التصديق على هذه الحكومة الانتقالية وسميت بالجمعية الوطنية الانتقالية . فكانت المهمة الأساسية لهذه الجمعية المنتخبة هو انتخاب مجلس الرئاسة والذي يتكون من رئيس للجمهورية ونائبي ، والذي يقوم بدوره باختيار رئيس الوزراء وبالتالي فان مجلس الرئاسة تكون من جلال الطالباني رئيسا للجمهورية ونائبه

عادل عبد المهدي وغازي عجيل الياور ، وقد اجمع المجلس على اختيار ابراهيم الجعفري رئيس للوزراء وكانت المهام الأساسية لهذه الحكومة هي :-

١- الإعداد لإجراء انتخابات واختيار برلمان وحكومة دائمية في العراق مدتها (٤) سنوات

٢- التصديق على مسودة الدستور الدائم . (هادي احمد، ٢٠١٠، ص٤٩) .

وحدد قانون ادارة الدولة الانتقالية اختصاصات الحكومة العراقية الانتقالية برسم السياسية الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وابرامها ، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية وسياسات الاقتراض السيادي فضلا عن وضع وتنفيذ سياسة الامن الوطني بما فيها انشاء قوات مسلحة وادامتها ، فضلا عن رسم السياسة المالية واصدار العملة وتنظيم الكمارك ووضع الميزانية العامة للدولة ، ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي واداراته وادارات الثروات الطبيعية (المادة ٢٥، قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية).

وكان للحكومة العراقية الانتقالية دور مهم في كتابة وصياغة دستور دائم للبلاد ، حيث شكل رئيس الوزراء (ابراهيم الجعفري) لجنة سميت لجنة الدعم الدستوري ضمت ثمانية من الوزراء مارست مهامها بأشراف مباشر من رئيس الوزراء ، وبعد جهود مضنية ومكثفة تم انجاز الدستور وطرح على الشعب للاطلاع عليه قبل عملية التصويت والتي تمت في ٢٠٠٥/١٠/١٥ ، ولم تبق للحكومة العراقية الانتقالية سوى اجراء انتخابات نيابية وتشكيل جمعية وطنية وبناء حكومة دائمة لمدة اربع سنوات (سعید حسن، ٢٠١٠، ص١٧٠) .

بعد اقرار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اجريت انتخابات برلمانية في ٢٠٠٥/١٢/١٥ اشترك فيه جميع مكونات الشعب العراقي ، وافرزت تلك الانتخابات مجلس نواب جديد ذا صلاحيات دستورية كاملة ولدورة انتخابية تستمر اربع سنوات ، وعقدت الدورة الاولى لمجلس النواب الجديد في ٢٠٠٦/٣/١٦ ، وتم في هذه الجلسة انتخاب رئيس للجمهورية ونائبه. وعملا باحكام المادة (٧٦) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ كلف رئيس الجمهورية (جلال الطالباني) السيد (نوري المالكي) لتشكيل الحكومة الجديدة ، حيث نالت حكومة نوري المالكي ثقة مجلس النواب في ٢٠٠٦/٣/٢٠ واعتمد المجلس تشكيل الحكومة العراقية الجديدة تضم رئيس للوزراء ونائبين له وتضم ايضا (٣٧) وزيرا (عزيز فراس، ٢٠٠٨، ص٩٩) .

واجريت الانتخابات البرلمانية للدورة الثانية بتاريخ ٢٠١٠/٣/٧ واعلنت نتائج الانتخابات في ٢٠١٠/٣/٢٦ وبعدها تم اعادة اختيار جلال الطالباني رئيس للجمهورية ونوري المالكي رئيسا للوزراء وثلاثة نواب لرئيس الوزراء ، وفي عام ٢٠١١ اصدر مجلس النواب العراقي قانون نواب رئيس الجمهورية والذي حل الرقم (١) لسنة ٢٠١١ وتكون القانون من (٧) مواد بينت كيفية اختيار نواب رئيس الجمهورية والشروط اللازمة لاختيارهم وصلاحياتهم ، لكن الاحكام الانتقالية الواردة في دستور ٢٠٠٥ جاءت لتعطي منصب رئيس الجمهورية خلال الدورة الانتخابية الاولى حصرا لصلاحيات اضافية (عبد الزهرة اثير، ٢٠١١، ص١٨٨) .

ويتضح دور السلطة التنفيذية في صنع السياسات العامة من خلال اقتراح السياسات العامة الجديدة والقيام بتطبيقها ومحاسبة القائمين بتطبيقها على ادائهم رسميا ،فتعتمد فاعلية النظام السياسي على قدرة التنفيذيين على اداء مهامهم في اتخاذ القرارات الحاسمة والمركزية ومواجهة الازمات الداخلية والخارجية ، ويشير الدستور العراقي بصورة مباشرة او غير مباشرة الى السياسات العامة في اكثر من مادة واحدة ، وبتوصية كل من مكاتب الرئيس ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء والحكومة الاتحادية (جهاد كل فخار، ٢٠١٥، ص٧٤)

وبذلك تتجلى مسؤولية رئيس مجلس الوزراء و الوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية لاسيما أن التقسيم الوزاري جاء على أساس نسبة الكتل البرلمانية في مجلس النواب ، لهذا ينزع هذا المستوى الهام في صنع السياسات القابلة للتحقيق خياراً توازانياً بين الاعتبارات التشريعية للبرلمان وبين الاعتبارات السياسية للنظام السياسي في الدولة (الفهداوي فهمي، ٢٠٠١، ص٦٧)

المطلب الثاني:- اختصاصات السلطة التنفيذية في العراق

ان ثنائية السلطة التنفيذية تتكون من طرفين رئيس دولة غير مسؤول والوزارة المسؤولة ، وقد تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ثنائية السلطة التنفيذية ، اذ تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون ،اي رئيس الدولة غير مسؤول لايباشر سلطات فعلية ووزارة مسؤولة تباشر سلطات فعلية وحقيقية في ميدان السلطة التنفيذية ، لذلك سوف نبحث الاحكام الخاصة بكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واختصاصات كل منهما على النحو الاتي :

اولا- رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يمثل سيادة البلاد ويسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقا لاحكام الدستور (المادة ٦٧، من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥). ويقوم مجلس النواب بأنتخاب رئيس الجمهورية ويكون الاخير مسؤولا امامه ولايمارس صلاحيات فعلية ولايتحمل مجلس الوزراء مسؤوليته ولايوقع على قراراته (مجيد جتو، ٢٠١٣، ص ١٦٢)

كما انط الدستور الى مجلس النواب تنظيم قانون لبيان احكام اختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية، وحددت ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي ولايته مع انتهاء دورة مجلس النواب ، ونص الدستور في المادة (٧٣) منه على صلاحيات رئيس الجمهورية وهي: إصدار العفو الخاص حيث نصت الفقرة أولا من المادة ٧٣ على إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري)، عند مناقشة هذا الاختصاص نجد إن رئيس الجمهورية لا يمكن له مباشرته ابتداء إلا بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وكذلك نجده مقيدا بقيد عدم شمول المحكومين بارتكاب جرائم دولية والإرهاب والفساد المالي والإداري وكذلك نجد العفو الخاص يشمل الحق العام دون الحق الخاص أي الحق الشخصي ، والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب عليها، وتعتبر مصادقا عليها بعد مرور (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها ولكن الدستور لم يوضح فيما لو رفض رئيس الجمهورية المصادقة على هذه المعاهدات او الاتفاقيات واعادها الى مجلس النواب قبل مرور (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها. يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال (١٥) يوما من تاريخ المصادقة على الانتخابات ، منح الاوسمة والنياشين

بتوجيه من رئيس الوزراء، قبول السفراء، اصدار المراسيم الجمهورية، المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم، قيادة القوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية، وممارسة أية صلاحيات اخرى ينص عليها الدستور، كما اعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق تقديم استقالته لرئيس مجلس النواب ويحل نائب الرئيس محله (اذا كان موجوداً)، اما في حالة خلو المنصب يحل رئيس مجلس النواب في منصب رئيس الجمهورية في حال لم يوجد نائب لرئيس الجمهورية على ان يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً من تاريخ خلو المنصب (عباس ضياء، ٢٠١١، ص٧٥)

بالرغم من هذه الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية فإنها تعد شكلية ، فنجد في المادة (١٣٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بخصوص صلاحيات رئيس الجمهورية تنص على "يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية اينما ورد في هذا الدستور"، وفي حين تنص الفقرة خامسا من المادة نفسها بأنها ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالاجماع، وفي حالة عدم موافقة رئاسة المجلس على القوانين والقرارات ثانيا خلال عشرة ايام من تأريخ وصولها اليه تعاد الى مجلس النواب الذي له ان يقرها بأغلبية ثلاثة اخماس اعضائه (سعيد حسن، ٢٠١٠، ص١٨٧) .

ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة مجلس النواب فقط دون مساهمة الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة بأقليم ، وهكذا ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيسا للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه اي (٢١٧) صوتا ، لكن اذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة في المرحلة الاولى يتم التنافس بين المرشحين على اعلى الاصوات، ويعلن رئيسا من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني (المادة ٧٠/ثانيا، من دستور العراق ٢٠٠٥)

يسأل رئيس الجمهورية سياسيا بحيث يتم اعفاؤه من قبل مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية ، ويسأل جنائيا عن الجرائم التي يرتكبها ، اذ يتم مساءلة رئيس الجمهورية حسب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب اي (١٦٣) عضوا بناء على طلب مسبب ويتم اعفاؤه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه ايضا بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في حالة الحنث في اليمين الدستوري ، وانتهاك الدستور و خيانة الامانة ، لان المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية (المادة ٩٣/سادسا، من دستور العراق ٢٠٠٥).

يقتصر دور رئيس الجمهورية على تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل الحكومة ، اما الوزراء فرئيس مجلس الوزراء هو الذي يقوم بتعيينهم، وكذلك فهو يصدر المراسيم الجمهورية لممارسة اختصاصاته ويقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لاي سبب كان . ويتولى رئيس الجمهورية تعيين واقالة الوزراء ، والواقع ان من حق رئيس الدولة على اختيار رئيس الوزراء ويقوم الاخير بدوره باختيار اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري ويعرضه على مجلس النواب ويعد حائزا ثقته عند الموافقة عليهم منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة وبعدها يقوم بتسميتهم (المادة ٧٦/ثاني، من دستور العراق ٢٠٠٥).

وكذلك بالنسبة لاقالة الوزراء فان رئيس الجمهورية لايستطيع اقالة الوزارة بل عليه ان يقدم طلبا الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولايقال للوزراء الا بموافقة مجلس النواب ، ولم يسمح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لرئيس الجمهورية حضور اجتماعات مجلس الوزراء او تراس اجتماعاته وانما كل ذلك متروك لرئيس مجلس الوزراء وهو الذي يقوم بأدارة مجلس الوزراء والتنسيق بين الوزراء واشرافهم ، وانه يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لاي سبب كان (٨١/اولا، من دستور العراق ٢٠٠٥).

ولرئيس الجمهورية صلاحية الموافقة بحل مجلس النواب بناء على طلب ثلث اعضاء مجلس النواب او طلب من رئيس مجلس الوزراء ، لذلك فان رئيس الجمهورية لايستطيع حل مجلس النواب حلا رئاسيا لانه لايستطيع اقالة الوزارة وتأليف وزارة جديدة تقبل وتطلب الحل ، بل يعود القرار النهائي للحل الى مجلس النواب نفسه وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه (مجيد جتو، ٢٠١٣، ص١٩٣) .

ولرئيس الجمهورية الحق في تقديم مشروعات القوانين ، اذ نصت المادة (٦٠/اولا) على ان مشروعات القوانين تقدم من رئيسي الجمهورية ومجلس الوزراء ، اي له حق اقتراح القوانين بصورة منفردة الى مجلس النواب وهذا مايجعله ممارسا فعليا للسلطتين التنفيذية والتشريعية معا ، فاقترح القوانين هو حق تشريعي ويعطى لمجلس الوزراء استنادا الى طبيعة النظام البرلماني ، ولكون الفصل ليس حادا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ان منح رئيس الجمهورية هذا الاختصاص يعني ازدواج الصلاحيات بين رئيس الجمهورية والوزارة (اسعد فائز، ٢٠٠٥، ص٣٩) .

ان رئيس الجمهورية يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصدقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها، وهذا يعني ان مشروع او اقتراح القانون الذي تم التصويت عليه في مجلس النواب يصبح قانونا بعد مرور خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمه من قبل رئيس الجمهورية حيث يعد مصدقا بعد مضي هذه المدة ، اي يمكن ان يصدر القانون دون موافقة رئيس الجمهورية ، لان رئيس الجمهورية ليس امامه الا التصديق واصدار التشريعات التي يسنها مجلس النواب (المادة ٧٣/ثالثا، من دستور العراق ٢٠٠٥).

ثانيا - مجلس الوزراء

بموجب النظام البرلماني والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يعد رئيس مجلس الوزراء الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء وهو المسؤول التنفيذي المباشر) وبهذا الوصف يرتبط رئيس مجلس الوزراء برئيس الجمهورية ومجلس النواب بعدة روابط وظيفية بعضها تعد وسائل تعاون والآخرى وسائل رقابة. والملاحظ ان الدستور لم يفرد رئيس مجلس الوزراء الا ببعض الاختصاصات المحددة كالقيادة العامة للقوات المسلحة ، وتروؤس وادارة جلسات مجلس الوزراء وفي الوقت الذي تفرد رئيس الجمهورية بأختصاصات اوسع وربما احيانا من تلك التي تمتع بها الاول والى جانب الاختصاصات الفردية اشترك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في بعض الاختصاصات الدستورية كأقتراح اعلان الحرب وحالة الطوارئ واصدار العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين ، واشترك ايضا مع مجلس النواب في ممارسة اختصاص اقالة اعضاء مجلس الوزراء (العيساوي مروان، ٢٠١٤، ص٢٠٠).

وبموجب المادة (٧٦) من الدستور العراقي يكلف رئيس الجمهورية وخلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخابه مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل الحكومة ، وعلى هذا المرشح الانتهاء من اختيار اعضاء وزارته خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ التكليف، واذا ماخفق رئيس مجلس الوزراء بتشكيل حكومته خلال مدة ثلاثون يوما من تاريخ التكليف يكلف رئيس الجمهورية مرشحا اخر لتولي هذه المهمة خلال مدة خمسة عشر يوما . وبعد نجاح رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة تكون الخطوة التالية هي ان يعرض رئيس الوزراء المكلف اسماء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزا ثققتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة (المادة ٧٦/ثالثا، من دستور العراق ٢٠٠٥).

وبعد حصول التشكيلة الوزارية على ثقة مجلس النواب تأتي خطوة اخرى وهي اداء اليمين الدستوري من رئيس الوزراء واعضاء حكومته امام مجلس النواب ليبدأ مجلس الوزراء بممارسة صلاحياته. وتنص المادة (٦١/ب/٣) على انه يتطلب الحصول على اصوات الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب عند سحب الثقة من رئيس الوزراء ، اما في حالة سحب الثقة من احد الوزراء فلم تتطلب المادة (٦١/ثامنا/ا) منه الا الحصول على الاغلبية المطلقة وهي غير الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه الوارد ذكرها عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء لان النص ذكرها مجردة من عدد الاعضاء وهي تعني اغلبية عدد الاعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩/اولا) من الدستور(مجيد جتو، ٢٠١٣، ص٢٠٣)

بالرغم من ان الدستور العراقي قد تبنى صراحة النظام البرلماني الا انه نص في المادة (٧٨) منه على ان رئيس مجلس الوزراء له الحق بأقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب ، وبذلك فليس لرئيس مجلس الوزراء اقالة الوزراء وانما يقترح اقالة الوزراء والقرار النهائي لمجلس النواب. وهذا بطبيعة الحال يؤدي الى عرقلة عمل رئيس مجلس الوزراء لا سيما اذا لم يكن الوزير من الكتلة النيابية التي ينتمي اليها رئيس مجلس الوزراء وهو ماحدث فعلا في اول وزارة تشكلت في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، اذ كثيرا مارفضت بعض الكتل النيابية المتنفذة في المجلس بعض التعديلات الوزارية التي تقدم بها رئيس مجلس الوزراء والمتعلقة بوزارئها . ويؤدي كذلك الى اضعاف السلطة الرقابية لرئيس مجلس الوزراء في مواجهة الوزراء ، ويمنح البرلمان حق التدخل في عمل الحكومة مما يضعفها (المادة ٦١/سابعا- ثامنا، من دستور العراق ٢٠٠٥).

وقد خص الدستور العراقي مجلس الوزراء عموما بمرحلتى التخطيط والتنفيذ للسياسة العامة وجعل رئيس مجلس الوزراء مسؤولا مباشرا عن تنفيذ للسياسة العامة ،ويراد بتنفيذ السياسة العامة الاجراءات الفاعلة واللازمة لتحقيق اهداف صانع القرار ازاء مشكلة عامة اي ترجمة قرار السياسة العامة بما ينطوي عليه من اهداف وقواعد ومبادئ الى خطط وبرامج عمل محددة (عصفور سعد، ١٩٨٠، ص٧٢) .

ان اختصاص رسم وتنفيذ السياسة العامة يعد اختصاصا تكميليا بين مجلس الوزراء ومجلس النواب ، اما دور رئيس مجلس الوزراء الذي نصت عليه المادة (٧٨) من الدستور بكونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسية العامة ،فهو دوراشرافي توجيهي على تنفيذ السياسة العامة المقررة من مجلس النواب اذ يتم تنفيذها من خلال الوزارات كل حسب اختصاصها ويعمل رئيس مجلس الوزراء على متابعة تنفيذها والتنسيق بين الوزارات المتبعة وتوحيد جهودها (السكيني حسين،٢٠٠٨،ص٦٤) .

لم يحدد الدستور العراقي مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء الا انه حدد مدة ولاية رئيس الجمهورية ومجلس النواب ، نستنتج من ذلك ان مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء هي اربع سنوات وان مدة الاربع سنوات كافية لتمكين رئيس مجلس الوزراء من الوفاء بالالتزامات التي قطعها على نفسه للناخبين في برنامجه الانتخابي فضلا عن ان هذه المدة كافية لتمكين الشعب من تقييم اداء رئيس مجلس الوزراء (الشكري علي،٢٠١١،ص٤٦)

اشترط الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فيمن يرشح لرئاسة مجلس الوزراء ان يكون عراقيا من ابوين عراقيين ، واذا كان للمرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء اكثر من جنسية فعليه ان يتخلى عن اية جنسية اجنبية عند توليه للمنصب ، وان يكون كامل الاهلية واتم الخامسة والثلاثين من عمره، وان يكون حاصلا على الشهادة الجامعية او مايعادلها ، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف وان يكون متمتعا بحسن السيرة والاخلاص للوطن والخبرة السياسية بالانتماء الحزبي او ممارسة النشاط السياسي ، وغير مشمول باجراءات المسائلة والعدالة (عبد العزيز علا،٢٠١٤،ص٢٧٠) .

