

المطلب الثاني حق المشاركة في أعمال البرلمان

مما لا شك فيه ان اهم مظاهر تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية هي الاختصاصات التشريعية، وهذا من البديهيات كون الحكومة هي القائمة على تنفيذ السياسة العامة للدولة وبالتالي فإن هذا الدور الحساس يؤهلها لمعرفة الاولويات والقوانين المهمة التي تحتاج الى عرضها على البرلمان لتسريعها لضمان سير المرافق العامة للدولة بانتظام .

واستناداً الى ما سبق يذهب الدستور اللبناني الى منح رئيس الجمهورية حق اقتراح القانون وهذا ما قبل التعديل الدستوري الذي طرأ على الدستور بعد تعديل الطائف عام ١٩٩٠ م ، إذ أصبح بعد التعديل حق اقتراح القوانين من قبل شقي السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

كما اعتبر الدستور اللبناني ان التشريع يعتبر نافذاً لدى مصادقة البرلمان عليه ، وبموجب ذلك يرى البعض ان هذه الصلاحية الممنوحة للحكومة ليست بتشريعية وفق المعنى العام الدقيق وانما تنصرف الى اختصاص اجرائي

ولا يفوتنا ان ننوه في معرض حديثنا هذا ان الدستور اللبناني الذي يسير على وفق نظام التوافق السياسي قد منح الحكومة التنفيذية اصدار اللوائح الإدارية، إذ نص على " يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية خلال شهر بعد احالتها للحكومة ويطلب نشرها، وهو يصدر المراسيم ويطلب نشرها، وله حق الطلب الى مجلس الوزراء اعادة النظر في اي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية، واذا اصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ او انقضت المهلة دون اصدار المرسوم او اعادته يعد القرار او المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره "

وفي العراق فقد نص الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ على اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، اما النظام الداخلي لمجلس الوزراء فقد نص على صلاحية المجلس بإصدار الانظمة والقرارات والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين، علاوة على ذلك اكد النظام الداخلي متابعة حسن تطبيق التشريعات وإصدار القرارات اللازمة لتنفيذها، وبالإضافة الى البت في مشروعية التعليمات والانظمة الداخلية التي يصدرها الوزير المختص والتي يبدي مجلس الدولة التحفظ على إصدارها.

يتضح من النصوص اعلاه ان الصلاحيات التي منحت لمجلس الوزراء هي اصدار الأنظمة التنفيذية والتي تهدف الى وضع القانون موضع التطبيق وتسهيل تطبيقه، وهذا لا يعني ان لها الحق في تعطيلها او تعديلها .

ويلاحظ ان المشرع يمنح مجلس الوزراء حق اصدار الانظمة المستقلة والتي أوكل لمجلس النواب اصدارها بقانون ،

اما الانواع الاخرى من الانظمة فلم يتطرق اليها المشرع، ويرى البعض ان إغفال الدستور اصدار هذه الانظمة سيقوض من مكانة الوزارة ويضعفها

بينما يذهب جانب من بعض الفقه الى أحقية مجلس الوزراء بإصدار الانظمة المستقلة ولكن في حالات استثنائية، فتمثل الحالة الاولى تطبيق نص المادة (١٤٠) من (الدستور المرحلة من -قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وفقاً للمادة (٥٨) والتي تتعلق بأزمة كركوك من اجل تطبيع الوضع واجراء الاحصاء السكاني لها ومن ثم مرحلة الإستفتاء، إذ ان الدستور منح الصلاحيات المنصوص عليها في قانون ادارة الدولة العراقية الى الحكومة المنتخبة وفقاً للدستور الدائم، وبطبيعة الحال فأن من ضمن هذه الصلاحيات هي اصدار الانظمة المستقلة وحسب المقتضيات والحاجة، ومن زاوية اخرى فأن للوزارة تعديل الانظمة المستقلة السابقة ما قبل عام ٢٠٠٣ حتى عام (٢٠٠٥).

