

الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية

أ.م. د. ناهدة عبد الغني محمد

dr_naheda@yahoo.com

قسم القانون/كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية/ جامعة كويه

م. هيمن رسول مراد

قسم القانون / كلية العلوم الإنسانية/ جامعة رابرهين

Hemin.murad@uor.edu.krd

Parliamentary oversight of the implementation of tax laws
Assist. Prof. Dr.Nahida Abdel Ghani Mohammed
Law Department/Faculty of Humanities and Social Sciences/
Koya University
Lecturer. Himen Rasul Murad
Department of Law/Faculty of Humanities/Japhingen
University

المستخلص/ يمارس البرلمان وظائف ثلاث تشمل الوظيفة التشريعية والمالية والرقابية، وإن الرقابة البرلمان على تنفيذ القوانين الضريبية تعتبر أحد أساليب رقابة الحكومة من قبل البرلمان، لأن الضريبة هي من أهم القوانين التي تمس مصالح الأفراد والدولة على حد سواء، لذا يستوجب ضرورة التوفيق بين مصلحة كل من الخزينة العامة في أن لا يضر بحصيلتها، ومصلحة المكلفين بأن لا يجبي منهم بغير الحق، تتناول هذا البحث موضوع الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية، وإن مشكلة البحث تتضمن الأجوبة على مجموعة من الأسئلة حول هذا الموضوع، كما قام الباحثان بتطبيق منهجي التحليل والمقارنة، بتحليل المادة الدستورية والقانونية المتعلقة برقابة برلمان على تنفيذ القوانين الضريبية، ومقارنتها بأسلوب الرقابة نفسها في دولتي مصر والأردن، وقد تم تقسيم البحث على المطلبين، تناول المطلب الأول الإطار النظري للرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية، أما المطلب الثاني فيتناول الوسائل يستخدمها البرلمان لمراقبة الحكومة، وفي ختام البحث توصل الباحثان إلى عدة استنتاجات من أهمها، ضعف رقابة البرلمان في هذا المجال بسبب: الخلافات بين الكتل السياسية، اعتماد الدولة بشكل الثانوي على الإيرادات الضريبية خصوصاً في الدول المصدرة



النفط، وعدم توافر الخبرة والوقت الكافي لدى عضو البرلمان، وقدم الباحثان عدة التوصيات لتفعيل هذه الرقابة منها: تشكل مؤسسة رقابية وجهة قضائية مهمتها الأساس الرقابة على تنفيذ القوانين الضريبية، ضرورة تشريع قوانين خاصة بالرقابة على تنفيذ القوانين الضريبية، وضرورة تعاون جميع الجهات الحكومية مع الجهات الرقابية بغية تحقيق أهداف الرقابة على تنفيذ القوانين الضريبية المتمثلة بالمحافظة على المال العام.

الكلمات المفتاحية: القوانين, الضريبة , الرقابة

Abstract /Parliament has three functions, including the legislative, financial and supervisory functions, and the parliamentary oversight of the implementation of tax laws is one of the methods of government control by Parliament, because the tax is one of the most important laws that affects the interests of individuals and the state alike, and therefore requires the need to reconcile the interest of the Treasury In the interest of the taxpayers not to be harmed by them .This research deals with the subject of parliamentary oversight of the implementation of tax laws, and the problem of research includes answers to a set of questions on this subject. The two researchers applied the method of analysis and comparison, analyzed the constitutional and legal articles related to the control of parliament on the implementation of tax laws, and compared them in the same manner of control in Egypt and Jordan.

The first question dealt with the theoretical framework for parliamentary control over the implementation of tax laws. The second is the means used by Parliament to monitor the government .At the conclusion of the research, the researchers reached several conclusions, the most important of which is the weakness of the Parliament's control in this area due to differences between the political blocs, the dependence of the state on tax revenues, especially in the oil exporting countries, and the lack of experience and time.The two researchers made several recommendations to activate this control, including: A regulatory institution is a judicial body whose main task is to supervise the implementation of tax laws, the need to legislate laws on the supervision of the implementation of tax laws and the necessity of cooperation of all governmental bodies with the regulatory authorities in order to achieve the objectives of control over the implementation of tax laws, On public money

Keywords: laws, tax, control

المقدمة

أهمية الموضوع : مما لا شك فيه ان للضرائب وجبايتها ومكانتها ودورها في اقتصاد البلدان أهمية بالغة، لأن الضرائب من أهم الوسائل الأساسية لتمويل خزينة الدولة لمواجهة النفقات العامة، فضلاً عن ذلك فإن الضرائب أداة مهمة من أدوات السياسة المالية للدول كلها .

بعد تطور دور الدولة وتدخلها في مختلف مجالات الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية؛ فإن الضريبة صارت أداةً ضمن الأدوات التوجيهية التي ترسم السياسة المالية والتي تستخدمها الدولة لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها السلطة الحاكمة في البلد، هذا فضلاً عن تأثير الضريبة في العملية الاقتصادية ومتغيراتها، كالتضخم، والادخار، والاستثمار، والتعامل مع البطالة، وانطلاقاً من أهمية الضرائب فإن الدساتير المختلفة بدأت منذ زمنٍ طويل تضمّن المبادئ الأساسية للضرائب في صلب موادها، وتضع اطاراً عاماً تحكمها، يقوم على أساس عدم جواز فرض أية ضريبة أو تعديلها أو إلغائها أو إعفاء أحد منها إلا بقانون، ليصبح التشريع هو المرجع الوحيد المعترف بشرعيته لتنظيم عناصر الضريبة المذكورة.

ولارتباط مفهوم الضريبة بحقوق المواطنة والمصلحة العامة، وضرورة التوفيق بين مصلحة كل من الخزينة العامة في أن لا يضر بحصيلتها، ومصلحة المكلفين بأن لا يجبي منهم بغير الحق، لذا استلزم الأمر إحاطته بنوع من الحماية، وذلك من خلال فرض الرقابة عليها، لذا فإن الرقابة على تنفيذ القوانين الضريبية هو من الأمور اللازمة، هم انواع هذه الرقابة هي : الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية .

مشكلة البحث واسباب اختيار الموضوع : بما أن الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية لم تحظى بالأهتمام المطلوب، ولكونه هذا الموضوع ثار ويثير جملة من التساؤلات الكثيرة، فقد أتى هذا البحث لألقاء الضوء على هذا الموضوع، وللأجابة عن مجموعة من الأسئلة التي تطرح في هذا المجال وتلخص بما يأتي :

- ماهي أهمية الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية ؟
- ما العلاقة بين تنفيذ القوانين الضريبية والرقابة عليها ؟
- هل تخضع جميع اعمال الحكومة للرقابة البرلمانية ؟
- ما هي الجوانب الرئيسية المتعلقة بالوسائل التي يستخدمها البرلمان لمراقبة الحكومة ؟

أهداف البحث : هدف البحث الأساس هو الاجابة عن الاسئلة المثارة اعلاه، فضلاً عن ايجاد تصور دقيق لمهمة الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية والتركيز بالذات على رقابة البرلمان على تنفيذ القوانين الضريبية .

منهج البحث : إن الاجابة على الاسئلة المذكورة أنفاً تتطلب دراسة الموضوع في جوانبها المتعددة، وذلك للوصول الى رأي قانوني بصدده، وقد اتبع الباحثان المنهج الاستقرائي والتحليل المقارن في دراسة الموضوع .

الدراسات السابقة : تطرق عدد كثير من الباحثين لموضوع الرقابة البرلمانية في الدول العربية، وقد درس كل منهم الموضوع من جانب من جوانبه، وعلى سبيل المثال لا الحصر نذكر بعض الدراسات السابقة في موضوع الرقابة وهي :

- ١- وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، د. نواف كنعان .
- ٢- الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في مصر والكويت، د. محمد ابو يونس .
- ٣- وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، د. خالد سمارة .
- ٤- الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، هشام محمد البديري .
- ٥- الرقابة على اعمال الادارة، د. سامي جمال الدين .
- ٦- مبادئ الرقابة على اعمال الادارة وتطبيقاتها في الاردن، عمر الشويكي .
- ٨- الرقابة على اعمال الادارة، د. محمد كامل ليلة .
- ٩- الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في الكويت، د. عثمان عبد الملك .
- ١٠- الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، د. ايهاب زكي .
- ١١- الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، د. ابراهيم هلال المهدي .
- ١٢- السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، د. زين بدر فراج .
- ١٣- الأسئلة البرلمانية (نشأتها، أنواعها، وظائفها)، د. عادل الطبطبائي .
- ١٤- الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، د. الشيخ صباح بن حمد آل خليفة .
- ١٥- الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، د. جابر جاد نصار .

يلحظ على هذه الدراسات وغيرها انها تتناولت موضوع الرقابة من زوايا مختلفة، ولكننا لم نجد بحث علمي أكاديمي يتناول بشكل جلي موضوع الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية، لذا يأتي بحثنا هذا لدراسة الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية في القانون العراقي مقارنة بقوانين بعض الدول كمصر والاردن .. وغيرها .

خطة البحث : اقتضت المادة العلمية للبحث توزيعها على مطلبين اثنين وكما يأتي :

المطلب الاول : ماهية الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية.

المطلب الثاني : الوسائل التي يستخدمها البرلمان لمراقبة الحكومة، وسنتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع و كالتالي : الفرع الأول : السؤال البرلماني . الفرع الثاني : طرح موضوع عام للمناقشة . الفرع الثالث : الاستجواب . هذا وينهى البحث بذكر أهم نتائج البحث وتوصياته .

المطلب الاول/ ماهية الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية / يمارس البرلمان وظائف ثلاث؛ تتمثل في الوظيفة التشريعية والوظيفة المالية والوظيفة الرقابية، إلا أن الاختصاص التشريعي هو (الاختصاص الأساس للبرلمان) على الرغم من أنه لم يكن بأي حال أسبق تاريخياً من الاختصاص الرقابي، ذلك أن الاختصاص المالي، هو الاختصاص الأقدم تاريخياً، بل كان هو السبب المباشر وراء نشأة البرلمانات، فلا تفرض الضرائب أو الرسوم وغيرها من الأعباء العامة إلا بعد موافقة ممثلي الشعب عليها، و لا تجبى الإيرادات و لا تصرف النفقات إلا وفقاً للقواعد القانونية التي رسمتها السلطة التشريعية، كما يرى البعض^(١)، إن البرلمانات مارست الوظيفة المالية في بادئ الأمر، ثم مارست الوظيفة التشريعية وفق قواعد متماثلة فيما بعد.

إنَّ الرقابة البرلمانية تتركز على مبدأ يقضي بأن نظام الحكم الديمقراطي السليم يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات؛ بحيث لا تتفرد إحداها بالقوة والنفوذ لتتغلب على الأخرى وإنما تتوازن على نحو مرن ومتحرك، ليفسح المجال للمواطن و يمنحه الفرصة والقدرة على الولوج إليها والتأثير في حركتها وتغيير التوازنات التي تحكمها بما يراعى مصالحه.

يتطلب النظام البرلماني وجود برلمان واحد منتخب من الشعب، وقد يضم مجلسين، وفي هذه الحالة يجب أن يكون أحد المجلسين على الأقل منتخباً من الشعب، وتكون الوزارة مسؤولة دائماً أمام المجلس الممثل للشعب، تقرّر القواعد الدستورية في النظم البرلمانية للسلطة

(١) هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراه، جامعة المنوفية، ١٩٩٧، ص ١١

التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مراقبة الحكومة، فتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة، على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، بحيث تتحقق الرقابة البرلمانية التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني بفضل تمتع البرلمان بحق محاسبة الحكومة بوسائل مختلفة قد تمتد إلى سائر التصرفات الإدارية فضلاً عن تمتع البرلمان بسلطة الرقابة على أعمال الإدارة المالية وذلك عن طريق إقرار الموازنة العامة واعتماد الحسابات الختامية⁽¹⁾.

هذا ويختلف مدى الرقابة المفروضة من البرلمان باختلاف النظام السياسي للدولة نفسها، فدور البرلمان في مجال الرقابة قد يصل إلى أعلى درجة في ظل نظام حكومة الجمعية النيابية؛ إذ يعدّ البرلمان هو السلطة العليا للدولة، بينما يتقلص هذا الدور إلى حد كبير في النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما في النظام البرلماني، فأنها أوسع بكثير من مثلتها في النظام الرئاسي وأقل من الرقابة البرلمانية في حكومة الجمعية النيابية⁽²⁾. تتحقق الرقابة التي يباشرها البرلمان بطريق مباشر، فتأخذ صورة مساءلة الوزراء منفردين أو مجتمعين عن التصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية والمتعلقة بوزارات الدولة والمصالح التابعة لها، سواء أكانت هذه المسؤولية في صورة أسئلة أو استجوابات أو تحقيقات برلمانية أو كانت في صورتها النهائية، ممثلة في إعلان طرح الثقة بالحكومة والزامها بالاستقالة عند الضرورة.

