

## رقابة مجلس النواب على أداء السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور 2005

م.د. سمية غالب زنجيل (\*)

المقدمة:

يعد مبدأ الرقابة البرلمانية واحدة من أهم المبادئ الديمقراطية التي أرسى أسسها في معظم الأنظمة الديمقراطية المعاصرة. ومن خلال مبدأ الرقابة البرلمانية يستطيع مجلس النواب أن يقوم بعمل السلطة التنفيذية ولقد شهد العراق بعد 9-4-2003 النظام الديمقراطي الجديد، وقد أكد دستور العراق سواء للمرحلة الانتقالية أو الدستور الدائم لسنة 2005 على أهمية الرقابة البرلمانية. وتطلق فرضية الدراسة من إن مجلس النواب لم يكن أدائه الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية في العراق في التجربة البرلمانية للمرحلة السابقة من 2006-2010 ذا تأثير واضح، وإثبات هذه الفرضية هنالك عدة تساؤلات منها:

- هل كان استعمال مجلس النواب لأسلوب السؤال فاعل إزاء أعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الوزراء والوزراء)؟
  - هل كان مجلس النواب فاعلاً لاستعماله أسلوب الاستجواب لأعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الوزراء والوزراء)؟
  - هل كان هنالك فرص لإجراء أو استعمال أسلوب التحقيق؟
- للإجابة على هذه التساؤلات وغيرها، نرى من المناسب تقسيم الدراسة إلى المباحث الآتية:-

(\*) كلية العلوم السياسية/ الجامعة المستنصرية.

المبحث الأول: إجراءات المساءلة و المحاسبة والمراقبة البرلمانية.

المبحث الثاني: الإجراءات ووسائل الرقابة البرلمانية في العراق وفق دستور

2005.

المبحث الثالث: تقويم أو تقدير أداء مجلس النواب الرقابي في التجربة

البرلمانية للمرحلة السابقة في العراق

الخاتمة: الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول: إجراءات المساءلة و المحاسبة والمراقبة البرلمانية

سوف نتناول في هذا المبحث ثلاثة مطالب نتناول فيها مفهوم الرقابة والمساءلة

والاستجواب والتحقيق. وكما يأتي:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة:

تعتبر الوظيفة الرقابية المهمة الثانية لمجلس النواب لما لها من دور كبير ومهم في

مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، ولقد نصت المادة (51) من الدستور (أن رئيس

الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة

للدولة ، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته) ، فجاءت هذه

المادة مبينة أهمية دور البرلمان في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وما يصدر عنها من

قرارات وتحاسيها في أي وقت تشاء مع مراعاة أحكام الدستور.

وبالتالي فإن كل عمل تقوم به السلطة التنفيذية من خلال وزرائها ومؤسساتها المختلفة

يقع تحت مراقبة ومحاسبة مجلس النواب ولكي يتمكن المجلس من أداء هذه المهمة

وضع لنفسه نظاماً داخلياً حدّد فيه أدوات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية وآلية

استخدامها.

تتخذ الرقابة السياسية على أعمال الإدارة صوراً مختلفة، فقد تتم عن طريق

الرأي العام وتمارسها المؤسسات الاجتماعية والأحزاب السياسية والنقابات المهنية .

كما قد تمارس عن طريق المؤسسات البرلمانية.

أولاً: الرقابة عن طريق الرأي العام:

يراد بمصطلح الرأي العام مجموعة الآراء التي تسود مجتمع معين في وقت ما بخصوص موضوعات معينة تتعلق بمصالحهم العامة والخاصة.<sup>1</sup> ويشترك في تكوين الرأي العام مختلف الهيئات و التنظيمات الشعبية والنقابية والحزبية عن طريق طرح أفكارها واتجاهاتها والدعوة إليها بمختلف الوسائل التي تؤدي الصحافة والوسائل السمعية والبصرية دوراً كبيراً في نشرها وتعبئة الرأي العام وتوجيهه من خلالها . ومن الواضح أن هذا النوع من الرقابة له الأثر البالغ في تنظيم أعمال الإدارة ومنعها من التعسف في استعمال السلطة ، لاسيما الصحافة التي تمارس حرية التعبير والرأي باعتبارها لسان الأمة والمعبرة عنها، والتي غالباً ما كشفت عن بعض التجاوزات .

