



## اختصاص التشريع المالي لمجلس النواب العراقي في دستور ٢٠٠٥

م.م. أسن سعد نجم الدين محمد

رئاسة جامعة كركوك

### COMPETENCY OF FINANCIAL LEGISLATION FOR IRAQI PARLIAMENT IN THE CONSTITUTION OF 2005

Assist.Lecturer. Asan Saad Nagmaaldeen  
Presidency of the University of Kirkuk

#### المقدمة

اولاً: موضوع البحث: لم تُعدّ الضرائب هي المورد الوحيد للدولة، وقد تعددت موارد الدولة، ففضلاً عن الضرائب هناك القرض العام والإصدار النقدي الجديد، وما سواها. ولتقوم الدولة بمهامها كان عليها في كل عام أن تخمن نفقاتها للعام المقبل، وتقدر إيراداتها التي ستحصل عليها فيه، ومن هنا جاءت الحاجة إلى إيجاد أداة تمكنها من ذلك فكانت تلك الأداة هي الموازنة العامة للدولة، ولكن الموازنة العامة لا تعدو عن كونها أداة تقديرية لا تظهر الواقع الفعلي للنفقات العامة والإيرادات العام للدولة، وفي سبيل معرفة ذلك الواقع أُوجد الحساب الختامي ليكون وسيلة التعبير عن النشاط المالي الفعلي للدولة، وللحيلولة دون تفرد السلطة التنفيذية بالشؤون المالية، التي قد تؤدي إلى الفساد المالي، فضلاً عن الغبن والحيث الذي قد توقعه على الأفراد، وقد مسّت الحاجة إلى إيجاد سلطة، تمثل الشعب تحول دون ذلك التفرد، وتمثلت السلطة بالبرلمان ممثل الشعب، وقد مُنح اختصاصات مالية معينة كان لها أهمية كبيرة في حياة الشعوب يمارسها في مجاله التشريعي وفي وظيفته الرقابية، على السلطة التنفيذية، وما سنحاول القيام به في هذا البحث هو التعرف على تلك الاختصاصات المالية للسلطة التشريعية.

## ثانيا: أهمية البحث:

١. من الضروري البحث في اختصاصات الجهة التي يقع على كاهلها تنظيم الشؤون المالية في الدولة لان للجانب المالي تأثير كبير في حياة الشعوب، ينعكس ذلك التأثير على العديد من الميادين كالميدان الاقتصادي والاجتماعي والخدمي.. الخ
٢. التعرف على الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، من شأنه الحيلولة دون وقوع تداخل الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ولا سيما في الدول الديمقراطية التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات .
٣. مع الأهمية الكبيرة للاختصاص المالي للبرلمان، باعتباره الاختصاص الرئيسي لغالبية برلمانات العالم، ولكون وظيفة السلطة التشريعية في الشؤون المالية تتمحور حول مهمتين رئيسيتين وهما الاختصاص التشريعي في الشؤون المالية، والاختصاص الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية في الشؤون المالية، ولأهميته دفع بنا إلى اختيار هذا الموضوع في محاولة منّا للتقدم خطوة في اتجاه دراسة هذا الاختصاص في الدستور العراقي بشكل مستفيض .

**ثالثا: نطاق البحث:** المعلوم أنّ هناك عددا من الاختصاصات، التي يمارسها البرلمان تمس مختلف جوانب الحياة، إلا أنّ بحثنا هذا يتركز، على دراسة احد هذه الاختصاصات وهو الاختصاص المالي من دون الخوض في اختصاصات البرلمان الأخرى، ومن جهة أخرى أنّ الميدان المالي للدولة، يشتمل على جميع القواعد القانونية، التي تعالج هذا الميدان وتنظمه سواءً كان مصدرها الدستور أم التشريع العادي أم الأنظمة والتعليمات أم القرارات الإدارية، وما سيتناوله البحث هنا هو مجموعة القواعد الدستورية التي تنظم مالية الدولة كما حددته الدستور العراقي، دون غيرها من القواعد التي تنظم مالية الدولة .

**رابعا: مشكلة البحث:** أناطت الدساتير العراقية البرلمانات العراقية وظيفتي التشريع والرقابة على الشؤون المالية ومع ذلك نجد أنّ هذه البرلمانات العراقية المتعاقبة لم تمارس اختصاصها المالي، على أكمل وجه، أو على الأقل لم تمارس

ذلك كما هو مرسوم لها في الدستور، ولأسباب مختلفة، منها سياسات القائمين على قمة هرم السلطة التنفيذية فقد سعت هذه السلطة، إلى الهيمنة على السلطة التشريعية، ويقصد بها البرلمان وإضعافها ثم دفعها باتجاه التبعية لها، مما اثر سلباً على ممارستها لإختصاصاتها، ومن الأسباب ما يعود إلى اتكاء البرلمان في هذا المجال اي (الاختصاص المالي)، على الأجهزة الرقابية (وهي الأجهزة التي من حقها ممارسة الرقابة على النشاط المالي للسلطة التنفيذية، وهي أجهزة تم إنشاؤها في فترات مختلفة من تاريخ الدولة العراقية الحديثة التي أسست في ١٩٢١، كجهاز ديوان الرقابة المالية وجهاز المفتشين العموميين أو هيئة النزاهة، مع أنّ بعض الدساتير العراقية جعل من هذه الأجهزة الرقابية أدوات بيد البرلمان تساعده في ممارسة اختصاصه المالي .

وقد أدى عدم ممارسة البرلمان لاختصاصه المالي على أكمل وجه بفعل الأسباب المذكورة آنفاً، إلى تحول الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في العراق إلى اختصاص ثانوي وإذا ما قامت السلطة التشريعية بممارسته فهي تمارسه شكلاً في مجالين فقط من مجالات هذا الاختصاص العديدة وهما إقرار الموازنة العامة، والحساب الختامي، (فيما إذا قُدِّم إليها، إذ في كثير من الأحيان تغض السلطة التنفيذية الطرف عن إعداد مشروع قانون الحساب الختامي لسنوات طويلة).

ولذا نحاول حل بعض الإشكاليات في هذا البحث، ورفع بعض الأسباب التي منعت البرلمان من ممارستها، لهذا الاختصاص المهم من خلال بيان هذا الاختصاص بشكل تفصيلي لا يدع مجالاً للجهل به، كما سيبين البحث كيفية ممارسة السلطة التشريعية لهذا الاختصاص في مجاله، وهما المجالان اللذان يمثلان وظيفتي السلطة التشريعية ويقصد بذلك الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية والاختصاص الرقابي للبرلمان على الشؤون المالية، وسيحاول البحث الإجابة عن بعض الأسئلة المهمة التي ترد على اختصاص البرلمان هذا

منها: ما هو التشريع المالي وانواعه؟ وما هي المراحل التي يمرّ بها التشريع المالي؟ وما هي الآثار المترتبة على الرقابة المالية؟

## المبحث الأول

### ماهية التشريع المالي وانواعه

إن البرلمان يمارس الاختصاص التشريعي انطلاقاً من الإطار الدستوري متبعاً آليات العقلنة البرلمانية، سواء على مستوى مجال القانون أو فيما يرتبط بضوابط المسطرة التشريعية، إذ يقوم بوضع القواعد الملزمة من خلال إتباعه لطرق وإجراءات معينة ولا ينحصر التشريع في مجال معين، إذ أنّ للتشريع مجالات متعددة، كالتشريع في المجال الجنائي والتجاري والأحوال الشخصية وغيرها ومن مجالاته التشريع المالي، ثم إنّ التشريع المالي له أنواع متعددة كالتشريع الضريبي والرسوم وغيرها وقبل الخوض في الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية ينبغي توضيح المقصود بالتشريع المالي وبيان أنواعه، وهذا ما سنقوم به في المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين، حيث نخصص الأول لمبحث تعريف التشريع المالي وأنواع التشريعات المالية. ونركز في الثاني على مراحل اصدار التشريع المالي في دستور العراق .

## المطلب الأول

### التعريف بالتشريع المالي وانواعه

سوف نقوم في هذا المطلب ببيان معنى التشريع المالي وانواعه وهو على فرعين: الفرع الأول /تعريف التشريع المالي: بدايةً نوضح ان التشريع بالمعنى الخاص هو سنّ الأحكام القانونية من الهيئة التي تملك هذا الحق<sup>(١)</sup>، فالتشريع يشتمل على عنصرين وهما سنّ الأحكام والقواعد القانونية، وان يكون هذا الإجراء صادراً من هيئة لها الحق القانوني في ممارسة السلطة التشريعية.

(١) د. هاشم حافظ - ود. آدم وهيب النداوي - تاريخ القانون - العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - توزيع المكتبة القانونية - بغداد - بلا سنة طبع - ص ٨٢.

وقد عرفت التشريع المالي من قبل الفقهاء عدّة تعريفات، البعض ركز على تبني الدولة للقواعد المالية، وأخرى أخذت في التعريف التشريعات المالية وثالثة أمعنت النظر في هدف التشريع المالي. فقد عرّف البعض بأنه "مجموعة القوانين والأحكام والقواعد، التي تتبعها الدولة في إدارة شؤونها المالية، والمتعلقة بالإيرادات العامة، والنفقات العامة، والموازنة العامة"<sup>(١)</sup>، إذ أنّه عرّف التشريع المالي بمجموعة القوانين والأحكام والقواعد، بينما التشريع المالي ليس هو نفس القوانين أو الأحكام أو القواعد، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لم يتعرض التعريف إلى الجهة المختصة بإصدار التشريعات المالية، وقد ذكر متعلق التشريع المالي وهو الإيرادات العامة والنفقات العامة، ولم يكتف بذلك فأضاف إليهما الموازنة العامة، إلا أنّ الموازنة العامة هي الوجه الجامع للنفقات العامة والإيرادات العامة فكان يحسن به أن يقتصر، إما على ذكر النفقات العامة والإيرادات العامة دون إدراج الموازنة العامة في التعريف، أو ذكرها دونهما، أو ذكر النفقات العامة والإيرادات العامة ثم يقول والموازنة العامة بينهما، كما عرفها البعض الآخرين بأنه "مجموعة القوانين، والأنظمة المالية التي تتبناها الدولة، بهدف تنظيم وتطبيق الإنفاق، والإيراد، والموازنة بينهما"<sup>(٢)</sup>، فهذا التعريف وإن اخذ الموازنة بنظر الاعتبار إلى جانب النفقات العامة والإيرادات العامة ولكنه لم يجعله نوعاً في مقابلتهما، وإنما جعله الأداة التي توازن بينهما اشترك مع السابق في جعل التشريع المالي عبارة عن مجموعة القوانين والأنظمة المالية وهو غيرهما، كذلك أنّه لم يتعرض إلى ذكر الجهة المختصة بإصدار التشريعات المالية.

لذلك يمكن تعريف التشريع المالي بأنه: (إصدار القواعد القانونية الملزمة، والمتعلقة بالنشاط المالي للدولة، من قِبَل الجهة المختصة بسنّها قانوناً) ومن التعريف تظهر عناصر التشريع المالي وهي:

(١) د. احمد زهير شامية ود. خالد الخطيب - المالية العامة، ط٢، الناشر دار زهران للنشر، عمان، ١٩٩٣، ص٢٩٣.

(٢) د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الإصدار السادس، ٢٠٠٨، ص٢٨.