اوكلت المادة (٦٤/اولا) من الدستور العراقي لرئيس مجلس الوزراء حق الطلب من رئيس الجمهورية حل مجلس النواب ، على ان يكون رئيس الجمهورية مخيرا بين القبول والرفض فإذا اقترن الطلب بموافقة رئيس الجمهورية يحال الى مجلس النواب ويبقى الامر متروكا للمجلس ، وذلك يفيد بأن مجلس النواب يتمتع بصلاحيه حل نفسه بوصفه الجهة التي تفصل وتنجز قرار الحل وهو مايصطلح عليه بالفقة بالحل الذاتي.وبذلك فقد رئيس مجلس الوزراء والوزارة وسيلة قانونية مهمة كان يمكن ان يحقق التوازن لو انها نظمت وفق قواعدها الاصلية المقررة في النظم البرلمانية ،لذلك يتبين ان صلاحية رئيس مجلس الوزراء في طلب حل البرلمان هي صلاحية ذات صفة نظرية او شكلية (الهنداوي جواد،٢٠١٠،ص٤٧١) .

نصت المادة (٥٨/اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ان لرئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه، ولم يحدد النص المدة اللازمة للانعقاد من تاريخ الدعوة ، واجاز النص لاكثر من جهة حق دعوة المجلس للانعقاد وهم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب وخمسون عضوا نيابيا وبالمقابل لم يبين النص الحكم فيما تضاربت الدعوات للجلسة خاصة اذا كانت المواضيع مختلفة فلمن تكون الاولوية، ولم يميز النص في الدعوة الى الجلسة الاستثنائية في اثناء عطلة البرلمان او في حالة انعقاده في دورته الحالية. وفي الصعيد الواقعي فقد عقد مجلس النواب العديد من الجلسات الاستثنائية بسبب ظروف امنية او اسباب سياسية وبناء على طلب دعوة رئيس المجلس او النواب وبالمقابل فشل المجلس في عقد جلسات استثنائية بسبب عدم تحقق النصاب لاسباب واعتبارات سياسية وتحولت هذه الجلسات بناء على توصية رئيس المجلس الى جلسات تشاورية (خالد حميد، ٢٠١٢، صص ٣٩٤).

وخولت المادة (٦١/تاسعا/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ على ان تنظم هذه الصلاحيات بقانون لايتعارض والدستور ، واسند الى مجلس النواب اختصاص اعلان حالة الطوارئ بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وحددت مدة اعلانها بثلاثين يوما لكنه اجاز تمديدها بشرط موافقة مجلس النواب على كل تمديد، ولم تشترط اغلبية الثلثين عند تمديد حالة الطوارئ وانما اشترطت هذه الاغلبية عند الاعلان عنها فحسب (العيساوي مروان، ٢٠١٤، صص ٢٣٨).

المبحث الثاني:- السلطة التنفيذية في الاردن

تتطلب ثنائية السلطة التنفيذية وجود رأسين يتولى احدهما رئاسة الدولة ملكا كان او رئيسا او اميرا بينما يتولى الثاني رئاسة الحكومة ، وتسند السلطة التنفيذية في الاردن حسب الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ على ان تناط السلطة التنفيذية بالملك ، ويتولاها بواسطة وزرائه وفق احكام الدستور وهو غير مسؤول من الناحية السياسية . ان انعدام المسؤولية لا يقتصر على المسائل الجنائية بل شملت التصرفات السياسية انطلاقا من الفكرة القائلة بأن الملك لا يخطئ. ان عدم مسؤولية الملك يفترض وجود هيئة اخرى تتحمل المسؤولية وهذه الهيئة تمثل الوزارة او الحكومة التي تتكون من رئيس الحكومة ووزراء مسؤولين بالتضامن وكذلك التجانس بين اعضاء الوزارة البرلمانية والانسجام في اهدافها وبرامجها ، وما يجب الاشارة اليه بأن رؤساء الدول في النظام البرلماني كثيرا مايكونون ملوكا (العتيبي مبارك، ٢٠١٣، ص٦٠) .

والسلطة التنفيذية تمثل جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين في الدولة وذلك ابتداء من رئيس السلطة التنفيذية الاعلى الى اصغر موظف تنفيذي ماعدا رجال السلطين التشريعية والقضائية. وتتألف الحكومة من مجموعة من الوزراء حسب الحاجة وماتقتضيه طبيعة المصلحة العامة في الدولة وكل وزير من اعضاء الوزارة مسؤول عن ادارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته امام مجلس الوزراء وامام مجلس النواب والحكومة مجتمعة مسؤولة امام مجلس النواب في الوقت نفسه باستثناء الملك الذي اعفته المادة (٣٠) من كل تبعة ومسؤولية سواء المسؤولية الجنائية ام السياسية نظرا لمقامه السامي. وتكون جميع القرارات الصادرة عن هيئة الوزارة ملزمة لجميع الوزارات حتى لو صدرت باغلبية الاصوات اي بطريقة الاجماع (العموي مصطفى، ٢٠٠٩، ص٢٣٨) .

ان السلطة التنفيذية في النظام السياسي الاردني تمتلك صلاحيات دستورية في الظروف العادية وفي الظروف غير العادية تبرز مدى استقلاليتها ومدى ذاتيتها وانفصالها عن السلطات الاخرى . وفي التطبيق العملي تتجلى استقلالية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الاردني عندما يكون مجلس الامة منحلا ، وهذا المجلس الذي نادرا مايكمل مدته الدستورية وغالبا مايتم تغيب المجلس النيابي لعدة اشهر واحيانا لسنوات ، وهو ترتيب يتيح للسلطة التنفيذية هامشا واسعا من الاستقلال للقيام بمهامها وصلاحياتها التنفيذية والاجرائية اضافة الى قيامها بالوظيفية التشريعية وفق منظومة القوانين المؤقتة (يعقوب محمد، ٢٠٠٤، ص١٧٥) .

وعليه سوف تناول في هذا المبحث مراحل تطور السلطة التنفيذية في الاردن وكذلك التعرف على صلاحيات كل من الملك ومجلس الوزراء في مطلبين

المطلب الاول:- مراحل تطور السلطة التنفيذية في الاردن

وصل الأمير (عبدالله بن الحسين) في ١٦ تشرين الثاني ١٩٢٠م ومعه بعض القوات العربية حيث استطاع من تأسيس إمارة شرق الأردن في اذار ١٩٢١م كدولة مستقلة بعد مباحثات مضنية مع الحكومة البريطانية، وفي شهر اذار ١٩٢١م سُمي الأمير (عبدالله بن الحسين) أميراً على شرقي الأردن واعترفت بريطانيا يوم ١٧ حزيران عام ١٩٢٣م باستقلال هذه مع بقائها تحت الانتداب، وبعد حصول شرقي الاردن وباعتراف بريطانيا على الاستقلال في ٢٥ ايار ١٩٢٣ صدر قرار من قبل الهيئة المركزية بتشكيل مجلس للشورى يكون برئاسة قاضي القضاة وعضوية كل من محاسبة ومدعي الاستئناف ومدير المعارف ومدير الواردات وتقرر ان يختص المجلس بالنظر في اصدار القرارات بمحاكمة الموظفين، سن القوانين والانظمة وتفسيرها ، النظر في استئناف قرارات المجالس البلدية في الولايات ،وقد استمر هذا المجلس بمزاولة اعماله الى ان تم الغاؤه في نسيان ١٩٢٧(موسى سليمان،الماضي منيب،١٩٨٨،ص٢٠٨)

وقررت الهيئة المركزية في ٢٩ ايار ١٩٢٣ تغيير اسمها الى مجلس الوكلاء يكون مكونا من رئيس الوكلاء والوكلاء وهم بمثابة حكومة تقوم بأدارة شؤون البلاد ، وفي ١١ حزيران ١٩٢٣ صادق الامير عبد الله على هذا القرار ، وفي ٢٦ حزيران ١٩٢٦ تغيرت مرة اخرى تسمية مجلس الوكلاء وصار يعرف بالمجلس التنفيذي. وفي اوائل تشرين الاول ١٩٢٦ شكلت الحكومة (المجلس التنفيذي) لجنة لاعادة النظر في قانون الانتخاب ، فاقرت اللجنة قانون الانتخاب ولم ترض السلطات البريطانية على القانون وتقدمت عوضا عنه بمشروع المعاهدة الاردنية البريطانية التي ابرمت في ٢٠ شباط ١٩٢٨ . حيث تضمنت هذه المعاهدة أن يتولى الأمير السلطين التشريعية والإدارية عن طريق حكومة دستورية يعينها بحدودها قانون شرقي الأردن الأساسي والذي صدر أيضاً في العام نفسه، وأن يلتزم الأمير (عبدالله) بإبلاغ الحكومة البريطانية بجميع القرارات الخاصة بالشؤون الداخلية والخارجية عبر المندوب السامي في فلسطين والمعتمد البريطاني في عمان (الزبيدي مفيد،٢٠٠٤،ص٧٧) .

كانت ضمن بنود المعاهدة الاردنية البريطانية لعام ١٩٢٨ وضع قانون اساسي لامارة شرقي الاردن يعين مؤسسات الحكم ويحدد صلاحياتها واشترطت موافقة حكومة الانتداب البريطانية على اي تعديل يطرأ على القانون ، وعلى هذا الاساس قدمت حكومة الانتداب لائحة القانون الاساسي الى الحكومة الاردنية فنشر في ١٦/٤/١٩٢٨ وكان مماثلا للقانون الاساسي الذي كان

معمولاً به في العراق. حيث نص القانون الاساسي على منح الامير عبد الله بن الحسين وورثته من بعده السلطات التشريعية والتنفيذية وهو رئيس الدولة وله صلاحيات عديدة منها يحق له عقد المعاهدات ، يأمر باجراء انتخابات المجلس التشريعي ، ويصادق على القوانين ويراقب تنفيذها (ذنون فواز، ٢٠٠٧، ص٧) .

اما مايخص المجلس التنفيذي فيتكون من رئيس الوزراء والوزراء وقد اوجبت النصوص الدستورية ضرورة تعيين اعضاء المجلس التنفيذي من فئة الموظفين الرئيسيين في الادارة او من نواب الامة . وقد نصت المادة (٢١) من القانون الاساسي تشكيل هذا المجلس وصلاحياته ، وذلك بنصها يؤلف مجلس تنفيذي لاسداء المشورة الى الامير من رئيس الوزراء واعضاء لايتجاوز عددهم الخمسة يعينهم الامير بناء على توصية رئيس الوزراء اما من الموظفين الرئيسيين في الادارة او من نواب الامة المنتخبين ، تعهد ادارة شؤون شرق الاردن الى المجلس التنفيذي ويجتمع تحت رئاسة رئيس الوزراء لتقرير ماينبغي ان يتخذ من التدابير في الامور المتعلقة بأكثر من مصلحة واحدة ، ولتحقيق جميع المسائل المهمة المختصة بمصلحة واحدة ويرفع رئيس الوزراء الى الامير قرارات المجلس ويستوثق من رغباته بشأنها فيمارس هذا المجلس السلطة التنفيذية بأسداء المشورة للامير وادارة شؤون الامارة (الليمون عوض، ٢٠١٥، ص٤٠) .

وفي ٢٢ شباط ١٩٣١م أُلّف الشيخ عبدالله السراج حكومته فاحتفظ لنفسه فضلاً عن رئاسة الحكومة بمنصب قاضي القضاة ووزارتي الداخلية والمالية وجعل المجلس التنفيذي مؤلفاً برئاسته ومن السكرتير العام، وبقيت حكومة عبدالله السراج لمدة عامين وبعدها تشكلت في ١٨ تشرين الثاني ١٩٣٣م حكومة جديدة برئاسة ابراهيم باشا هاشم وقد احتفظ فضلاً عن رئاسة الوزارة بوزارة العدلية ومنصب قاضي القضاة ، وشكّل المجلس التنفيذي وقد كان منهاج الحكومة مختصراً يتضمن العزم على انتهاج كل خطة للاضطلاع بأعباء المسؤولية بما يحقق أماني البلاد ومصالحها ، مع العناية بالشؤون الاقتصادية والعمرانية والحزم في المحافظة على الأمن والنظام وتحقيق مطالب البلاد الدستورية بجميع الوسائل المشروعة ، وبقيت حكومة ابراهيم باشا حتى عام ١٩٣٧م (مسلم حسين، ٢٠١٣، ص١١) .

بعد اعلان استقلال إمارة شرق الأردن في ٢٥ أيار ١٩٤٦ وضع دستور جديد في البلاد حيث نصت المادة (٢٢) على أن تُنَاط السلطة التنفيذية بالملك (عبدالله) ويصادق على جميع القوانين ويراقب تنفيذها ، والملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الأردنية ، وهو الذي يعلن الحرب

ويبرم المعاهدات بعد موافقة الوزراء ، ويعين رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة حسب تنسيبات رئيسها ويقبلهم ويقبل استقالاتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء ، وهو الذي يأمر بإجراء الانتخابات التشريعية لمجلس النواب ، ويدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه ويحلّه ، ويعين رئيس مجلس النواب لمدة سنة ، ويجوز إعادة تعيينه وتعيين رئيس مجلس الأعيان وأعضاء مجلسه ، ويقبل استقالاتهم فضلاً عن الحقوق التي خولت له في دستور ١٩٢٨م وبقيت مخولة له في ظل الدستور الجديد (العماري مصطفى، ٢٠١١، ص١٣٣) .

ويتألف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ومن عدد من الوزراء لا يتجاوز عددهم خمسة يعينون بناءً على تنسيب من رئيس الوزراء ، إلا أنه بمقتضى تعديل دستور عام ١٩٤٧ أصبح مجلس الوزراء يتشكل من عدد من الوزراء كما أن هذا الدستور لم يمنح مجلس النواب حق إثارة مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء ، وإنما مسؤوليتهم تكون أمام الملك ، ومن شأن ذلك الانتقاص من النظام البرلماني والمساس بأهم مرتكز من مرتكزات النظام البرلماني القائم على أساس إثارة المسؤولية الوزارية من قبل أعضاء المجلس النيابي ، ليقابل حق الحل الذي تمتلكه السلطة التنفيذية إزاء المجلس النيابي (المادة ٢٧/ج/ من الدستور الأردني عام ١٩٤٧) .

ويعد الوزير مسؤولاً عن إدارة كافة الشؤون المتعلقة بوزارته وعلى الوزير إحالة أي موضوع إلى رئيس الوزراء خارج عن نطاق اختصاصه ليعرضها على مجلس الوزراء ، وتحدد صلاحيات مجلس الوزراء والوزراء بموجب أنظمة يصدرها مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك ، إذ يعهد إلى مجلس الوزراء إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية ، باستثناء ما كان قد عهد به إلى أية جهة أو هيئة أخرى ويصادق الملك على كافة قرارات مجلس الوزراء (المادة ٣٧، المادة ٤٣ من الدستور الأردني عام ١٩٤٧) .

وقد اختلف نصوص قانون لعام ١٩٤٦ عن نصوص القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ من حيث فك الارتباط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، حيث كانتا في السابق من اختصاص الأمير ولكن دستور ١٩٤٦ عاد ونص على تحديد عدد الوزراء . حيث أن عدد الوزراء يجب أن تحدده الحاجة والمصلحة العامة ، كما أكد الدستور على مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام الملك وليس أمام المجلس المنتخب من قبل الشعب (العضيلة أمين، ٢٠١٢، ص٥٢)

وقد صدر الدستور الأردني الثالث سنة ١٩٥٢ في عهد الملك (طلال) وألغي بذلك دستور ١٩٤٦م وما طرأ عليه من تعديلات ، كما ألغي دستور فلسطين لعام ١٩٢٢م ، ويعد الدستور الأردني الثالث من أعظم إنجازات الملك (طلال بن عبدالله) الذي لم يدم حكمه أكثر من

سنة، حيث تناول الفصل الرابع السلطة التنفيذية وتقع في قسمين ، القسم الاول الملك وحقوقه ويشمل (١٣) مادة مع تفرعاتها وتحدد بالتفصيل السلطات المنوطة بالملك مع تفصيل لجميع الصلاحيات ، اما القسم الثاني الوزراء ويحتوي على (٢١) مادة تحدد شروط تولي الوزارة ومايترتب على من يتولاها وصلاحيات الوزراء ومسؤولياتهم ومايترتب على تلك المسؤوليات

ولما كان النظام السياسي الأردني لدى قيام المشرع الدستوري بتحديد الشكل التمثيلي للدولة اعتنق النظام البرلماني بشكله المزدوج الذي يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي ومبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بالطريقة الواردة في نص المادتين (٩٥، ٩١) منه (الديس عصام، ٢٠١١، ص ١٥٠)

فقد اتجه دستور ١٩٢٥ للاخذ بمبدأ سيادة الامة سندا للمادة (٢٤) الامة مصدر السلطات وتمارس سلطاتها على الوجه المبين في الدستور. فالسلطة التنفيذية بموجب هذا الدستور يرأسها الملك كما هو الامر في النظام البرلماني ، ويتولاها بواسطة الوزراء وعملية التوازن في هذا الدستور ما بين السلطات تكون بأستقلالية السلطة التنفيذية وثنائية الشكل ، وقد جاء في دستور ١٩٥٢ نص على وجوب التعاون الحتمي ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، حيث تمارس السلطة التنفيذية دور التعاون والوساطة بين الملك ومجلس الامة، فالسلطة التنفيذية منحت حق اصدار الانظمة لمباشرة اختصاصاتها ومهامها كسلطة تنفيذية ، ان دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ قد حاول الابتعاد عن المحاذير الموجودة في دستور ١٩٢٨ و ١٩٤٧ حيث اعطى هذا الدستور نوعا من الاستقلالية لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية في ممارسة مهامها ولكن لاتصل هذه الاستقلالية لحد العزلة بل ابقى على ايجاد نوع من التعاون المشترك بينهما . كما اخذ بمسؤولية الوزراء عن السياسة العامة لدولة واعطاء السلطة التنفيذية حق حل البرلمان في حالات محددة وابتعد عن التشكيل المختلط الذي اخذت به الدساتير السابقة. ان دستور ١٩٥٢ ركز على بلورة مفهوم السلطة التنفيذية بالشكل الدقيق واعطاها استقلالية شبه كاملة في اداء المهام المناطة بها وايجاد نوع من الرقابة المتبادلة ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية (الشديفات حماده، ٢٠٠٤، ص ٣٤)

ان النظام الاردني حسب نص المادة (٢٦) من الدستور تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، والملك هو راس الدولة وهو استنادا لنص المادة (٣٠) من الدستور مصون من كل تبعة ومسؤولية لان الوزارة مسؤولة مسؤولية مشتركة امام مجلس الامة عن السياسة العامة في المملكة.