غير إن هذا الطريق من طرق الرقابة لا يتسع تأثيره إلا في الدول التي تكفل حرية التعبير عن طريق الرأي العام و التي يبلغ فيها الرأي العام من النضج ما يؤهله القيام بواجب الرقابة وعدم الخضوع لمصالح فئات معينة تسخر الإرادة الشعبية و الرأي العام لتحقيق أهدافها و مصالحها الخاصة فتفقد بذلك حقيقة تعبيرها عن المصلحة العامة .

ويشارك في تكوين الرأي العام مختلف الهيئات والتنظيمات الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب عن طريق طرح أفكارها والدعوة إليها في مختلف الوسائل التي تؤدي الصحافة والوسائل السمعية والبصرية دوراً كبيراً في نشرها وتعبئة الجماهير وتوجيههم من خلالها.

1- مؤسسات المجتمع المدني: برز مفهوم المجتمع المدني في إطار أفكار ورؤى بعض المفكرين والفلاسفة خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر والتي تعتمد أفكارهم أساساً على إن الإنسان يستمد حقوقه من الطبيعة لا من قانون يضعه البشر وهذه الحقوق لصيقة به تثبت بمجرد ولادته. وان المجتمع المتكون من اتفاق

المواطنين قد ارتأت طواعية الخروج من الحالة الطبيعية ليكون حكومة نتيجة عقد اجتماعي اختلفوا في تحديد أطرافه.

والمفهوم المستقر للمجتمع المدني يقوم على أساس انه مجموعة المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزاً وسطياً بين العائلة باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي والنظام القيمي في المجتمع من ناحية والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الصبغة الرسمية من جهة أخرى<sup>2</sup>.

وبهذا المعنى فان منظمات المجتمع المدني تساهم بدور مهم في ضمان احترام الدستور وحماية حقوق الأفراد وحياتهم وتمثل الأسلوب الأمثل في أحداث التغيير السلمي والتفاهم الوطني مع السلطة في سبيل تعزيز الديمقراطية وتنشئة الأفراد على أصولها وآلياتها. فهي الكفيلة بالارتقاء بالفرد وبث الوعي فيه وتعبئة الجهود الفردية والجماعية للتأثير في السياسات العامة وتعميق مفهوم احترام الدستور وسيادة القانون.

2- وسائل الإعلام.: تلعب وسائل الإعلام دوراً سياسياً مهماً يساهم في تعبئة الرأي العام الشعبي من خلال كتابات وأقوال المفكرين والصحف والفضائيات المرئية والمسموعة والاجتماعات والندوات التي تساهم في اطلاع الجماهير على المشاكل الأكثر إلحاحاً والتي يتعرض لها المجتمع وتكون مراقب جماعي لصالح الشعب من خلال انتقاد سياسات الحكام وكشف فضائهم وفسادهم وانتهاكهم لسيادة القانون.

3- الأحزاب السياسية: من أساسيات العمل الديمقراطي أن تسعى الأحزاب السياسية إلى تحقيق الاتصال الجماهيري. فالدور الأساسي الذي تقوم به الأحزاب السياسية هو السعي للحصول على تأييد الأفراد لبرامجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعد بتنفيذها إذا ما وصلت إلى السلطة عبر الانتخاب. وحتى تحقيق ذلك تبقى الأحزاب مراقبة لعملها لضمان احترامها للدستور وسيادة القانون.

ثانياً : الرقابة عن طريق البرلمان:

يتمثل هذا الطريق من الرقابة برقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية وذلك عن طريق الشكاوى المقدمة من الأفراد و المتضمنة طلباتهم التي قد يجد البرلمان أنها علي قدر من الواجهة مما يدعو إلى مواجهة الوزراء بحق السؤال أو الاستجواب أو سحب الثقة من الوزارة كلها.<sup>3</sup>

ويتحدد شكل الرقابة البرلمانية بما هو مرسوم في الدستور، وهي تختلف من دولة إلى أخرى وتكون الرقابة البرلمانية أقوى في النظم النيابية منها في النظم الأخرى، حيث تكون الوزارة مسئولة أمام البرلمان مسؤولية تضامنية ناهيك عن المسؤولية الفردية لكل وزير عن أعمال وزارته .