أ. إنّ التشريع المالي هو نفس إصدار التشريعات المالية والتي تقوم بها السلطة التشريعية.

ب. أن تكون هذه التشريعات عبارة عن قواعد قانونية ملزمة.

ج. أن تتعلق هذه القواعد القانونية الملزمة والصادرة عن السلطة التشريعية بالنشاط المالي للدولة.

د. أن تكون الجهة التي تقوم بتلك الإجراءات وتمارس عملية التشريع وسنّ القوانين المالية هي الجهة التي منحها القانون هذه الصلاحية.

**الفرع الثاني/الجهة المختصة بإصدار التشريع المالي في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥:**  
أنط الدستور النافذ السلطة التشريعية بالبرلمان، حيث نصّت المادة (٤٨) منه على أن "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب، ومجلس الاتحاد"، وعليه فإنّ مجلس الاتحاد يتمتع بالسلطة التشريعية إلى جوار مجلس النواب، وهو "يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته (وكل ما يتعلق به) بقانون يسنّه مجلس النواب، بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"<sup>(١)</sup>.

وقد نصّ الدستور على عدد من التشريعات المالية، وسنتناولها في أربعة فروع، نخصص الأول للضرائب والرسوم، والثاني للقروض، والثالث للموازنة العامة والحساب الختامي، والرابع للرواتب.

**الفرع الأول/ الضرائب والرسوم:** إنّ من أهم الجوانب المالية التي تمسّ حياة المواطن اليومية والمعيشية هي الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة عليه، وتحصلها منه، حيث إنّها تؤثر بشكل مباشر على دخله والذي يمثل عصب الحياة بالنسبة إليه. كما أنّ الضرائب والرسوم تعتبر من الإيرادات المهمة لتغطية نفقات الدولة، بالإضافة إلى ما تؤديه الضرائب من وظائف اقتصادية واجتماعية كبيرة، ومن اجل هذا كله تسعى الدساتير عادة إلى وضع القواعد الدستورية التي تحكم الضرائب والرسوم.

(١) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي - الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، كلية القانون، اربيل، ٢٠٠٨ - ص ٣٥.

ولم يخرج دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ عن هذا الإطار، حيث اهتم بالضرائب والرسوم، وقد جاء النصّ فيه على الضرائب في مادتين، وهما المادة (١٩/تاسعا) والمادة (٢٨/أولا وثانيا)، أما الرسوم فقد ذكرت برفقة الضرائب وفي مادتين أيضا، وهما المادة (١٩/تاسعا) والمادة (٢٨/أولا).

وقد منع الدستور من الأثر الرجعي لقوانين الضرائب والرسوم، حيث نصّت المادة (١٩/تاسعا) على أنه "ليس للقوانين اثر رجعي ما لم يُنص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم"، وعليه لا يجوز أن ينصّ أي قانون يشرع للضريبة أو الرسم ويقوم على سريانه بأثر رجعي، وذكر هذا الاستثناء من قبل المشرع الدستوري كان في محله، إذ لو لا ذكره لكان بإمكان السلطة التشريعية النص في قانون الضريبة أو الرسم على سريانه بأثر رجعي، وهو ما يتعارض مع مبدأ العدالة الواجب توفره في الضرائب والرسوم، فكان لا بد من تسطير هذا الاستثناء في المادة المذكورة.

كما "لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون"<sup>(١)</sup>، والنصّ على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون، أضحي من المواد المسلم بها في الدساتير، وحاول دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م، أن يطور من هذا النصّ الدستوري فقام بإضافة منع التعديل والجباية والإعفاء إلا بقانون، ويبدو أنه لا حاجة قانونية لهذه الإضافة (عدا الإعفاء) لأنّ القانون لا يعدل إلا بقانون، أما الجباية فهي تترتب على صدور قوانين الضرائب والرسوم، حيث تقوم السلطة التنفيذية بالجباية استنادا لها، كما لا يمكنها أن تقوم بجباية ضريبة غير مشرعة قانونا لمنع القواعد الدستورية منه.

وقضى الدستور بأنّ "يعفى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحدّ الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون"<sup>(٢)</sup>، إنّ من مبادئ العدالة الاجتماعية المحافظة على المستوى المعيشي لأصحاب الدخل المنخفضة، ومن ثمّ تمييزهم في المجال الضريبي عن أصحاب الدخل المرتفعة، ولكن ما يلاحظ هنا أنّ

(١) مادة (١/٢٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) مادة (٢/٢٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الدستور لم يضع معياراً واضحاً يمكن من خلاله تشخيص الدخل المنخفض وتمييزه عن الدخل المرتفع، وبالتالي إعفاء صاحبه من الضريبة، ومع ذلك لا ينتقد الدستور على إغفاله هذا الجانب، وذلك لأنه أحال هذه المسألة برمتها إلى القانون، فالقانون هو الذي يأخذ على عاتقه تنظيمها ووضع المعايير والأسس التي توضح بشكل جلي حدود الدخل المنخفض، بل أحسن الدستور في إغفاله هذا الأمر، وذلك لان التغييرات الاقتصادية المستمرة لا تسمح بوضع مثل هذا المعيار في متن الدستور، ولا سيما وان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ من الدساتير الجامدة والتي تتميز بصعوبة تعديلها. ان مجلس النواب بدلالة المادة (٦١) التي بيّنت اختصاصات مجلس النواب، ومن هذه الاختصاصات ما نصّت عليه الفقرة أولاً منها وهو "تشريع القوانين الاتحادية"، الذي هو من الاختصاصات الأصلية للبرلمان، وهذا النص جاء مطلقاً، والمطلق يبقى على إطلاقه ما لم يرد ما يقيد، وحيث أنه لم يرد قيد يقيد هذا النص سوى إخراج اقتراح الموازنة العامة والحساب الختامي من اختصاصاته، فقد نصّت المادة (٨٠/رابعاً) على أنّ من الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي، لذا يمكننا أن نستنتج أنّ اقتراحهما يكون من ضمن صلاحيات مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

أما مجلس الوزراء فبدلالة المادة (٨٠) التي بيّنت صلاحيات مجلس الوزراء، ومن ضمن اختصاصاته ما نصّت عليه الفقرة (ثانياً) "اقتراح مشروعات القوانين" ولم يورد الدستور أي استثناء على هذه الصلاحية، ولذا يمكننا استنتاج أنّ اقتراح مشروع قانون الضريبة وقانون الرسم هو من صلاحيات مجلس الوزراء أيضاً.

**الفرع الثاني/ الاقتراض:** أشار الدستور إلى الاقتراض في مادة واحدة، ومنح الاختصاص به للسلطات الاتحادية، إذ من اختصاصات هذه السلطات "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها..."<sup>(٢)</sup>.

(١) انظر المادة (٨٠/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) مادة (١/١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م.

ويؤخذ على الدستور عدم تنظيمه لمسائل القروض العامة، حيث ينبغي أن يتعرض لذكر إصدار القروض، وهل يمكن أن تصدر من الحكومة بشكل مباشر، أم هي بحاجة إلى إصدارها بقانون قبل أن تبدأ بتنفيذها، وإذا قضى الدستور بعدم جواز إصدار القرض العام إلا بقانون، فعليه أن يحدد الجهة التي تختص باقتراح مشروع قانون القرض العام، وعادة ما تكون هي الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء<sup>(١)</sup>، وفي هذه الحالة على الدستور أن يبين مدى صلاحية السلطة التشريعية في مناقشتها لمشروع قانون القرض العام، مثلاً هل يمكنها أن تعدل عليه، وهل يمكنها أن تخفض من نسبة الفائدة، وهل يمكنها تقوم بنقل ريع القرض إلى مورد إنفاق غير المورد الذي حدده مجلس الوزراء، وهل لها أن تستبدل مدة القرض العام، وهكذا<sup>(٢)</sup>.

ولكن يبدو أن العمل جرى على أن يصدر الإذن بالقرض من السلطة التشريعية على شكل قانون، على الرغم من إغفال الدستور لهذا الجانب، ولذا صدر قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٨، وهو قانون تصديق اتفاقية القرض الياباني المقدم إلى العراق، والتي وقعت في بغداد بتاريخ ٣١/تموز/٢٠٠٧م، وكان مبلغ القرض يساوي (٥٧،٧١٦،٠٠٠،٠٠٠) ياباني، وقد خصص هذا القرض لتمويل مشروع تطوير ماء البصرة وإعادة إعمار قطاع الكهرباء لإقليم كردستان.

(١) في قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠م والتي قامت الحكومة بإعدادها، صدر الإذن لوزير المالية بعقد الاقتراض، حيث نصت المادة (٢/٢/ب) منه على أنه "يخول وزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض من صندوق النقد الدولي بحدود (٤،٥) مليار دولار (أربعة مليارات وخمسمائة مليون دولار)، ومن البنك الدولي بحدود (٢) مليار دولار (اثنان مليار دولار)، خلال سنة ٢٠١٠، وباستخدام حقوق السحب الخاص ب SDR بحدود (١،٨) مليار دولار (واحد مليار وثمانمائة مليون دولار)، لتغطية العجز المتوقع في الموازنة العامة الاتحادية، إضافة إلى الاقتراض الداخلي بموجب حوالات الخزينة".

(٢) تم عقد عدد من القروض وفقاً لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، كالقرض الإيطالي، وكان مبلغ القرض (٤٠٠) مليون يورو، تم توقيع على الشريحة الأولى من الاتفاقية بمبلغ (١٠٠) مليون يورو بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٨، وخصص المبلغ للقطاع الزراعي في العراق، والقرض الإيراني، حيث تم توقيع مذكرة التفاهم بين حكومة جمهورية العراق والجمهورية الإسلامية الإيرانية بتاريخ ٢٦/كانون الثاني/٢٠٠٦، لتقديم التسهيلات الائتمانية إلى العراق بمبلغ مليار دولار. (انظر موقع وزارة المالية على شبكة الانترنت <http://www.mof.gov.iq>).

الفرع الثالث / الموازنة العامة والحساب الختامي: منح الدستور إعداد الموازنة العامة، واقتراح مشروع قانونها، وكذلك إعداد الحساب الختامي واقتراح مشروع قانونه، الاختصاص به إلى مجلس الوزراء، إذ "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"<sup>(١)</sup>، وقد نصّ الدستور في المادة (٨٠/رابعاً) على أن من اختصاصات مجلس الوزراء "إعداد الموازنة العامة والحساب الختامي، وخطط التنمية"، كما نصّت المادة (٦٢/ثالثاً) على أن "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"، فيكون اقتراح مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي من اختصاصات مجلس الوزراء. وإنّ "الاعتراف للسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) بأفضليتها في إعداد الموازنة العامة (والحساب الختامي) للدولة لا يعني أبداً أنّ لها الحرية في تنفيذ ما تضعه من برنامج بصورة مباشرة ودون الحصول على موافقة السلطة التشريعية في ذلك"<sup>(٢)</sup>، ولذا عادة ما تمنح الدساتير السلطة التشريعية حق إصدار مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي، وهذا ما فعله دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م، وقد منح الحق "لأعضاء السلطة التشريعية إبداء الملاحظات على بنود الموازنة كافة، وكذلك طلب إجراء تعديلات على تقديراتها"<sup>(٣)</sup>، كما أناط بمجلس النواب صلاحية تخفيض المبالغ الواردة في الموازنة العامة، واقتراح زيادة النفقات العامة، كما وله حق المناقشة بين أبوابها وفصولها، وجاء الدستور صريحاً في اختصاص مجلس النواب هذا، حيث نصّت المادة (٦٢/ثانياً) على أن "لمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات العامة".