هذا وتكمن أهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة البرلمان للحكومة عن جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها الحكومة لنفسها، وعن طريق هذه الرقابة يمكن للبرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي، وكيفية أدائه للأعمال المختلفة، وله أن يسأل الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أنته من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب إن حادت عنها، كذلك إلى نطاق المبادئ الدستورية إن كانت قد ارتكبت خطأ، هذا وتتبع أهمية الرقابة البرلمانية من أهمية العمل البرلماني في ذاته؛ وذلك لأن البرلمان يضم أعضاء منتخبين من قبل الشعب مباشرة، ويمثلون قطاعاً عريضاً في الأمة، ويتمتعون بحقوق وحرّيات وسلطات وحصانات كبيرة وواسعة، وبذلك تحظى السلطة التشريعية

(1) د. خالد سماره الزغبى، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر 1987، ص 98.

(2) د. عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، مركز الكتب الثقافية، بيروت، بدون سنة نشر، ص 366.

بوزن سياسي واجتماعي واقتصادي كبير، وتلعب دوراً مؤثراً في مجال رقابتها على أعمال الحكومة لضبطها وجعلها خاضعة لأحكام الدستور والقانون.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو هل تخضع جميع الأعمال الحكومية للرقابة البرلمانية؟ وللجواب نقول: لا خلاف بين الفقهاء على خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية كافة للرقابة البرلمانية، ومن ثم لا مجال للتمييز بين العمل السياسي والعمل الإداري، وعلى ذلك تشمل الرقابة البرلمانية أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها كلها: الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية. فالبرلمان يراقب السياسة العامة للحكومة ويبحث مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة، سواء تلك التي يتخذها الوزراء داخل وزاراتهم، أو التي يتخذونها لتنفيذ برامج الحكومة أو لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وليس فقط من حيث مطابقة هذه القرارات والإجراءات للقانون، بل يبحث البرلمان أيضاً مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام^(١) لا تقتصر مهمة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وإنما تمتد إلى مراقبة أعضائها، فطالما كان لتصرفاتهم الشخصية تأثير على المصلحة العامة فإن الرقابة تمتد إليها^(٢)، كذلك فإن الأعمال الخاصة بالشؤون الخارجية والأمن الخارجي تخضع للرقابة البرلمانية كما تخضع للرقابة البرلمانية التصرفات المالية للحكومة سواء ما تخصص منها بتنفيذ الموازنة أو ما تخرج عن تنفيذها^(٣).

كما أن الرقابة البرلمانية لا يشترط لممارستها أن تكون أعمال السلطة التنفيذية التي تمارسها تامة أو منجزة، فلا يلزم أن تكون قد خرجت من طور الإعداد أو التحضير إلى نطاق التنفيذ، فهي تمارس الرقابة على الأعمال حتى لو كانت تحضيرية أو تمهيدية، و لو لم تتو الحكومة البت فيها، بل أن مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاؤها تمتد إليها الرقابة وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً^(٤)، هذا ولا تقتصر الرقابة البرلمانية على التأكد من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له، وإنما تتجاوز ذلك إلى البحث في مدى توافقه مع

(١) د.نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد (٢٢) (أ)، العدد ٢، ١٩٩٥، ص ٧٦٥.

(٢) د.محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٩-٢٠.

(٣) د.إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١١.

(٤) المصدر نفسه، ص ١٠-١١.

الواقع والظروف التي عاصرتها، هذا فضلاً عن أن المسائل الفنية التي تستقل الإدارة بتقديرها وتكون بمنأى عن رقابة القضاء، فإنه يكون للبرلمان حق مراقبتها⁽¹⁾، لاشك في أنه إذا ما قام البرلمان برقابته وفقاً للتنظيم الدستوري في الدولة، فإن من شأن هذه الرقابة أن تؤدي إلى الحد من احتمالات انحراف السلطة التنفيذية، وحماية الحقوق والحريات العامة، وبالتالي حماية مبدأ المشروعية والتزام الحكومة بتنفيذ القانون حتى لا تتعرض لرقابة البرلمان، هذا ومع كل ما تقدم فإنه يجب ألا نعول كثيراً على فعالية هذه الرقابة، ففي الغالب تقتصر ممارسة الرقابة البرلمانية على الرقابة على أعضاء الحكومة، فتتحول الرقابة إلى رقابة على الأشخاص وليست على الأعمال، بينما المطلوب هو الرقابة على أعمال الحكومة وليست على القائمين بالعمل الحكومي⁽²⁾ يؤخذ على الرقابة البرلمانية أنها تعتمد غالباً على البيانات والمعلومات والتقارير؛ التي تقدم إلى البرلمان من جانب الأجهزة الرقابية المختصة أو الأجهزة الإدارية المشمولة برقابتها، وما يؤخذ عليها هنا هو أن السلطة التشريعية لا تصل بطريق مباشر إلى إلغاء الأعمال الإدارية المشبوهة، بل تقتصر عملها عادة على المخالفات الإدارية الجسيمة فضلاً عن عدم وجود وسيلة مباشرة أمام الأفراد لتحريكها⁽³⁾.

يضيف بعض الفقه إلى ذلك أن الرقابة البرلمانية خالية من الجدية والفاعلية والواقعية لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الإجماليات، دون أن تقترب من الرقابة الفنية، نظراً لإصباغها بالصبغة السياسية وتأثرها إلى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التي كثيراً ما تؤدي إلى إفساد الرقابة البرلمانية بسبب مداراة حزب الأغلبية للحكومة، وتغطيته على أخطائها⁽⁴⁾، مع ذلك فإنه يمكن القول بأن فاعلية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة أمر يتوقف على مدى الرغبة في تشديد هذه الرقابة وإقرار الوسائل اللازمة لذلك، على أية حال فإن للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ميزة أساسية تكمن في تعدد وسائلها المباشرة وغير المباشرة، وخطورة النتائج المترتبة على مراقبتها والتي قد تصل في صورتها النهائية إلى حد إسقاط الحكومة أو استقالة الوزير المسؤول⁽⁵⁾.

(1) د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص 23.

(2) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، ط 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص 221.

(3) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، 1970، ص 179.