ولكن مع ما تتمتع به الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة من أهمية فإن دورها مقيد غالباً بالإرادة الحزبية السائدة في البرلمان التي تكون في أحيان متوافقة مع إرادة الحكومة لو صادف أنها من الحزب نفسه فتكون الحكومة الخصم والحكم وهنا يختفي دور الرقابة السياسية ولا تحقق الحماية الكافية للأفراد ضد تعسف الإدارة خاصة في الدول غير النيابية أو التي تأخذ بنظام الحزب الواحد مما يقتضي تعزيزها بنوع آخر من أنواع الرقابة.<sup>4</sup> كما أن عدم نضج الوعي السياسي لدى أعضاء البرلمان وافتقارهم إلى الخبرة وضعف المعارضة قد تؤدي إلى ضعف هذه الضمانة ويختفي دورها الحقيقي في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم.

المطلب الثاني: مفهوم السؤال:

ويراد به هو حق شخصي لعضو البرلمان يوجهه إلى احد أعضاء الوزارة بقصد الاستيضاح منه عن قضية معينة. وللوسائل فقط - ولمرة واحدة- أن يعقب على جواب الوزير، وله أيضا أن يطلب إلغاء السؤال قبل الإجابة عنه، وليس لأعضاء البرلمان الآخرين التدخل في الموضوع. وإذا لم يكن جواب الوزير مقنعاً أو كافياً أو واضحاً فمن حق عضو المجلس أن يجعل من سؤاله موضوعاً للاستجواب<sup>5</sup>. وبالرغم من أهمية السؤال باعتبارها من وسائل الرقابة البرلمانية الهامة على أعمال الحكومة، إلا إن هناك من لا يعدها وسيلة رقابية بل أنها وسيلة من وسائل تعزيز التعاون المتبادل بين الهيئتين

التشريعية والتنفيذية ذلك أن الأسئلة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى الوزراء يقصد به توضيح أمور غامضة تخص سير الإدارة التنفيذية أو الحصول على معلومات أو بيانات معينة<sup>6</sup>.

ويمكن القول أن طرح الأسئلة باستمرار على الحكومة لا يمكن الاستهانة بها لاسيما إن جلسات البرلمان ينبغي أن تم بشكل علني وتجري تغطيتها إعلامياً، لذا فإن قوى المعارضة تعول عليها لإثارة اهتمام الرأي العام وصولاً إلى كسب غالبية في الانتخابات كي تعطي بدورها سدة الحكم من خلال حيازة أغلبية المقاعد البرلمانية<sup>7</sup>.  
وان للسؤال عدة أشكال أو طرق وهي:

1- الأسئلة المكتوبة: توجه جميع الأسئلة سواء كانت مكتوبة أو شفوية

إلى أعضاء الحكومة مكتوبة غير أن الفرق فيما بينها هو على طلب العضو السائل بأن تكون إجابة الوزير المسئول شفوية أو مكتوبة. وفي الغالب تستخدم الأسئلة المكتوبة إذا طلب العضو ذلك أو حملت الإجابة معلومات أو بيانات وإحصاءات أو كان السؤال ذو طابع محلي<sup>8</sup>.

2- الأسئلة الشفوية: تعد الأسئلة الشفوية الصورة الأولى للأسئلة

البرلمانية، ولا يتعدى السؤال الشفوي كلا من عضو البرلمان والطرف الخاضع للرقابة. ولا يترتب على السؤال دخول طرف ثالث، فهو رد على ما يجهله العضو أو لفت نظر الحكومة لأمر ما.

3- الأسئلة العاجلة: هناك بعض الأسئلة لا تحتل أي تأخير لا في

وقت طرحها ولا في مدة الإجابة عنها لان عنصر الوقت مهم بالنسبة لها بل انه السبب في طرح السؤال ذاته. وان بعض النظم خصصت للأسئلة ذات الطبيعة العاجلة تنظيمًا خاصاً بها لا يخضع لأسلوب طرح الأسئلة التقليدي وإنما نوع من أنواع الأسئلة الشفوية.