(١) د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دراسة دستورية مقارنة، ط١، دار رسلان للطباعة والنشر، سوريا، دمشق، ٢٠٠٧، ص ١٣٩.

(٢) زينب كريم سوادى الداودي، دور الإدارة في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها وتطبيقاتها في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة النهريين، كلية الحقوق، ٢٠٠٦، ص ١٩٨.

(٣) محمد عبيد جدوع عبد الله الزبيدي، حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة، رسالة ماجستير، جامعة النهريين، كلية الحقوق، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١٠٣.

وقد ذكر الدستور الموازنة العامة مرة أخرى عند نصّه على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وأضاف إلى هذه الاختصاصات عدد من الجوانب المالية للدولة، كإصدار العملة، ورسم السياسة النقدية، ووضع الموازنة الاستثمارية<sup>(١)</sup>.  
قد تتأخر المصادقة على مشروع قانون الموازنة العامة وتكون السنة المالية قد بدأت، ويكون هذا التأخير لأي سبب من الأسباب، فمثلاً قد يتأخر مجلس الوزراء في تقديم مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب، أو يتأخر مجلس النواب في إصداره، إذ "تنتهز المجالس النيابية فرصة عرض مشروع الموازنة العامة لمراقبة ما قامت به الحكومة (مجلس الوزراء) أو تزوم القيام به، فتطيل النظر في ذلك المشروع وتسهب في مناقشة تفاصيله مما قد يؤدي إلى تأخير إصداره إلى ما بعد ابتداء السنة المالية، ومن غير الممكن أن يُعطّل نشاط الدولة لحين صدور قانون الموازنة العامة وهي حبيسة البرلمان"<sup>(٢)</sup> فما هو الإجراء الذي ينبغي اتخاذه؟ في الحقيقة يلاحظ على هذا الدستور عدم معالجته لهذه الحالة، وربما يكون قد اعتمد على معالجة قانون الإدارة المالية النافذ والذي نصّ على أنه "إذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفيدرالية حتى ٣١ كانون الأول، فلوزير المالية أن يصادق على أساس المصادقة الشهرية على أموال وحدات الإنفاق، ولغاية (١٢/١) من المخصصات المالية السابقة، لحين المصادقة على الميزانية، وتلك الأموال يمكن أن تستخدم فقط لسدّ الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الأمن الاجتماعي وخدمات الدين العام"<sup>(٣)</sup>، ولكن لا يمكن الاعتماد في مثل هذا الموضوع المهم على معالجة قانون لها، بل لا بد من معالجته دستورياً، ولذا نرى أنه يجب تلافي هذا النقص في التعديلات الدستورية المزمع إجراؤها.

**الفرع الرابع/ الرواتب:** تمنح الدول "على اختلاف شكل الحكم فيها (مرتبا) لرئيس الدولة، مهما كانت طبيعة منصبه، سواء أكان ملكاً أم رئيساً للجمهورية"<sup>(٤)</sup>، وهكذا هو

(١) انظر المادة (١١٠/١ و٣ و٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) زينب كريم سوادى الداودي - المصدر السابق - ص ٢٠٧.

(٣) المادة (٤) - القسم (٧) - من قانون الإدارة المالية لسنة ٢٠٠٤ م النافذ.

(٤) د. رضا صاحب حمد آل علي، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، ٢٠٠٢، البصرة، ص ٧١.

الحال بالنسبة إلى رئيس الوزراء، ووزرائه أما طريقة تحديد هذه المرتبات فتختلف من دولة إلى أخرى، فبعضها يجعلها ضمن قانون الموازنة، وبعضها الآخر يصدرها في قانون مستقل، واختار دستور ٢٠٠٥ الطريق الثاني، حيث أشار إلى أن راتب ومخصصات رئيس الجمهورية، وكذلك رواتب ومخصصات أعضاء مجلس الوزراء تحدد بقانون، فنصّ على الأول في المادة (٧٤) منه على أن "يحدد بقانون، راتب ومخصصات رئيس الجمهورية"، ونصّ على الثاني في المادة (٨٢) منه على أن "ينظم بقانون، رواتب ومخصصات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن هم بدرجتهم".

أما مرتبات أعضاء البرلمان "فتخصص معظم الدول على اختلاف أنظمتها السياسية مكافأة نقدية لكل عضو من أعضاء البرلمان"<sup>(١)</sup>، وقد يكون تحديد هذه المرتبات واردا في الدستور، كما يمكن أن يصدر تحديدها بقانون خاص، وفي هذه الحالة يكون تقدير مكافآت البرلمان بيد أعضائه، وهذا يشكل جانبا سلبيا ربما يؤدي إلى استهلاك الكثير من أموال الدولة، حيث قد يبالغ أعضاء البرلمان في تقدير رواتبهم ولذا "يخشى أن يستغل البرلمان حقه في التشريع، فيزيد من مكافآت أعضائه"<sup>(٢)</sup>، فالإنسان مجبول على تحصيل أعلى فائدة بأقل جهد ممكن.

وقد اخذ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بالطريق الثاني، فقد منح حق تقدير مكافآت أعضاء مجلس النواب وتنظيمها إلى مجلس النواب نفسه على أن يُصدر بذلك قانونا، فنصّت المادة (٦٣/أولا) على أن "تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون"، وهو بهذا النص مكنّ أعضاء مجلس النواب من تقدير مكافآت لأنفسهم بالمقدار الذي يرغبوا فيه، وهذا ما حصل فعلا، ولذا كان من الأولى أن يحدد الدستور مكافآت أعضاء مجلس النواب، وليس تحديدها دستوريا أمر تكتفه الصعوبة، فبالإمكان مثلا تحديدها كنسبة معينة قياسا إلى مستوى المعيشة العام في البلد، وهو أمر يمكن تحديده، ويحيل تحديد مستوى المعيشي هذا على مؤسسات الدولة

(١) المصدر نفسه، ص ٧١.

(٢) د. طاهر الجناحي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٢.

المختصة، وبذلك لا يفسح المجال أمام أعضاء مجلس النواب لتحديد مكافآتهم بأنفسهم، ويحافظ في نفس الوقت على المال العام.

وقد صدر قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧م<sup>(١)</sup>، وقام بتنظيم الرواتب والمخصصات لرئيس مجلس النواب، ونائبيه (الهيئة الرئاسية لمجلس النواب)، وكذلك نظم رواتب ومخصصات أعضاء مجلس النواب.

وقد فرّق الدستور في الحقوق والامتيازات التي تتمتع بها هيئة رئاسة مجلس النواب (الرئيس ونائبيه)، وبين الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء مجلس النواب، أما حقوق وامتيازات الفريق الأول، فقد ساوى بينها وبين رئيس الوزراء ونائبيه، حيث نصّت المادة (٣) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧م، على أنّه "يتمتع رئيس مجلس النواب ونائبيه بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء ونائبيه في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معهم برتوكولياً على هذا الأساس".

أما الفريق الثاني (اعني أعضاء مجلس النواب) فإنّ قانون مجلس النواب ساوى بينهم وبين أعضاء مجلس الوزراء في الحقوق والامتيازات، أي ساوى بين عضو مجلس النواب والوزير في الحقوق والامتيازات، حيث نصّت المادة (٤) منه على أن "يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه برتوكولياً على هذا الأساس".

ويمكن تأييد هذه المساواة من الناحية النظرية، وذلك أنّ الوظائف التي تقوم بها هيئة رئاسة مجلس النواب وأعضائه لا تقل من حيث الجهد المبذول عن ذلك الذي يبذله رئيس الوزراء ونائبيه، والوزراء، حيث أنّ الوظيفة التشريعية والرقابية التي يضطلع بها مجلس النواب (البرلمان) ليست بالأمر الذي لا يحتاج إلى بذل الجهد والعناء من اجل الوفاء بهما، كما لا تقل أهمية عن الوظائف التي يؤديها أعضاء مجلس الوزراء، بالإضافة إلى أنّ مجلس النواب بهيئته الرئاسية وأعضائه منتخبون من قِبل الشعب،

(١) انظر الوقائع العراقية، العدد ٤٠٤٩، في ٢٧/٩/٢٠٠٧.

وهذا أمر أوجبه الدستور، في حين لم يوجب الدستور أن يكون الوزراء منتخبين، بل لم يوجب ذلك في رئيس الوزراء أيضا، حيث جاء النصّ على تكليف رئيس الوزراء مطلقا، فيمكن أن يكون المكلف بتشكيل الحكومة عضوا في مجلس النواب ويمكن أن لا يكون كذلك، فقد نصّت المادة (٧٦/أولا) على أن "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية"، ولا يحمل النص أي معنى ضمني يشير إلى أن يكون المكلف عضوا في مجلس النواب، وأقصى ما بينته هذه المادة هو أن ترشيح رئيس الوزراء حق حصري للكتلة النيابية الأكثر عددا، وهل يجب على هذه الكتلة أن ترشح احد أعضاء مجلس النواب لمنصب رئيس الوزراء؟ أم لها أن ترشح للمنصب شخصا من خارج المجلس؟ نلاحظ أن النص الدستوري سكت عن بيان هذا الأمر، وجاء مطلقا، والمطلق يؤخذ على إطلاقه ما لم يرد ما يقيد، ولم يرد ما يقيد النص المذكور، ولذا "يجوز أن يكون المكلف بتشكيل الحكومة من خارج البرلمان"<sup>(١)</sup>، فيمكن للكتلة النيابية الأكثر عددا أن ترشح لهذا المنصب شخصا ليس عضوا في مجلس النواب، ولما كان أعضاء مجلس النواب منتخبين بخلاف أعضاء مجلس الوزراء فهم والحالة هذه أعلى مرتبة منهم لأنهم ممثلو الشعب حقيقة، فكيف لا يساوي بينهم على الأقل في مسألة الحقوق والامتيازات.

أما النقد الذي ينبغي تقديمه هنا، فيتوجه إلى تحديد المرتبات والمكافآت العالية، وكذلك الامتيازات المبالغ فيها التي يتمتع بها أعضاء كل من مجلسي النواب والوزراء.

### المطلب الثاني

#### المراحل التي يمرّ بها التشريع المالي في دستور ٢٠٠٥

تعد مهمة التشريع والمراقبة ميزتان أساسيتان للعمل البرلماني، فالأولى تهدف إلى سن القوانين من طرف ممثلي الشعب والثانية مراقبة العمل الحكومي. لكن مع بزوغ ما يعرف "بالعقلنة البرلمانية" التي كرسها دستور ١٩٥٨ الفرنسي تراجع دور الجمعيات

(١) حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، النظام البرلماني / السلطة التنفيذية، ط١، ج٤، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩، ص٤٧.

البرلمانية على مستوى وظيفتي التشريع والمراقبة مقابل ترامي الحكومة على هاتين الوظيفتين.