فنصت الفقرة الاولى من الدستور على ان يتولى مجلس الوزراء مسؤولية ادارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، ونصت المادة (٤٠) على ان يمارس الملك صلاحياته بارادة ملكية وتكون الارادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير او الوزراء المختصين (شطناوي فيصل، ٢٠٠٣، ص١٧٥) .

اولاً:- الملك

نصت المادة (٢٨) من الدستور الاردني ان عرش المملكة الاردنية الهاشمية وراثي في اسرة الملك عبد الله بن الحسين وتكون وراثة العرش من اولاد الظهور ، حيث تنتقل من صاحب العرش الى اكبر ابنائه سناً ثم الى اكبر ابناء ذلك الابن الاكبر ، وهكذا طبقة بعد طبقة واذا توفي اكبر الابناء قبل ان ينتقل اليه الملك كانت الولاية الى اكبر ابنائه ولو كان للمتوفي اخوة. اذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب تنتقل الى اكبر اخوته واذا لم يكن له اخوة فالى اكبر ابناء اخوته فأن لم يكن الاكبر اخوته ابن فالى اكبر ابناء اخوته الاخرين بحسب ترتيب سن الاخوة. وفي حالة فقدان الاخوة وابناء الاخوة تنتقل ولاية الملك الى الاعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة السابقة، واذا توفي اخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك الى من يختاره مجلس الامة من سلالة النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي (عبدالله حكمت، ١٩٩٢، ص٦٦) .

ونصت المادة (٥/٢٨) من الدستور الاردني على شروط معينة فيمن يتولى الملك ان يكون مسلماً عاقلاً مولوداً من زوجة شرعية ومن ابوين مسلمين، كما استثنيت الفقرة (و) من المادة المشار اليها من استثنوا بارادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم من حق اعتلاء العرش ولايشمل هذا الاستثناء عقاب ذلك الشخص ولكن يشترط في هذه الارادة ان تكون موقعة من رئيس الوزراء واربعة وزراء على الاقل ويكون من بينهم وزير الداخلية والعدل وبالنسبة لسن الملك فقد جعلها الدستور ١٨ سنة قمرية من عمره ، واذا انتقل الملك الى من هو دون هذه السن فيمارس الوصي او مجلس الوصاية صلاحيات الملك الذي يكون قد عين بارادة ملكية سامية صادرة عن الجالس على العرش ، واذا توفي دون ان يوصي يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصي او مجلس الوصاية (الكسواني سالم، ١٩٨٣، ص٢١٢) .

يشترط الا تكون سن الوصي او نائب الملك او احد اعضاء مجلس الوصاية او هيئة النيابة اقل من ثلاثين سنة قمرية ، غير انه يجوز تعيين احد الذكور من اقرباء الملك اذا كان قد اكمل (١٨) سنة قمرية من عمره . ولكن قبل ان يتولى الوصي او نائب الملك او عضو مجلس الوصاية او هيئة النيابة عمله عليه ان يقسم اليمين المنصوص عليها في المادة (٢٩) من الدستور امام مجلس الوزراء (الفقرة ي/٢٨) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢) .

للملك صلاحية نص عليها الدستور بأن يعين بارادة ملكية نائبا او هيئة نيابية تمارس صلاحيته الدستورية مدة غيابة وقد نصت هذه الفقرة على قيود ينبغي لنائب الملك ان يراعيها وهي في حالة اشتراط الارادة الملكية ان يمارس بعض الاعمال دون ان تمتد صلاحيته لممارسة كافة صلاحيات الملك الدستورية فينبغي ان يتقيد نائب الملك بالصلاحيات والنطاق الدستوري الذي حددته الارادة الملكية ، لكن غالبا ماينص على جواز ممارسة النائب صلاحيات الملك الدستورية طلية غيابه (ذنيبات محمد، ٢٠٠٣، ص٢٤٤) .

يمارس الملك في الاردن باعتباره رئيسا للدولة اختصاصات متعددة بسلطة تقديرية واضحة في مجال الوظيفة التنفيذية وفي مجال الوظيفة التشريعية وفي مجال الوظيفة القضائية ، وتخضع تلك الاختصاصات لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، حيث يقوم الملك بمباشرتها بتوقيع لاحق من الحكومة عملا بمنطوق المادة (٤٠) من الدستور التي تستوجب توقيع رئيس الوزراء والوزير او الوزراء المختصين على تلك الاعمال (العضايلة امين، ٢٠١٢، ص٨٢)

يعتبر الملك هو القائد الاعلى للقوات البرية والبحرية والجوية ، وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات، وهو الذي يصدر الامر باجراء انتخابات لمجلس النواب وهو الذي يدعو مجلس الامة الى الاجتماع ، كما يملك حل مجلس النواب او مجلس الاعيان ويعيين رئيس مجلس الوزراء ويقيله ، ويقبل استقالته ويعيين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء ، والملك ينشئ ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة وألقاب الشرف الاخرى وله أن يفوض هذه السلطة الى غيره بقانون خاص، ويملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة وأما العفو العام فيقرر بقانون خاص ، ولا ينفذ حكم الإعدام إلا بعد تصديق الملك وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رأيه فيه (الاحمد وسيم، ٢٠١٠، ص٣٦) .

ثانياً:- مجلس الوزراء

الملك في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً عن سياسة الحكومة، فإذا كان رئيس الدولة ملكاً فإنه فضلاً عن عدم تقرير مسؤوليته السياسية فهو يكون أيضاً غير مسؤول جنائياً عما يقترفه من جرائم، لكن أوامره لا تخلي الوزراء من المسؤولية. نصت المواد (٤١-٦١) من الدستور الأردني على أن مجلس الوزراء يؤلف من رئيس الوزراء رئيساً ومن عدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة، واشترط الدستور بأن لا يتولى منصب الوزراء إلا أردني، وعلى رئيس الوزراء قبل مباشرتهم أعمالهم أن يقسموا أمام الملك اليمين الدستوري (العمامي مصطفى، ٢٠١١، ص ٢٤٠).

وتمر مرحلة تشكيل الوزارة في النظام الدستوري الأردني بمرحلتين الأولى قيام الملك بأختيار أحد الشخصيات ليكون رئيساً للوزراء، وإن كان هذا الاختصاص في بعض الدول البرلمانية مقيداً بأصول اللعبة البرلمانية التي تقتضي تعيين زعيم الحزب الفائز بأكثرية المقاعد في المجالس النيابية، ثم يقوم الأخير بأختيار زملائه من قيادات الحزب لعرضهم على رئيس الدولة سواء من داخل المجلس النيابي أم من خارجه، وإذا لم تتوافر الاغلبية البرلمانية فأمر رئيس الدولة يلجأ الى تشكيل حكومة ائتلافية تنتمي الى اكثر من حزب شريطة ان تحظى بثقة البرلمان. إلا انه على خلاف ماسبق بيانه فأمر رئيس الوزراء في النظام الدستوري الأردني يعين من قبل الملك استناداً لاحكام المادة (٣٥) من الدستور التي تنص على ان الملك يعين رئيس الوزراء ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء (الليمون عوض، ٢٠١٥، ص ١١٣).

أما المرحلة الثانية من التشكيل مناطة برئيس الوزراء فحال صدور الإرادة الملكية بتعيين رئيس الوزراء وتوجيه كتاب التكليف السامي اليه من قبل الملك، تبدأ المرحلة المناطة بشخص رئيس الوزراء باختيار الوزراء، أما عن أهم صلاحيات مجلس الوزراء فهي كالآتي:-

١. إدارة الشؤون العامة للدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي وتنفيذها .
 ٢. ابداء المشورة للملك وتحمل المسؤولية أمام مجلس الأمة طبقاً للمبادئ والأسس المقررة في الدستور والتشريعات الأخرى .
 ٣. الإشراف على جميع أعمال الدولة في ظل السياسة العامة المقررة والرقابة عليها .
 ٤. وضع الخطط الاقتصادية وإعداد المشاريع التي تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني
 ٥. تعيين الموظفين وعزلهم وتأمين حقوقهم الوظيفية .
 ٦. صياغة مشاريع القوانين والأنظمة (ذنون فواز، ٢٠٠٧، ص١٣).
- فان الوزير يعد مسؤولاً عن ادارة جميع الشؤون وزارته ، واية مسالة تخرج عن ذلك الاختصاص يحيلها الى مجلس الوزراء ومن اهم الاختصاصات المناطة بالوزير المشاركة مع مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة بأعتبره عضواً في ذلك المجلس ، كما يمثل وزارته كشخص معنوي في كافة المسائل والشؤون المتعلقة بوزارته كالتعاقد وتمثيلها في المؤتمرات التي على صلة بوزارته ، ولدى القضاء كما يقوم بالإشراف على اعمال وزارته وتنظيمها من خلال ممارسة مظاهر الرقابة الرئاسية ، وتنفيذ السياسة العامة للدولة التي يرسمها مجلس الوزراء من خلال وزارته التي تتمثل بأصدار الاوامر والتعليمات والقرارات الفردية والتنظيمية (المادة ٤٧، من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢) .

ان دور رئيس الوزراء في النظام البرلماني الاردني له اهمية كبيرة، ويتمتع بصلاحيات تنسيب تعيين طلب الوزراء إلى الملك وتغيير حقائبهم أو اقالنتهم وقبول استقالتهم مما يعطيه مركزاً متقدماً بالقياس مع بقية الوزراء ، أما عن أهم واجبات رئيس الوزراء فهي إدارة جلسات مجلس الوزراء تحت رئاسته ، وكذلك تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة ومراقبة تنفيذ قرارات مجلس الوزراء والدفاع عنها أمام مجلس النواب. وتعد قرارات وقوانين مجلس الوزراء نافذة باستثناء القرارات التي تحتاج إلى موافقة الملك عليها ، اذ ترفع إلى الملك للتصديق عليها في الأحوال التي ينص عليها الدستور أو أي قانون وضع بمقتضاه هذه القرارات ، وينفذ هذه القرارات كل من رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه (الشياب حسني، ٢٠٠٢، ص٢٣) .

لرئيس الوزراء او للوزير الذي يكون عضوا في احد مجلسي الاعيان والنواب حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين ، اما الوزراء الذين ليسوا من اعضاء المجلسين فلهم ان يتكلموا فيها دون ان يكون لهم حق التصويت ، وللوزراء او من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الاعضاء في مخاطبة المجلسين، وللوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لايتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضوية في اي من المجلسين. تطرح الثقة بالوزارة او بأحد الوزراء امام مجلس النواب ، فاذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة باكثرية ثلثي الاعضاء الذين يتالف منهم المجلس وجب عليها ان تستقيل ، واذا كان القرار خاصا باحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه (مسلم حسين، ٢٠١٣، ص١٦٢) .

تعقد جلسة الثقة بالوزارة او باي وزير منها اما بناء على طلب رئيس الوزراء واما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة اعضاء من مجلس النواب، ويؤجل الاقتراح على الثقة لمرة واحدة لانتجاوز مدتها عشرة ايام اذا طلب ذلك الوزير المختص او هيئة الوزارة، ويترتب على كل وزارة تؤلف ان تتقدم الى مجلس النواب ببيانها الوزاري ، وان تطلب الثقة على هذا البيان اذا كان في حالة الانعقاد . ولمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولايصدر الاتهام الا باكثرية ثلثي اصوات الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس ان يعين من اعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده امام المجلس العالي. يؤلف المجلس العالي من رئيس اعلى محكمة نظامية رئيسا ومن ثمانية اعضاء اربعة منهم من اعضاء مجلس الاعيان يعيّنهم المجلس بالاقتراع واربعة من قضاة المحكمة المذكورة بترتيب الاقدمية وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الاقدمية . ويطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الاحوال التي لايتناولها قانون العقوبات، وتصدر الاحكام بالعقوبة من المجلس العالي باغلبية ستة اصوات . والوزير الذي يتهمه مجلس النواب يتوقف عن العمل الى ان يفصل المجلس العالي قضيته ولا تمنع استقالته من اقامة الدعوى عليه او الاستمرار في محاكمته (عبدالله حكمت، ١٩٩٢، ص٧١) .

المطلب الثاني:- اختصاصات السلطة التنفيذية في الاردن

تتبدى اختصاصات السلطة التنفيذية الواسعة في النظام السياسي الاردني من خلال التكامل والتداخل بين اختصاصات رئيس الدولة (الملك) والوزارة باعتبارهما طرفي السلطة التنفيذية . حيث تشمل اختصاصات السلطة التنفيذية اختصاصات الملك الواردة في نصوص الدستور الاردني والتي يمارسها مع الوزارة مجلسا ووزراء. وتتجلى ذاتية السلطة التنفيذية بصورة واضحة من خلال ممارستها لصلاحياتها التنظيمية وهي الصلاحيات التي تتولاها لتنفيذ الدستور والقوانين من خلال اصدار الانظمة التي تتضمن تفاصيل محددة لمبادئ هذه القوانين واليات تنفيذها. وفي النظام السياسي الاردني فان هيئة الوزارة مكلفة بتنفيذ احكام الدستور الاردني سندا للمادة (١٣١) من الدستور ، وتجدر الاشارة الى ان الانظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية تتضمن نصوصا تفصيلية عامة وملزمة تستند الى مبادئ التشريع العادي . ويعطى للملك صلاحية التصديق على القوانين واصدارها والامر بوضع الانظمة اللازمة لتنفيذها ، بشرط لا تتضمن ما يخالف احكامها . ذلك ان النظام يوضع عادة لتنفيذ التشريع وهو بالتالي لا بد ان يخضع لاحكام التشريع ، ولا يمكن ان يخالف احكام تشريع قائم (يعقوب محمد، ٢٠٠٤، ص١٧٤).

ونجد بان الدستور الأردني في المادة (٩٤) منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة بشرط أن تتوافر الشروط التالية :

- ١- أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل، وهذا الشرط سهل ولا يثير أي إشكال.
- ٢- وجود حالة ضرورية أي وجود أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، وقيام حالة الاستعجال لإصدار القوانين المؤقتة في غيبة البرلمان، أمر متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان، وتحت رقابة القضاء من حيث مدى توافر الوقائع المادية الموجبة لإصدار تلك القوانين.
- ٣- أن لا تخالف القوانين المؤقتة الدستور، وهذا شرط موجود بداهة وضمنا في أي قانون سواء كان قانونا مؤقتا أو قانونا دائما. وبالرجوع إلى مطلع المادة (٩٤) من الدستور نجدها تنص على ((عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة (العجرامة نوفان، ٢٠١١، ص١) .

لقد أعطيت السلطة التنفيذية حق اقتراح مشروعات القوانين بحجة أنها مسؤولة عن أمور الإدارة والسياسة الداخلية والخارجية في الدولة، أي أن لديها من الوسائل الفنية ما يمكنها من القيام بهذه الوظيفة، مع أن الوظيفة التشريعية تعتبر من أبرز ما تقوم به السلطة التشريعية حتى أن التسمية المرادفة لهذه السلطة في مختلف الثقافات السياسية المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية. إن الدور التشريعي الذي تقوم به السلطة التنفيذية من شأنه أن يساعد في اختراق سلطات البرلمان وصلاحياته في مجال التشريع، إذ تعمل على تعطيل أو تأخير أو تأجيل أي قانون مقترح من قبل البرلمان ترى أنه يتعارض مع توجهاتها وسياساتها ولا ترغب بتمريره فتلجأ إلى أسلوب المماطلة، كأن تؤخره مثلاً في ديوان التشريع في رئاسة الوزراء بحجة التقنين التشريعي فلا تعطيه الأولوية (الودعان هايل، ٢٠١١، ص ٣٢٨)

وأما عن حق حل المجلس في الدستور الاردني فتناط هذه المهمة بالملك ، فللملك الحق في حل أي مجلس من المجلسين أو إعفاء أي عضو فيهما من العضوية ، فإذا حل المجلس يجب إجراء الانتخابات العامة واجتماع المجلس الجديد في دورة استثنائية في زمن لا يتجاوز أربعة شهور من تاريخ الحل ، وتعد هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (٧٨) من الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل. فإذا لم تجر الانتخابات في غضون الأشهر الأربعة ، يستعيد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية ، إلا في حال وجود ظروف قاهرة تمنع إجراء الانتخابات ، اذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه ، كما أنه اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان، (الباز بشير، ٢٠٠٤، ص ٣٠) .

وقد نص الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ على انه اذا ماحدث مايستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع حالة طوارئ فيصدر قانون بأسم الدفاع تعطى بموجب الصلاحية الى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن ذلك بأرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء .فاذا كانت الاجراءات المتخذة بناء على المادة (١٢٤) من الدستور غير كافية لتحقيق مستلزمات الدفاع عن الوطن ،فان المشرع الدستوري وفقا للمادة (١٢٥) منح الملك صلاحيتين هما اولا اعلان الاحكام العرفية بناء على قرار من مجلس الوزراء في جميع انحاء المملكة او في اي جزء منها . وثانيا اصدار تعليمات الادارة العرفية .

ولم تشترط المادة (١٢٥) ان يتم الاعلان عن الاحكام العرفية بقانون اذا كان مجلس الامة منعقدا او ان يعرض الاعلان على مجلس الامة خلال فترة زمنية معينة من صدور الاعلان، ليقرر الاستمرار بهذه الاحكام او ايقافها (المادة ١٢٤، المادة ١٢٥، من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢).