المطلب الثالث: مفهوم الاستجواب:

إن الاستجواب اعم واشمل من السؤال وهو يحمل، عادة، بين ثناياه اتهاماً بالتقصير أو الإهمال أو الخروج عن قاعدة ما. وهو بهذا يحمل معنى المحاسبة، وبذلك فهو وسيلة هامة من وسائل الرقابة الأكيدة التي يمارسها البرلمان على الحكومة<sup>9</sup>. لذا فإن المناقشة حول الاستجواب لا تقتصر على المستجوب والمستجوب وإنما يحق لجميع أعضاء المجلس الاشتراك في المناقشة بعد سماع جواب الوزير. وقد تكون نتيجة الاستجواب طرح الثقة بالوزير من قبل عضو البرلمان أو من قبل أغلبية الأعضاء في البرلمان، وبما أن المسؤولية أصبحت تضامنية فإن طرح الثقة يكون بالوزارة ككل ومن قبل رئيس الوزراء فإن كانت نتيجة التصويت بغير صالح الوزارة فهذا يعني سحب الثقة التي سبق للبرلمان أن منحها للوزارة وعليها في هذه الحالة تقديم استقالتها لتفسح المجال أمام مجيء وزارة تحظى بثقة البرلمان<sup>10</sup>. ونظراً لخطورة الاستجواب وما قد تترتب عليه من نتائج فإن الدساتير التي تنص عليه تمنح الوزير وقتاً كافياً للتفكير وإعداد الجواب آذ لا تتم المناقشة إلا في جلسة لاحقة للجلسة التي يطرح فيها الاستجواب، كما أن المناقشة العامة لا تتم إلا في جلسة أخرى يحددها المجلس بعد الاستماع لجواب الوزير، علماً بأن طلب التصويت على الثقة بالوزارة، وبموجب مفهوم المسؤولية التضامنية، لا يمكن أن يتم إلا من قبل رئيس الوزراء وبعد تخويله من قبل الوزارة بذلك.

مما سبق يتبين لنا إن نتيجة الاستجواب إذا كانت في غير صالح الحكومة وثبت تقصير احد الوزراء وبفعل هذه المسؤولية التضامنية يتم التصويت على سحب الثقة من الحكومة، وفي حالة عدم توصل البرلمان إلى نتيجة مقنعة من خلال الاستجواب مع عدم توافر الأدلة بإدانة الوزير مع توافر الشكوك بالتقصير يصار إلى تحويل الموضوع إلى التحقيق.

المطلب الثالث: مفهوم التحقيق:

حينما تكون أجوبة الوزير المعني بالاستجواب غير كافية أو ناقصة ويصر البرلمان على معرفة جميع التفاصيل والحصول على كل المعلومات المتعلقة بموضوع الاستجواب

فيلجأ قبل توجيه الاتهام إلى الوزير أو الحكومة إلى تشكيل لجنة تحقيق وتفصي على الحقائق وبجميع الوسائل المتيسرة مثل الاطلاع على الوثائق واستدعاء الموظفين المختصين واستشارة خبراء في الموضوع وإحضار الشهود الذين قد تكون لديهم معلومات تخدم سير التحقيق<sup>11</sup>. وفي اغلب الأحوال لا تلجأ المجالس البرلمانية إلى هذه الوسيلة -تشكيل لجان تحقيقه- إلا إذا تم طرح اتهام للوزير المعني أو إذا أريد الوقوف على خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة أو التحقيق في حادثة سياسية معينة أو فضيحة مالية أو أي أمر من الأمور الخطيرة التي تشكل تهديد ما، مما يستدعي مواجهته على وجه السرعة<sup>12</sup>.

وان التحقيق يعد من أهم واخطر الأساليب الرقابية التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، وتبع خطورة هذا الأسلوب من أن اللجوء إليه تعني زعزعة الثقة بالحكومة حتى لو كانت نتيجة التحقيق في صالح الحكومة وتبرئة ساحتها من التهم الموجهة إليها من قبل البرلمان.

يمكن القول أن استعمال البرلمان لصلاحياته الرقابية على أعمال الحكومة ومن خلال اللجوء إلى الأساليب السابقة الذكر ينبغي أن تتم بقصد متابعة أعمال السلطة التنفيذية وتقويم أدائها وإعادتها إلى الطريق الصحيح في حال انحرافها سواء كان بقصد أو بدون قصد على مسارها الصحيح، وذلك بغية انجاز أقصى ما يمكن انجازه للمواطنين، وفي حال عدم ثبوت عدم كفاءة الحكومة وقدرتها على الاستمرار في انجاز المهام الملقاة على عاتقها يلجأ البرلمان إلى التصويت على سحب الثقة من الحكومة وان حصل ذلك تصيح الحكومة مستقلة. وربما يكون الأمر موجهاً ضد وزير معين وليس للحكومة كلها وذلك في حال كانت المسؤولية فردية وليس جماعية، هذا من الناحية الدستورية، لكن السؤال الذي يثار هنا هو هل يتحقق هذا في الواقع العملي والممارسة؟