من منطلق أن السياسات العامة المالية تمثل الدعامة المركزية لنشاط الدولة لكونها ترسم التوجهات الاقتصادية والمالية الكبرى للبلاد . وذلك من خلال قانون المالية الذي يحدد طبيعة ومبلغ الموارد والتكاليف التي تؤهل الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي والمالي، إذ أنط دستور ٢٠٠٥ السلطة التشريعية للبرلمان واخذ بنظام المجلسين، فالسلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ولم يساو بينهما في الاختصاص بل جعل الكفة تميل لصالح مجلس النواب على حساب مجلس الاتحاد والذي لم ينصّ على تفاصيله كتكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، بل منح مجلس النواب الحق في إصدار قانون ينظم كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد<sup>(١)</sup> .

نظام الحكم في العراق جمهوري برلماني فهناك رئيس للجمهورية وهو "رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور"<sup>(٢)</sup> ومجلس للوزراء وهو صاحب السلطة التنفيذية وإدارة شؤون الدولة ومع ذلك ورد تعبير مجلس الرئاسة في الدستور، وقد استعير هذا التعبير من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية<sup>(٣)</sup>، الذي يتألف من رئيس ونائبين له أما في دستور ٢٠٠٥ وسمح الدستور بأن يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية، المنصوص عليها في هذا الدستور<sup>(٤)</sup> ولدورة واحدة ولإغراض البحث سنستعمل تعبير رئيس الجمهورية باعتباره التعبير الدائم في الدستور دون مجلس الرئاسة، وهو التعبير المؤقت الذي ينتهي بانتهاء الدورة الأولى اللاحقة لفاذ هذا الدستور وفي حدود اقتراح القوانين المالية خول الدستور حق اقتراحها

(١) المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٢٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، لسنة ٢٠٠٤ .

(٤) المادة (٦/١٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

إلى جهتين الأولى رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء<sup>(١)</sup> (أي السلطة التنفيذية) والثانية أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانها المختصة<sup>(٢)</sup>.

**الفرع الأول/المراحل التي يمرّ بها مشروع القانون المالي المقدم من السلطة التنفيذية:** تعد السلطة التنفيذية مشروع القانون تقوم برفعه إلى مجلس النواب، ويذهب بعض الباحثين عند حديثه عن رفع مشروعات القوانين إلى البرلمان إلى القول "وبالنظر إلى أنّ النظام السياسي في العراق هو نظام برلماني لذا فإنّ رفع المشروع يكون من صلاحيات مجلس الوزراء وليس رئيس الجمهورية"<sup>(٣)</sup>، ونرى أنّ هذا الرأي محل نظر، إذ أنّ السلطة التي تتمتع بحق اقتراح القوانين دستورياً من حقها رفع مشروعات القوانين التي تقترحها إلى البرلمان وقد منح الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (في الفصل الذي تحدث فيه عن السلطة التشريعية) حق الاقتراح إلى رئيس الجمهورية بالإضافة إلى مجلس الوزراء، وقد نصّ النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (١٢٨) على ما يأتي "يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة"، ونلاحظ أنّ النظام الداخلي لم يشترط هنا إحالة المشروعات عليه من قبل مجلس الوزراء بل أطلق العبارة بما يفيد جواز إحالة مشروعات القوانين إليه من قبل رئيس الجمهورية، حيث أنّ السلطة التنفيذية في دستور ٢٠٠٥ تشمل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء كما جاء في الفصل الذي ذكر فيه السلطة التنفيذية والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد نصّ يقيد به وبالتالي يكون الدستور قد منح الحق لرئيس الجمهورية برفع مشروعات القوانين إلى مجلس النواب يبقى إمكانية التفريق هنا بين مشاريع القوانين المالية وغيرها، ففي مجال القوانين المالية وبالتحديد مشروع قانوني الموازنة العامة والحساب الختامي قد جعلها الدستور من الاختصاصات لمجلس الوزراء الحصرية وما يترتب على هذا الاختصاص الحصري كنتيجة حتمية هو أنّ مجلس

(١) المادة (١/٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٢/٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) عذراء كاطع حنون القرشي، الإجازة التشريعية لقانون الموازنة العامة العراقي، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٨، ص٧٣.

الوزراء يختص برفع هذين المشروعين إلى مجلس النواب، ولكن الباحث لم يفرق بين هذين المشروعين وبين غيرهما وأطلق عبارته.

مما تقدم فإن اختصاص مجلس الوزراء في التشريعات المالية الحصرية، هو إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وقد نص الدستور في المادة (١/٦٢) على أن "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره" كما يمكنه تقديم أي مشروع قانون مالي آخر، أما أعضاء مجلس النواب ولجنته المالية فبإمكانها تقديم مقترحات القوانين المالية عدا الموازنة العامة والحساب الختامي. ويحال مشروع القانون المالي المقترح من قبل السلطة التنفيذية (سواء أكان المقترح مقدما من رئيس الجمهورية أم من مجلس الوزراء) إلى مكتب رئيس مجلس النواب يقوم رئيس المجلس بإحالته إلى اللجنة المالية وعندما تستلم اللجنة المالية مشروع القانون المالي تقوم بتعميمه" إلى جميع لجان مجلس النواب العراقي (وتقدم هذه اللجان اقتراحاتها وتوصياتها) كل حسب اختصاصها إلى اللجنة المالية<sup>(١)</sup> كما تقوم "بفحصه ودراسته" وتبدي رأيها في المشروع قبل مناقشته في مجلس النواب، وللجنة المالية اقتراح تعديل مشروع القانون المالي المعروف عليها، سواء أكان مشروع القانون هو مشروع قانون الموازنة العامة، أو أي مشروع قانون مالي آخر، بشرط أن تقوم اللجنة المالية بأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح تقترحه على المشروع "وبعد أن تنتهي اللجنة من دراستها ومناقشتها، وبعد الانتهاء من مناقشتها يتم عقد اجتماع للجنة المالية من أجل التصويت على ما دار فيها من نقاش من أجل اتخاذ القرار حول مشروع الموازنة (أو أي مشروع قانون مالي)، ويتم التصويت برفع الأيدي، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس اللجنة المالية"<sup>(٢)</sup> تضع تقريرا تفصيليا يتضمن مقترحاتها وملاحظاتها" ثم تقدم اللجنة تقريرها إلى رئيس مجلس النواب مصحوبا بمشروع القانون، بالإضافة إلى مقترحاتها بالتعديل كما ترفق معه رأي

(١) سيروان عدنان ميرزا، المصدر السابق، ص ٤٥.

(٢) هشام جميل كمال أرحيم، دور السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة وتطبيقاتها في العراق، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠٠٨، ص ١٢٢.

الحكومة في مقترح التعديل والمبررات التي دفعت الحكومة إلى هذا الرأي بل أوجب النظام الداخلي ذلك على اللجنة المالية، حيث نصّت المادة (١٣٠) منه على أنه "يجب أن تضمّن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية" وعلى اللجنة المالية إرسال مشروع القانون "إلى رئيس مجلس النواب خلال فترة تتراوح بين (١٤) يوماً إلى (٢٨) يوماً، من تاريخ إحالة المشروع إلى اللجنة المالية وإذا تأخر إعداد التقرير عن تلك المدة، فإنّ رئيس اللجنة مسؤول عن بيان أسباب تأخير"<sup>(١)</sup> إرساله.

وعلى رئيس مجلس النواب إدراج تقرير اللجنة المالية في جدول أعمال المجلس ليوم معين وفي اليوم المحدد يقوم رئيس الجلسة بقراءة تقرير اللجنة المالية، وإذا كان هناك رأي في اللجنة المالية بشأن مشروع القانون المالي يخالف رأي الأغلبية فيها وقد تضمنه تقرير اللجنة، فعلى رئيس الجلسة أن يثلوه أيضاً وتجري المناقشات داخل مجلس النواب لمشروع القانون المالي على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة المالية<sup>(٢)</sup>، وهذا الإجراء نصّ عليه النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦، وقد جرى العمل داخل مجلس النواب بالنسبة إلى مشروع قانون الموازنة العامة بأن "يقدم كل من اللجنة المالية وممثل الحكومة تقريرهما إلى هيئة رئاسة مجلس النواب بعدها يدعو رئيس المجلس أعضاء مجلس النواب العراقي في جلسة عامة، وفي بداية الجلسة يستمع المجلس إلى تقرير اللجنة المالية ووزير المالية وبعد ذلك يفتح باب المناقشة لجميع الأعضاء"<sup>(٣)</sup>.

وتبدأ مناقشة المشروع من قبل أعضاء مجلس النواب وتقتصر مناقشتهم في هذه المرحلة على المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، وبعد انتهاء هذه المناقشة يؤخذ رأي المجلس حول مشروع القانون المالي وقد نصّت المادة (١٣٢) على انه إذا لم

(١) المصدر السابق نفسه، ص ١٢٢.

(٢) المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(٣) سيروان عدنان ميرزا، المصدر السابق، ص ٤٦.

يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه عدّ ذلك رفضاً للمشروع".

أما إذا وافق المجلس على مشروع القانون مبدئياً فتُعدّ هذه القراءة الأولى لمشروع القانون ثم تبدأ مناقشته الثانية بعد يومين على الأقل من انتهاء المناقشة الأولى وتتم مناقشة مواد مشروع القانون المالي هذه المرة مادة فمادة ويصار إلى التصويت عليها مادة (ف) مادة (أيضاً) وبأغلبية أعضاء المجلس<sup>(١)</sup>، بعد تلاوة كل منها، أي يؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة<sup>(٢)</sup>، وعندما تناقش المادة، تناقش مقترحات التعديل الواردة بشأنها ثم يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها<sup>(٣)</sup>.

أما إذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافقت عليها، فللمجلس أن يعود لمناقشة تلك المادة، وكذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبدت أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس<sup>(٤)</sup> وبانتهاء هذه المرحلة تكون القراءة الثانية لمشروع القانون المالي قد تمت. علماً أنه يجب قراءة مشروع أي قانون مرتين وبعد ذلك يجري التصويت النهائي عليه، لذا نصّ النظام الداخلي على أنه "لا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه وفقاً لما يأتي:

أولاً- يُقرأ مشروع القانون قراءة أولى.

ثانياً- يُقرأ مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه."

(١) المصدر نفسه، ص ٤٧.

(٢) هشام جميل كمال أرحيم، المصدر السابق، ص ١٢٣.

(٣) المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(٤) المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

وبعد موافقة مجلس النواب على مشروع القانون المالي المقدم من السلطة التنفيذية يقوم برفعه إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه فإذا صادق عليه ينشر في الجريدة الرسمية "ويعتبر نافذاً من هذا التاريخ" (١)، أي تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

#### الفرع الثاني/المراحل التي يمرّ بها مشروع القانون المالي المقدم من قبل أعضاء

البرلمان أو اللجنة المالية: الدستور منح لأعضاء مجلس النواب الحق باقتراح القوانين ومنها القوانين المالية عدا مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي، فأئنه من اختصاص مجلس الوزراء حصراً ولكنه لم يعط هذا الحق لأعضاء مجلس النواب منفردين بل يجب أن لا يقل عدد مقترحي مشروع القانون عن عشرة أعضاء .