(4) عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981، ص 74.

(5) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، دراسة مقارنة تطبيقية، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، فبراير 1981، ص 13.

المطلب الثاني/ الوسائل التي يستخدمها البرلمان لمراقبة الحكومة/ ثمة وسائل يمكن للبرلمان من خلالها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بشكل عام (كتشكيل اللجان التحقيقية، استضافة أعضاء السلطة التنفيذية لأخذ المعلومات عن موضوع ما، الاقتراحات بالرغبة،... الخ)، إلا أن هذا البحث يقتصر على الوسائل الفعالة والشائعة دون غيرها، وللإحاطة بالجوانب الرئيسية المتعلقة بالوسائل التي يستخدمها البرلمان لمراقبة الحكومة، نوزع المادة العلمية لهذا المطلب إلى ثلاثة فروع وهي كالآتي :

الفرع الأول/ السؤال البرلماني / يعد السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان^(١)، وذلك لإمكان القيام به من قبل أي عضو من هؤلاء الأعضاء^(٢)؛ والسؤال في حقيقته هو مجرد استهغام العضو عن أمر يجله، أو رغبته في التأكد من حصول واقعة علم بها، أو استعلامه عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور .

والواقع أن الأسئلة البرلمانية Parliamentary Questions، يتوقف نجاحها إلى حد كبير على تعاون السلطين التشريعية والتنفيذية فيما بينهما، ولا يخلو بذلك كونها أداة للرقابة بيد أعضاء البرلمان، لأن قيام علاقات متبادلة بين السلطين يساعد إلى حد كبير على أداء السلطة التشريعية دورها الرقابي عن طريق استخدام السؤال البرلماني كأداة تحذير للحكومة، أو جلب انتباهها لبعض الموضوعات، بغية دفعها نحو اتخاذ القرارات بشأنها، في حين أن وجود علاقات متوترة، وسماء ملبدة بالغيوم السياسية، يفقد الأسئلة البرلمانية كثيراً من أهميتها، إذ تتحول إلى مجرد أمنيات، أو وسيلة غير مباشرة لإصدار التوجيهات^(٣).

من هذا المنطلق أقر المشرع الدستوري في كل من العراق و مصر و الأردن حق عضو البرلمان في توجيه أية أسئلة للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام أو اللائحة الداخلية للبرلمان في البلدان المذكورة هذا وقد وردت عدة تعاريف لحق السؤال في كتب الفقه الدستوري. فقد عرّفه جانب من الفقه بأنه توجيه استيضاح إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس مجلس الوزراء

(١) لمزيد من التفصيل في شأن الأسئلة البرلمانية يراجع : د.زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١. و د.عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية (نشأتها، أنواعها، وظائفها)، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٨٧.

(٢) ينظر: د.رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١-٢٠٠٢، ص٧٣.

(٣) ينظر: د.عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ٢٣١.

بقصد الإستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بالأعمال الداخلة في اختصاص كل واحد منهم، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالقات حدثت بشأن موضوع ما⁽¹⁾ هذا وهناك من عرفه بأنه الإستيضاح من أحد الوزراء عن أمر غامض من أمور وزارته، أو أمر مجهول بالنسبة حول الوزير، أو بهدف الوقوف على حقيقة أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو توجيه نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالقات معينة لاستدراكها⁽²⁾، أما تشريعياً؛ ووفقاً لما نصت عليه المادة (198) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016 يمكن تعريف السؤال بأنه هو: حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه مقررًا لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور.

وفي الأردن عرفت المادة (125) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 السؤال بأن " هو استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبة في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور"، أما في العراق، فقد نصت المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2006 السؤال بأن " لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع اعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الامور" وقد تتباين الآراء حول إعتبار السؤال بين أدوات الرقابة البرلمانية على أجهزة السلطة التنفيذية. فشايح فريق انتفاء السمة الرقابية على السؤال لكونه لا يقوم على أساس النقد أو الإتهام، بل على أساس الإستفسار أو الإستيضاح، ودعى أنه وسيلة للحصول على معلومات معينة⁽³⁾.

(1) درمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع دار السياسة، الكويت، 1972، ص 337.
(2) درأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 125.
(3) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، 1970-1971، ص 272.

بينما دافع الرأي الآخر عن الطابع الرقابي للسؤال و رأى أنّ الغرض من السؤال ليس مجرد الإستعلام والوقوف على الحقيقة، بل تستطيع المعارضة وفق طريقة معينة أن تمارس نوعاً من الرقابة على أعمال الحكومة عن طريق تنظيم الأسئلة البرلمانية فيما بينها^(١)، ممّا يمكن اللجوء إليها للرقابة على أعمال الحكومة، عندما يستخدم للكشف بصورة رسمية عن مخالفات حكومية للقوانين واللوائح مما يمكن استخدامها بالتالي لمحاسبة الحكومة، وإمكان سحب الثقة عنها إن كان الأمر يستوجب ذلك^(٢)، والباحث يميل إلى الرأي الثاني نظراً لأن السؤال هو البداية المنطقية لكثير من الوسائل الرقابية الأخرى للبرلمان كالإستجواب و سحب الثقة ، إمّا الشروط في التي يجب أن تتوفر في السؤال البرلماني : فنقول أنه يجب ان تتوفر عدة شروط في السؤال البرلماني بوجه عام سواء تعلق موضوعه بالأمر المالية أم بغيرها من الموضوعات التي تتدرج ضمن اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال، وفيما يأتي أهمّها:

١- يجب أن يوجه السؤال من عضو واحد : يرجع ذلك إلى أمرين هما: الأول احترام إرادة المشرع الدستوري الذي أضفى على السؤال طابعاً فردياً، والآخر هو منع التحايل على وسائل الرقابة، بإثارة أسئلة جماعية يقدمها مجموعة من الأعضاء لا بقصد السؤال، وإنما بهدف طرح الموضوع لمناقشة عامة أو الالتفاف حوله لتحويله إلى إستجواب، مما يثير المسؤولية السياسية للحكومة أو للوزير المختص دون إتباع الإجراءات المرسومة لذلك^(٣)، وهذا ما اشارت اليه المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، كذلك المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، والمادة (١٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

٢- يجب أن يتسم السؤال بالإيجاز والوضوح: يقصد بهذا الشرط أن يتسم السؤال بالإيجاز والوضوح، وأن يكون مقصوداً على الأمور المراد الإستفهام عنها من دون أي تعليق^(٤) وهذا ما اشارت اليه المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري وكذلك المادة (١٢٦/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني ، أما بخصوص النظام الداخلي لمجلس

(١) د.إبراهيم الحمود، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة، مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد الأول والثاني، السنة ١٦، مارس- يونيو ١٩٩٢، ص٢٢٨.