المبحث الثاني: الإجراءات ووسائل الرقابة البرلمانية في العراق وفق دستور 2005

المطلب الأول: السؤال البرلماني:

كفل الدستور العراقي رقابة البرلمان على أعمال الحكومة احتراماً لمبدأ المشروعية عن طريق توجيه السؤال حول أمر يجهله أحد النواب ، أعطى الدستور العراقي لسنة 2005 للبرلمان الحق في مراقبة ومحاسبة الحكومة -رئيس الوزراء والوزراء- وكذلك سحب الثقة منها سواء كان بشكل فردي أو جماعي في حال ثبت إهمالها أو تقصيرها. فقد نصت المادة (58) في فقرته الثانية على رقابة مجلس النواب على أداء السلطة التنفيذية، كما نصت الفقرة السابعة من المادة ذاتها على ما يأتي<sup>13</sup>:-

- 1- لعضو مجلس النواب أن يوجه لرئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة حول أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللأسئلة فقط حق التعقيب على الإجابة.
- 2- سمح الدستور لخمسة 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.
- 3- لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي دخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد مضي سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

مما تقدم يتبين لنا إن الدستور العراقي بين الأساليب المتبعة في رقابة البرلمان على الحكومة ومن ذلك أسلوب السؤال البرلماني فضلاً عن أسلوب الاستجواب لغرض استيضاح سياسة وأداء الحكومة ومناقشة الوزراء حول الأمور التي تخص وزاراتهم وسير العمل فيها بغية تقويمها وتحسين أدائها لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين الذين وضعوا ثقتهم في أعضاء مجلس النواب حينما انتخبوهم.

وكذلك نص الدستور في مادته (80) على أحقية البرلمان في سحب الثقة من مجلس الوزراء أو من أي وزير. وأشارت المادة (58) من الدستور على<sup>14</sup>:-

1- لمجلس النواب حق سحب الثقة من احد الوزراء، بالأغلبية المطلقة وبعد مستقبلاً من تاريخ إقرار سحب الثقة منه، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته، أو بطلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه إليه.

2- نصت الفقرة ب(1) من المادة ذاتها على حق مجلس النواب بناءً على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب، ويقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتعد الحكومة مستقبلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

مما ذكر يتضح لنا أن قيام مجلس النواب بممارسة صلاحياته الرقابية والتي قد تصل إلى سحب الثقة من أي وزير أو من الحكومة برمتها الأمر الذي قد يعني إسقاط الحكومة في حال صوت المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، لكن السؤال الذي يتوارد إلى الأذهان هو هل مارس مجلس النواب العراقي حقه في مراقبة ومحاسبة الحكومة؟

وإن الدستور العراقي حدد رئيس مجلس الوزراء والوزراء كجهات يمكن توجيه إليها السؤال وإن نظام الحكم في العراق هو نظام برلماني إذ أشارت المادة الأولى من الدستور إلى "إن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي". وكما هو معروف أن السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية تقوم على أساس الازدواجية الشائبة فهناك رئيس الدولة الذي يكون دوره رفي، أما القرارات إنما تتخذ عن طريق الوزارة ويترتب على هذا أن رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية لا يقع على عاتقه أي مسؤولية سياسية. أما رئيس

الوزراء الذي يرأس الوزارة والذي تقع عليه أعباء المسؤولية السياسية أمام البرلمان سواء كانت مسؤولية تضامنية أو فردية<sup>15</sup>. وبالعودة إلى نصوص دستورنا نجد إن صلاحيات رئيس الجمهورية في المادة (73) تتلاءم مع طبيعة النظام، أما صلاحيات مجلس الوزراء في المواد (78-80) فأنها جعلت من مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء تضامنية شخصية. وهذا جاء حق السؤال في الدستور منسجم مع نظام الحكم وان الدستور لم ينص على حق السؤال لرئيس الجمهورية وإنما اقتصر على رئيس الوزراء والوزراء. لكن المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب حيث أشارت إلى الجهات الخاضعة لحق السؤال ابتداءً بأعضاء مجلس الرئاسة حيث ورد في هذه المادة ما يلي: ((لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر الغير مرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية..)) ومن هذا النص نلاحظ أن واضعو النظام الداخلي لمجلس النواب أن يخضعوا جميع أعضاء الحكومة إلى حق السؤال. وقد أشارت المادة (138) ((يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير "رئيس الجمهورية" أينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لنفاذ هذا الدستور)).

