

التنظيم الدستوري لعلاقة الحكومة بمجلس النواب

من المعلوم أن الديمقراطية النيابية هي المرحلة التي تبنى بها العراق بعد عام 2003 وفقاً لدستوره الدائم لسنة 2005

وعليه فإن الأساس التي تقوم عليه المرحلة الجديدة هو وجود برلمان تنبثق منه حكومة ائتلافية وكما وقفنا على حيثياتها وتنظيمها الدستوري في الفصل السابق. وانطلاقاً مما سبق فإن عمل الحكومة بشقيها رئيس الجمهورية والوزارة يخضع الى عدة قيود متمثلة بسمات التوازن وهي سلاح الرقابة لكل سلطة تجاه الاخرى تستخدم لدى انحراف اي من السلطتين عن مقتضيات النظام البرلماني ، مع العرض بوجود سمة أخرى متمثلة بمظاهر التعاون ما بين السلطتين ، وهذا لأجل ان يسير النظام السياسي باتساق و اضطراد، وهو ما يسمى بمبدأ الفصل المرن والتعاون بين السلطات .

وتماشياً مع ما تم ذكره يفترض من السمات الممنوحة والقائم عليها النظام البرلماني أن تخلق نوعاً من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية دون ان تميل كفة سلطة على حساب الأخرى.

ولابد لنا أن نذكر ان موطن النظام البريطاني القائم على نظام الاغلبية ، ووفقاً للواقع فإنه يمنح الملك صلاحيات واسعة تؤهله لأخذ الدور المهم تجاه البرلمان ، كما وتعطيه الهيمنة على حساب السلطة التشريعية والذي يُعده البعض انحرافاً عن قاعدة التوازن.

ولا يفوتنا أن ننوه في معرض حديثنا هذا ان الأنظمة الأخرى لا يعني انها لا تأخذ بقاعدة الفصل بين السلطات او انعدام قاعدة التوازن فهذا الامر غير صحيح البتة ، ويتجلى ذلك ان النظام الرئاسي يقوم على أساس الفصل بين السلطات الثلاث ، وكما انه في الوقت ذاته يمنح نوع من التوازن وان كان بصورة اقل من الانظمة الاخرى ، ومرجع ذلك الى ان تطور الحياة السياسية التي يصعب معها الاستمرار بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات ، كما في الولايات المتحدة الاميركية في دستورها لعام ١٧٨٧ م .

اما النظام المختلط هو الآخر يمزج بين النظام الرئاسي والبرلماني فهو ايضا يقوم على وفق مبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، كما في فرنسا وفقاً لدستور الجمهورية الخامسة.

ولكي لا نستغرق بالحديث عن الانظمة الاخرى ، لابد لنا من إبراز السمات الاساسية التي يقوم عليها النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٥ بخصوص تنظيم علاقة الحكومة

بالبرلمان ، فهو من جانب يمنح الحكومة مظاهر تدخل بالاختصاص الاصيل للبرلمان ويمنحه اختصاصا تشريعياً ، اذ يُعد هذا الاختصاص من الضرورات كون المهمات الملقاة على الحكومة تؤهلها لتضطلع بالدور الاساسي في اعداد مشروعات القوانين،

- كما أن الدستور قد منحها حق الحضور في جلسات البرلمان ولكن في حالات معينة ، ولا ننسى ان الاولويات تدفع احياناً الى طلب مجلس النواب للانعقاد في حالات الضرورة ، حيث لم يغيب عن بال المشرع اعطاء دور للسلطة التنفيذية لبحث هذه الاولويات في جلسات طارئة ، بيد ان كل هذه السمات الممنوحة للوزارة لا يجعلها في حل عن البرلمان ليمارس اختصاصه الرقابي تجاهها ، وتلافياً لانحراف السلطة أوجد النظام البرلماني عدة ادوات للرقابة يمارسها البرلمان متى ما انحرفت الوزارة عن مسارها او احد اعضائها وأشدها سحب الثقة، كونها مسؤولة بالتضامن امام البرلمان وهو ما أخذ به الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، الا أن رقابة البرلمان غير مطلقة ، الامر الذي يفترض به ان يُوجد نوع من التوازن كي لا تكون الوزارة أسيرة لاستحواذ البرلمان ، وبناءً على ذلك منح النظام البرلماني الوزارة الحق في حل البرلمان لدى انحرافه هو الآخر عن مساره كونه دليل الأمة وممثل عنها ، إلا ان المشرع الدستوري العراقي قد ثلم هذا الاختصاص من الوزارة وقيدھا.