(٢) د.عادل الطبطباني، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت، ١٩٨٥، ص٢٧٠.

(٣) ينظر: د.إيهاب سلام، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٤) د.إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص١٨٤.

النواب العراقي، فقد خلى من نص يشترط فيه أن يكون السؤال موجزاً وواضحاً، من هنا نقترح أن يضيف المشرع العراقي هذا الشرط للسؤال البرلماني، لأن خير الكلام ما قل ودل.

٣- يجب ألا يتضمن السؤال عبارات غير لائقة، أو فيه المساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو فيه إضرار بالمصالح العليا في البلاد^(١).

وهذا ما أوضحتها كل من المادة (٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، كذلك المادة (١٢٦/ج) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، والمادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري .

٤- أن يكون موضوع السؤال مما يدخل في اختصاص من يوجه اليه من أعضاء الحكومة^(٢). وعلى الرغم من أنه لم يبين النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هذا الشرط، كما فعلت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (١٩٩)، والمادة (١٢٦/ج) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، إلا أننا نرى أن هذا لا يغير من ضرورة تمسك عضو البرلمان بأعلى مستوى من الوفاق والاحترام في توجيه السؤال، ويتعد عن استخدام الكلمات غير اللائقة والجارحة.

٥- يجب ألا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية^(٣)، وهذا ما تنص عليه المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، كذلك المادة (١٢٦/هـ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، علماً بأن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي خالٍ من هذا الشرط.

لذا ندعو المشرع العراقي ليقوم بإضافة هذا الشرط للسؤال البرلماني، وذلك لأنه لو أجاز أن يكون السؤال شخصياً، لخرجت وظيفة الرقابة التي يضطلع بها عضو البرلمان من نطاق مراجعة السلطة التنفيذية إلى مراجعة الأعمال الشخصية، وهذا أمر غير مقبول هذا من جانب، ومن جانب آخر لم نر و لم نسمع في المجال التطبيقي توجيه السؤال البرلماني لمسؤول حكومي درجته ما دون الوزير، مع أننا لا نرى مانعاً في أن يوجه السؤال البرلماني لمسؤول درجته أقل من وزير كالمدرء العامين أو المدرء في دوائر الدولة، لاسيّما والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (٥٠) منه يسمح بذلك وينص على أن: " لكل عضو

(١) د.الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٤٤-٢٤٥.

(٢) المصدر نفسه، ص ٢٤٠.

(٣) د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٩٣ - ٢٩٤.

أن يوجه ... أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية .. ". لذلك ندعو البرلمانيين أن لا تقتصر أسئلتهم البرلمانية على رئيس الوزراء و الوزير و رؤساء الدوائر غير المرتبطة فحسب **الفرع الثاني/ طرح موضوع عام للمناقشة/** تعدّ هذه الوسيلة في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية، من أجل الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان^(١)، وهذا قد أدى ببعض الفقهاء إلى بعدّها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة^(٢) إن لهذه الوسيلة أهميتها البالغة بين وسائل الرقابة الأخرى، إذ إنها من ناحية تحقق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما والتباحث بشأنه، سواء كان هذا الموضوع متعلقاً بالسياسة الداخلية أو بالسياسة الخارجية، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهتها بشكل تتأى بنفسها المساءلة أمام البرلمان^(٣) وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على هذه الوسيلة وذلك في المادة (٦١/سابعاً/ب) منه والتي نصّ على أنه (يجوز لخمسة وعشرين في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ...).

أمّا في مصر تتصّ المادة (١٢٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أن: "يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لا استيضاح سياسة الوزارة بشأنه".

أمّا في الأردن وعلى الرغم من أن الدستور لم يتضمن نصاً حول طرح موضوع عام للمناقشة، لكن النظام الداخلي لمجلس النواب ينصّ في المادة (١٣٩/أ) منه على أنه: "يجوز لعشرة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة" إن طرح موضوع للمناقشة - كواحدة من آليات الرقابة البرلمانية- وبما لها من أهمية بالغة في هذا المجال، تتيح الفرصة لأعضاء البرلمان كافة، الاشتراك في المناقشة وإبداء الرأي حول ما يعرض على البرلمان من مسائل وأمور معينة، واستيضاح سياسة الحكومة تجاه هذه المسائل أو تلك الأمور، مما ينعكس إيجاباً على الأداء الرقابي الذي يقوم به البرلمان،

(١) د. إيهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٢) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٢٦

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ٩٣.

هذا ومما يلحظ أن تطبيقاتها في الواقع العملي محدودة للغاية⁽¹⁾؛ بل ويلحظ أن البرلمان غالباً ما يقرر ضم مثل هذه الطلبات إلى أسئلة مقدمة وطلبات إحاطة واستجابات، وتقرير اللجان المختصة حول ذات المسألة لمناقشتها مع هذه الآليات، وقد يرجع سبب ضعف هذه الوسيلة الرقابية للبرلمان إلى الآلية المعمول بها، إذ إن البرلمان وليقبل توجيه الأسئلة الى أعضاء الحكومة يتطلب أن يتقدم بها- على سبيل المثال: عدد لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً من أعضاء البرلمان-، وهذا يتنافى في واقع الأمر مع رغبة كل عضو من أعضاء البرلمان أو غالبيتهم في أن يتفرد أو ينفرد بما يباشره من وسائل رقابية. فطلب المناقشة لا يجعل للعضو -والحال هكذا- وضعاً متميزاً بين زملائه في البرلمان، أو أمام هيئة الناخبين في الدائرة التي ينتمي إليها، ولذا فهو يفضل عليها بقية الوسائل الرقابية الأخرى (كالسؤال والاستجابات...) لما تتسم به هذه الوسائل من عنصر التفرد والخصوصية، الأمر الذي يظهره - من وجهة نظره- أنه أكثر قدرة وكفاءة وفعالية، مما لو اشترك مع آخرين في تقديم طلب المناقشة، إذ لا تعد في الحالة الأخيرة سوى مجرد عضو من بين أعضاء آخرين كثيرين، لا يعرف بالضبط من منهم هو صاحب الفكرة أو من هو المدافع الحقيقي عنها، وهو ما يتنافى مع ما ينشد إليه معظم أعضاء البرلمان من تحقيق للطموح الذاتي والإبهار الشخصي⁽²⁾.