من كل ما تقدم نلاحظ إن النظام الداخلي أعطى لنفسه صلاحية سؤال مجلس الرئاسة ولم يقتصر على مجلس الوزراء. إلا أن المادة (50) قد حملت الكثير من الانتقادات إذ انه ليس من الممكن لعضو مجلس النواب أن يكون له حق سؤال مجلس الرئاسة<sup>16</sup>.  
المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني:

إن النظام البرلماني في العراق تبنى وسيلة رقابية إضافة إلى وسائل أخرى كالسؤال، لكن ما يمكن ملاحظته انه وعلى مدى ما يقارب السنوات الأربع يمكن القول إن الاستجواب يعد وسيلة رقابية شكلية. فقد نصت المادة (61/ سابعاً-ج) من الدستور على: "لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرون عضواً توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا

تجري المناقشة والاستجواب إلا بعد مضي سبعة أيام على الأقل من تقديمه". وفي المادة (62/ ثامناً-هـ) على: "لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة". قيود الاستجواب:

- 1- لمن يحق له تقديم طلب الاستجواب فقد أوضحت المادة 61/ سابعاً- ج من الدستور والمادة 56 من النظام الداخلي أن يكون الاستجواب مشفوعاً بموافقة خمسة وعشرين عضواً .
- 2- كتابة الاستجواب : بين النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة 58 إلى شرط الكتابة بالقول "يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرون عضواً مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبيانياً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسة التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه.."17.
- 3- التأكد من سلامة طلب الاستجواب: أن النظام الداخلي لمجلس النواب وضع عدة معايير لصحة الاستجواب وتمثل في: لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور او القانون، وكذلك لا يجوز أن يكون الاستجواب غير متعلق بأعمال الحكومة، وان لا يكون في تقديمه مصلحة شخصية للمستجوب، وكذلك لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطراً عليه وقائع جديدة تستوجب الاستجواب مجدداً<sup>18</sup>.

وان من ابرز الآثار التي تترتب على الاستجواب هي مسألة سحب الثقة إذ أشارت المادة (61/ ثامناً-أ و ب) إلى قضية سحب الثقة، وقد يوجه إلى رئيس

رئيس مجلس الوزراء ا والى احد الوزراء، ولقد ميز الدستور بين الحالتين من حيث الإجراءات ومن حيث من يحق له تقديم طلب سحب الثقة:

1- سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء:-

يقوم بتقديم الطلب إلى إحدى الجهتين:

1- مجلس الرئاسة فقد أشارت المادة (61/ ثامناً-ب-1)

من الدستور وفي المادة 64 أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب على "لمجلس الرئاسة تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء" ولا يقدم طلب سحب الثقة هنا بناءً على استجواب بل يحق لمجلس الرئاسة تقديم طلب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء في أي وقت.

2- مجلس النواب: بين الدستور العراقي في المادة (

61/ ثامناً-ب-2) والمادة 64 ثانياً من النظام الداخلي لمجلس

النواب على حق مجلس النواب بناء على طلب خمس (1/5) أعضائه

طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، على ان يكون هذا

الطلب بناءً على استجواب تم توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء

وفي الحالتين يقوم مجلس النواب بمناقشة طلب سحب الثقة بعد سبعة أيام على

الأقل من تقديم الطلب ، وذلك لإتاحة الفرصة للنواب لتقدير الأمر والنظر في

الموضوع بتأن وروية، ليقرر المجلس بعدها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. هذا وتعد الوزارة مستقبلة في حالة سحبت الثقة من

رئيس مجلس الوزراء<sup>19</sup>.

2- سحب الثقة من الوزير:

يحق لمجلس النواب أن يقوم بسحب الثقة من احد الوزراء بناءً على:

• لا يطرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته، أو طلب

موقع من خمسين عضواً.