ويرى الباحث ان السلطة التنفيذية تكون حاملة لمسؤوليات عديدة من بينها المسؤولية السياسية وهي ذات طابع شمولي تبدأ بممارسة الوزراء لوظائفهم مروراً بمسؤولية السلطة امام البرلمان وانتهاء بالدور القيادي للرئيس في الحكم، لهذا نرى ان نظام الحكم في العراق هو نظام برلماني وتتكون السلطة التنفيذية حسب هذا النظام من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وكل منهما مستقل عن الاخر من الناحية الشكلية والموضوعية ، لذلك تكون صلاحيات رئيس الدولة مقيدة مقابل سعة صلاحيات رئيس الوزراء فهو المسؤول الفعلي عن الحكومة امام البرلمان، وعَدَّ الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م السلطة التنفيذية احدى السلطات الرئيسية جنباً الى جنب السلطتين التشريعية والقضائية ، وتناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور، حيث ان الوزارة هيئة جماعية هي التي تقرر السياسة العامة للدولة وتعمل على تحقيق الانسجام بين اعمال الوزارت ، وتمتلك سلطة التقدير في المجال التنفيذي بما في ذلك رسم السياسة التنفيذية العامة للدولة .

الفصل الرابع

الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في العراق والاردن (الاداء والمعوقات)

ان النظام الديمقراطي البرلماني يقوم على قواعد اساسية لعل من اهمها مبدأ الفصل بين السلطات (التشريعية، التنفيذية، القضائية) ويكون هذا الفصل مرنا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، على ان يتزامن هذا الفصل المرن مع علاقات للرقابة والتعاون والتكامل بين السلطتين. ان من اهم معالم العلاقة بين السلطتين يتمثل بممارسة السلطة التشريعية للدور الرقابي على اعمال الحكومة وجهازها الاداري (السلطة التنفيذية) مع ملاحظة ان السلطة التشريعية تختص باختصاصين اساسيين هما التشريع والرقابة (البديري حسن، ٢٠١١، ص ١١) .

انطلاقا من تبني الدستور العراقي عام (٢٠٠٥) القائم على اساس وجود رقابة وتعاون متبادل بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) ، فان السلطة الاخيرة ستكون خاضعة لرقابة الاولى والعكس صحيح . وبعبارة اخرى من اجل صيرورة وضمان التوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) تقوم كل سلطة بمراقبة الاخرى ، ومنحت كل منها وسائل للرقابة على السلطة الاخرى وكبحها عند الضرورة ، اذ ان اهمية الرقابة وضرورتها كآلية اساسية لازمة لضمان استقرار النظام السياسي (صالح بشرى، ٢٠١٢، ص ١٤٣) .

تعتبر الرقابة البرلمانية من اهم المواضيع المطروحة في القانون الدستوري الاردني والتي تشكل محورا اساسيا في عملية ارساء الديمقراطية في الدولة الاردنية بشكل عام ومظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيفا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات ، وقد تبين من واقع الرقابة البرلمانية في النظام الديمقراطي الاردني بأن المشرع الاردني بقدر مامنح السلطة التشريعية مكانة خاصة ، بقدر مااثبت تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وبطريقة دستورية وقانونية (شطناوي فيصل، ٢٠١١، ص ٢٣٧٢)

ثم سوف نتاول في هذا الفصل مبحثين:

المبحث الاول:- الاداء الرقابي للبرلمان العراقي للفترة من (٢٠٠٦-٢٠١٤)

المبحث الثاني :- الاداء الرقابي للبرلمان الاردني للفترة من (٢٠٠٧-٢٠١٢)

المبحث الاول:- الاداء الرقابي للبرلمان العراقي للفترة من (٢٠٠٦-٢٠١٤)

اقرّ الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ في المادة (٦١) الفقرة (ثانياً) رقابة البرلمان (مجلس النواب) على أعمال الحكومة (مجلس الوزراء) تجسيدا لمبدأ المشروعية، وذلك من خلال وسائل عديدة منها السؤال وهو الحق لعضو المجلس أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، الاستجواب وهو ان لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوا توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وقد ورد في المادة (٦١) الفقرة (ثامناً) من الدستور على أن لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويُعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، كما يملك المجلس بناءً على طلب خمسة أعضائه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بعد استجواب موجه له، اما الاستيضاح أجاز الدستور لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة مجلس الوزراء وأدائه أو إحدى الوزارات. (العنبي طه، ٢٠١٢، ص١).

شهد العراق انعطافة كبيرة بعد ٢٠٠٣/٤/٩ إذ انه انتقل من النظام السلطوي الدكتاتوري إلى النظام الديمقراطي ، فاتخذ النظام البرلماني كنظام للحكم وهذا ما بينته المادة الأولى من دستور ٢٠٠٥ ، طالما إن النظام هو برلماني فالرقابة البرلمانية موجودة وهذا ما كفله الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لأعضاء البرلمان العراقي. فمعظم الحكومات التي تشكلت في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣ كانت قد تشكلت على مبدأ المحاصصة ، لذلك نجد الحكومات التي انبثقت عن مجلس النواب المنتخب ٢٠٠٥ و ٢٠١٠ كانت حكومة محاصصة حزبية ومذهبية وعرقية ، فكل الكتل النيابية كانت لها حصص في تلك الحكومة مما انعكس سلبا على دور مجلس النواب في الرقابة على اداء الحكومة. (الخياط حيان، ٢٠١٣، ص٢).

وعليه سوف تناول في هذا المبحث الاداء الرقابي للبرلمان العراقي للدورة الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) والثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) في مطلبين :

المطلب الاول: الاداء الرقابي للبرلمان العراقي للدورة الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠)

أعلنت نتائج الانتخابات في العراق ٢٠ / كانون الثاني / ٢٠٠٦ في حين جاءت نتائج الانتخابات بفوز الائتلاف الوطني الموحد بـ (١٢٨) مقعدا (١٠٩ مقعد أصلي و ١٩ مقعد وطني)، وحصلت قائمة التحالف الكردستاني بالمرتبة الثانية برصيد (٥٣) مقعد ، أما جبهة التوافق العراقية فقد حلت ثالثا بمعدل (٤٤) مقعد، في حين ، حصدت القائمة العراقية على (٢١) مقعد مع (٤) مقاعد تعويضية ، فأصبح مجموع المقاعد (٢٥) مقعد ، أما المقاعد الأخرى فقد حصلت عليها قوائم وكيانات سياسية مختلفة و بنسب قليلة ، وبالنهاية فقد بقي أمر تشكيل الحكومة من قبل الائتلاف الحائز على الأغلبية ، لكن تشكيل الحكومة واجهت مصاعب جمة استمرت قرابة (٤) أشهر وذلك اثر اعتراضات وجهت نحو ترشيح إبراهيم الجعفري لرئاسة الحكومة وبالتالي أنيط عملية تشكيل الحكومة للقيادي في حزب الدعوة الإسلامية نوري كامل المالكي (العلاف ابراهيم، ٢٠٠٥، ص ١٨)

ان انتخابات العام ٢٠٠٥ افرزت مشهدا سياسيا غلبت فيه الاستقطابات والتحالفات على اسس طائفية ودينية ، حيث استخدمت نظام القائمة المغلقة التي لايعرف عن محتواها الناخب كثيرا ماعدا افراد قلائل في مقدمتهم رئيس القائمة وبعض زعمائها البارزين ،وقامت انتخابات ٢٠٠٥ على اساس العراق دائرة انتخابية واحدة مما اوجد خلل كبير يتمثل بحرمان العديد من المحافظات في التمثيل النسبي (مهدي عبير، ٢٠١٠، ص ٢) .

تكون مجلس النواب العراقي من (٢٧٥) نائبا للدورة الإنتخابية الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) وتم إنتخاب (٢٣٠) عضواً منهم يمثلون (١٨) محافظة والباقي (٤٥) مقعداً تعويضياً تمثل المقاعد الوطنية، عقد مجلس النواب العراقي اول جلسته فور انتخاب هيئة رئاسته، ثم قام بأنتخاب جلال طالباني رئيسا للجمهورية وكل من عادل عبد المهدي وطارق الهاشمي نائبين للرئيس ، وبعد ان كلف رئيس الجمهورية نوري المالكي بتشكيل الحكومة قام بمنح الثقة للحكومة حيث صوت اعضاء البرلمان العراقي على كل اسم من اسماء الوزراء فضلا عن تأييدهم برفع الايدي للوزراء حين اعلنت الاسماء بشكل منفرد. وشهد العراق بتاريخ (٢٠/٥/٢٠٠٦) إنشاء أول حكومة عراقية منتخبة وفق دستور دائم في (٢٢/١٢/٢٠١٠) ، ولتحقيق هذه المهام والأهداف وضعت الحكومة برنامج عملها والذي طرحه رئيس الوزراء (نوري المالكي) الأول في (٢٠/٥/٢٠٠٦) وجاء البرنامج من رؤى وتصورات واقعية ومعتمد على التجارب السابقة

للحكومتين المؤقتة والانتقالية ، وما صاحبهما من وهنات وإخفاقات على المستوى (الأمني ، السياسي ، الإقتصادي ، الإجتماعي) ، وإنَّ أهم ما جاء في هذا البرنامج هو الإعتماد على تشكيل حكومة وحدة وطنية وحكومة شراكة وطنية على أساس مبدأ المشاركة والإستحقاق الإنتخابي ، والعمل وفق الدستور والإلتزام به ، والسير قدماً في سياسية الحوار الوطني وتوسيع الإشتراك في العملية السياسية ، والعمل على صيانة سيادة العراق وتعزيز استقلاله ووحدته ، والتعامل مع مسألة وجود القوات المتعددة الجنسيات في إطار قرار مجلس الأمن رقم (١٥٤٦) ، وترسيخ دولة المؤسسات وبناء دولة القانون ، ووضع خطة تنمية شاملة للبناء والإعمار ، وتنشيط عملية إعادة الإعمار ، وإعادة تأهيل البنى التحتية للدولة وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين ، وتشجيع الإستثمار واستقطاب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية ، والإلتزام بمعالجة الملف الأمني ، ووضع آليات فاعلة في مراقبة الإنفاق ومعالجة الفساد الإداري والمالي وغيرها وأهمية مشاركة المرأة في البناء ... إلخ (المكتب الاعلامي لدولة رئيس الوزراء، ٢٠١٠، ص٩٧)

وضمنت التشكيلة الوزارية نوري المالكي رئيساً للوزراء من الائتلاف الوطني الموحد ، وبرهم صالح نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية فضلاً عن تسلمه بالوكالة وزارة الدولة للأمن الوطني وهو من التحالف الكردستاني ، وسلام الزوبعي نائباً لرئيس الوزراء لشؤون الخدمات من قائمة جبهة التوافق العراقية، وبأشرت الحكومة مسؤولياتها من السادس سنة ٢٠٠٦ (مجلس النواب العراقي، ٢٠٠٨، ص٣٤) .

شكل مجلس النواب بموجب الدستور العراقي النافذ الذي تناول في الفصل الأول من الباب الثالث السلطة التشريعية الاتحادية التي تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد (المادة ٤٨) من الدستور، لمجلس النواب اختصاصات عديدة أهمها تشريع القوانين الاتحادية والرقابة على أداء السلطة التنفيذية والرقابة متنوعة منها السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب وأخرها طرح موضوع الثقة (العبودي طالب، ٢٠٠٩، ص٣٣) .

وفق المادة (٦٢) فإن السلطة التشريعية لها رقابة برلمانية وهي وسيلة لحماية مصالح الشعب ومنع الإنحراف والإلتزام بالسياسة العامة التي وافق عليها مجلس النواب والإلتزام بالميزانية التي أقرها . وللرقابة البرلمانية في الدستور العراقي صور مختلفة بموجب المادة (٦١) – سابعاً وثامناً / هـ) كما نظم مجلس النواب الممارسة لهذه الرقابة من حيث وسائلها وإجراءاتها القانونية وفقاً للنظام الداخلي للمجلس وأهم صور الرقابة على وفق الدستور الدائم

هي السؤال وقد طرح (٢٤) سؤالاً خلال الدورة الانتخابية الأولى ، بالمقابل نجد المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أشارت على إن يكون الرد على السؤال الشفوي مدة لا تتجاوز أكثر من أسبوعين لكن هذه المادة حددت المدة الزمنية للسؤال الشفوي ، فما بال السؤال التحريري الذي لم يرد فيه نص يحدد المدة الزمنية التي تستلزم الإجابة عن السؤال من الوزير ، وهذا بدوره يتيح المجال للمماطلة والتسويف في الرد على السؤال ، علاوة على ذلك فالمادة نفسها أشارت على أن لا يجوز تأخير الرد على السؤال أكثر من اسبوعين من قبل الوزير ، لكن السؤال الذي يثار عن الجزاء المترتب على ذلك الوزير في حال تأخره عن الإجابة على السؤال خلال المدة المحددة أعلاه (المادة ٥١، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٥) .

بالنسبة للاسئلة البرلمانية سواء كانت مكتوبة ام شفوية فيمكن ملاحظة ان القليل من اعضاء مجلس النواب يستعملون حقهم في السؤال وكان من المفترض ان تنمو الاسئلة البرلمانية وتتطور نتيجة تعقد الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتزايد تدخل الدولة في مجالات مختلفة . غير ان هذا التطور للاسئلة البرلمانية ونموها لم يحدث ، كما ان بعض الاعضاء يهمل حقه في السؤال نتيجة الاتصال المباشر بالوزير المختص اتصالا غير رسمي (مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النواب، ٢٠١١، ص٩١)

واما بخصوص الاستجواب على وفق دستور (٢٠٠٥) هو إستجواب رئيس هيئة النزاهة السيد (راضي الراضي) من النائب (حسين شكر الفلوجي) بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٦ وقبل مناقشة موضوع مسألة طرح الثقة قدم المستجوب استقالته . ونجد من خلال وقائع الجلسات البرلمانية تم استجواب امين بغداد من قبل النائبة (عالية نصيف جاسم) ولكنه لم يحضر، وتم استجواب وزير التجارة(عبد الفلاح السوداني) من قبل النائب (صباح جلوب الساعدي) بتهمة الفساد الاداري والمالي ولكنه لم يحضر ايضا وتم سحب الثقة من الوزير وعده مستقيلا في ١٣ /٩ /٢٠٠٩ . وتم استجواب (وزير الكهرباء) من قبل النائبة (جنان العبيدي) بتاريخ ١٨/٩/٢٠٠٨ حول الفساد الإداري في وزارة الكهرباء وتدهور الأداء الخدمي لهذه الوزارة ، وكذلك تم استجواب وزير النفط من قبل النائب (جابر خليفة جابر) بتاريخ ١١/١١/٢٠٠٩ بتهمة الفساد الإداري وهدر للمال العام .لكنها انتهت نتيجة الاستجواب إلى ما انتهت إليه عملية استجواب وزير الكهرباء لم يتم تحريك المسؤولية السياسية (مجلس النواب،دائرة البحوث،٢٠١٤،ص١٠)

ان النظام البرلماني في العراق ورغم تبنيه لوسيلة الاستجواب اضافة الى وسائل اخرى كالسؤال ،ورغم ممارسته للاستجواب في مناسبات عدة الا ان هذه الاستجابات لم تصل الى نتائج هامة تضرب على يد المسيء ، مما حولها الى وسيلة رقابية شكلية ،وادي الى ضعف البرلمان العراقي كجهة تشريعية ورقابية . اغفل النظام الداخلي لمجلس النواب عددا من الامور المتعلقة باجراءات الاستجواب حيث لم يتطرق الى التبليغ باعتباره احد الاجراءات الجوهرية في الاستجواب اذ ان من حق المستجوب (رئيس الوزراء او وزير) ان يبلغ بما هو منسوب اليه من افعال اي موضوع الاستجواب ،وخلوه من نص يبيح تأجيل او تعجيل مناقشة طلب الاستجواب ، وخلوه من تفاصيل تتعلق بسحب طلب الاستجواب (القيسي حنان،٢٠١٠،ص٢٥) .

واما بخصوص طرح موضوع للمناقشة خول مجلس النواب وفق المادة (٥٥) من النظام الداخلي وعن طريق (٢٥) عضواً من أعضائه طرح موضوع عام للمناقشة، وذلك بهدف إستيضاح سياسة ، أو إبداء الرأي حول ما يعرض في المجلس من خلالها من مسائل وأمور معينة وسياسة الحكومة تجاه هذه المسائل أو تلك الأمور مما ينعكس إيجاباً على الأداء الرقابي لمجلس النواب (صالح بشرى،٢٠١٢،ص١٤٥) .

لهذا تبدو هذه الوسيلة هي الاخرى غير المستخدمة بشكل كافي من قبل السادة الاعضاء اما بسبب عدم تحقق النصاب القانوني الذي يشترطه الدستور لممارسة هذه الوسيلة او لعدم رغبة الاعضاء في استعمال هذا الحق كوسيلة للرقابة البرلمانية ، ويمكن ملاحظة ان الاستضافات التي تقوم بها اللجان لاعضاء السلطة التنفيذية في مقارها قد حلت محل الوسيلة اذ اصبحت الاستضافات في مقار اللجان الدائمة لمجلس النواب اكثر من طرح المواضيع العامة للمناقشة من حيث العدد والاستعمال، (مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النواب،٢٠١١،ص٩٢)

ان الخلل في عمل مجلس النواب العراقي لا يقتصر على نصوص الدستور والنظام الداخلي فقط، فالواقع العملي للمجلس في ممارسة حقه للتحقيق البرلماني نجده غير قادر على مراقبة تصرفات الحكومة واجهزتها حتى اصبحت السلطة التنفيذية هي المهيمنة على مختلف نواحي الحياة الاقتصادية او السياسية بل وتمتلك بيدها زمام الامور ومصير البلاد. ولم ينص دستور ٢٠٠٥ صراحة على حق مجلس النواب في اجراء التحقيق البرلماني . و اشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر عام ٢٠٠٧ الى حق المجلس في اجراء التحقيق البرلماني بيد انه تناول هذا الحق بشكل مقتضب وعابر ولم يوله الاهتمام كما فعل بالنسبة لبقية الوسائل الرقابية

كالسؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب هذا من ناحية .ومن ناحية اخرى فإن صلاحية واحكام اللجان التحقيقية وسير عملها لم تكن بمستوى النصوص القانونية التي وضحت صلاحيات واحكام سير عمل اللجان الدائمة في المجلس (علي تغريد، ٢٠١٢، ص٢٤) .