مما تقدم يمكننا تعريف طلب المناقشة العامة بأنه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، بموجبها يكون لعدد معين من أعضاء البرلمان -يحدده الدستور- الحق في المطالبة بإثارة موضوع عام مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة في البرلمان، مناقشة مفتوحة، يشترك فيها من يشاء من الأعضاء⁽³⁾، إمّا شروط طلب المناقشة العامة ليتمكن قبوله هي ما يأتي :-

1- يجب أن يقدم طلب المناقشة العامة من عدد معين من الأعضاء: والحكمة من هذا الشرط هو ضمان جدية الطلب، والحرص على ألا يضيع وقت البرلمان أو يشغل بطرح موضوعات لا تحوز على تأييد عدد يعتد به من أعضاء البرلمان⁽⁴⁾، لأن هذه الوسيلة لها أهمية بالغة لاسيما مع وجود الرقابة الشعبية التي تراقب نشاط الحكومة من خلال وسائل الإعلام، مناقشة موضوعية، وبالتالي تشكل ضغطاً سياسياً على توجه الحكومة.

(1) د. رمضان محمد بطيخ، مصدر سابق، 183.

(2) د. رمضان محمد بطيخ، مصدر سابق، ص 183 وما بعدها.

(3) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، طبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1988، ص 589.

(4) د. إبراهيم هلال المهندي، مصدر سابق، ص 226.

٢- وجوب أن يكون الموضوع عاماً: ويقصد بذلك، ألا يكون الموضوع شأنًا خاصاً بالنائب أو مسألة متعلقة بمقدمي الطلب، أو بأي من ذويهم أو أقاربهم، وإلا فقد الطلب مناط قبوله، لفقد قصد عموميته^(١).

٣- أن يكون الموضوع متعلقاً بالنشاط الحكومي: يراد بذلك، أنه يجب أن يكون الموضوع المراد طرحه ومناقشته متعلقاً بالأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة لتستطيع مناقشته وتحمل مسؤولية ذلك، وفيما يتعلق بالسلطة القضائية، فإنه لا يجوز أن تكون محلاً للمناقشة أمام البرلمان، انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقف حائلاً دون تدخل البرلمان في عمل القضاء^(٢)، وهذا يعني عدم شمولية الرقابة البرلمانية للسلطة القضائية.

الفرع الثالث/ الاستجواب Interpellation / من المتفق عليه أن الاستجواب هو أقوى وسائل الرقابة البرلمانية، وأشدها على الحكومة ضراوة^(٣)، ويرجع ذلك إلى أمرين: أولهما أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية، بمعنى إنه يحمل في طياته وثناياه اتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها عن قصور في تصرف من التصرفات أو لارتكاب فعل مشين لأحد أعضائها. والآخر هو أنه وسيلة ذات أثر عقابي شديد البأس، لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة، أو سحب الثقة عن أحد الوزراء^(٤).

أقر الدستور العراقي الحالي حق أعضاء مجلس النواب في استجواب أعضاء السلطة التنفيذية، فقد نصت في المادة (٦١/سابعاً/ج) منه على أنه (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة).

(١) د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٢) فيصل شنتاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣ - ٢٠٠٩)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد ٢٥، العدد ٩، السنة ٢٠١١، ص ٢٣٦٧، منشور على الموقع

الاتي: https://journals.najah.edu/media/journals/full_texts/means-parliamentary-year.pdf - تأريخ الزيارة ٢٠١٩/٦/١٥.

(٣) لمزيد من التفاصيل عن الاستجواب يراجع: د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، القاهرة، دار النهضة العربية ط ١، ١٩٩٩. ود. جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٦ (٤) ينظر: د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان نشر، ١٩٨٧، ص ٤٤٠. و د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ١٢٥. و د. رمضان محمد بطيخ، مصدر سابق، ص ١٣٢.

كما تنص المادة (125) من دستور المصري على أنه: "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم. وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس و بموافقة الحكومة" أمّا في الأردن فقد نصت المادة (96) من الدستور على أن: "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء اسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة، وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة".

ومع تعدد تعريفات الاستجواب التي وضعها الفقهاء فإننا نختار التعريف الذي يرى بأن الاستجواب هو: (حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها، أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها، يشتمها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات والأدلة الثبوتية، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، وذلك كلّه بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات)⁽¹⁾.

أمّا فيما يخص شروط الاستجواب: يشترط في الاستجواب-بعده وسيلة رقابة برلمانية- عدة شروط وردت في النظم الداخلية البرلمانية، أو جرى العمل بموجبها في السوابق البرلمانية، وتقتزن هذه الشروط بالمراحل التي يمر بها الاستجواب، وهي شروط شكلية وإجرائية أو شروط موضوعية تحيط بالاستجواب منذ تقديمه وحتى البت فيه، ولهذا نبين فيما يأتي الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب توافرها في الاستجواب حتى يكون منتجاً لآثاره:

أولاً: الشروط الشكلية: يتطلب الاستجواب عدة شروط شكلية تضمن جدية الاستجواب، وقيامه على أدلة تبرر مساءلة الحكومة أو أحد أعضائها فضلاً عن أن الممارسة والتطبيق العملي يفرضان قواعد أخرى لممارسة عضو البرلمان لحقه في تقديم الاستجواب وتتمثل شروط الاستجواب الشكلية فيما يأتي:

(1) د. جلال سيد بنداري عطية، مصدر سابق، ص 37..

١- الكتابة: يشترط أن يقدم الاستجواب مكتوباً، وهذا الشرط نصّ عليه معظم النظم أو اللوائح الداخلية للبرلمانات، فقد نصّ عليه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وذلك في المادة (٥٨) منه مؤكداً على أنه (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة..).

فاشترط الكتابة تأكيد على أن الاستجواب يجب أن يكون واضحاً من ناحية، وأن تكون الوقائع والأسانيد، والنقاط الرئيسية التي يتناولها ظاهرة بينة من ناحية أخرى، بحيث يتضح من غير لبس وجه المخالفة الذي ينسبه المستجوب إلى من وجه إليه الاستجواب لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر^(١).