المبحث الأول

وسائل التأثير المتبادلة بين الوزارة ومجلس النواب في نظام التوافق السياسي

يقرر مبدأ الفصل المرن بين السلطات نوع من التعاون ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ونتيجة لذلك فأن سمة التعاون تُترجم بشكل مشاركة كلا من السلطتين بأعمال الأخرى ، وطبقاً لذلك فأن لهذا التعاون مسوغاته من جانب المسؤوليات الواسعة المناطة للوزارة في تنفيذ السياسة العامة ، حيث تكون مسؤولية امام البرلمان لتنفيذها

وعليه فمن أهم مظاهر المشاركة مع البرلمان، هي الوظيفة التشريعية من خلال قيام الدساتير بمنح الحكومة اختصاص حصري بتقديم مشروعات القوانين ، كما يلاحظ ان غالبية القوانين التي تُشرع بمبادرة حكومية ، على العكس من اختصاص اقتراح القوانين والتي تكون على الاغلب بمبادرة من البرلمان ، وهو ما نص عليه الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٦٠) منه.

- وتجدر الإشارة الى ان بعض الدساتير تجيز الجمع بين عضويتي البرلمان والوزارة ، وهو ما يؤهل الاخيرة الى الحضور في جلسات المجلس ، الا ان هذه القاعدة غير ثابتة ، حيث انها تتميز بالمد والجزر طبقاً لدساتير الدول ، حيث أخذ المشرع الدستوري العراقي بالجانب الضيق من حيث اشتراطه عدم الجمع بين عضوية البرلمان واي منصب آخر ، ولا مناص من القول ان هذه المناصب تشمل عضوية الوزارة ، من زاوية أخرى حدد الدستور حالات الحضور في المجلس للضرورات التي تطلب من الوزارة لغرض إبداء الرأي بشأن مسألة تتعلق بسياساتها.

وينبغي لنا ان نذكر ان من السمات المهمة المتعلقة بدور مشاركة السلطة التنفيذية والتشريعية في اعمالها ، هي دعوة البرلمان للانعقاد الاستثنائي وفقاً للضرورات والظروف التي تدعو له .

ومما سبق سيتم إلقاء الضوء على أهم سمات التعاون بين الحكومة والبرلمان في هذا المبحث والذي سيقسم الى ثلاث مطالب ، الاول منه تحت عنوان (حق الحضور في جلسات البرلمان) والمطلب الثاني سنقف على الاختصاصات التشريعية الممنوحة للحكومة وعنوانه (المشاركة في اعمال البرلمان) والمطلب الثالث سيكون بعنوان (حق دعوة المجلس للانعقاد)

المطلب الأول

حق الحضور في جلسات البرلمان

كما اسلفنا ان النظام البرلماني التي تنبثق منه حكومات على وفق الاغلبية او الائتلافية على حد سواء تقوم على فلسفة التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ،ومن هذه الصور هي حق الحضور في جلسات البرلمان.

وحيث أن بعض الدساتير تتيح في دستورها ان يكون الوزراء جزء من البرلمان ،بمعنى اخر ان يكون اعضاء الوزارة هم من داخل البرلمان .