- يطرح موضوع سحب الثقة بالوزير اثر مناقشة استجواب موجه إليه.
  - لا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه.
  - يأخذ مجلس النواب قراره بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة<sup>20</sup>.
- المبحث الثالث: تقويم أو تقدير أداء مجلس النواب الرقابي في التجربة البرلمانية للمرحلة السابقة في العراق
- إن المتتبع للعملية السياسية في العراق طوال المرحلة السابقة سوف يجد أن عمل مجلس النواب العراقي الرقابي كان معطلاً وهذا باعتراف أعضاء المجلس بأنفسهم، باستثناء بعض الحالات النادرة التي أثارها المجلس إزاء بعض الوزراء إلا أن المجلس لم يتخذ ضدهم أي موقف، في حين أن بعض الوزراء رفضوا الحضور وفي كلتا الحالتين سواء حضر الوزراء أو لم يحضروا نلاحظ أن المجلس لم يتخذ ضدهم أي موقف وإنما ينتهي العمل الرقابي للمجلس بدون أي قرارات ضدهم.
- وان من أسباب عدم فاعلية رقابة مجلس النواب على عمل الحكومة يعود إلى أمور عدة منها: مسألة المحاصصة السياسية، إذ أن الحكومة لم تتشكل كما نص في الدستور والتي تتشكل بناءً على أن يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة الفائزة بأكثرية المقاعد في البرلمان لتشكيل الحكومة<sup>21</sup>. هذا بالإضافة إلى غياب مفهوم الكتل المعارضة داخل مجلس النواب، كون معظم الكتل حظيت بتمثيل حكومي لذلك فإن المصلحة اقتضت بعدم اثاره مسألة الرقابة البرلمانية .
- هذا بالإضافة إلى انشغال المجلس بالعديد من التشريعات لحسم القضايا التي كانت عالقة، وكذلك من الأسباب المؤثرة وبشكل كبير في عدم فاعلية الدور الرقابي للمجلس هو عدم كفاءة الكثير من أعضاء من المجلس وسفر البعض الآخر خارج البلد والغياب المتواصل للبعض الآخر.

إلا إن هذه الأسباب لا تعني انه لم يكن هناك دور رقابي بصورة مطلقة للمجلس فقد حاول المجلس ان يفعل هذا الدور الرقابي وعلى ضرورة محاسبة الوزراء المتهمين بالتقصير والفساد الإداري والمالي المتفشي بدوائر الدولة ومن ذلك ما حصل مع وزير التجارة والذي انتهت مسألة استجوابه باستقالته، لكن السؤال الذي يتوارد إلى الذهن هو هل أن تفعيل هذا الدور الرقابي بدافع الحرص والشعور بالمسؤولية الوطنية أم لدوافع واعتبارات سياسية؟

أن ما هو واضح كان سبب التفعيل لدور الرقابي بسبب دوافع سياسية وكذلك لتصفية الحسابات بين القوى السياسية داخل أروقة البرلمان والحكومة معاً، وكذلك لاستمالة الناخبين للحصول على مكاسب سياسية<sup>22</sup>.

وأخيراً لا بد من القول أن الدور الرقابي لمجلس النواب على أداء الحكومة مازال ضعيفاً ويحتاج إلى وقت طويل لتفعيله وذلك لان المعوقات التي حالت دون ذلك ما تزال قائمة وان عملية إزالتها يحتاج إلى الكثير من الوقت والكثير من الجهود والى كفاءات عالية لكي يكون الدور الرقابي من اجل مصلحة الشعب وليس لدوافع سياسية ومصالح شخصية.

الخاتمة: الاستنتاجات والتوصيات:

أولاً: الاستنتاجات:

1- تعتبر الرقابة البرلمانية من اهم الادوات الدستورية، والتي من خلالها تستطيع الرقابة على اداء السلطة التنفيذية حيث يتمكن النواب من خدمة الصالح العام.

2- لقد نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب على ضرورة الرقابة البرلمانية وحدد آليات هذه الرقابة لاحداث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي تعد قائمة على أساس

الفصل بينهما، وان هذه النصوص تعد نصوص متوازنة رغم وجود بعض الإخفاقات والنواقص التشريعية.

3- ضرورة قيام الرقابة البرلمانية على أساس قانوني ومستند على وثائق ولا لا تكون لأمر بسيطة أو لغرض تصفية حسابات شخصية ومصالح سياسية او لغرض الدعايات الانتخابية.

ثانياً: التوصيات:

1- ضرورة تفعيل الدور الرقابي للبرلمان ومحاسبة المسيء والابتعاد عن التكتلات السياسية البعيدة عن المصلحة العامة.