٢- تقديم الاستجواب إلى رئيس البرلمان: وهذا ما نصت عليه المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بأن: (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس ...). وهذا فيه تأكيد أن طلب توجيه الاستجواب لا يعد قائماً إذا قدم إلى غير رئيس المجلس فلا وجود للاستجواب، ما لم يقدم رسمياً إلى رئيس البرلمان، فلا يجوز إرساله من قبل المستجوب إلى الوزير المختص رأساً، بل لابد من إرساله إلى رئيس البرلمان.

٣- وجود اتهام محدد إلى من يوجه إليه: يجب أن يتضمن الاستجواب اتهاماً إلى من وجه إليه فإذا لم يتضمن الاستجواب اتهاماً أو نسبة تقصير لأحد الوزراء أو لرئيس مجلس الوزراء مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التي تتسبب لأي منهم وجب استبعاده^(٢).

٤- عدم تضمين الاستجواب عبارات غير لائقة: إذا كان الدستور والنظام الداخلي للبرلمان قد منح للعضو الحق في اتهام الوزير أو الحكومة في مجموعها عن طريق تقديم استجواب اثر ارتكاب مخالفة سياسية، فإنه لا يجوز أن يتضمن هذا الاستجواب أية عبارات غير لائقة أو كلمات نابية، وهذا لا يتعارض مع ما يتمتع به العضو من حصانة برلمانية، على الرغم من أنها تتيح له أن يقول داخل البرلمان ما يشاء بحرية كاملة، لأن المجالس النيابية ليست ميداناً لتبادل الشتائم والإهانات أو المساس بالكرامة، فلا يسمح للعضو إلا أن يطلب محاسبة الحكومة عن الخطأ الذي يرى أنها ارتكبه^(٣)، وهذا ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (٥٨) منه .

(١) د. جلال السيد بندارى عطية، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، مصدر سابق، ص ١٣٦. ود. جابر جاد نصار، مصدر سابق، ص ١١.

(٣) د. جلال السيد بندارى عطية، المصدر السابق، ص ٩٨.

ويثار السؤال فيما إذا كان يجوز لرئيس البرلمان عدم قبول الاستجواب إذا تضمن عبارات غير لائقة دون الرجوع إلى مقدمه؟ وهل يجوز لأحد أعضاء الحكومة، أن يطلب استبعاد الاستجواب لتضمنه عبارات غير لائقة؟ فيما يتعلق بالسؤال الأول نجد أن المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد نصت على أنه: (لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة)، ومن خلال هذا النص يتبين أن لرئيس البرلمان ألا يقبل الاستجواب الذي يتضمن عبارات غير لائقة، لمخالفته النظام الداخلي للمجلس بدون حاجة إلى الرجوع إلى مقدم الاستجواب، غير أن السوابق البرلمانية جرت على أن يخطر رئيس البرلمان مقدم الاستجواب بضرورة تعديل صيغة استجوابه، إذا تضمن عبارات غير لائقة، وذلك استناداً على أن رئيس البرلمان هو المشرف على أعمال البرلمان والمسؤول عن تطبيق الدستور والقانون والنظام الداخلي للبرلمان⁽¹⁾ أما فيما يتعلق بالسؤال الثاني: فإنه من حق الحكومة الاعتراض على ما يوجه إليها من استجابات تتضمن عبارات تمس كرامة أعضائها أو هيئاتها، كما يجوز لأي عضو من أعضاء البرلمان أن يطلب استبعاد الاستجواب إذا كانت صيغته تتضمن عبارات غير لائقة، أو تعديل صيغته بما يتفق والحدود الأخلاقية الواجب الالتزام بها في العمل البرلماني.

ثانياً: الشروط الموضوعية للاستجواب يحظى الاستجواب بمكانة عالية فيما يتعلق بموضوعه، وذلك لأن موضوع الاستجواب يعنى القضايا والوقائع التي يهدف عضو البرلمان إثارتها وتحريكها يقع ضمن المسؤولية السياسية للحكومة في مجموعها أو لأحد أعضائها وذلك بمساءلتهم واتهامهم عنها، ويحرص الدستور والنظام الداخلي للبرلمان على تحديد الشروط الموضوعية التي يجب توافرها في الاستجواب، والتي تتلخص فيما يأتي:

١- يجب ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون: وهذا أمر طبيعي فالبرلمان عندما يمارس اختصاصاته سواء التشريعية منها أو الرقابية، إنما يمارسها في إطار نصوص الدستور والقانون، وبالتالي لا يجوز له مخالفة هذه النصوص أو تلك القواعد، وإلا يخرج عن نطاق (مبدأ المشروعية Principle of legality) ويقصد به أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة وأحكام القانون، على أن تفسر كلمة القانون بأوسع معانيها، بحيث تشمل القواعد القانونية السارية في المجتمع، مكتوبة أو غير مكتوبة⁽²⁾.

(1) د. جلال السيد بنداري عطية، المصدر السابق، ص 97.

(2) د. محمد مرغني خيرى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج 1، بدون دار نشر، 1998-1999، ص 13 وما بعدها.

كذلك فإن الاستجواب ليس إلا اتهاماً لأحد الوزراء لتصرفات معينة، وقعت منه مخالفة لأحكام الدستور والقانون، وهو ما يعنى فى النهاية أنه وسيلة رقابية تستهدف المحافظة عليها ولهذا يرى البعض أن على رئيس البرلمان أن يرفض قبول أى استجواب يتضمن مخالفة للدستور أو القانون، وعليه أن يبلغ مقدمه كتابة ليتدارك المخالفة^(١).

٢- ألا يكون الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة : فقد ورد هذا الشرط فى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فى المادة (٥٨)، بالنص على انه: (لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً يكون فى تقديمها مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب)، وبذلك يكون النظام الداخلي قد وضع معياراً لماهية المصلحة العامة التي لا ينبغي أن يكون الاستجواب ضاراً بها، والمعيار هو ألا يتضمن الاستجواب أموراً تحقق مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب^(٢).

والشرط بصياغته منقذ ومعيب، فهو يمثل قيداً على حق أطلق الدستور ممارسته، فلو أراد المشرع الدستوري ذلك لما منعه من ذلك مانع، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن تقدير المصلحة العامة يمثل مشكلة حقيقية، لما يتسم به تعبير المصلحة العامة من غموض وعدم تحديد، مما يجعل أعماله مرتين برغبة رئيس البرلمان وإرادة الحكومة، حيث تمنح الحكومة الفرصة لرفض الرد على ما لا ترغب فيه من الاستجابات، بزعم إضرارها بالمصلحة العامة، وسيكون الاستجواب سلاحاً فى يد البرلمان الذى يفرض إرادته المستتدة على الأغلبية على نواب المعارضة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى إذا كانت علانية الاستجواب تتعارض مع المصلحة العامة، فإنه يمكن أن يناقش فى جلسة سرية، وهذا الحق قرره الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وذلك فى المادة (٥٣/أولاً) منه التي تنص على أنه: (تكون جلسات مجلس النواب علنية إلا إذا ارتأتى لضرورة خلاف ذلك).