ففي الدستور الكويتي الذي ينص على إن اعضاء الوزارة هم اعضاء ايضاً في البرلمان كما يعد الاعضاء غير المنتخبين في مجلس الامة اعضاء فيه بحكم الوظائف التي يؤديها ،وعليه فأن حضور اعضاء الوزارة في جلسات مجلس الامة الكويتي هو أحد الشروط

الاساسية لانعقاد المجلس وبالتالي ممارسة الحقوق الممنوحة لأعضاء مجلس الامة الا ما استثنى منها بنص خاص وهو بالتأكيد يكون وفقاً للحدود المرسومة للنظام البرلماني التي يقيد بها الوزارة مثل منعها من الاشتراك في التصويت الخاص بإسقاط الثقة عن بعض اعضاء الوزارة ،ومن جانب آخر فهو يمنحها امتيازات او حقوق اخرى تتمثل في الدفاع عن اعمال الوزارة امام المجلس وهي بذلك تمثل صورة من صور التضامن الوزاري

ومما تجدر الاشارة اليه ان الوزارة كما لها الحق في الدفاع عن سياستها امام مجلس الامة ،فلها ان تطلب الاستماع اليها من قبل مجلس الامة ولها ان تستعين باحد كبار الموظفين لدى مناقشة أمر يخص وزارة ما، كما ان حق الوزارة ينصرف الى القاء بيانات امام المجلس ايضاً .

ومما تقدم نرى ان المشرع الكويتي قد اعطى للوزارة مجالاً واسعاً تمارسه مع البرلمان ،وعلى غرار ذلك تتجه بعض الانظمة الى منح الوزارة مجالاً اوسع مما ذكر آنفاً ، ففي بريطانيا ذات نظام الأغلبية تلعب السلطة التنفيذية دوراً مؤثراً على عمل البرلمان من خلال التحكم في جدول الاعمال الذي تضعه السلطة التشريعية ، فهي المعنية بإعداده كما انها في الوقت ذاته تحدد القوانين التي سيتم عرضها على البرلمان وهذا مرجعه إنها تتحكم في وظائف البرلمان

بيد ان هذا التحكم يعود الى عرف النظام البرلماني البريطاني الذي يجمع بين عضويتي البرلمان والوزارة على حد سواء ،وتماشياً مع ما سبق يرى البعض ان هذا الامر وإن كان يشكل مظهراً من مظاهر التعاون بين الوزارة والبرلمان ،الا انه في الوقت ذاته يؤثر سلباً على استقلالية وعمل البرلمان ، على وجه الخصوص امتلاك الوزارة للأغلبية في البرلمان والممثل بمجلس العموم البريطاني.

واتساقاً مع ما سبق ، لم يختلف المشرع الدستوري الفرنسي في مماهة المشرع البريطاني من حيث منح صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية قبل البرلمان إذ اجازت المادة ٤٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ م للحكومة ان تحضر في جلسات البرلمان وتحدد جدول اعماله في عرض الموضوعات الاساسية للمناقشة وإعطاء الاولوية لمناقشتها ، وعليه يرى البعض ان هذا الامر يهدف الى تدعيم نفوذ الحكومة تجاه البرلمان وبطبيعة الحال فهو يمثل انعكاساً لفلسفة دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة .

ومما تجدر الاشارة اليه الى ان البرلمان الفرنسي والمتكون من مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية لا يمكنه إدراج مناقشة في جدول جلسة البرلمان ما لم يتم الاتفاق مع الحكومة بذلك

، وبخلافه فلأخيرة اللجوء الى المجلس الدستوري ،والذي يقتضي حتماً بعدم احقية البرلمان لإدراج أي موضوع غير متفق عليه مع الحكومة ولاسيما ان الدستور قد نص على ذلك ،مع العرض بترجيحه مبدأ سمو الدستور في حال معارضته مع قانون او نظام معين .

وعموماً فإن الدور المهيمن للحكومة على البرلمان قد تراجع بعد إجراء عدة تعديلات على دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨ وذلك عام ٢٠٠٨ ، حيث اشارت الفقرة (١) من المادة (٤٨) من الدستور اعلاه الى ضبط جدول الاعمال يكون من قبل المجلسين المكونين للبرلمان مع منح مدة اسبوعين للحكومة من ضمن اربعة اسابيع لغرض مناقشة الموضوعات المهمة وحسب الاولوية التي تضعها الحكومة في جدول الاعمال ، وجدير بالذكر ان هذا التعديل جاء ليخفف حدة دور الحكومة في إعداد جدول البرلمان باعتباره اختصاصاً أصيلاً ، كما في الوقت ذاته فهو يُفعل دور المعارضة من خلال تخصيص يوم في جدول الاعمال للمعارضة من الاقليات او المجموعات الاخرى

ويُذكر أن من أهم هذه الموضوعات هي مشروعات قوانين تنظيم تمويل الضمان الاجتماعي والقوانين المالية .