إن أعضاء مجلس النواب يقدمون مشروعهم إلى رئيس مجلس النواب على أن يكون مقترح مشروع القانون مصاغاً على شكل مواد مع بيان الأسباب الموجبة للقانون (٢) وهو أمر غريب، إذ من المؤلف في الدساتير أن عضو البرلمان له حق تقديم مقترح مشروع القانون على شكل فكرة وتقوم اللجنة المختصة بصياغته على شكل قانون متكامل بعد حصوله على الموافقات اللازمة، ومن هنا جاء التفريق بين مصطلحي مشروع قانون ومقترح قانون . وعلى رئيس مجلس النواب إن وجد في مقترح مشروع القانون المالي هذا أي مخالفة للمبادئ الدستورية أو القانونية أو عدم استيفائه الشكل المطلوب أو وجود الأحكام التي تتضمنها موادها في القوانين النافذة أن يبلغ مقدميه بذلك، بعد أن يعرضه على اللجنة المالية ويطلب من مقدم الاقتراح أن يقوم بتصحيحه أو بسحبه أما إذا أصرّ العضو على رأيه فيجب عليه في هذه الحالة أن يقدم مذكرة مكتوبة إلى رئيس مجلس النواب يبين فيها وجهة نظره في ضوء ما تمّ خلال أسبوع من تبليغه بالمخالفة ويقوم رئيس مجلس النواب بعرض الأمر على هيئة رئاسة مجلس النواب لتتخذ قرارها بشأنه، وعندما تتخذ الهيئة قرارها، يقوم رئيس المجلس بتبليغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بقرار الهيئة في هذا الشأن وإذا استمر العضو مقدم الاقتراح على إصراره يعرض رئيس المجلس الأمر بعد اسبوع من تبليغه على مجلس النواب لاتخاذ

(١) سيروان عدنان ميرزا، المصدر السابق، ص ٤٧.

(٢) المادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

ما يراه مناسباً<sup>(١)</sup>، وإذا قيل الاقتراح فإنَّ رئيس مجلس النواب يقوم بإحالته إلى اللجنة القانونية لدراسته وإعداد تقرير عنه للمجلس على أن يتضمن تقريرها الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو تأجيله وقد نصّت المادة (١٢٢) على أنّه "لرئيس أن يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة، فإذا وافق عليه المجلس أحيل إلى اللجنة المختصة". ومنح الدستور الحق لمقدمي مقترح القانون المالي وسحبه على أن يتم ذلك من خلال طلب كتابي يقدم إلى رئيس المجلس وفي أي وقت يرغب فيه مقدموه بشرط أن يكون ذلك قبل بدء المناقشة في مواد المقترح في المجلس والأثر الذي يترتب على سحب الاقتراح هو اعتباره كأن لم يكن، ويمكن الاستمرار بنظر المقترح حتى مع طلب مقدميه سحبه في حالة أن يطلب أحد الأعضاء الاستمرار في النظر فيه، على أن يكون الطلب كتابياً ويقدموه إلى رئيس المجلس<sup>(٢)</sup>، ولا يجوز تقديم مقترحات مشاريع القوانين المسحوبة أو التي رفضها المجلس في نفس دورة الانعقاد .

وبعد استكمال المشروع المراحل التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي تتم الموافقة عليه في مجلس النواب يُرفع إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، فإذا صادق عليه ينشر في الجريدة الرسمية ويتم العمل به من تاريخ نشره .

## المبحث الثاني

### الرقابة المالية للبرلمان في الدستور العراقي

إنَّ ثاني أهم وظيفة يمارسها البرلمان هي الوظيفة الرقابية وقد تكون الرقابة المالية أهم أنواع الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. إذ ان جميع برلمانات العالم المنتخبة تشترك بعدد من الاختصاصات أبرزها الاختصاص الرقابي على أعمال الحكومة خاصة الاختصاص الرقابي على الشؤون المالية، إذ من خلال هذه الرقابة يطلع ممثلو الشعب على تصرفات الحكومة المالية ويراقبونها وتُعدُّ هذه الرقابة هي الضابط الأبرز المانع من إساءة استخدام الحكومة لصلاحياتها الدستورية في المسائل

(١) المادة (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(٢) المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

المالية . ولا بد قبل الخوض فيها من التعرض لعدد من المواضيع الخاص بالرقابة المالية وهو ما عقدنا البحث التمهيدي له، وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنبحث في الأول أهمية الرقابة المالية ووسائل الرقابة المالية للبرلمان، وفي الثاني نبين آثار الرقابة المالية للبرلمان في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

## المطلب الأول

### الرقابة المالية ووسائل الرقابة البرلمانية

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نبين فيهما أهمية الرقابة المالية ووسائل الرقابة البرلمانية في المجال المالي:

**الفرع الأول / أهمية الرقابة المالية:** للرقابة البرلمانية في الشؤون المالية أهمية كبيرة إذ تتبع من أهمية المال العام في توفير حياة أفضل للمواطنين، إذ إن مالية الدولة كانت محل اضطرابات وثورات على امتداد حياة الدول، وما وصلت إليه الدول في استقرارها السياسي كان مرجعه إلى كثير من الأسباب قد يكون أهمها الاستقرار المالي، والتصرف القانوني للحكومة في المال العام وبما يحقق الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها .

وبالتأكيد لو حُيبت الحكومة وشأنها في التصرف بالمال العام لجاؤ ذلك التصرف في كثير من مفاصله مختلاً ومضيقاً لهذا المال ولإستشرى الفساد المالي في مفاصل أجهزة الدولة ولدبّ الخراب في البنى التحتية لها، ولما تمكنت من توفير الخدمات العامة للمجتمع، وهناك مجموعة من الغايات تستهدفها الرقابة المالية منها هدف الرقابة المالية للبرلمان إلى تقويم الخطط المالية والاقتصادية للحكومة، وكذلك السياسات المالية الموضوعية من قبلها من أجل تحقيق أهداف الدولة المركزية والنقيد بها<sup>(١)</sup>. والتأكد من احترام السلطة التنفيذية لمبدأ المشروعية، أي ضمان تصرفها في الحدود التي رسمها القانون فيتحقق البرلمان من تطبيقها للقوانين المتعلقة بالأمور المالية والاقتصادية، وضمن التزام السلطة التنفيذية بأداء دورها التنموي والذي أطلقته في برنامجها الذي

(١) د. ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨٥، ص ١٣.

أقره البرلمان عند منحها ثقته ،ومتابعة الأداء التنفيذي وبخاصة الخدمي(وربما يمكننا إضافة الإنتاجي أيضا)لارتباطه الدقيق بصالح وحياة مواطني الدولة ،و ضمان حُسن أداء المرافق العامة إذ ينقصها أحيانا الخبرات العملية اللازمة لتحقيق كفاءة العمل بها، والحد من حالات الانحراف والفساد المالي على صعيد الدولة ويتحقق ذلك من خلال ممارسة البرلمان لاختصاصه في الرقابة المالية بفعالية من خلال الآليات المحددة قانونا، الأمر الذي يُسهم في تبصر الأجهزة التنفيذية بمواطن الخلل وتجعلها تعيد النظر في حدود رقابتها الذاتية،وابدء الرأي بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة<sup>(١)</sup>.

جانب من الفقه يقسم الرقابة البرلمانية إلى الرقابة السياسية والرقابة المالية، والرقابة السياسية "هي التي تباشرها السلطة التشريعية (البرلمان) وتأخذ عدّة صور منها حق السؤال، حق طرح موضوع للمناقشة العامة وإجراء التحقيقات والاستجابات، وتجتمع في هذه الأعمال الرقابة المالية مع الرقابة السياسية"<sup>(٢)</sup>.

اذ من المؤلف في الدساتير منح السلطة التشريعية وظيفتين رئيسيتين الأولى تتمثل بالتشريع ويطلق على هذه الوظيفة الاختصاص التشريعي وهي "عملية سنّ القوانين بمراحلها المختلفة والمتضمنة اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها بالتصويت عليها"<sup>(٣)</sup>، والثانية تتمثل في الرقابة وهي سلطة البرلمان في إخضاع السلطة التنفيذية لمراقبتها الدائمة أو هي متابعة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية أو هي أنشطة البرلمان في مجال الأشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتحقق في أداء السلطة التنفيذية أو هي ما تحظى به المجالس البرلمانية من صلاحيات قانونية تخولها سلطة الأشراف والمتابعة والإقرار على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة (السلطة التنفيذية) بهدف

(١) المصدر نفسه، ص١٣.

(٢) د. جيهان حسن سيد احمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٨.

(٣) د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ط١، ٢٠٠٤، ص٦٤.

الوقوف على حُسن قيام الأجهزة (التنفيذية) بالمهام الموكلة لها ومدى التزامها بالخطّة الموضوعية سلفاً وذلك من خلال آليات معينة<sup>(١)</sup>.

**الفرع الثاني/ وسائل الرقابة البرلمانية في المجال المالي:** يتمتع البرلمان بالإضافة إلى وظيفته التشريعية بوظيفة أخرى مهمة، حيث يقوم البرلمان بدور الرقيب على تصرفات السلطة التنفيذية، وذلك كي يضمن سيرها في الاتجاه المتفق مع إرادة الأمة التي يمثلها، ولكن كيف يمارس البرلمان حقه في مراقبة أعمال الوزارة(السلطة التنفيذية) هناك عدّة أساليب ومن أبرزها السؤال والاستجواب والتحقيق، وتتصّ الدساتير عادة على تمتع البرلمان بهذه الوسائل لتحقيق رقابة فعّالة على أعمال الوزارة<sup>(٢)</sup>.  
وسنتناول في هذا الفرع حق البرلمان في السؤال، وحقه في الاستجواب، وحق البرلمان في التحقيق وهذا كله وفقاً للدستور العراقي .

**أولاً/ حقّ السؤال:** السؤال يباشره عضو البرلمان، ويقوم بتوجيهه إلى الوزير المختص بموضوع السؤال بقصد الاستفسار عن أمر يجله العضو، وهذا هو جوهر السؤال لذا نجد اغلب التعريفات له تشير إلى صفاته هذه، فيعرّف مثلاً ب"إمكان عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن أمر يجله العضو، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور"<sup>(٣)</sup>، كما عرّف بأنه "تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو رئيس الحكومة عن أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل"<sup>(٤)</sup>.  
وعرّف بأنه "استيضاح أمر مجهول، حيث يطلب النائب من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، معلومات أو بيانات، وقد يقصد من السؤال مجرد لفت نظر الحكومة أو الوزير المختص إلى أمر من الأمور"<sup>(٥)</sup>، وعرّف آخر السؤال بقوله "السؤال هو

(١) د. محمد ظهري محمود، المجالس الشعبية المحلية، مجلة قضايا برلمانية، السنة الثانية، القاهرة، العدد ١٨، ١٩٩٨، ص ٢١.

(٢) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العانيا الأنظمة السياسية دار الحكمة - بغداد. ١٩٩١ م. ص ٧٠.

(٣) د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، الإسكندرية، ط ٣، ١٩٩٥، ص ٢٣٢.

(٤) د. عبد المنعم محفوظ - ود. نعمان احمد الخطيب، مبادئ في النظم السياسية، دار الفرقان، عمان، الأردن، ط ١، ١٩٩٨، ص ٢٨٦.

(٥) د. احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٠، ص ١٨٥.

تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين<sup>(١)</sup>

وعُرف بأنه "استفسار العضو من الوزير المختص عن أمر لا يعلمه، أو للتحقق من حصول واقعة وصلت إلى علمه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر ما"<sup>(٢)</sup>.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن تعريف السؤال بأنه وسيلة تُمكن عضو البرلمان من التقصي من السلطة التنفيذية عن حقيقة موضوع معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل.

منح أول دساتير العراق الجمهوري الدائمة السلطة التشريعية للبرلمان الذي أُطلق

عليه اسم مجلس النواب، وأضافه لمجلس الاتحاد الذي أحال صلاحياته وما يتعلق به

إلى القانون، وقد منح مجلس النواب الاختصاص الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية،

ولم يذكر الدستور حق السؤال ولكنه بيّن بعض الجوانب المتعلقة بالاستيضاح، حيث

أشار إلى أنه "يجوز لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح

موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات،

ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور

أمام مجلس النواب لمناقشته"<sup>(٣)</sup>، ثم صدر النظام الداخلي لمجلس النواب ليذكر حق

السؤال ويبين إجراءاته، وبالتالي يمكن القول أنه قد "نظّم الدستور العراقي النافذ والنظام

الداخلي لمجلس النواب إجراءات السؤال والاستجواب"<sup>(٤)</sup>.

الإجراءات المتعلقة بالسؤال الذي يتقدم به عضو مجلس النواب، فقد جاءت في

معظمها موافقة للإجراءات التي نص عليها النظام الداخلي للجمعية الوطنية، فلكل

عضو من أعضاء مجلس النواب الحق في تقديم الأسئلة إلى الحكومة<sup>(٥)</sup>، ويحق

(١) فاضل جبر لفته البديري، التفويض في الاختصاص التشريعي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ١٩٩٩، ص ١٦.

(٢) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٤٤٤.

(٣) مادة (٧/٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) جلال السيد - وسامي مهران، البرلمان المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٠، ص ٦٥.

(٥) وقد مارس مجلس النواب حقه في السؤال، حيث "تم استضافة عدد كبير من الوزراء إلى مجلس النواب العراقي في السنتين الأولى والثانية من الدورة الأولى للمجلس، ومنها استضافة عبد الباسط

عضو مجلس النواب الذي وجه السؤال، سحب سؤاله في أي وقت يشاء، كما أن السؤال يسقط في حالتين، الأولى زوال صفة مقدمه، أي عند فقدان عضو مجلس النواب لعضويته، والثانية زوال صفة من وجه إليه السؤال، أي فقدان المسؤول لصفة المسؤولية<sup>(١)</sup>.

**ثانياً /حق الاستجواب:** الحق الثاني الذي تشترك فيه معظم البرلمانات دستوريا هو حق الاستجواب، والاستجواب يختلف كثيرا عن حق السؤال، فقد تقدم أن السؤال يتضمن طلب معلومات من الموجه إليه السؤال، كما أنه لا يتضمن الاتهام لمن وجه إليه، بعكس الاستجواب، إذ لا يُعدّ مجرد طلب لمعلومات قد يجهلها عضو البرلمان بل أنه يتضمن اتهام من وجه إليه الاستجواب كما يوجد فرق آخر بين السؤال والاستجواب إذ في الاستجواب الأمر لا ينحصر بين السائل والمسؤول بل يتجاوز ذلك ليشمل كافة أعضاء البرلمان، واعطيت تعريفات عدة للاستجواب، منها أنه "استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به عضو البرلمان إلى الهيئة التنفيذية، أو احد أعضائها بقصد المحاسبة، وتوجيه النقد" أو أنه العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً وزيراً لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة أو هو الإجراء الذي يمكن به لعضو البرلمان أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين أو السياسية العامة، كما عرّف بأنه "محاسبة الوزارة كوحدة أو احد الوزراء، عن تصرف معين يتصل بالمسائل العامة، ويتضمن تجريح الوزارة ولومها ونقد سياستها والتتديد بها، أو تجريح وزير بذاته وانتقاد سياسته"<sup>(٢)</sup>. ولذلك عند الانتهاء من الاستجواب على رئيس البرلمان أن يتوجه إلى أعضاء البرلمان بسؤالهم عما إذا اكتفوا بالإيضاحات التي قدمها المسؤول أم يرغبون بالاعتراض

تركي رئيس ديوان الرقابة المالية، ووجه له النواب عددا من الأسئلة حول الفساد المالي في قضية النفط مقابل الغذاء" انظر جلسة مجلس النواب رقم (٣) في ٢٨/١١/٢٠٠٧.

(١) د. محمد احمد عبد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٤٨. ونصّت المادة (٥٤) من النظام الداخلي على أنه "يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وجه إليه".

(٢) د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار أبو المجد للطباعة، مصر، ط١، ٢٠٠٥، ص ٣٤٦.

على الثقة<sup>(١)</sup>، إذ يمثل الاستجواب إجراءً من إجراءات تقصي الحقائق والتي تتعلق بأوضاع معينة في احد الأجهزة التنفيذية يجري على أساس تبادل الأسئلة بين مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة ويستهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو احد الوزراء، أي أن العضو يستهدف من وراء هذا الإجراء الكشف أمام البرلمان عن أن هناك أوضاعاً سيئة في العمل التنفيذي تستوجب تحريك المسؤولية.

نص الدستور ٢٠٠٥ على أن "العضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم..."<sup>(٢)</sup>، وهذا النص يعطي الحق لمجلس النواب باستجواب رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، بشرط أن يأخذ موافقة خمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب ويكون الاستجواب مطروحاً من اجل تقييم أداء المستجوب في الشؤون التي تدخل في اختصاصه، ولا يقصر النظام الداخلي للمجلس الاستجواب على مجلس الوزراء بل يمنح صلاحية الاستجواب لمجلس النواب في مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة، ولمراعاة هذا المجلس لأهميته سيما وهو رمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد، اذ شدد النظام الداخلي على استجواب مجلس النواب له إذ لم يكتف بموافقة خمسة وعشرين من أعضائه فقط بل فرض أن يكون الاستجواب موجهاً بناءً على طلب مسبب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، فقد نصت المادة (٥٧) منه على أن "لمجلس النواب مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة بناءً على طلب مسبب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه".

واشترط النظام الداخلي أن يكون طلب توجيه الاستجواب مكتوباً لا شفهيّاً ولا يقدم مباشرة إلى مجلس رئاسة الجمهورية بل يقدم أولاً إلى رئيس مجلس النواب، ويكون موقفاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل (أما إذا كان

(١) محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٨٥.

(٢) مادة (٦١/٧/ج) من دستور جمهورية العراق، لسنة ٢٠٠٥.

الاستجواب موجها لرئيس الجمهورية فبموافقة الأغلبية المطلقة) على أن يتضمن الاستجواب المكتوب ستة أمور وهي أولاً: أن يبين فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب، ثانياً: أن يبين فيه الأمور المستجوب عنها، ثالثاً: يدرج فيه الوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، رابعاً: يذكر المستجوب في طلب الاستجواب المكتوب الأسباب التي يستند إليها في طلبه، خامساً: يبين المستجوب وجه المخالفة التي ينسبها إلى من وجه إليه الاستجواب، سادساً: يذكر ما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه في طلب الاستجواب، وقد منع النظام الداخلي تضمن الاستجواب أي أمور تكون مخالفة للدستور أو للقانون، كما لا يجوز تضمن طلب الاستجواب عبارات غير لائقة<sup>(١)</sup>، أو أن يكون الاستجواب متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة، أو أن يكون الدافع إلى تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، إلا في حالة واحدة وهي أن تطرأ وقائع جديدة تسوّغ ذلك، فقد نصت المادة (٥٨) من النظام الداخلي على أنه "لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوّغ ذلك"، وقد ورد نص في الدستور "يجوز لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته"<sup>(٢)</sup>، وقد أجرى مجلس النواب عدّة استجوابات، مثلاً جرى استجواب على خلفية اتهامات بالفساد المالي في الوزارة<sup>(٣)</sup>.

كما استجوب وزير الكهرباء على خلفية التقصير وعدم استعمال المال العام بكفاءة، وقد انتهى الاستجواب من دون أن يؤدي إلى طلب سحب الثقة عن الوزير<sup>(٤)</sup>.

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٣٣.

(٢) المادة (٧/٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦.

(٣) انظر محضر جلسة النواب رقم (١٣)، من الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الرابعة، في ٢٧ أيار ٢٠٠٩.

(٤) انظر محضر جلسة النواب رقم (٧)، من الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الرابعة، في ١٤ تشرين الأول ٢٠٠٩. وقد جرت استجوابات أخرى كاستجواب رئيس المفوضية المستقلة

ثالثاً/التحقيق: هناك تعريفات عدة للتحقيق البرلماني، منها أنه يقصد به "عملية من عمليات تقصي الحقائق في وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة لتحريك المسؤولية السياسية، لإصلاح ضرر معين، أو تلافي أخطاء معينة، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير" (١). ومنها من عرفه بأنه "وسيلة من وسائل الرقابة التي يباشرها مجلس الشعب (البرلمان) من خلال لجنة تشكل بمعرفة لهذا الغرض، أو عن طريق تكليفه إحدى لجانته النوعية للوقوف على حقيقة أمر أو قضية مثارة بشأن نشاط أو عمل من أعمال الحكومة مما يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي له، أو لتقصي الحقيقة عن الأحوال أو الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع أو الجهة التي شكلت اللجنة من أجلها، وكذلك عن مدى الالتزام بسيادة القانون أو بالخطوة أو بالموازنة العامة" (٢). كما يعرف بأنه "شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة أو السلطة التنفيذية، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم المجلس، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الإطلاع على كل المستندات والوثائق، واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها، والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع" ويقصد به عند البعض "أن يتوصل البرلمان بنفسه. لا عن طريق الهيئة التنفيذية. إلى معرفة ما يريد من الحقائق، حتى يستطيع أن يحكم بنفسه على موضوع معين حكماً صحيحاً" (٣). إنَّ التحقيق البرلماني تباشره لجنة

العليا للانتخابات بقرار الاستجواب الصادر عن مجلس النواب في جلسته المنعقدة في ١٤ تشرين الأول ٢٠٠٩، واستجواب رئيس هيئة النزاهة (وكان من المفترض أن يتم التصويت على سحب الثقة عنه، ولكن رئيس الجلسة قرر تأجيل التصويت بسحب الثقة عنه (انظر محضر جلسة النواب رقم ٥٠)، من الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الثانية، في ٢٧ أيلول ٢٠٠٧)، وقد قدم استقالته بعد ذلك.

(١) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٥، ص ١٢٠.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٠٦.

(٣) فاضل جبير لفته البديري، التفويض في الاختصاص التشريعي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٠، ص ١٧.