ومن الجدير بالذكر ان الانظمة التي تصدر من الوزارة، فأن الوزير هو المختص بإعدادها والتوقيع عليها، اما الانظمة الصادرة من مجلس الوزراء، فأن رئيس الوزراء هو المختص بالتوقيع كونها تتعلق بسياسة الوزارة ككل

وتماشياً مع ما تم ذكره، وبهدف تسيير مهمة الوزارة ، فان للمجلس اصدار التعليمات. بعد ان تتم مناقشتها في جلسات المجلس ويتم توقيعها من قبل الوزير المختص لدى نشرها في الجريدة الرسمية، مع العرض ومما لاشك فيه ان احد الصلاحيات المهمة هي اقتراح القوانين وينصب الاقتراح على مشروعات القوانين والتي تعرض على البرلمان للمصادقة عليها، ويتم ذلك من خلال دراستها من قبل اللجان المختصة قبل عرضها على المجلس للتصويت، وبالتالي لمجلس النواب الموافقة او الرفض او التعديل لهذه المشروعات

وتذهب المحكمة الاتحادية العليا الى التفرقة ما بين مقترح القانون ومشروع القانون، وذلك بموجب قراراتها المرقمين (٤٣/ اتحادية/ ٢٠١٠) في ٢٠١٠/٧/١٢ و(٤٤ / اتحادية / ٢٠١٠) في ٢٠١٠/٧/١٢ حيث لم تعترف بمقترحات القانون بوصفها مسودات ، مستندة الى اعتبارها فاقدة للقيمة التشريعية، كونها مجرد فكرة، على العكس من مشروعات القوانين والتي تعتبر صالحة للتشريع، كما انها وجدت بأن المقترح يتحول الى مشروع حتى يكون صالحاً للنظر به بوصفه مسودة قانون،

وعليه فقد قضت المحكمة بالغاء قانونين وهما (قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية وقانون الغاء وزارة البلديات والاشغال العامة) بناءً على الطعن المقدم من قبل الامانة العامة لمجلس الوزراء المتضمن عدم مشروعية اصدار القوانين بناءً على مقترحات، كما في الوقت نفسه فان السلطة التنفيذية هي المختصة حصرياً بإعداد مشروع القانون، وبالتالي فليس من حق البرلمان تقديم مشروعات القوانين كون الاخيرة تتعلق بالتزامات قد تكون مالية او دولية من اختصاص السلطة التنفيذية حصراً

وقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا هذا الاتجاه لأكثر من مرة بخصوص قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء بموجب قرارها المرقم(٤٨/اتحادية/ ٢٠١٢) في ٢٥/٢/٢٠١٣، حيث تم الطعن بالقانون رقم (٢٧ لسنة ٢٠١١) الخاص برواتب ومخصصات مجلس الوزراء المتضمن تخفيض رواتب ومخصصات السفراء والوزراء والدرجات العليا بنسبة تزيد (٥٠%) ، وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية القانون كونه قُدم بوصفه مقترحاً من قبل اللجان المختصة في مجلس النواب وتم على هذا الأساس تشريعه دون الرجوع الى صاحبة الاختصاص الاصيل (السلطة التنفيذية) ، لتقديمه كمشروع قانون ، علماً ان مجلس الوزراء قد قُدم مشروع قانون يعالج رواتب السلطات الثلاثة ولم يتم تشريعه

وتجدر الاشارة الى ان الدستور من خلال استقرائه قد منح البرلمان صلاحية اقتراح القوانين ألا ان الآلية تكون بإرسال المقترح الى مجلس الوزراء لغرض تقديمه بوصفها مشروع) وهو ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد(٢١ / اتحادية / اعلام ٢٠١٥) وموحدتها (٢٩/اتحادية / اعلام ٢٠١٥) في ١٤/٤/٢٠١٥، والمتضمن تشريع قانون رقم (٦ لسنة ٢٠٠٦) الخاص باستبدال أعضاء مجلس النواب بتاريخ ١١/٧/٢٠٠٦ أ[حيث ان القانون المذكور لم يتم تشريعه وفق الدستور كونه قُدم للمجلس بوصفه مقترح قانون وحسب نص المادة (٦٠/ثانياً) من الدستور وكما معروف ان الدستور قد حصر تقديم مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية ، وعليه لم يتم ارسال المقترح الى الحكومة لغرض تنظيمه كمشروع قانون ، علماً ان مجلس النواب قد استند على نص المادة (٤٩ /خامساً) القاضية بإصدار قانون لمعالجة حالات استبدال الاعضاء،

وعليه ذهبت المحكمة الى عدم دستورية قانون استبدال اعضاء مجلس النواب ، وذلك لإصداره خلافاً للشكليات المرسومة في الدستور ، كما أن المحكمة قد استندت في قرارها هذا الى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام السياسي العراقي يتيح قدراً من الحرية للسلطات الثلاث لممارسة مهامها دون تدخل السلطات الأخرى