- وفي العراق ووفقاً للقانون الاساسي لعام ١٩٢٥ ، والذي يتفق الى حد ما مع النظام البرلماني البريطاني ، . إذ سمح المشرع الدستوري الجمع بين عضويتي الحكومة والبرلمان ،وعلى غرار ه ذهب المشرع الى استبعاد الوزير الذي مضت ستة أشهر على عضويته في الحكومة كوزير دون ان يُنتخب نائباً او عضواً في مجلس الاعيان .

ويذهب البعض الى ان الجمع بين عضويتي الحكومة والبرلمان يعزز من العمل الرقابي بشرط وجود الانسجام والتوافق بين السلطتين ، كما انها في الوقت ذاته تقوي من دعائم الحكومة كونها مستندة الى ثقة البرلمان .

وتماشياً مع ما سبق ،يرى الباحث أن الجمع بين وظيفة البرلمان والحكومة في الوقت ذاته لا يعزز الرقابة ، بل على العكس من ذلك ،كون الوزير عضو في البرلمان ، وبالتالي فإن فكرة محاسبته أمراً مستبعداً مما يخلق رقابة ضعيفة من قبل البرلمان، وهذا يتجلى واضحاً في الواقع السياسي وفقاً للقانون الاساسي لعام ١٩٢٥ والذي يعكس هيمنة الوزارة على البرلمان

أما في الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ ، ومن خلال استقراء نصوصه ، فلم نجد ما يشير الى حضور رئيس الوزراء واعضائه في جلسات البرلمان ، بيد ان الدستور قد اشار الى عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وأي منصب او عمل آخر وهو ما ذكرناه مسبقاً.

ويرى الباحث بأن المشرع الدستوري العراقي قد خالف بعض الانظمة السياسية البرلمانية والتي تجيز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة ، كما انها في الوقت ذاته قد رجحت كفة الوزارة من خلال الاشتراك في إعداد جدول اعمال الجلسة للبرلمان او الانفراد به دونه

وبطبيعة الحال فإن المشرع العادي وللضرورات التي يراها مناسبة لم يغرب عن باله تحديد الحالات التي تجيز لأعضاء الوزارة الحضور في جلسات البرلمان وحسناً فعل في هذا الاتجاه ، اذ يرى الباحث ان عملية ممارسة السلطة بين الوزارة والبرلمان هي عملية تكميلية وهذا يعني بعدم امكانية الوزارة ممارستها دون وجود علامة تعاون مع البرلمان ، كما ان الاخير لا يستطيع ان يمارس سلطته دون وجود الوزارة ولا سيما ان الاساس الذي يقوم عليه النظام البرلماني هو وجود قاعدة توازن واتساق بين السلطتين .

واستناداً الى ما سبق حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الحالات الخاصة بحضور مجلس الوزراء جلسات البرلمان وذلك بناءً على طلب احد اعضاء مجلس الوزارة ، وبموافقة هيئة الرئاسة في الاشتراك بجلسات البرلمان لموضوع يخص وزارته او الشؤون الاخرى المتعلقة بالوزارة ككل، كما له أن يصطحب كبار موظفي الوزارة للاشتراك في المناقشات .

ومما تجدر الاشارة اليه ان حديث احد اعضاء الوزارة محدد بمدة زمنية من قبل رئيس البرلمان ، حيث لا يجوز له ان يتجاوز هذه المدة ، كما في الوقت ذاته لا يمكن له ان يتحدث في نفس الموضوع مرتين ، الا في حال أجاز رئيس البرلمان او من ينوبه بذلك، وبعبسه فان لرئيس الجلسة ان يلفته بداعي عدم الالتزام و احكام النظام الداخلي لمجلس النواب .

وعموماً فإن المشرع العادي وإن كان قد قيد حضور اعضاء الوزارة في البرلمان ، لكن هذا لا يعني ان الوزارة لا تمارس مظهراً مهماً من مظاهر التعاون بالاشتراك مع البرلمان الا وهي الاختصاصات التشريعية