من لجان السلطة التشريعية فمن حق "البرلمان تأليف لجان خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة للتعرف على المساوئ التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية، حتى يمكنه تقدير الوسائل اللازمة للقضاء على تلك المساوئ التي يكشف عنها التحقيق" (١) والتحقيق يتخذ مظهرا جماعيا أكثر عمقا من الاستجواب، فقد يمتد الاستجواب لجلسة أو جلستين (وليوم أو يومين)، بينما التحقيق قد يمتد لأكثر من ذلك بكثير، فقد يحتاج إلى شهر أو شهرين لإتمام العمل التحقيقي بل في بعض البلدان قد يستغرق ستة اشهر ولا يتوقف إجراء التحقيق البرلماني على نتيجة الاستجواب فقط حيث "خولت بعض الدساتير البرلمان صلاحية التحقيق مع الحكومة أو الوزير، عند عدم الاكتفاء بالإيضاحات المقدمة من قبل الحكومة أو الوزير في حالة السؤال والاستيضاح والاستجواب، أو إذا كان البرلمان راغبا في الوقوف على المزيد من التفاصيل بشأن موضوع معين" والتحقيق طريقة عملية للغاية إذ لا يمكن للبرلمان، ان يكتشف عيوب الجهاز الإداري والتنفيذي من الناحية المالية (وغيرها كالعسكرية أو السياسية أو الإدارية)، كما قد لا يمكن التعرف على حاجات البلاد بغير هذه الطريقة .

أما اللجان التي تقوم بالتحقيق فهي غير اللجان الدائمة للسلطة التشريعية، وإنما هي لجان مؤقتة تشكل من اجل موضوع خاص، وبعد أتمام عملها وتقديم تقريرها وتوصياتها للبرلمان تُحلّ، فهناك نوعان من اللجان في البرلمان الأول يتمثل في اللجان الدائمة، الثاني اللجان المؤقتة ومنها لجان التحقيق، وقد تبنت بعض الدساتير العراقية هذين النوعين من اللجان .

وقد توجد لجنتان ربما يقع الخلط بينهما، وهما اللجنة المالية ولجنة التحقيق المالي، والفرق بينهما يكمن في أن الأولى لجنة برلمانية دائمة ومن وظائفها الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية، فتقوم بفحص الأنشطة المالية لها وتضع تقريرها لتخبر من خلاله البرلمان بهذه الأنشطة، أما لجنة التحقيق المالي فإنها لجنة مؤقتة تقوم بفحص أعمال الجهاز الحكومي وملحقاته في موضوع مالي معين، ولقرب عمل كل

(١) فارس محمد عبد الباقي علي عمران، التحقيق البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠١، ص ٣٤.

من اللجنتين ينبغي أن تكون الصياغة العامة للقواعد التي تخصصها واضحة لمنع التداخل بين عملهما . لم يتعرض دستور ٢٠٠٥ لذكر لجان التحقيق ولا اللجان المؤقتة<sup>(١)</sup>، ولكنه جاء بنص يوضح فيه أن من اختصاصات مجلس النواب الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وبالتأكيد أن من مجالات الرقابة تشكيل لجان التحقيق عندما يحدث ما يقتضي ذلك وترجمة لهذا المعنى نصّ النظام الداخلي لمجلس النواب على مواد تتعلق بلجان التحقيق، وبين أن من حق المجلس القيام بتشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق وذلك بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه<sup>(٢)</sup>.

على أن يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بناءً على اقتراح يصدر من هيئة رئاسة مجلس النواب أو باقتراح صادر عن بعض أعضاء مجلس النواب على أن لا يقل عددهم عن خمسين عضواً ويشترط في ذلك اخذ موافقة أغلبية عدد الحاضرين من الأعضاء في المجلس<sup>(٣)</sup>.

وقد شكل مجلس النواب العديد من لجان التحقيق، من أمثلتها اللجنة التي شكلها مجلس النواب للتحقيق في عملية تهريب النفط الخام من العراق، وقد تشكلت هذه اللجنة من قبل رئيس الجلسة في مجلس النواب، وكان ذلك على اثر اقتراح وزير الدولة لشؤون مجلس النواب والذي تحدث (بخصوص تهريب النفط) في جلسة مجلس النواب رقم (٢٧) من الفصل التشريعي الأول السنة التشريعية الثالثة قائلاً "في ما يتعلق بعملية تهريب النفط الخام وطلب السادة النواب وإذا كان هذا الطلب يريد إجراء عملية تحقيق فيقتضي على مجلس النواب تشكيل لجنة تحقيقية تأخذ بنظر الاعتبار كل البيانات والمعلومات بشأن عملية التهريب، ويمكن لهذه اللجنة أن تقوم بالتحقيق بهذا الموضوع ويقدم إلى مجلس النواب بعد إجراء التحقيق، أما إذا كان الموضوع يتعلق بطرح موضوع عام للمناقشة، فينبغي أن يحدد بدقة ما هو الموضوع الذي يراد إن يقدم ليتمكن السيد وزير النفط الإجابة على هذه التساؤلات عن هذا الموضوع أما إذا كان سؤال

(١) سيروان عدنان ميرزا، المصدر السابق، ص ٩٣.

(٢) المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦.

(٣) المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦.

يمكن أن يطرحه السيد النائب على وزير النفط بهذا الشأن فيمكن أن يقدمه مكتوباً ومشفوعاً بما لديه من معلومات ويمكن للسيد وزير النفط أن يجيب عليه، أما ما تطرق إليه السيد وزير النفط بعدم وجود تهريب للنفط فهو التهريب من الأنابيب الموجودة وهي الأنابيب الممتدة في العملية الإنتاجية، أما وجود تهريب نفط خام عن طريق شاحنات محددة أو معينة وإذا كانت هنالك معلومات محددة عن ذلك فأرجو من السيد النائب أن يقدمها لكي يتمكن السيد وزير النفط من التحقيق في ذلك، وبعد أكثر من مداخلة لأعضاء مجلس النواب قرر رئيس الجلسة تشكيل لجنة تحقيق في تهريب النفط الخام، بقوله "تشكل لجنة لتقصي المعلومات والتحقيق في هذا الموضوع من قبل ممثل عن لجنة النفط والغاز ولجنة النزاهة ولجنة العمل والخدمات واللجنة القانونية وموافاة المجلس الموقر بالنتائج"<sup>(١)</sup>.

وقد قرر مجلس النواب بناء على تقرير اللجنة المالية تشكيل لجنة تحقيقية تشترك فيها هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية وذلك من اجل التحقق من تسكين وترفيه الموظفين، والتحقيق بشأن عقود السيارات وإيقاف السلف من ٢٠٠٦ لغاية ٢٠٠٩ وترفع تقريرها إلى مجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني

### أثار الرقابة المالية للبرلمان في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

تعرض الدستور للمسؤولية السياسية للحكومة وبيّن أن رئيس مجلس الوزراء، والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية تضامنية ومسؤولية فردية، اذ منح مجلس النواب صلاحية سحب الثقة عن الحكومة ممثلة برئيس مجلس الوزراء بناء على المسؤولية التضامنية وسحب الثقة عن الوزراء، بناءً على المسؤولية الفردية أو الشخصية وحدد الدستور الجهات التي منحها الحق بطلب سحب الثقة . اذ يمكن طلب سحب الثقة عن

(١) محضر جلسة مجلس النواب رقم (٢٧) من الفصل التشريعي الأول السنة التشريعية الثالثة، ١٧ تموز ٢٠٠٨.

(٢) محضر جلسة مجلس النواب رقم (٢٢) من الفصل التشريعي الثاني السنة التشريعية الثالثة، ٢١ كانون الثاني ٢٠١٠.

رئيس مجلس الوزراء،"بناء على طلب من مجلس رئاسة الجمهورية، أو طلب مقدم من خمس أعضاء مجلس النواب، ويتم ذلك إثر استجواب موجه له ويجوز سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، عندئذ تسمى الحكومة بحكومة تصريف أعمال، إلى أن يتم تشكيل حكومة جديدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ سحب الثقة"<sup>(١)</sup>، أما سحب الثقة عن الوزير فيكون بناء على رغبة الوزير نفسه، حيث للوزير أن يطلب من مجلس النواب طرح موضوع الثقة به، كما ويحق ذلك بطلب أعضاء مجلس النواب على أن لا يقل عدد مقدمي الطلب منهم عن خمسين عضواً، وفيما يأتي الكيفية التي يتم بها سحب الثقة .

الدستور منح الحق للبرلمان بسحب الثقة من احد الوزراء، على أن تتحقق الأغلبية المطلقة في التصويت على سحب الثقة، فإذا ما تحققت هذه النسبة فإنَّ الوزير يعد مستقياً من منصبه من تاريخ قرار البرلمان بسحب الثقة عنه"وبالتالي لا يحق له الاستمرار بعمله لفترة أخرى على سبيل تمشية الأمور على عكس سحب الثقة من الوزارة ككل اذ أنَّ المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية بينت أنَّ رئيس الوزراء والوزراء يستمرون بتصريف أمور الدولة لمدة لا تزيد عن (٣٠) يوماً، اذا ما سحبت الثقة من الوزارة"، ولا يجوز التصويت على سحب الثقة عن الوزير إلاَّ بعد إجراء جلسة استجواب له، على أن تكون نتيجة الاستجواب هي عدم قناعة المجلس بالإيضاحات، التي قدمها الوزير، وعليه يرغب بإجراء الاقتراع بالثقة، بالإضافة إلى هذا يشترط الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، تبعاً له أن لا يكون ذلك إلاَّ بطلب أو بطلب خمسين عضواً أي لا يجوز طرح موضوع سحب الثقة بالوزير، إلا في حالتين قد اشترنا إليهما، وهما الأولى: بناء على رغبته والثانية بطلب موقع من خمسين عضواً<sup>(٢)</sup>، فإذا

(١) سيروان عدنان ميرزا، المصدر السابق، ص ٩٣.

(٢) لم يقع سحب للثقة من قبل مجلس النواب (الذي تشكل ما بين عامي ٢٠٠٦م و٢٠١٠م) عن احد الوزراء، إلاَّ أنه اقترب من ذلك، فقد قرر رئيس لجنة النزاهة في مجلس النواب تقديم طلب بسحب الثقة عن وزير التجارة (د. عبد الفلاح السوداني) إثر استجوابه له، ولكن الوزير سارع إلى تقديم استقالته إلى رئيس مجلس الوزراء، قبل اتخاذ مجلس النواب إجراءات سحب الثقة عنه.

تحققت هذه الشروط يبقى على المجلس أن لا يصدر قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه<sup>(١)</sup>.

البرلمان إذا قرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يجب أن يصوت على ذلك، ولكي يتحقق سحب الثقة لابد من حصول القرار على الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه والأغلبية المطلقة هنا تعني "الأغلبية البسيطة"<sup>(٢)</sup> وفي هذه الحالة تُعدّ الوزارة مستقلة<sup>(٣)</sup>، وقد عالج الدستور وضع إدارة الدولة في الفترة الواقعة بين سحب الثقة عن الوزارة، واعتبارها مستقلة من تاريخه وتشكيل وزارة جديدة تنال ثقة مجلس النواب<sup>(٤)</sup>.

الدستور العراقي لم يمنح البرلمان سلطة واسعة في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وممارسة حقه في ترتيب المسؤولية الوزارية كما فعل هذا الدستور، فهو خطوة متقدمة جدا بالنسبة إلى التطور الدستوري في العراق .

(١) المادة (٨/٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م - والمادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ .

(٢) مهدي ضياء عبد القادر الخزرجي، انتقال سلمي للسلطة بين الشرعية والقانونية، مجلة جامعة الانبار للقانون والعلوم السياسية المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ١٣١ .

(٣) المادة (٨/٦٢ ب/٣) والمادة (٨/٦٢ ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م - والمادة (٣/٦٤) والمادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ م.