ان اغلب حالات الاستجواب او التحقيق البرلماني (اي نوع من انواع الرقابة البرلمانية) في العراق في الدورة البرلمانية الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) انتهت نتيجتها الى عدم تحرك اي مسؤولية سواء كانت سياسية او وزارية ولم يحاسب اي وزير او اي مسؤول حكومي سوى استجواب رئيس هيئة النزاهة وقدم المستجوب استقالته. ان دور مجلس النواب الرقابي على أداء الحكومة في الدورة النيابية ٢٠٠٦-٢٠١٠ كان ضعيفاً إن لم نقل غائباً، ويقف وراء ذلك أسباب عديدة منها المحاصصة لاشك في أن المحاصصة أضحت ظاهرة المرحلة الراهنة في العراق، وفي الجانب الآخر نجد أن بعض المسؤولين في الحكومة لا يريدون أو لا يُحَدِّثون التعامل مع أدوات النظام الديمقراطي وما يُتيح من وسائل الرقابة البرلمانية عبر التعكز على تفسيرات لنصوص دستورية تفتقر لأدنى مستوى من الفهم لروح ومضامين الدستور وقواعد التفسير المسلم بها لدى أرباب فن التفسير القانوني، وتردي الوضع الأمني لقد شهد العراق في السنوات الأربعة السابقة التي رافقت قيام مجلس النواب السابق بمباشرة مهام عمله، ولاسيما في السنوات ٢٠٠٦-٢٠٠٧، تردّياً في الأوضاع الأمنية حتى وصلت إلى حد الانهيار التام، وبالتالي كانت الأوضاع الأمنية المتردية قد حالت دون قيام المجلس بدوره الرقابي الفاعل، وضعف الوعي البرلماني لاربيب في أن عدم نضج الوعي السياسي لدى أعضاء مجلس النواب وافتقارهم إلى الخبرة والتجربة أفضى إلى ضعف الدور الرقابي للمجلس إزاء أعمال الحكومة، ما انعكس بدوره بشكل سلبي على دور المجلس في حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم (العنبيكي طه، ٢٠١٢، ص٦) .

ان الدور الرقابي لمجلس النواب كان معطلا في هذه الدورة النيابية وحتى حينما تم تحريك هذا الدور في الفصل التشريعي الاخير، ففي الاغلب الاعم ان من حرك هذا الدور في هذه المرحلة لم تكن دوافعه الحرص والشعور بالمسؤولية والعمل على تفعيل اداء مجلس النواب ومتابعة عمل الوزارات بغية تقويم وتحسين ادائها التنفيذي الذي ينبغي ان يصب في مصلحة الوطن والمواطن، ولكنها كانت من باب الترويج لانفسهم ومن يقف خلفهم من الاحزاب والكتل ، وبالتالي اضحى البرلمان منبرا للخطب السياسية والدعاية الانتخابية ، وهناك من النواب من حرك الدور الرقابي لحسابات شخصية قد تكون بعضها اخذت طابعا (ثأريا) او انها كانت لغرض التسقيط السياسي (المعموري عبد علي، ٢٠١١، ص٨٢) .

المطلب الثاني: الاداء الرقابي للبرلمان العراقي للدورة الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤)

انتخب العراقيون ثاني مجلس نيابي لهم في ٧ اذار ٢٠١٠ اثر منافسة انتخابية اكبر من سابقتها لتشمل مشاركة واسعة في الانتخابات دون اية مقاطعة للانتخابات ، وجرى الانتخابات وفق قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل ، وباشر المجلس اعمال واختصاصات في تشريع القوانين الاتحادية وعملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب وانتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومنح الثقة للحكومة العراقية والرقابة على ادائها التنفيذي (دليل مجلس النواب، ٢٠١١، ص٢٢) .

اسفرت نتائج الانتخابات عن فوز جزئي للقائمة العراقية التي يقودها اياد علاوي ، حيث حصلت على ٩١ مقعدا مما جعلها اكبر القوائم في مجلس النواب ، وحصلت قائمة ائتلاف دولة القانون بقيادة نوري المالكي على ٨٩ مقعدا . كانت الانتخابات خلافا مثير للجدل ومحل خلافات بين الاطراف حول تشكيل الحكومة . ومنح مجلس النواب العراقي ثقته للحكومة الجديدة التي طال انتظارها مع تولي نوري المالكي رئاسة الوزراء وحسين الشهرستاني نائبا لرئيس الوزراء وصالح المطلك نائبا ثاني لرئيس الوزراء وروج نوري شاويس نائبا اخر لرئيس الوزراء ، كما صوت البرلمان على البيان الوزاري (شبكة الاعلام العراقي، ٢٠١٠، ص١) .

قد لوحظ ان الجهد الرقابي للبرلمان خلال هذه الدورة التشريعية عانى من قصور واضح ، حيث لم ينجز سوى ثلاثة استجوابات فقط علما ان احد هذه الاستجوابات كان غيابيا. واكتفى بجلسات الاستضافة ، فاذا اخذنا بنظر الاعتبار ان كلمة الاستضافة لم ترد لا في الدستور ولا في النظام الداخلي ، وايضا ان دلالات هذه المفردة الفعالة الدخيلة اخف وطأة من دلالات مفردة فعالية الاستجواب ، سنعرف بالتأكيد ان مجلس النواب تجنب الاستجواب المباشر واكتفى بفعاليات تكاد ان تكون بروتوكلية ، من اجل تجنب المواجهة المباشرة مع السلطة التنفيذية مما يعني فشله في تنفيذ مراقبة اداء هذه السلطة بالشكل الذي وصفه له الدستور وحدده نظامه الداخلي . صحيح ان هذه الدورة شهدت الكثير من الخلافات السياسية وصحيح ان كتلة رئيس الوزراء الداعمة للحكومة ، كانت كبيرة متماسكة لدرجة حالت دون اجراء الكثير من الاستجوابات . جرت في مجلس النواب خلال الدورة النيابية الثانية جلستا استجواب مع جلسة استجواب غيابية ، و٤١ جلسة استضافة . هذا التقسيم للجلسات الى استجواب واستضافة يخرج عن المألوف في الاعراف النيابية ، ويكاد يكون ميزة خاصة للبرلمان العراقي (مركز مدارك للبحوث والدراسات، ٢٠٠٤، ص٥٤) .

تم استجواب مجلس النواب السيد فرج الحيدري رئيس مجلس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات واعضاءها من قبل النائبة حنان الفتلاوي ، وحدد رئيس المجلس الية الاستجواب بتقديم النائب لسؤاله ومن ثم الاستماع الى رد المستجوب ، بعدها طرحت النائبة حنان الفتلاوي مقدمة طلب الاستجواب مجموعة من الاسئلة ابرزها الالية الخاصة بالتعيين، وبناء على الطلب المقدم من النائب شروان الوائلي تم استجواب السيد صابر العيساوي امين بغداد بتاريخ ٢٠١١/١١/٣٠ ، وانهى المجلس استجواب السيد صابر العيساوي في الجلسة العاشرة بتاريخ ٢٠١١/١٢/١٧ . وبدا مجلس النواب عملية استجواب السيد جاسم محمد جعفر وزير الرياضة والشباب غيابيا بعدما صوت المجلس على عملية الاستجواب غيابيا ، وبدا مقدم الطلب النائب بهاء الاعرجي بطرح الاسئلة والاستفسارات حول عقود المدينة الرياضية. وتم استجواب وزير التعليم العالي والبحث العلمي من قبل النائب (حيدر الملا) ولكنه لم يحضر. واستجواب وزير الصناعة والمعادن من قبل النائبة عالية نصيف جاسم ولم يحضر ايضا (المرصد النيابي العراقي، ٢٠١٤، ص٥٧)

وتشير دائرة البحوث في مجلس النواب ان نسبة طرح الاسئلة حسب التقرير النيابي في الدورة الثانية كانت (٢٢) وهذا يبين وجود انخفاض نسبي في عدد الاسئلة الموجهة في الدورة الثانية عن الدورة الاولى، ولم يمارس مجلس النواب وظيفة حجب الثقة طيلة هذه الدورة ، واما بخصوص لجان التحقيق فانها بلغ عدد اللجان التحقيقية من قبل مجلس النواب للدورتين الاولى والثانية (١١٥) لجنة تحقيق تنوعت توجهاتها واختصاصاتها ، ولكن من الملاحظ في تشكيل هذه اللجان عدم اختيار النواب المختصين في القضية المعروض التحقيق فيها اضافة انها عاصرت الاحداث الساخنة الا انها لم تعلن نتائجها ولم تخرج بمخرجات واضحة للرأي العام وكانت النتائج في حال اعلانها محل تشكيك من الاعضاء انفسهم . وبلغ مجموع الاستضافات للمسؤولين التنفيذيين من قبل مجلس النواب للدورتين الاولى والثانية (١٠٩) توزعت على الدورتين اذ شملت الدورة الاولى (٥٦) استضافة، بينما كان نصيب الدورة الثانية اقل من ذلك اذ كان عدد الاستضافات (٥٣) استضافة (مجلس النواب، دائرة البحوث، ٢٠١٤، ص١١).

المبحث الثاني- الاداء الرقابي للبرلمان الاردني للفترة من (٢٠٠٧-٢٠١٢)

بداية الحديث عن الاداء الرقابي للبرلمان الاردني الخامس عشر والسادس عشر كان لا بد لنا من أن نتتبع هذا الاداء الرقابي عبر التقارير التي قامت برصدها ، ومن أبرز التقارير وأهمها وأدقها التقارير الصادرة عن "مرصد البرلمان الأردني" والتي تبنت هذا الامر وهو مشروع مستقل وغير حزبي، يهدف إلى تعزيز الشراكة بين البرلمان ومختلف مؤسسات المجتمع المدني والنهوض بمستوى الممارسة البرلمانية في شقيها التشريعي والرقابي من خلال تقديم أفضل الخبرات والممارسات الدولية، متوخياً الدقة والعلمية والموضوعية عند جمع بياناته وتبويبها وتحليلها.

وعليه سوف تناول في هذا المبحث الاداء الرقابي للبرلمان الاردني للدورة الخامسة عشر (٢٠٠٧-٢٠٠٩) والدورة السادسة عشر (٢٠١٠-٢٠١٢) في مطلبين :

المطلب الاول :- الاداء الرقابي لمجلس النواب الاردني الخامس عشر الأردني (٢٠٠٧-٢٠٠٩)

بالرجوع الى التقارير الصادرة عن المرصد النيابي الاردني نجد انه قد لخص منجزات مجلس النواب الخامس عشر التشريعية والرقابية ، وهو الأول الذي يصدره "مرصد البرلمان الأردني" من ضمن سلسلة التقارير الرقابية المواكبة للجلسات أو تلك التي تختص بتحليل الأداء البرلماني حيال عدد من القضايا ذات الأولوية بالنسبة للمواطنين الأردنيين. ويمكن ان نوجزها كما يلي :

أولاً: الأسئلة

يعتبر السؤال النيابي أحد الأدوات الرقابية التي منحها النظام الداخلي لمجلس النواب، ويحق لكل نائب توجيه الأسئلة إلى السلطة التنفيذية في أي وقت وطيلة فترة نيابته بغض النظر عما إذا كان المجلس منعقداً أو كان في إجازة بموجب ما نص عليه نظامه الداخلي.(المادة ١١٤، من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني) .

تشير وثائق المجلس الرسمية إلى أن ٣٠ نائباً من عدد أعضاء المجلس الكلي قدموا ١٠٤ أسئلة خلال فترة انعقاد الدورة العادية الثانية، مما يعني أن ٨٠ نائباً لم يقدموا أي سؤال للسلطة التنفيذية خلال انعقاد الدورة، وتصدر النائب محمد القضاة قائمة النواب الثلاثين الذين وجهوا أسئلة للحكومة فقد طرح منفرداً ٢٦ سؤالاً، ووجه النائبان وصفي الرواشدة وتيسير شديفات ٦ أسئلة لكل منهما، ووجه النواب محمد زريقات وعدنان العجارمة وعزام الهنيدي خمسة أسئلة لكل منهم، وقدم النواب ناريمان الروسان، وعبد الحميد الذنبيات وحمزة منصور ومحمد الحاج أربعة أسئلة لكل منهم، ووجه النواب عاطف الطراونة، وعبد الكريم الدغمي، وقاسم بني هاني، وسليمان السعد، وشرف الهياجنة ثلاثة أسئلة لكل منهم، ووجه النواب عادل خطاب، وأحمد العتوم، وخالد البكار، وعبد الرؤوف الروابدة، وعبدالله غرابية سؤالين لكل منهم. وقدم عشرة نواب سؤالاً واحداً فقط لكل منهم خلال الدورة وهم النواب زيادة الشويخ، وتوفيق كريشان، وأحمد البشابشة، وميشيل حجازين، وعلي الضلاعين، ومبتكر أبو يامين، وهاني النوافلة، وصلاح الزعبي، وخليل عطية، وعبد الله الجازي. (مرصد البرلمان الاردني، ٢٠٠٩، ص ١٥)

وتمثل الأسئلة المقدمة جميع كتل المجلس حيث سجلت كتلة نواب حزب جبهة العمل الإسلامي أعلى نسبة في توجيه الأسئلة بتقديم ٤٢ سؤالاً وبنسبة ٤١% من عدد الأسئلة الموجهة للحكومة، تليها كتلة التيار الوطني التي قدمت ٢٤ سؤالاً وبنسبة ٢٢% ثم كتلة الإخاء الوطني التي قدمت ٢١ سؤالاً وبنسبة ٢١% ثم الكتلة الوطنية التي سجلت نسبة متدنية بلغت ٣ أسئلة فقط وبنسبة ٣% بينما قدم النواب المستقلون ١٤ سؤالاً وبنسبة ١٣%. ويلاحظ التفاوت الواضح في اهتمام نواب الكتل وأوليائهم في توجيه الأسئلة بالنسبة للسياسات، ففي الوقت الذي منح فيه نواب كتلة حزب جبهة العمل الإسلامي الأولوية لمحور التشريع والعدل، فإن باقي الكتل الأخرى والمستقلين أولوا محور الاقتصاد والمال والأعمال الأهمية الأولى في موضوعات أسئلتهم.

ومن الملاحظ أن جميع الأسئلة التي وجهها النواب ذهبت جميعها إلى ١٥ وزيراً، من بينهم رئيس الوزراء الذي كان له النصيب الأكبر في توجيه الأسئلة حيث تلقى ٦٣ سؤالاً، بينما تلقى وزير العمل ٨ أسئلة، وجاء وزيراً المياه والتعليم العالي والبحث العلمي في المرتبة الثالثة بواقع خمسة أسئلة لكل منهما، ثم وزير الصحة الذي تلقى أربعة أسئلة، بينما وجهت لوزراء النقل، والسياحة، والآثار، والأشغال العامة والإسكان، ووزير الأوقاف ثلاثة أسئلة لكل منهم، وتم توجيه سؤالين لوزير الطاقة، وسؤال واحداً لكل من وزراء المالية، والزراعة، والداخلية، والعدل، ووزير الدولة لشؤون الإعلام والاتصال.

وتشير السجلات الرسمية لمجلس النواب أن ٢٤ سؤالاً من مجمل الأسئلة الموجهة للحكومة لم يتم الرد عليها أثناء انعقاد الدورة، بينما قام نائب واحد بسحب سؤالين كان قد وجههما في وقت سابق لرئيس الوزراء يتعلقان بسياسات التشريع والعدل. كما قام نفس النائب بإلغاء سؤال واحد وجهه إلى رئيس الوزراء أيضاً ويتعلق بنفس السياسات. لقد عقد المجلس أربع جلسات فقط طيلة دورته العادية الثانية لمناقشة الأسئلة وردود الحكومة عليها، وأدرج على جداول أعمالها ما مجموعه ١٦٣ سؤالاً، حيث تم تكرار إدراج بعضها لكون أصحابها لم تتح الفرصة لهم لمناقشتها في جلسات سابقة، كما أن بعضها يعود لتواريخ سابقة على الدورة العادية الثانية. ويلاحظ أن الحكومة لم تلتزم بنصوص النظام الداخلي المتعلقة بالمهلة الزمنية التي يمنحها للحكومة للرد على أسئلة وأجوبة الحكومة عليها لفترات طويلة لا تتناسب وأحكام النظام الداخلي للمجلس (مرصد البرلمان الاردني، ٢٠٠٩، ص ١٨)

إن أبرز ما يمكننا ملاحظته أن الدورة العادية الأولى للمجلس شهدت تقديم ٢٤٩ سؤالاً، قامت الحكومة بالرد على ١٩٠ سؤالاً منها، بينما لم ينجح المجلس بمناقشتها جميعاً تحت القبة، إذ ناقش فقط ٦٠ سؤالاً من بين مجموع الأسئلة التي أجابت الحكومة عليها ووصلت إلى المجلس، فيما قام بترحيل بعضها إلى الدورة العادية الثانية، وأجابت الحكومة على ٨٠ سؤالاً من مجموع الأسئلة الكلي التي وجهها النواب خلال الدورة العادية الثانية والبالغة ١٠٤ أسئلة، قام بإدراج ٧٠ سؤال منها. ولم يعرف سبب عدم إدراج الأسئلة العشرة الأخرى على جداول أعمال الدورة، وإن كان المجلس قد عمل على ترسيخ عرف برلماني بأن يقبل طلب النائب شفاهة بعدم إدراج سؤاله على جدول الأعمال، بالرغم من مخالفته الصريحة للنظام الداخلي للمجلس الذي ألزمت الفقرة "ج" من المادة ١١٧ من النظام الداخلي بان يبلغ الرئيس الجواب إلى مقدم السؤال، ويدرج السؤال والجواب على جدول أعمال أو جلسة مخصصة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة"، وخلال الدورة العادية الثانية أدرج المجلس ٣٩ سؤالاً تعود للعام الأول من عمر المجلس الذي بدأ أعماله في ٢ كانون الأول ديسمبر ٢٠٠٧ ولغاية يوم واحد قبل موعد انعقاد الدورة العادية الثانية في ٤ تشرين الأول أكتوبر ٢٠٠٨. وتم تحويل سؤالين إلى استجابات في الدورة العادية الثانية هما سؤال النائب ناريمان الروسان حول السيرة الذاتية لوزير الطاقة، وسؤال النائب محمود الخرابشة حول رئيس جامعة البلقاء التطبيقية .

مما يفتح الباب للتساؤل عما إذا كان إعلان النواب تحت القبة أو خارجها عن تحويل أسئلتهم إلى استجابات جدياً أم لا، إذ أن العديد من النواب كانوا يعلنون تحت القبة عن تحويل أسئلتهم إلى استجابات، لكن سجلات المجلس الرسمية لا تشير إلى تسجيل بعض هذه الاستجابات المفترضة. (مرصد البرلمان الأردني، ٢٠٠٩، ص٣) .