ولا مناص من القول ان عملية تشريع القوانين وان كانت من اختصاص السلطة التشريعية الا انها عملية متسلسلة ما بين السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس مجلس الوزراء ، ورئيس الجمهورية ، ومجلس النواب ، مع العرض بوجود المحكمة الاتحادية العليا لتمارس دورها بحالة وجود خرق ما، ووفقا للمعطيات القانونية ، فإن الموافقة على مشروعات القوانين تتطلب اجراءات معينة من قبل البرلمان قبل التصديق عليها ، اذ انها تنظم ابتداءً في جدول الاعمال بعد دراستها من قبل اللجان المختصة ، وذلك بطرف يومين على الاقل قبل مناقشتها في جلسة البرلمان كما يتم التداول بشأن مشروعات القوانين من خلال قراءة المشروع قراءة اولى وقراءة ثانية بعد يومين من القراءة الاولى على الاقل ، وبعد النظر بكافة المقترحات لتعديله ، وعموما لا يجوز التصويت عليه قبل مضي مدة أربعة ايام من هذه الإجراءات بأقل تقدير ، وعليه فإن البرلمان يصادق على مشروعات القوانين بالأغلبية البسيطة ، علما ان انعقاد المجلس يكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وفقا لإحكام الدستور الدائم وكما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب في المادتين (٢٣ و ٢٤). وتماشياً مع ما تم ذكره فإن اهم المشاريع والمهام التي تضطلع الوزارة بتقديم مشروعها هو قانون الموازنة العامة للدولة

ومما سبق وبسبب اعتناق مبدأ التوافق الذي نتج عنه تجاذبات سياسية ادت الى عدم الوصول الى التوافقات المطلوبة في امور الدولة كافة ومنها الاقتصادية، اثرت بشكل كبير في اقرار الموازنات كما حدث في عام ٢٠١٤ والأعوام ٢٠١٩ و ٢٠٢٠ و ٢٠٢٢، وهذه الاسباب توعز

اما للخلافات بين الحكومة الاتحادية واقلية كردستان حول الكميات المصدرة للنفط من الاقليم، أو الى عامل اعتماد العراق على إيرادات النفط بصورة اساسية كونها غير مستقرة ومعرضة لتقلبات السوق وكلما تغيرت اسعار النفط يتم اعادة النظر في تقديرات الموازنة العامة وتعاد من قبل البرلمان للوزارة لإعادة النظر فيها، كما ان بطء الاجراءات لدى الوزارة في اعداد مشروع الموازنة وكثرة المناقشات والاعتراضات من قبل البرلمان على زيادة النفقات، ومن ثم اعادة المشروع للوزارة لإجراء هذه التعديلات ومناقشتها من جديد من قبل اللجان المختصة في مجلس النواب مما يؤخر اقرارها عدة اشهر وبالتالي فوات الوقت المحدد لإقرارها، ونتيجة لما سبق فإن لذلك اثره الكبير على الاقتصاد العراقي من ناحية وعلى الخطط الخاصة بالتنمية الاقتصادية، وبقاء اموال غير مستغلة للمصلحة العامة من موازنات سابقة، وبالتالي الاثر الكبير على حالة السوق والنشاط الاقتصادي ككل.

ومن الامثلة في هذا الصدد تأخير موازنة ٢٠١٤ إذ وصلت من الوزارة الى مجلس النواب في كانون الثاني من العام المذكور اما ملحقها في شهر اذار، وفقا للسياقات كان من المفترض ان تصل الموازنة الى البرلمان في شهر تشرين الثاني من كل عام، مما جعل البرلمان في ضغط ووضع حرج

وعطفا على ما سبق ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (١٩) وموحدتها ٣٤/ اتحادية/ ٢٠١٥) في ٢٠١٥/٧/٦ ، المتضمن المصادقة على قانون الموازنة العامة ونشره في الجريدة الرسمية بالقانون رقم (٢ لسنة ٢٠١٥) بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٦ ، وبموجب القانون المذكور تم اضافة مواد لم تكن مدرجة في مشروع القانون لدى تقديمه من قبل السلطة التنفيذية ، مما شكل هذا الامر مخالفة دستورية وفقا لاحكام المادة (٦٠) من الدستور الدائم التي حصرت تقديم مشروعات القوانين من السلطة التنفيذية ، بيد ان قرار المحكمة الاتحادية رقم(٢٥/اتحادية/٢٠١٢) في ٢٠١٢/١٠/٢٢ ، قضى بعدم أحقية البرلمان إجراء اي تعديل جوهري في مشروع الموازنة الاتحادية الذي قدمته السلطة التنفيذية ، وانطلاقا مما سبق أصدرت المحكمة الاتحادية قرارها بعدم دستورية المواد المضافة من قبل مجلس النواب والمتضمنة التزامات مالية وأخرى ضريبية