(٤) فقرر الدستور أنه في هذه الفترة يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية للدولة، على أن لا تزيد هذه الفترة عن ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد (انظر المادة (٨/٦٢ د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٦٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦).

## الخاتمة

ظهر لنا ونحن في ختام هذا البحث، أنّ اختصاص التشريع المالي الذي يضطلع به البرلمان هو الذي ميّز البرلمان عن غيره من مؤسسات الدولة وهيئاتها العامة، كما أنّ هذا الاختصاص ينطوي على أهمية كبيرة تتبع من إعطائه الفرصة للبرلمان ليحافظ من خلال هذا الاختصاص على أموال الدولة ويمنع السلطة التنفيذية من التصرف بها بالطريقة التي تحددها، كما يدفع بالسلطة التنفيذية إلى أروقة البرلمان لتقف في موضع المساءلة أو الاستجواب بل حتى التحقيق فيما إذا وجدها البرلمان قد تجاوزت ما وضعه من تشريعات مالية .

وقد تناولنا في هذا البحث اختصاص التشريع المالي للبرلمان في دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، ووجدنا أنها تختلف ومدى الصلاحيات الممنوحة للبرلمان في اقتراح التشريعات المالية وفي المراحل التي يمر بها التشريع المالي في البرلمان، ومستوى الصلاحيات الرقابية التي يمارسها البرلمان على النشاط المالي للسلطة التنفيذية، وقد خرجنا من البحث بعدة نتائج:

١. بقي البرلمان يعاني من ضعف بفعل عاملين الأول تأثير السلطة التنفيذية عليه والثاني تأثير رؤساء الكتل البرلمانية عليه، لذلك كان يجد صعوبات جمّة في مجالي وظيفته ففي التشريع المالي كانت المصالح السياسية للكتل المؤلفة للبرلمان غالبا ما تتحكم بهذه الوظيفة بل قد تؤدي إلى تأخير التشريع المالي، كما حدث ذلك عدّة مرات لمشروع قانون الموازنة العامة، وأخرها تأخر صدور هذا القانون لعام ٢٠١٠، حيث لم يصدر إلا بعد دخول السنة الجديدة بثلاثة أشهر، فتمكن البرلمان من إقراره، وجاء هذا الإقرار بناءً على توافقات سياسية، كما أنّه عانى في وظيفته الرقابية، حيث عطلت عدّة مرات وذهبت الكثير من طلبات الاستجواب أدرج الرياح فلم يستطع استخدام وسائله الرقابية وبقيت هذه الوسائل معطلة .
٢. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ جاء خاليا من النص على الإصدار النقدي الجديد أو إصدار العملة .

## التوصيات:

١. لم يبيّن دستور ٢٠٠٥ بشكل واضح الجهة التي تتمتع بحق اقتراح مشاريع القوانين المالية، وهل أنّ اقتراحها من الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب أم لمجلس الوزراء، أم أنها من الاختصاصات المشتركة بين المجلسين، ولذا نقترح إعادة النظر في هذا الجانب والنصّ بشكل صريح على الجهة التي تُمنح هذا الاختصاص في التعديلات الدستورية المقترح إجراؤها.

٢. نصّ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ على أنّه "لا ضريبة ولا رسم إلاّ بقانون"، وقد حاول دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أن يطور من هذا النصّ الدستوري فقام بإضافة عبارة: (منع التعديل والجبائية والإعفاء إلاّ بقانون)، ويبدو أنّه لا حاجة قانونية لهذه الإضافة (عدا الإعفاء)، لأنّ القانون لا يعدّل إلاّ بقانون، أما الجبائية فهي تترتب على صدور قوانين الضرائب والرسوم، حيث تقوم السلطة التنفيذية بالجبائية استناداً له كما لا يمكنها أن تقوم بجبائية ضريبة غير مشرّعة قانوناً، لمنع القواعد الدستورية منه، لذا نقترح إعادة النظر في هذه المادة وجعلها مطابقة لمادة قانون إدارة الدولة مع إضافة الإعفاء إليها.

٣. افتقر دستور ٢٠٠٥ إلى بيان وتنظيم بعض الجوانب المالية كالإصدار النقدي الجديد والذي يشكل أداة مهمة، يمكن للسلطة التنفيذية الالتجاء إليها عند حدوث عجز في الموازنة، فتقوم باستخدام هذه الأداة لتغطيته، لذا نقترح أخذها في الاعتبار عند تعديل الدستور.

٤. لم يوضح دستور ٢٠٠٥ الإجراء الذي تعتمده الحكومة (مجلس الوزراء) عند تأخر إقرار الموازنة العامة وهل تستمر الحكومة في العمل بالموازنة العامة للسنة السابقة أم يقدم وزير المالية مقترحاً مالياً، يُعمل به لفترة معينة ريثما يتم صدور قانون الموازنة العامة، ولذا نقترح إدراج هذه الإجراءات في الدستور عند تعديله.

٥. ما يسجل على دستور ٢٠٠٥ النافذ في مجال الرقابة المالية البرلمانية أنّه لم يتعرض لبيان تفاصيل أهم جوانب رقابة البرلمان على الموازنة العامة، وهي الحسابات الختامية، ولذا نقترح مراعاة النصّ على هذه التفاصيل للحسابات الختامية في



التعديلات الدستورية كالنصّ على إلزام الحكومة بإعدادها، وتحديد الفترة الزمنية لرفعها إلى البرلمان وفقا لما نصّ عليها قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ .٦. نقترح على البرلمان توثيق صلته بالهيئات المستقلة التي تأخذ على عاتقها الرقابة على النشاط المالي، للسلطة التنفيذية كديوان الرقابة المالية والهيئة العامة للنزاهة، من خلال دعم هذه الهيئات، وعدم تأخير تشريع القوانين التي تخصّها، بما ينسجم مع وظائفها، ومنحها ما تحتاج إليه لأداء مهامها وتستمر مطالبتها بدوام تقديم تقاريرهم، كما نقترح على البرلمان النظر بجدية في هذه التقارير ودراستها بعناية وترتيب الآثار المطلوبة عليها .

## المصادر

### ١-الكتب

- ١- د. احمد زهير شامية ود. خالد الخطيب . المالية العامة . الناشر دار زهران للنشر، عمان، ط٢، ١٩٩٣ .
- ٢- د. أعاد حمود القيسي . المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط١، الإصدار السادس، ٢٠٠٨ .
- ٣- د.إكرام عبد العزيز،الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل،بغداد، بيت الحكمة، ٢٠٠٢ .
- ٤- د. جيهان حسن سيد احمد خليل ،دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية ،القاهرة، ٢٠٠٢ .
- ٥- جلال السيد . وسامي مهران ،البرلمان المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٠ .
- ٦- د. حامد عبد المجيد دراز، ود. محمد عمر أبو دوح، مبادئ المالية العامة، الإسكندرية، الدار الجامعية، ٢٠٠٥ .
- ٧- د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق ،بيت الحكمة ،بغداد ،ط١، ٢٠٠٤ .
- ٨- د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ٢٠٠٢ .
- ٩- د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار أبو المجد للطباعة ،مصر، ط١، ٢٠٠٥ .
- ١٠- سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في العراق، دار الكتب والوثائق العراقية، ٢٠٠٨ .
- ١١- د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١ .
- ١٢- د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨ .
- ١٣- د. عادل فليح العلي . ود. طلال محمود، اقتصاديات المالية العامة، ك ١، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٨٨ .
- ١٤- د. عادل فليح العلي،المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، ط ١ ،عمان،دار الحامد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣ .



- ١٥- د. عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، دراسة نظرية تطبيقية، ط٢، القاهرة، المطبعة الكمالية، ١٩٩٦ .
- ١٦- د. عبد المنعم محفوظ . ود. نعمان احمد الخطيب، مبادئ في النظم السياسية ،دار الفرقان، عمان- الأردن، ط١، ١٩٩٨ .
- ١٧- د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية ،شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤ .
- ١٨- د. ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨٥ .
- ١٩- د. محمد سامي عبد الحميد ود. محمد السعيد الدقاق ود. إبراهيم احمد خليفة، القانون الدولي العام، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤ .
- ٢٠- د. محسن خليل ،النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة ،دار المعارف، الإسكندرية ،ط٣ ١٩٩٥ .
- ٢١- محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام ،منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧ .
- ٢٢- د. محمد احمد عبد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية ،دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١ .
- ٢٣- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥ .
- ٢٤- د. هاشم الحافظ . ود. آدم وهيب النداوي . تاريخ القانون . العاتك . القاهرة . توزيع المكتبة القانونية . بغداد . لا توجد سنة طبع
- ٢- الأبحاث والدراسات القانونية
- ١- مهذب ضياء عبد القادر الخزرجي، انتقال سلمي للسلطة بين الشرعية والقانونية، مجلة جامعة الانبار للقانون والعلوم السياسية المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠١٧ .
- ٢- د. محمود رضا فتح الله، استدامة الدين الخارجي، اختبار للحالة المصرية، بحث منشور في مجلة بحوث اقتصادية عربية ،العدد ٤٢، السنة الخامسة العشرة، ٢٠٠٨ .
- ٣- د. محمد ظهري محمود ،المجالس الشعبية المحلية ،مجلة قضايا برلمانية ،السنة الثانية، القاهرة ،العدد ١٨ ، ١٩٩٨ .
- ٣- الرسائل والاطاريح الجامعية:
- ١- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه ،جامعة القاهرة ،كلية الحقوق، ١٩٩٥ .

- ٢- احمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٠ .
- ٣- عذراء كاطع حنون القريشي، الإجازة التشريعية لقانون الموازنة العامة العراقي، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠٠٨ .
- ٤- فارس محمد عبد الباقي علي عمران . التحقيق البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠١ .
- ٥- فاضل جبير لفته البديري، التفويض في الاختصاص التشريعي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٠ .
- ٦- هشام جميل كمال أرحيم، دور السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة وتطبيقاتها في العراق، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠٠٨ .
- ٤- الدراسات والقوانين والانظمة:
- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- ٣- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .

## المخلص:

يستند التشريع المالي في العراق وما يمر به من مراحل الى مجموعة من التشريعات من بينها قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ وفي ضوء ذلك، فإن دورة التشريع المالي تواجه اخفاقات عدة بعضها ناجم عن القصور في التشريع المعتمد مما يؤثر بشكل او بأخر على التشريع المالي والبعض الاخر ناجم عن عدم الالتزام بالتشريع مما يؤثر سلباً على المراحل التي تمر بها، الامر الذي يستدعي دراستها وتوجيه الانتباه نحوها وتقديم المقترحات التي تساهم في معالجة ذلك للارتقاء بواقع التشريعات المالية، للحيلولة دون وقوع تداخل الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ولا سيما في الدول الديمقراطية، التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

**الكلمات المفتاحية:** الاختصاص، برلمان، المالي، دستور، العراق

## **ABSTRACT**

The financial legislation in Iraq relies on a collection of legislations such as the financial management and public debt act no. (95) of 2004. As such, it faces several failures, some of which are due to the inadequacy of the relevant legislation which is adversely affecting the financial legislations. This situation needs a study of its phases to and propose solutions and terms, in particular the states of democracy adopting the separation of powers.

**Keywords:** jurisdiction, parliament, finance, constitution, Iraq .