ثانياً : الاستجابات

تعتبر الاستجابات أحد أبرز الأدوار الرقابية المناطة بالمجلس وفقاً لنظامه الداخلي، واحد أهم وجوه الرقابة والمساءلة البرلمانية التي تمكن النائب من أداء دوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية (المادة ١٢٢ ، من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني)

ومنح الدستور الأردني مجلس النواب مسؤولية محاسبة الوزراء مجتمعين ومنفردين، كما منحه الحق بـ "اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي. (المادة ٥٦ ، من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢)

ولم يتوقف الدستور الأردني عند هذه الحدود في منح النواب الحق بمساءلة الوزراء، بل ذهب إلى أبعد من ذلك عندما منح كل "عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة . وشهدت الدورة العادية الأولى تقديم استجوابين فقط فيما شهدت الدورة العادية الثانية تقديم سبعة استجابات أدرج ستة منها على جدول أعمال الجلسة الأخيرة للدورة العادية الثانية التي عقدت في الرابع من شهر شباط ٢٠٠٩ وقبل أقل من يوم واحد على فض الدورة، فيما تم تسجيل استجواب واحد بشكل رسمي ، وشهدت الجلسة الأخيرة إعلان النائب سليمان السعد عن تقديم استجواب لوزير العمل، ولم يتم تسجيله وفقاً للكشوفات الرسمية لمجلس النواب . ولوحظ في الاستجابات الستة أنها تعلقت جميعها بقضايا شبهات فساد، ومخالفات للدستور والقوانين حيث تطرق استجواب النائب بسام حدادين لوزير العمل إلى مخالفته لقانون العمل.

بينما تطرقت استجوابات النائب عواد الزوايدة الأربعة لمخالفة الوزراء لأحكام الدستور إضافة لمخالفتهم لأحكام قوانين وزاراتهم، وذهب استجواب النائب ناريمان الروسان إلى التساؤل عن مكان عمل وزير الطاقة بعد إحالته على الاستيداع، بينما تعلق استجواب النائب محمود الخرابشة في تجاوزات جرت داخل جامعة البلقاء التطبيقية (مرصد البرلمان الأردني، ٢٠٠٩، ص ١٩) .

ثالثاً: جلسات المناقشة العامة

عرّف النظام الداخلي لمجلس النواب المناقشة العامة بأنها " تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة وأجاز " لعشرة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة"، كما منح الحكومة أيضاً الحق بأن "تطلب المناقشة العامة" (المادة ١٢٧، من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني)

وعقد مجلس النواب خمس جلسات مناقشة عامة، ورفض عقد جلسة سادسة، وانتهت تلك الجلسات لتوصيات لم يتم التعامل معها حتى نهاية الدورة العادية الثانية. وسجل المجلس وفي بدايات دورته العادية الثانية عقد أولى جلسات المناقشة العامة لمناقشة الأزمة المالية العالمية وتأثيراتها على الاقتصاد الأردني، واستمع المجلس في مستهلها إلى بيان حكومي قدمه رئيس الوزراء نادر الذهبي وتحدث في الجلسة ٤١ نائباً، وخصص المجلس ثاني جلسات مناقشاته العامة للبحث في قضية البورصات العالمية وتأثيراتها على الموظفين، ولم يستطع المجلس استكمال المناقشة في الجلسة الأولى التي عقدها في ٥ تشرين ثاني نوفمبر ٢٠٠٨، والتي تحدث فيها ٢٨ نائباً، مما اضطره لاستكمال المناقشة في جلسة ثانية تحدث فيها ٣٠ نائباً، وكان رئيس الوزراء ووزير العدل قد قدم كل منهما بياناً توضيحياً حول الإجراءات الحكومية المتخذة لاحتواء الأزمة (المرصد البرلماني، ٢٠٠٩، ص ٢٠)

وعقد المجلس ثالث جلسات المناقشة العامة للبحث في ظاهرة انتشار المخدرات في المملكة بناء على طلب قدمه ١١ نائباً، وقدم رئيس الوزراء الذهبي بياناً باسم الحكومة حول انتشار ظاهرة المخدرات في المملكة، تلاه وزير الداخلية قبل أن يتحدث في الجلسة ٣٥ نائباً. وخصص المجلس جلسة المناقشة الرابعة لمناقشة واقع التعليم الجامعي في الأردن بناء على طلب قدمه ٢١ نائباً، ولم يستطع المجلس استكمال المناقشة في الجلسة الأولى مما اضطره إلى عقدها في اليوم التالي لاستكمالها، وعقد المجلس خامس جلسات مناقشاته العامة للبحث في واقع المياه في

المملكة الأردنية الهاشمية بناء على طلب قدمه ١٥ نائباً وعقدت الجلسة في ١١ كانون ثاني يناير ٢٠٠٩ واستهل رئيس الوزراء الجلسة بتلاوة بيان حكومي تلاه وزير المياه والري ببيان آخر. ولم ينجح المجلس في عقد جلسة المناقشة العامة السادسة التي طلب عقدها ١٢ نائباً لمناقشة خصخصة البريد الأردني، بعد أن صوت ضدها ٥٩ نائباً بينما صوت لصالح عقدها ٢٣ نائباً من أصل ٨٢ نائباً شاركوا في التصويت على طلب المناقشة. من الملاحظ أن جلسات المناقشة الخمسة التي عقدها في دورته العادية الثانية لم تتوصل إلى نتائج ملموسة، من شأنها رسم سياسات وأهداف لحل المشكلات المترتبة على موضوعات جلسات المناقشة الخمسة. تساؤلات مهمة حول الأسباب التي دعت الأغلبية البرلمانية لرفض التصويت بالإيجاب على عقد تلك الجلسة الرقابية التي كان من شأنها أن تعزز من أداء المجلس الرقابي في دورته العادية مقارنة بدورته العادية الأولى التي عقد خلالها أربع جلسات مناقشة عامة فقط. وتشير الأرقام والإحصائيات أن عدد النواب الذين وقعوا على المطالبات الستة الداعية لعقد جلسات مناقشة عامة بلغ عددهم ٥٦ نائباً، مما يعني أن ٤٤ نائباً لم يوقعوا نهائياً على أي من المطالبات الداعية لعقد جلسات مناقشة عامة. وتكررت توقيعات النواب الـ ٥٦ على المطالبات الست لتصل إلى ما مجموعه ١١٣ ، ومثلت كافة الكتل النيابية والمستقلين. (مركز القدس للدراسات السياسية، ٢٠٠٩، ص ١) .

رابعاً: الاقتراح برغبة

عرّف النظام الداخلي لمجلس النواب الاقتراح برغبة بأنه "دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها"، واشترط على عضو المجلس أن يقدم الاقتراح برغبة "خطياً إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس إحالته على اللجنة المختصة" ، وقد شهدت الدورة تقديم ثلاثة اقتراحات برغبة من قبل نائبين تتعلق بأمور خدمتية ومطالب مناطقية تخص دوائرهم الانتخابية (المادتين ١٣١ و ١٣٢، من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني) .

خامساً: العرائض والشكاوي

تكشف سجلات مجلس النواب عن تقديم شكوى واحدة تتعلق بإحدى المدارس الحكومية، بينما لم يتلق المجلس أية عرائض أو شكاوي طيلة الدورة العادية الأولى للمجلس ، ومن الملاحظ أن عدد الشكاوي والعرائض المقدمة للمجلس الحالي في دورتيه العاديتين الأولى والثانية لا يكاد يذكر، مما يفتح الباب للتساؤل عن آليات تقديم الشكاوي وقبولها، والإجراءات المتخذة من قبل المجلس تجاهها، وفيما إذا كان قلة تقديم العرائض والشكاوي من قبل المواطنين للمجلس تنم عن

عدم ثقة، أو عدم توفر القنوات لدى المواطنين بجدوى تقديمها. بالمقابل فإن بعض اللجان تتلقى شكاوي من قبل مواطنين ويتم التعامل معها من قبلها مباشرة، لكنها لا تسجل في السجلات الرسمية للعرائض والشكاوي، حيث يتعامل المجلس مع العرائض التي تسلم إلى رئيس المجلس باعتبارها عرائض رسمية ويتم تسجيلها في السجلات . في حين أن العرائض والشكاوي التي يقدمها المواطنون مباشرة إلى لجان المجلس الدائمة لا تعتبر رسمية ولا يتم تسجيلها في السجلات الرسمية للمجلس وإنما يتم تسجيلها في سجلات اللجان. (المرصد البرلماني، ٢٠٠٩، ص٢٢) .

سادساً: المذكرات

لم ينص الدستور الأردني ولا النظام الداخلي لمجلس النواب على موضوع المذكرات النيابية، إلا أن العرف البرلماني أوجد هذه الوسيلة بحيث أصبحت من الوسائل الرقابية الهامة التي يمارسها النواب لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ولعل أهم أسباب اللجوء إلى هذه الوسيلة هو سهولتها وسرعتها وعدم مرورها في مراحل تشريعية كباقي وسائل الرقابة "الأسئلة والاستجابات"، حيث يعد النائب أو مجموعة من النواب أو كتلة نيابية مذكرة بموضوع معين ترسل إلى رئيس مجلس النواب بطلب مخاطبة جهة معينة بموضوع تلك المذكرة، ووصل عدد المذكرات التي قدمها النواب في الدورة العادية الأولى للمجلس النيابي الخامس عشر ٤٤ مذكرة، تمت الإجابة على ٦ مذكرات منها، وتوزعت على ٣١ مذكرة من اللجان الدائمة للمجلس، و ١٣ مذكرة من النواب.وقدم النواب في الدورة العادية الثانية للمجلس ٥٦ مذكرة، وفقاً لسجلاته الرسمية، وقامت الحكومة بالرد على ١٣ مذكرة منها فقط، في حين لم يتم الرد على باقي المذكرات حتى انتهاء الدورة. (موقع مجلس النواب الأردني، ٢٠٠٩)

ويرى الباحث ان الدور الرقابي لمجلس النواب الخامس عشر كان يعاني ضعفا من حيث "الأسئلة والأجوبة، والمذكرات، وجلسات المناقشة العامة... إلخ" لجهة المتابعة، إذ يبدو أن آليات متابعة مطالب النواب وأسئلتهم غير فعّالة وديناميكية ومتواصلة، فالكثير من الأسئلة والمذكرات لا تلقى الاهتمام الكافي أو الجواب الوافي، كما أن التوصيات والنتائج التي انتهت إليها جلسات المناقشة العامة الخمسة التي عقدها خلال الدورة لم تلق المتابعة الكافية. أن نتائج الرقابة تظهر أن الحكومة لم تلتزم بالمهل الزمنية التي يسمح بها النظام الداخلي للمجلس فيما يتعلق بالإجابة على أسئلة النواب والاستجابات .

المطلب الثاني:- الأداء الرقابي للمجلس النواب الاردني السادس عشر الأردني (٢٠١٠-٢٠١٢)

ان مجلس النواب الاردني السادس عشر عاصر أربع حكومات في ١٨ شهرا فقط حتى أصبح يسمى سابقة في مجلس النواب السادس عشر بـ"مقبرة الحكومات" بالرغم من أنه لم يسقط أي حكومة منها كونه منح الثقة لجميع الحكومات في عهده ، وأما عن دوره الرقابي فيمكن لنا ان نجمل هذا الدور كما يلي :

أولاً: الأسئلة

كشفت السجلات الرسمية لمجلس النواب إن عدد الأسئلة الكلي التي تم توجيهها للحكومة منذ ٢٠١٠/١٢/١ وحتى ٢٠١١/٣/٣٨ بلغ ٤٧٣ سؤالاً مسجلاً بذلك أعلى نسبة توجيه أسئلة للحكومة منذ المجلس النيابي الحادي عشر عام ١٩٨٩، وبذلك يسجل المجلس السادس عشر في دورته العادية الأولى أعلى عدد في الأسئلة الموجهة للحكومة التي أجابت على ٣٠٣ سؤالاً منها، أدرج منها سؤال وجواب فقط.(المرصد البرلماني الأردني، ٢٠١٢، ص ١٨)

ثم إن سجلات مجلس النواب السادس عشر في دورته العادية الأولى تكشف عن انه قدم في حكومة سمير الرفاعي ٢٢١ سؤالاً، بينما قدم في عهد حكومة د.معروف البخيت ٢٥٢ سؤالاً، وأدرج طيلة دورته العادية الأولى ١٣٧ من اصل ٣٠٣ إجابات حكومية. وفي الدورة العادية الثانية بلغ العدد الكلي للأسئلة التي وجهها النواب طيلة إنعقاد الدورة العادية الثانية ٢٥٢ سؤالاً وفقاً للسجلات الرسمية الموثقة لدى الأمانة العامة لمجلس النواب. أما من حيث توزيع الاسئلة حسب السياسات الوطنية ، كان للمحور الإقتصادي بكل تفرعاته حظي بالجانب الأكبر من اهتمام النواب، وقد شغل هذا الإهتمام النسبة الأكبر إذ بلغت نسبته ٤٦,٦٩ % وبعده اجمالي في هذا المحور بلغ (١٦٣) سؤالاً، ثم الطاقة بالمرتبة الثانية بنسبة ١٠,٧١ %، وبواقع (٢٧) سؤالاً، ثم البنى التحتية بنسبة بلغت ٦,٧٥ %، وبعده اسئلة بلغت (١٧) سؤالاً. وحظي محور الديمقراطية والإصلاح السياسي بالمرتبة الرابعة من اهتمامات النواب فقد بلغ عدد الأسئلة الموجهة في هذا المحور(١٤) سؤالاً، وبنسبة بلغت ٥,٥٥ % ، ثم محور التعليم والجامعات بالمرتبة الخامسة فقد بلغ عدد الأسئلة الموجهة في هذا المحور (١٣) سؤالاً، وبنسبة بلغت ٥,١٦% ثم محور الصحة والرفاه الإجتماعي في المرتبة السادسة وبعده أسئلة بلغت (١٢) سؤالاً وبنسبة بلغت ٤,٧٦ % (مركز القدس للدراسات السياسية، ٢٠١٢، ص١)

وتساوت اهتمامات النواب بمحوري السياسة الخارجية والدفاع والأمن بواقع (٣) اسئلة لكل محور من المحورين، وبنسبة بلغت لكل منهما " ١,١٩ %". وتكشف المعطيات الرسمية لخارطة الأسئلة النيابية أن ٤٨ نائباً فقط قاموا بتوجيه الأسئلة للحكومة مستخدمين هذا الحق الرقابي الهام ، بينما إلتزم ٧٢ نائباً الصمت التام تجاه إستخدامهم هذا الحق الذي ظهر وكأنه حق مهجور. فإن نسبة النواب الذين إستخدموا حقهم الرقابي في توجيه الأسئلة بلغت (٤٠,٨٣ %) أي ثلث أعضاء المجلس فقط. وبلغ عدد النواب الذين قاموا بتوجيه سؤال واحد فقط من بين العدد الكلي من النواب الذين وجهوا الأسئلة ١٥ نائباً. (مرصد البرلمان الاردني، ٢٠١٢، ص٢٢-٣٥)

ثانياً : الاستجابات

بلغ عدد الاستجابات التي قدمها السادة النواب خلال هذه الدورة ٣ استجابات، وقد وردت الإجابة عليها جميعاً، ولم يتم إدراجها لضيق الوقت وانتهاء الدورة ، واستناداً لما ورد في التقرير الرسمي عن منجزات المجلس فإن عدد الاستجابات الناجزة التي تم تقديمها رسمياً والتي وصلت إجابات الوزراء المعنيين عليها ثلاثة استجابات، إلا أن السؤال الأبرز أين بقية الاستجابات التي أعلن النواب عنها تحت قبة المجلس ولماذا لم يتم تقديمها. فقد شهدت جلسات المجلس في الدورة العادية الأولى إعلان ٦ نواب عن تحويل أسئلة لهم الى استجابات" النائب فواز الزعبي ٣ استجابات، واستجواب واحد لكل من النواب محمد الشوابكة، محمود الخرابشة، خليل عطية، جمال قموه، ومحمد زريقات". ان المجالس لم تفعل بالمطلق العمل الرقابي المتمثل باستجواب الوزراء، بالرغم من ان المجلس السادس عشر الحالي سجل أعلى عدد في تقديم الاستجابات الا انه بالمقابل بقي يسير في فلك المجالس السابقة فلم يتم بتفعيل هذا العمل الرقابي الهام ولم يتم بإدراجها على جدول أعمال جلساته. أما في الدورة العادية الثانية فإنه يحتفظ السجل الرسمي لمجلس النواب المخصص للإستجابات بتسجيل (٨) إستجابات منذ بدء الدورة العادية الثانية فيما تم تسجيل إستجواب سابع بتاريخ ٣ / ٧ / ٢٠١٢ عقب فض الدورة العادية الثانية للنائب محمد المراعيه .وسجل النواب حمد الحجايا، وطلال الفاعور، واحمد العتوم، ومحمود الخرابشه استجواباً واحداً لكل منهم ، بينما سجل النائبان أحمد الهميسات ووصفي الرواشده إستجوابين لكل منهما. ويلاحظ أن العديد من النواب أثناء مناقشة أسئلتهم تحت القبة قاموا بالتهديد بتحويل أسئلتهم إلى إستجابات إلا أنهم لم يقوموا بذلك.

ثالثا : الاقتراح برغبة

يلاحظ أن هناك تراجع كبير وحاد في اهتمام المجلس النيابي السادس عشر بتفعيل هذه الوسيلة البرلمانية الهامة في الرقابة. انخفض هذا الاهتمام بشكل مثير للتساؤل حيث تم تلاشى هذا الاهتمام تماما في الدورة العادية الأولى للمجلس السادس عشر ولم يرد أي اقتراح برغبة

رابعا : المذكرات

سجل مجلس النواب السادس عشر أعلى نسبة توجيه مذكرات اذ بلغ عددها الكلي ١٠٥ مذكرة أجابت الحكومة على ١٨ مذكرة منها.ومن الملاحظ ان استخدام المذكرات واللجوء إليها كوسيلة من وسائل الضغط البرلمانية الوظيفية على الحكومة قد بدأت تترسخ في المجلس الثالث عشر، وتم التوسع في استخدامها في المجالس التالية وبشكل لافت للانتباه.