2- الابتعاد عن الآليات المبتكرة في تبليغ أعضاء الحكومة والعمل كما

منصوص في الدستور وكما هو قائم في جميع برلمانات العالم، إذ أن مجلس النواب ابتكر طريقة جديدة للتبليغ عن طريق مكتب السيد وزير الدولة لشؤون مجلس النواب حيث يتم توجيه استفسارات أعضاء مجلس النواب فلا تقبل الحكومة أي طلب من مجلس النواب إلا عن طريق مكتب السيد وزير الدولة لشؤون مجلس النواب مما أدى إلى خلق نوع من البيروقراطية وهنا لا بد من إلغاء هذا القانون والعمل على تنظيم كافة المخاطبات بين المجلس والحكومة.

هذا بالإضافة إلى إن هناك العديد من التوصيات التي تتعلق بمسألة السؤال

والاستجواب والتي لم تكن كافية في الدستور بشكل متكامل وكذلك عدم التطبيق الصحيح والكامل للرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية اذ اننا لاحظنا ما حصل مع وزير التجارة وكذلك مسألة استدعاء وزير النفط الا اننا لم نلاحظ أي قرارات او عقوبات صدرت بحقهم وانما كانت ي الغالب ما تنتهي دون ان يلاحظ المواطن العراقي نتيجة لهذه العملية الرقابية.

مع ذلك يمكننا القول ان الدور النيابية سوف تحاول تفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب على اعمال الحكومة بالشكل الذي يُقوم سياستها ويحسن ادائها بالشكل الذي يحقق مصلحة الشعب العراقي.

### **The parliamentary control over executive branch in Iraq under constitution of 2005**

The parliamentary oversighting considered one of the most important principal in modern democratic political system . through parliamentary control the council of representatives can regulate the work of executive branch . Iraq witness after 9-4-2003 new democratic system and the Iraq constitution 2005 emphasis on the importance of parliamentary oversighting . the assumption of study focus on that the council of representatives did not make viable control over the executive branch from 2006 to 2010 , the thesis contribute to three parts , the first deals with the procedures of accountability , and parliamentary oversighting while the second highlighted the means of parliamentary control according to 2005 constitution and the third deals with evolution of parliamentary performance .

- 1 - ينظر د. محمد الشافعي أبو رأس - التنظيمات السياسية الشعبية - 1974 ص 51، وكذلك د. سامي جمال الدين - القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد ص 182.
- 2 - د. عبد الحميد اسماعيل الانصاري، نحو مفهوم عربي اسلامي للمجتمع المدني، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص 18.
- 3 - د. محسن خليل - القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد - ص 77.
- 4 - ينظر: د. ماجد راغب الحلوم - القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد - ص 63 .
- د. عبد القادر باينه - القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد - ص 40 .
- د. سامي جمال الدين - القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد - ص 202.
- 5 - د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الانظمة السياسية، كلية القانون جامعة بغداد، 1990-1991، ص 71.
- 6 المصدر السابق.
- 7 د. طه حميد حسن، مسؤولية الحكومة امام البرلمان على وفق دستور 2005، مجلة الاستاذ، العدد 98، 2009، ص 168.
- 8 عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية (دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري) مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية الاهرام القاهرة، 2002، ص 75.
- 9 د. طه حميد حسن، مصدر سبق ذكره، ص 169.
- 10 د. صالح جواد الكاظم، مصدر سبق ذكره، ص 71.
- 11 د. صالح جواد الكاظم، مصدر سبق ذكره، ص 71.
- 12 د. طه حميد حسن، مصدر سبق ذكره، ص 171.
- 13 دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 14 دستور جمهورية العراق لسنة 2005
- 15 عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، بيروت 1985، ص 208.
- 16 م.م تغريد عبد القادر علي، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة دراسة في السؤال البرلماني، مجلة الحقوق، كلية القانون الجامعة المستنصرية، العدد 10.2010، ص 196.
- 17 لمزيد من التفاصيل انظر المادة 58 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 18 د. حنان محمد/ رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة"دراسة في الاستجواب البرلماني، مجلة الحقوق، كلية القانون الجامعة المستنصرية، العدد 10.2010، ص 40.
- 19 لمزيد من التفاصيل انظر المادة 61/ثامناً-ج من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 20 د. حنان محمد، مصدر سبق ذكره، ص 50، وكذلك انظر المادة 61/ثامناً-أ والمادة 63 من نظام الداخلي لمجلس النواب.
- 21 المادة 58 الفقرة السادسة، دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 22 د. طه حميد حسن، مصدر سبق ذكره، ص 178-181.