خامسا: لجان التحقق

شكل مجلس النواب السادس عشر في دورته العادية الاولى ١١ لجنة تحقق نيابية خاصة في ملفات وقضايا يعتقد ان فيها شبهات فساد، واستند بعضها على توصيات وردت في تقارير سابقة لديوان المحاسبة ،وقدمت المذكرة الأولى بعد توقيعها من ٦٨ نائبا للمطالبة بتشكيل لجنة تحقق نيابية في شبهة فساد في مبنى مؤسسة الضمان الاجتماعي الذي تم شراؤها في محافظة اربد ولم تطرح هذه المذكرة على الجلسة وتم ترحيلها إلى جلسة لاحقة، وقدمت مذكرة أخرى للمطالبة بتشكيل لجنة تحقق نيابية في ملف كازينو البحر الميت ،ووافق المجلس على تفويض مكتبة الدائم بتشكيل تلك اللجنة، ووقع ١١ نائبا مذكرة طالبوا فيها بتشكيل لجنة تحقق نيابية للوقوف على أعمال الشغب التي جرت في تظاهرة يوم الجمعة ٢٠١١/٢/١٨ ولم يتم طرحها على الجلسة وتم ترحيلها إلى جلسة تالية. وفي الجلسة السادسة عشرة المنعقدة بتاريخ ٢٠١١/٣/٦ أعيد طرح تلك المذكرات على جدول أعمال تلك الجلسة إلا أن المجلس لم يستطع مناقشتها، وقام بترحيلها إلى جلسة لاحقة. وفي ملحق الجلسة السادسة عشرة المنعقدة بتاريخ ٢٠١١/٣/٩ رفض المجلس تشكيل لجنة التحقق المتعلقة بأعمال الشغب في مسيرة الجمعة لكونها منظورة أمام القضاء.وفي الجلسة السابعة عشرة المنعقدة بتاريخ ٢٠١١/٣/١٣ ألغى المجلس المذكرة الموقعة من ١٠ نواب للمطالبة بتشكيل لجنة نيابية خاصة بمكافحة الفساد، وإرجاء النظر فيها إلى حين مباشرة المجلس بمناقشة التعديلات المقترحة على النظام الداخلي. وألغى المجلس الطلب الثاني الذي وقعه ٢٨ نائبا ودعوا فيه إلى تشكيل لجنة لمراجعة قضية سحب الأرقام

الوطنية. كما وشكل مجلس النواب ٢٢ لجنة تحقيق في الدورة العادية الثانية ، وبلغ عدد اللجان التي تم حلها وإحالتها الى هيئة مكافحة الفساد أو الى الحكومة ١٥ لجنة لا تتعلق برئيس وزراء أو وزراء ، فيما كان المجلس قد أنهى التحقيق في ملفي الصحة والكازينو ، وهذه الدراسة لن تذهب في التفاصيل الكثيرة والمتشعبة لهذا الملف الواسع والشائك، ولكن من الواضح أن التأثيرات السلبية التي القت بظلالها على المجلس بسبب تلك اللجان كانت جزءاً لا يتجزأ من أزمة داخلية عاشها المجلس طيلة أيامه العصيبة الطويلة في دورته العادية الثانية (المرصد البرلماني، ٢٠١٢، ص٣٥)

ان من اهم المعوقات البرلمانية التي واجهت مجلس النواب العراقي للدورات النيابية للفترة من ٢٠٠٦-٢٠١٤ على انه عانى من خلل كبير في بنيته الداخلية وذلك بفعل اسباب وعوامل متعددة منها غياب القواعد القانونية الرادعة لمسألة الغياب البرلماني، فأغلب جلسات مجلس النواب العراقي كانت تعاني صعوبة انعقاد الجلسات لعدم حصول النصاب من جراء الغياب البرلماني، وكان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يعاني من قصور تتعلق بالشروط الشكلية والموضوعية لادوات الرقابة البرلمانية وتكريس مبدأ المحاصصة حيث تشكلت وفق هذا المبدأ الحكومات بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣، لذلك نجد ان الطريقة التي تشكلت بموجبها الحكومة بعد انتخابات ٢٠٠٧-٢٠١٠ البرلمانية تحت عنوان حكومة شراكة وطنية التي نراها لا تختلف كثيراً عن حكومة الوحدة الوطنية المنتهية ولايتها (٢٠١٠-٢٠١٤) التي تشكلت على وفق مبدأ المحاصصة ايضاً. كذلك نجد غياب المعارضة البرلمانية مما انعكس سلباً على اداء المجلس ومجمل نشاطاته، وعلى الرغم من اهمية الرقابة البرلمانية فإن معظم اعضاء مجلس النواب ليس لديهم الاستيعاب الكافي لمضامينها وابعادها والياتها مما اثر سلباً على مستوى رقابة المجلس على اعمال السلطة التنفيذية. وكذلك شهد العراق تردي في الوضع خلال الفترة من ٢٠٠٦-٢٠١٠ اثر على عمل جلسات مجلس النواب (المعموري عبد علي، ٢٠١١، ص٨١)

ومن اهم المعوقات التي اثرت على عملية الرقابة البرلمانية هي الديمقراطية التوافقية التي القت بظلالها على الواقع الرقابي من خلال عملية توزيع المناصب تتم عن طريق التوافق السياسي وحتى عملية إصدار القوانين والقرارات التي تهم الصالح العام أصبحت تتم عن طريق التوافق السياسي بين القوى السياسية المشاركة في العملية السياسية ، فما المانع من إن تكون الرقابة البرلمانية أيضاً خاضعة لعملية التوافق السياسي .

لان عملية التجنيد السياسي للأشخاص تمت عن طريق التوافق السياسي ، فلم لا تكون عملية مراقبة هؤلاء الأشخاص (الوزراء) تتم بالتوافق السياسي أيضا، بالتالي نلمس حجم تأثير الديمقراطية التوافقية ودورها في إعاقه الرقابة البرلمانية (هادي احمد، ٢٠١٠، ص١٠٣)

اما فيما يخص مجلس النواب الاردني فيرى الباحث انه حيث توجد مجموعة من المعوقات المتداخلة التي تلقى بظلالها على عملية عرض ومناقشة الرقابة البرلمانية، وتؤثر بالتالي في فاعليته وفي مضمون ما تفرزه المناقشة من قرارات، وتتراوح هذه المعوقات بين تلك ذات الطبيعة العامة التي ترتبط بالنظام البرلماني عموما وتأثيراته على العملية وحدودها، وبين تلك التي تعد وليدة عملية الممارسة البرلمانية ذاتها، من حيث طبيعة الموضوعات التي تتعرض لها، ومدى أهميتها، والنمط السائد للمناقشة في المجلس، والى جانب هذه العوامل لا بد أن نشير كذلك إلى عوامل خاصة بهيكله النظام السياسي ومكانة ودور مجلس النواب وأعضائه، يضاف إلى كل تلك العوامل عوامل خاصة بدور المنصة في إدارة النقاش، وما يجب أن تتصف به من حياد وموضوعية، ثم إلى شخصية مقدم الاستجواب، ومكانته بين أعضاء المجلس، وكذلك شخصية من وجه إليه الاستجواب ومدى ما يملكه من قدرة على حسن التعامل مع المجلس النيابي وعلاقته برئاسة المجلس وثقله بين أعضاء الحكومة. ومن اهم هذه المعوقات هي المعوقات السياسية ويقصد بها تلك المعوقات التي تنشأ نتيجة للسلطات الواسعة التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة بوصفه على رأس هرم السلطة التنفيذية وذلك في مواجهة السلطة التشريعية، ومن ناحية اخرى فقد ترجع أسباب المعوقات إلى تأثير الحكومة على البرلمان كنتيجة لتطور الحياة السياسية والبرلمانية ، وكذلك المعوقات المتعلقة بطبيعة النظام البرلماني وتنقسم معوقات النظام البرلماني إلى عدة مجموعات تشمل المعوقات المرتبطة بفاعلية وسائل الرقابة البرلمانية، والمعوقات المرتبطة بالأغلبية البرلمانية، ومعوقات خاصة بكفاءة أعضاء البرلمان، او بكفاءة أعضاء الحكومة وأيضا بطريقة اختيار رئيس المجلس .

الخاتمة

ان الدستور العراقي كغيره من الدساتير اكتفى بتأصيل حق الرقابة البرلمانية ، وبيان بعض الياتها لاهميتها وخطورتها تاركا التفصيل للنظام الداخلي الذي يضعه المجلس ولجانه الدائمة ، ولكن ما يلاحظ عن دور مجلس النواب الرقابي على اداء الحكومة في الدورات النيابية للفترة من (٢٠٠٦-٢٠١٤) كان ضعيفا ان لم نقل غائبا لان طبيعة تكوين النظام في العراق وطبيعة تشكيل الكتل داخل البرلمان والتي غلب عليها الطابع الطائفي والحزبي ادى الى تعطيل دور مجلس النواب الرقابي . فالبيانات تدل ان مجلس النواب منذ الدورة الاولى لم يرقى دور رقابي تجاه السلطة التنفيذية الا في بعض الحالات الاستثنائية ، فقد استخدم مجلس النواب العراقي اساليب الرقابة (الاسئلة،الاستجواب، التحقيق) بالاضافة الى استخدام مصطلح جديد غير موجود في الدستور وهو الاستضياح. ومن الاسباب التي ادت الى تعطيل عمل مجلس النواب الرقابي هي المحاصصة الطائفية والوضع الامني ومحدودية ثقافة النواب بأهمية العمل البرلماني، وقصور الثقافة الشعبية تجاه التجربة البرلمانية كلها اسباب ادت الى تعطيل الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان العراقي ، مما ادى الى تفرد السلطة التنفيذية في تقرير النظام السياسي العراقي. اما في الاردن ورغم التعديلات الدستورية الاخيرة الا انها لم تطل اختصاصات مهمة تمكن من تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهي وسائل الرقابة البرلمانية التي يمارسها النظام على اعضاء الحكومة ، فعلى الرغم ان الدستور الاردني يعطي الحق لكل عضو من اعضاء مجلس النواب ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستجوابات حول اي امر من الامور العامة ، الا ان الكثير من الاسئلة والاستجوابات التي يطرحها النواب لا يتم الاجابة عنها من قبل الوزراء ، وان تمت الاجابة فتكون بعد انقضاء الوقت المحدد في النظام الداخلي للمجلس ، مما يجعل الرقابة البرلمانية التي يمارسها مجلس النواب على السلطة التنفيذية غير ذات جدوى، ومن هنا توصلت الدراسة الى اثبات الفرضية الرئيسية وهي ان هناك علاقة ارتباطية بين دور المجالس البرلمانية في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وبين طبيعة النظام السياسي في كل من العراق والاردن.

النتائج

١- تعتبر الرقابة البرلمانية وسيلة للكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التي تنتج عن ممارسة الحكومة وتصرفاتها عن طريق ادوات رقابية متمثلة ب(السؤال،الاستجواب،التحقيق البرلماني،طلب موضوع للمناقشة،الاقتراح برغبة)

٢- ان السلطة التشريعية في ظل النظام البرلماني هي من اهم سلطات الدولة باعتبارها ممثلة للشعب ، لذلك فان ممارستها لوسائل الرقابة على الحكومة تعتبر من اهم اختصاصاتها ،فقد اكد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على وجود البرلمان الذي يتولى مهمة التشريع والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، وتتكون السلطة التشريعية من مجلسين هما مجلس الاتحاد(معطل) ومجلس النواب،وكما اسهمت السلطة التشريعية في الاردن في عملية التغيير حيث مارست دورا هاما وبارزا في التشريع والرقابة على اعمال الحكومة ، وتتكون من مجلسين هما مجلس الاعيان ومجلس النواب .

٣- ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اخذ بثنائية السلطة التنفيذية ،اي رئيس دولة غير مسؤول لياي مباشر سلطات فعلية ووزارة مسؤولة تباشر سلطات حقيقية وفعالية في ميدان السلطة التنفيذية.اذ تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون.اما الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ فنجد ان السلطة التنفيذية تناط بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق احكام القانون

٤- لاتزال العوامل الداخلية وطبيعة النظام السياسي في العراق تمثل عقبة في تفعيل دور مجلس النواب العراقي الرقابي والتشريعي، وان ضعف مجلس النواب العراقي في ممارسة دوره ادى الى تغول السلطة التنفيذية ، بينما انهدت التعديلات الدستورية في الاردن لسنة ٢٠١١ بعض مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ولكنها لاتزال تمثل عائقا امام اضطلاع السلطة التشريعية بدورها الحقيقي

٥- لعبت الثقافة السياسية دوراً هاماً في ممارسات النواب في مجلس النواب العراقي ومجلس النواب الاردني دوراً في تحديد اسس العمل الرقابي ، لان كثير من النواب في المجلسين العراقي والاردني لا يمتلك الثقافة الكافية لممارسة دوره والاحساس بقيمة عمله كنائب في البرلمان يمثل الامة.

٦- ان الرقابة البرلمانية في العراق استخدمت كوسيلة لتصفية حسابات المعارضة مع الحكومة وسخرها النواب لكسب تأييد ناخبيهم وارضاء لحزبهم، واحياناً تصل الى تحقيق مصالح شخصية على الرغم من انها وسيلة لتحسين اداء دوره النيابي ورعاية مصالح الشعب. وان غياب الاحزاب السياسية في الاردن عن القيام بدورها في تفعيل اليات الرقابة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ادى الى غياب التوازن السياسي وتدني العمل البرلماني

٧- ان التجربة البرلمانية في الاردن قديمة منذ ١٩٨٩ بالنسبة للتجربة البرلمانية في العراق سنة ٢٠٠٥ فتعتبر حديثة، حيث تتشابه الشروط الموضوعية للاستجواب حيث اشترط كلاهما ان لا يتضمن الاستجواب امور مخالفة للدستور ، وان يكون الاستجواب للحكومة في المواضيع التي تدخل من ضمن اختصاصها ، وان يكون الاستجواب في موضوعه امر من الامور العامة ، وان لا يضر بالمصلحة العامة . حيث ان البرلمان الاردني قد فعل وسيلة الاستجواب لعدة مرات اكثر من البرلمان العراقي الا انه لم يصل الى مرحلة طرح الثقة عن الحكومة او احد الوزراء بينما البرلمان العراقي قد استخدم وسيلة الاستجواب لمرات اقل من البرلمان الاردني الا انه استطاع طرح الثقة برئيس هيئة النزاهة ووزير التجارة العراقي واعتبارهما مستقلين .

٨- أن مجلس النواب العراقي لم يكن قادراً على استخدام وسائل الرقابة البرلمانية – ضمن حدود الدراسة نظراً لطبيعة النظام السياسي وتكوين المجلس حزبياً وطائفيًا والظروف التي رافقت عملية التغيير التي مر بها العراق، حيث لم يستطيع البرلمان من ممارسة دوره الرقابي بشكل فاعل على الحكومة لاسباب عديدة منها التوافق السياسي وممارسة الدور الضاغط للكتلة الاكبر التي تعطل الدور الرقابي . أما مجلس النواب الأردني على الرغم من تداخل الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومحاولة السلطة التنفيذية التأثير المباشر وغير المباشر على دور السلطة التشريعية الرقابية، إلا أنها استطاعت في كثير من الأحيان استخدام أدوات الرقابة البرلمانية في كبح جماح السلطة التنفيذية ومساءلتها واستجوابها وتعميق الدور الرقابي والتشريعي ومحاولة إضفاء حاله من التوازن بين السلطتين.

التوصيات:

فيما يخص العراق:

- ١- التغلب على مسألة المحاصصة الطائفية والقومية في تشكيل الكتل البرلمانية لما لها من آثار مدمرة ومعطلة لجوهر المهمة التي يقوم بها البرلمان. فقد أدى ذلك إلى غياب دور المعارضة التي تُعد ركن أساسي من أركان النظام السياسي الناجح.
- ٢- تشجيع أعضاء البرلمان على استخدام صلاحياتهم الرقابية بفاعلية تامة من خلال الضغط الشعبي.
- ٣- تفعيل دور اللجان البرلمانية والضغط على رؤساء الكتل البرلمانية من أجل إتاحة المجال أمام أعضاء البرلمان لأداء دورهم الرقابي والتشريعي بصورة تؤدي إلى تحجيم دور السلطة التنفيذية في التأثير على عمل مجلس النواب.
- ٤- تطوير وزيادة الوعي الشعبي والتعريف بأهمية دور مجلس النواب من خلال تكثيف الدعايات والبرامج الثقافية كالمؤتمرات والفعاليات الشعبية التي ستعكس في النهاية على اختيار النواب ومراقبتهم شعبياً.

فيما يخص الأردن:

- ١- إعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطتين بما يحقق التوازن بينهما ويضمن الاستقرار.
- ٢- صياغة برامج ودعم فني لأعضاء البرلمان بغرض تزويدهم بالمعلومات الأساسية بمهام السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطات الأخرى.
- ٣- فيما يخص القيود المفروضة على استخدام الآليات الرقابية والذي يحتم ضرورة وضع الأطر القانونية التي تحدد علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية والسعي لأجل التخفيف من القيود على استخدام بعض أشكال الرقابة.
- ٤- الضغط على السلطة التنفيذية من أجل تزويد مجلس النواب بالمعلومات الكافية من أجل الوقوف على عمل هذه السلطة لكي تكون الرقابة في المستوى الذي يحقق الهدف منها.

المصادر والمراجع

اولاً: المصادر

- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٥
- الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته
- النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة ٢٠٠٧
- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

ثانياً: المراجع

- اندرسون جيمس، صنع السياسات العامة، ترجمة: الكبيسي عامر، دار الميسرة، عمان، الاردن، ط ١، ١٩٩٩
- اسعد فائز، نظرة في النظم الدستورية والسياسة العراقية، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، ٢٠٠٥
- ابو طالب عبد الهادي، النظم السياسية العالمية المعاصرة، مطابع دار الكتاب، الرباط، المغرب، ١٩٨٠
- اوراق ديمقراطية، التعايش في ظل الاختلاف، ٢٠٠٥/٧/٢
- www.iraqdemocracypapers.org
- الدائرة الاعلامية لمجلس النواب العراقي، العراق، ٢٠٠٨
- العلاف ابراهيم، انتخابات ١٥ كانون الاول ٢٠٠٥ والخارطة السياسية العراقية، مجلة متابعات اقليمية، مركز الدراسات الاقليمية، جامعة الموصل، العراق، العدد ١، ٢٠٠٥
- الباز بشر، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٤
- الحسين عيد احمد، النظام القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني، مجلة المنارة، الاردن، العدد ٣، ٢٠٠٦

- الطهراوي هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، جامعة الزرقاء، ٢٠١١
- المجذوب محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، الدار الجامعية للنشر، بيروت، ٢٠٠٠
- الشرفاوي سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، مصر، ٢٠٠٧
- الخطيب نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط١، الإصدار الثاني ٢٠٠٤
- الربيعي شميم، السلطة التشريعية في النظام البرلماني، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق، ٢٠١٤
- ال خليفة صباح، الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ٢٠١٢
- العمادي مصطفى، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩
- البنا محمود، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، ١٩٨٩
- الجرف طعيمة، رقابة القضاء على اعمال الادارة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، ١٩٧٠
- ال ياسين محمد، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المعارف، بغداد، ط١، ١٩٦٤
- العزاوي وصال، السياسة العامة دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مركز الدراسات الدولية، بغداد، ٢٠٠١
- الصاوي علي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣
- الصاوي علي، كيف يعمل البرلمان، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، مصر، ط١، ٢٠٠٤
- الجمل يحيى، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة، بيروت، بدون سنة نشر
- المضحكي حنان، السؤال البرلماني كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، ط١، ٢٠١٤
- المساعيد فرحان، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الاردني، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ط١، ٢٠١١
- القبيلات حمدي، الرقابة الادارية والمالية على اجهزة الحكومية، دار الثقافة والنشر، عمان، الاردن، ط٢، ٢٠١٠

- السنوسي محمد، الدور السياسي للبرلمان في مصر "دراسة مقارنة" في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٥
- الهيبي نعمان، الرقابة على الحكومة ، دار رسلان، دمشق، سوريا، ط١، ٢٠٠٧
- الصالح عثمان، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في الكويت، مجلة الحقوق ، الكويت، العدد٤،ديسمبر ١٩٨١
- الطماوي سليمان، القضاء الاداري ورقابته على اعمال الادارة، القاهرة، مصر، ط٢، ١٩٥٨
- الطماوي سليمان، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة ،دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٧٤
- الطماوي سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٨٨
- الوحيدي فتحي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، مصر، ١٩٨٢
- الشبعاني مجدي، الاستجواب كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية، الاسكندرية ، مصر، ٢٠١٥
- الخياط حيان، رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥، www.ssrcaw.org، ٢٤/١/٢٠١٣
- العمري عاصم، الوظيفة الرقابية لمجلس الامة الاردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، المفرق، الاردن، ٢٠٠٠
- التجريبي سليمان، المستجدات الدستورية بشأن اثاره مسؤولية الحكومة بناء على مبادرة منها، www.mghress.com, 2012
- الحلو ماجد، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ١٩٩٥
- العنبي طه، نحو بناء نظام سياسي في العراق ، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العراق، العدد٢٨، ٢٠٠٩
- المحمدي عز الدين، تجريبي في لهيب الديمقراطية، بغداد، العراق، ط١، ٢٠٠٩
- العلاف ابراهيم، هياكل صنع القرار السياسي في العراق ومصادره والياته، مركز الدراسات الاقليمية، جامعة الموصل، العراق، العدد ١١، ٢٠٠٧
- القيسي حنان، حقوق وواجبات مجلس النواب في العراق، بيت الحكمة، العراق، ط١، ٢٠١١
- المظفر زهير، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية)، مركز البحوث والدراسات الادارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية، تونس، ١٩٨٩

- الرفياعي علي، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، مجلة جامعة بابل، العراق، العدد ١، ٢٠٠٧
- البحري حسن، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠٠٦
- الودعان هايل، اثر التحول الديمقراطي في العلاقة بين السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي الاردني (١٩٨٩-١٩٩٧)، المجلة الاردنية للعلوم الاجتماعية، الاردن، العدد ٣، ٢٠١١
- الشرعة محمد، التجربة الديمقراطية في الاردن الجذور الواقع التحديات والافاق ، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، الاردن، بيروت، العدد ٢٥٧، ٢٠٠٠
- الفتلاوي احمد، السلطات القضائية والتشريعية طبقا للدستور العراقي ، مجلة كلية القانون، جامعة الكوفة، العراق، العدد ٧، ٢٠٠٨
- الدبس عصام، النظم السياسية .الخصائص العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١
- الدبس عصام، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الاردن، ط١، ٢٠١١
- الحياوي عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، مطابع غانم عبده، عمان، الاردن، ١٩٧٢
- الهيبي نعمان، الانظمة الداخلية للبرلمانات العربية، دار رسلان للطباعة والنشر، دمشق، سوريا، ٢٠٠٦
- العدوان مصطفى، مجلس النواب الاردني، حدود القوة وافاق التغيير، الاردن، ط١، ٢٠١٠
- الشديفات حمادة، الفصل بين السلطات والرقابة على اعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، المفرق، الاردن، ٢٠٠٤
- الشاعر رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، الكويت، ١٩٧٢
- الفهداوي فهمي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل ، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠٠١
- العيساوي مروان، اختصاص رئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥ دراسة تحليلية ووصفية ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد ١٨، ٢٠١٤
- السكيني حسين، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، الغدير للطباعة والنشر، العراق، ط١، ٢٠٠٨

- الشكري علي، مدة ولاية الرئيس دراسة في الدساتير العربية، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العراق، العدد ١٣، ٢٠١١
- الهنداوي جواد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المعارف للمطبوعات ، بيروت، لبنان، ط١، ٢٠١٠
- العتيبي مبارك، فصل السلطات في النظامين الكويتي والاردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الاوسط، الاردن، ٢٠١٣
- الليمون عوض، تطور النظام الدستوري الاردني، دار وائل للنشر، الاردن، ط١، ٢٠١٥
- العضايلة امين، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ط٢، ٢٠١٢
- الشياب حسني، الاردن بعد عقد من الاصلاح، دار الشروق للنشر، عمان، الاردن، ٢٠٠٢
- العجارمة نوفان، هل يتطلب اصدار القوانين الموقفة موافقة مسبقة من جلالة الملك، www.lawjo.net,2011
- البديري حسن، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد ١٢، ٢٠١١
- العبودي طالب، الاستجواب البرلماني وفعاليتيه، مجلة حوار الفكر، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، بغداد، العراق، العدد ٨، ٢٠٠٩
- المعوري عبد علي، التقرير الاستراتيجي العراقي ٢٠١٠-٢٠١١، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، العراق، ٢٠١١
- الزيدي مفيد، موسوعة تأريخ العرب المعاصر والحديث، دار اسامة للنشر، عمان، الاردن، ٢٠٠٤
- بسيوني عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية ، بيروت، ١٩٩٢
- بسيوني عبد الغني، النظم السياسية .اسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الاسكندرية، مصر، ١٩٨٥
- بدوي ثروت، النظم السياسية والقانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٦٩
- بركات نظام، مبادئ علم السياسية، دار الكرمل للنشر، عمان، الاردن، ١٩٨٤
- باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين الكويتي والمصري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٢

- بدوي احمد، معجم المصطلحات السياسية والدولية، دار الكتاب اللبناني، بيروت، لبنان، ط٢، ٢٠٠٤
- بطيخ رمضان، التطبيقات العلمية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل واجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠١
- جواد عباس، السياسات العامة (المدخل، الصياغة، التنفيذ، التقسيم)، دار الصادق، بابل، العراق، ٢٠٠٨
- جاسم خيري ، نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العراق، ٢٠١٢
- جهاد كل فخار، ص حداد امجد، نظام الحكم في المملكة الاردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣
- نع السياسات العامة الداخلية في العراق: دور الحكومات المحلية في اعدادها، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة بغداد، العراق، ٢٠١٥
- حسن وجدان، نمط ادارة الحكم في العراق واثاره السياسية والاقتصادية للمدة (١٩٢١-٢٠٠٦)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، العراق، ٢٠٠٧
- حسين محمد، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مكتبة السعادة، طنطا، مصر، ١٩٩٠
- حرشاو مفتاح، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير منشورة، مصر، ط١، ٢٠١٠
- حسن عبد الفتاح، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ١٩٦٨
- حجاج احمد، العلاقة بين البرلمان والحكومة في الدول العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤
- حمادي شمران، النظم السياسية، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد ، العراق، ط٣، ١٩٧٣
- خالد حميد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، العراق، ط١، ٢٠١٢
- خليل سحر، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥ (الواقع والمستقبل)، بغداد، ٢٠١٤
- خالد حميد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بيروت، ٢٠١٢

- دسوقي رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، دار المعارف ، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٦
- دليل مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١١/ www.parliament.iq/
- ذنون فواز، هيكلية النظام السياسي في الاردن ، مجلة دراسات اقليمية، مركز الدراسات الاقليمية، جامعة الموصل، العراق، العدد ٨، ٢٠٠٧
- ربيع عمرو، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية (دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري)، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢
- رافع شبر، الوظيفة التشريعية الاتحادي في الدولة الاتحادية، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد ٣، ٢٠١١
- رافت وحيد، ابراهيم وايت، القانون الدستوري، القاهرة، مصر، ١٩٣٧
- سعيد حسن، اشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، العراق، ٢٠١٠
- سلام ايهاب، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، مصر، ١٩٨٣
- سلومي فاطمة، الانتخابات العراقية ٢٠٠٣-٢٠١٠، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العراق، العدد ٤٠، ٢٠١٢
- سلامة احمد، دروس في المدخل لدراسة القانون، دار التعاون الجمعية التعاونية للطبع والنشر، القاهرة، مصر، ١٩٧٥
- سمير سلمان، الصلاحيات البرلمانية في دستور ٢٠٠٥ العراقي، المجلة السياسية والدولية ، الجامعة المستنصرية، العراق، العدد ٢١، ٢٠١٢
- شطناوي فيصل، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني خلال الفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩)، مجلة جامعة النجاح (العلوم الانسانية)، الاردن، العدد ٢٥، ٢٠١١
- شطناوي فيصل، النظام الدستوري الاردني ، مطابع الدستور التجارية، عمان، الاردن، ط١، ٢٠٠٣
- شيحا ابراهيم، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة، الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف للتوزيع، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٦
- شيحا ابراهيم، عبد الوهاب رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، ١٩٩٨

- شريف نجلاء، أزمة الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، العراق، ٢٠١٢
- شباط يوسف، المالية العامة والتشريع المالي، دمشق، سوريا، ٢٠٠٢
- صالح بشرى، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق بعد ٢٠٠٣، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهريين، العراق، ٢٠١٢
- صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، القاهرة، ١٩٤٩
- صالح جواد، الانظمة السياسية، بغداد، ١٩٩٠
- صادق حازم، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٩
- صالح سرهناك، مقومات الدستور الديمقراطي واليات المدافعة عنه، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة صلاح الدين، العراق، ٢٠٠٧
- صبري السيد، الوزير الاول، مكتبة عبدالله وهبه المطبعة العالمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٤٩
- طربوش قائد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط١، ١٩٩٥
- علي تغريد، دراسة عن التحقيق البرلماني في مجلس النواب العراقي، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العراق، العدد ١٩، ٢٠١٢
- عبد الواحد فاطمة الزهراء، مبدأ توازن السلطات في النظام البرلماني، رسالة ماجستير غير منشورة، بغداد، العراق، ٢٠١٤
- علبى عاطف، المنهج المقارن مع دراسات تطبيقية، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦
- عبد الوهاب محمد، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ١٩٩٣
- عبد الحميد خليل، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠
- عجيلة عاصم، عبد الوهاب محمد، النظم السياسية، الطبعة الرابعة، اليمن، ١٩٩٨
- علي مجيد، دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في جمهورية العراق بعد ٢٠٠٣ دراسة في المعوقات، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهريين، بغداد، ٢٠١٣
- عبد الرحمن مرید، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٦

- عكور محمد، العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الاردني (١٩٨٩-١٩٩٧)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، المفرق، الاردن، ٢٠٠٠
- علي تغريد، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة دراسة في السؤال البرلماني، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق، العدد ١٠، ٢٠١٠
- عبد الزهرة اثير، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار ومكتبة البصائر، بيروت، لبنان، ط١، ٢٠١١
- علي سعيد، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصر، دار الكتاب الحديث، مصر، ٢٠٠٧
- عبد الله حكمت، النظام الدستوري الاردني (١٩٢١-١٩٩١)، مؤسسة باكير للدراسات الثقافية، الزرقاء، الاردن، ط١، ١٩٩٢
- عبيد قاسم، التمثيل البرلماني في العراق ، مجلة قضايا سياسية، جامعة النهريين، العراق، العدد ١٧، ٢٠٠٩
- عبد الصادق سامي، اصول الممارسة البرلمانية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، ١٩٨٢
- عباس ضياء، النظام السياسي العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، العراق، ٢٠١١
- عبد الجبار فالح، الدولة والمجتمع المدني والتحول الديمقراطي في العراق ، مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية ، سلسلة المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، القاهرة، ١٩٩٥
- عصفور سعد، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ١٩٨٠
- عبد العزيز علا، دور رئيس الدولة في اختيار مجلس الوزراء وانهاء ولايته في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة جامعة الكوفة، العراق، العدد ١٩، ٢٠١٤
- عزيز فراس، الخيار الديمقراطي في العراق مابين الرؤية الامريكية والرؤية الوطنية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٨
- غنايم مدحت، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني، القاهرة، مصر، ٢٠١١
- غالي بطرس، خيرى عيسى محمود، المدخل في علم السياسة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، مصر، ط٧، ١٩٨٤

- فواز علي، فنطازيا الدولة، سلسلة الموسوعة الثقافية، دار الشؤون الثقافية، بغداد، العراق، العدد ٥٧، ٢٠٠٨
- قنديل سعد، دليل الانتخابات العراقية (الائتلاف العراقي الموحد)، بغداد، العراق، ٢٠٠٨
- كيتل رايموند، العلوم السياسية، ترجمة: محمد فاضل، مكتبة النهضة، بغداد، ١٩٦٣
- كايد عزيز، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، هيئة رام الله للنشر والطبع، ٢٠٠١
- كنعان نواف، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة، مجلة دراسات الجامعة الاردنية، الاردن، العدد ٢، ١٩٩٥
- كاظم ساجد، وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، العراق، ١٩٩٢
- ليلة محمد، شرح القانون الدستوري ،دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، ١٩٥٢
- ليلة محمد، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، ١٩٧١
- مسلم حسين، واقع العلاقة بين سلطات النظام السياسي الاردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٤
- متولي عبد الحميد، الوجيز في النظريات والانظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار المعارف للنشر والتوزيع، مصر، ط١، ١٩٨٥
- مجيد جتو، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية واشكالياتها، المكتب الجامعي الحديث، العراق، ٢٠١٢
- موسى سليمان، الماضي منيب، تاريخ الاردن في القرن العشرين، مكتبة المحتسب، عمان، الاردن، ط٢، ١٩٨٨
- مهدي عبير، الانتخابات البرلمانية في العراق بين عامين ٢٠٠٥-٢٠١٠، وحدة البحوث والدراسات السياسية، بغداد، العراق، ٢٠١٠
- مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النواب ، العراق، ٢٠١١
- مجلس النواب ،دائرة البحوث، معايير تقييم اداء مجلس النواب العراقي، ٢٠١٤
- مركز مدارك للبحوث والدراسات ، العراق، ٢٠٠٤
- www.madarik.net

- مرصد البرلمان الاردني، ٢٠٠٩
- www.jpm.jo/index.phptype
- مركز القدس للدراسات السياسية. ٢٠١٢
- www.alqudscenter.org/ar/activities/view/5066
- موقع مجلس النواب الاردني، ٢٠٠٩
- www.representatives.jo
- محمد نويري، تحليل النظام السياسي عند دافيد ايستون، ٢٠٠٩
- www.m.ahewar.org
- نوح مهند، السلطة التشريعية، ٢٠١٢/١٢/٣١
- www.startimes.com/f.aspx?t=31912143
- ناصف عبد الله، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٨١
- نصار جابر، الاداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٩
- نعيمة الدويك، الدور الرقابي لمجلس النواب الرابع عشر واثره على الاداء الحكومي في الاردن (٢٠٠٣-٢٠٠٦)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، المفرق، الاردن، ٢٠٠٧
- نجيب سحر، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١
- هرميه غي، قاموس علم السياسية والمؤسسات السياسية، ترجمة: اللمع هيثم، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط٣، ٢٠٠٤
- وسيم الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظامين البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط١، ٢٠٠٨
- يحيى صادق، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٨
- يعقوب محمد، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسي الاردني واللبناني، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، الاردن، ط١، ٢٠٠٤

ثالثاً: المراجع الاجنبية

- Jennings Sirlvor,The law of the consitution E.L.B.S fifth ed,London,1979
- Duverger Maurice,in stitutions politique et Droit Constitutionnen,Paris,1955
- Harris Joseph, Cogressiounal control of Admininstration,washington,1964
- Philips, positional and administrative law,Landon,1967
- Burdeau George, Droit constitutional et institutions politiaies,Paris,1980
- Bernard Chanteboout,Driot constitutionnel et science plitique 8 edition,Paris,1989
- Michel Ameller,parlements, Paries, 1966
- Coldsuorthy Jeffrey,The soverelanty of parliament, Qxford,1999

الملخص باللغة الانكليزية

**The Supervisory Role of Parliament Upon Executive Authority Acts
Comparative Study Iraq_ Jordan(2003-2014)**

By

Karrar sabah Abdulwahid

Supervisor

Dr.Mohammed Ahmed Almogdad

Abstract

The study addressed the entitled " the parliamentary oversight role on executive power: a comparative study (Iraq-Jordan) for the period from 2003/2014, in order to identify the institutional structure of the State legislatures, and the effectiveness of the use of parliamentary oversight of the Executive Branch, and performance monitoring, and knowledge of the most important obstacles faced by parliamentary oversight in Iraq and Jordan during the study period.

The study highlights the importance of the procedures and methods that used by the legislative power (Parliament) to control the work of the Executive in General and in Iraq and Jordan on particular to push for the activation of the frameworks and procedures used by parliaments for oversight of the Executive .

The study is based on the main hypothesis was that: there is a correlation between the role of parliamentary oversight on the Executive power and the

nature of the political regime in Iraq and Jordan. The researcher used (comparative method) in the study and analysis of the similarities and differences between the two parliamentary groups in both Iraq and Jordan.

The results show that the Iraqi Parliament was not able to use the means of parliamentary oversight because the nature of the political system and the composition of the council partisan and sectarian and also the circumstances that accompanied the process of change experienced by Iraq.

In Jordanian Parliament despite the overlapping of powers between the legislative and Executive authority and try Executive direct and indirect impact on the role of the legislature, but it was able to use the tools of political oversight to rein the executive authority and questioned it. And depending of legislative and oversight role and try to give a State of balance between the two authorities.

The study recommended by overcoming the sectarian and nationalist in the formation of the parliamentary blocs to devastating effects and off to the essence of the task undertaken by Parliament. it has led to the absence the role of the opposition, which is a cornerstone of successful political system in Iraq, and reconsidering in the constitutional provisions governing the relationship between the legislative and executive authority to achieve the balance between them and ensures stability in Jordan