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى لا تجد ضرراً من أن يسعى العضو باستجوابه إلى تحقيق مصلحة خاصة، كما لا يوجد مانع إذا كانت هذه المصلحة الخاصة هى جزء من المصلحة العامة، ولا يوجد ما يمنع من أن يستهدف العضو مصلحته الخاصة إذا كان يسعى من ورائها تصحيح الحكومة مسارها فى شأن من الشؤون^(٣). وفى كثير من الأحيان تتداخل المصلحة الشخصية لمقدم السؤال مع اعتبارات المصلحة العامة، ولكن حق الاستجواب حق مطلق كفهله

(١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء فى الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر ٢٠٠٢، ص ٢٧؛ د. جابر نصار، مصدر سابق، ص ٣١.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٣) د. محمد باهى أبو يونس، مصدر سابق، ص ١٤٢.

الدستور لكل عضو من أعضاء البرلمان، ولهذا يرى البعض أنه يجوز لعضو البرلمان أن يتقدم باستجواب في أي أمر من الأمور التي تتفق مع الدستور حتى ولو كان فيها مصلحة خاصة مادامت مرتبطة بالصالح العام، إلا أن عضو البرلمان قد يستخدم الاستجواب كوسيلة تهديد وابتزاز للضغط على الحكومة أو أحد أعضائها لتحقيق مصالح شخصية^(١).

٣- يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بأمر تدخل في اختصاص الحكومة: أي أن يقع الاستجواب في دائرة اختصاص الحكومة، ولعله من البديهيات والمسلّمات التي لا بد من التأكيد عليها هي أن المساءلة السياسية من خلال أداة الاستجواب تعني اتهام الحكومة أو لأحد الوزراء على ارتكاب فعل أو عمل أو اتباع سياسة أو ما شابهها من الأعمال التي تشكل مخالفة لأحكام الدستور أو القانون من جهة، أو تنسب الخطأ والإهمال أو سوء تصرف إلى الحكومة أو أحد الوزراء من جهة أخرى ومن ثم فإنه من الطبيعي والمنطقي اشتراط أن يقع الاستجواب في دائرة اختصاص الحكومة لأن مناط مساءلة الحكومة أو أحد الوزراء عن عمل معين هو اختصاصها بهذا العمل، وإلا عدّت المساءلة بلا معنى^(٢).

وبالاطلاع على المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، وكذلك المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦، نجد انهما يقرران بأن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، يتطلب في الاستجوابات المقدمة أن تكون موضوعاتها متعلقة بأمر من الأمور التي تدخل في اختصاصات أعضاء الحكومة. وبالتالي فإذا قام أحد أعضاء مجلس النواب بتوجيه استجواب إلى أحد أعضاء الحكومة بصدد شأن من الشؤون التي لا تدخل في اختصاصاتهم، فإن طلب الاستجواب في مثل هذه الحالة يجب استبعاده وعدم قبوله، نظراً لأنه لم يستوف شرط الاختصاص فنطاق مساءلة أعضاء الحكومة ومحاسبتهم عن عمل معين هو اختصاصهم بهذا العمل، وهكذا فإنه لا خلاف في قصر الاستجواب على موضوعات من اختصاص الحكومة، وهذا الأصل إن كان يعني بدهة عدم جواز استجواب الحكومة عن أعمال السلطة التشريعية، وبالتالي يعدّ هذا الشرط تطبيقاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي يعد بحق، ضماناً جدياً لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبداداً محققاً،

(١) د. رمضان بطيخ، مصدر سابق، ص ١٣٨. ود. جابر جاد نصار، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٢) د. جابر جاد نصار، مصدر سابق، ص ٣٦.

والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققاً أيضاً^(١) والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل يجوز تقديم استجواب للحكومة الجديدة أو أحد أعضائها عن أعمال الحكومة السابقة؟ من المعروف أن الاستجواب أساسه اتهام الحكومة أو أحد الوزراء وهذا الاتهام لا بد أن يكون عن تصرف قد صدر من هذه الحكومة أو هذا الوزير ومن ثم فإنه من الطبيعي والمنطقي بأنه لا يجوز استجواب الحكومة الجديدة عن أعمال الحكومة السابقة، لأن الجديدة ليست مسؤولة عن تصرفات السابقة^(٢)، ومن جانبنا نتفق مع هذا الرأي بحيث يجب على الوزير أن يقوم بإصلاح الأوضاع السابقة التي خلفها من كان قبله، بإصلاح الخطأ واجب وإصلاح الخطأ بالخطأ لا يجوز، وإذا حدثت مخالفات من قبل الوزارة السابقة وجب محاسبتها على ذلك ولا يكتفى بمجرد إقصاء الوزير عن الوزارة، فلو علم الوزير بأنه ستم محاسبته وعزله إن ارتكب مخالفات في وزارته فلا يقدم على ارتكاب الخطأ وسيكون أحرص من غيره على التزام النظام والقانون على الأقل حتى من الناحية الدينية وفي ذلك يقول تعالى (فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره) (سورة الزلزلة، الآية (٧))، (ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره) (سورة الزلزلة، الآية (٨))، (كل نفس بما كسبت رهينة) (سورة المدثر، آية (٣٨)).

٤- يجب أن لا يكون الاستجواب في موضوع سبق الفصل فيه: فقد نصت المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ على هذا الشرط بقولها: (لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطراً وقائع جديدة تسوغ ذلك)، والحكمة من هذا الشرط هي الحرص على عدم تعطيل نشاط البرلمان بتكرار تقديم الاستجابات في موضوعات سبق أن تصدى لها البرلمان وفصل فيها^(٣).

هذا ويذهب البعض إلى أن البرلمان قد يفصل في بعض الحالات دون أن يعطى موضوع الاستجواب حقه من الأهمية والبحث، ودون أن يحصل على الوقت المناسب لمناقشة وتوضيح ما يتعلق به من عناصر، ويرى أن يعطى موضوع الاستجواب حقه من المناقشة مرة أو أكثر حتى تتضح ملامحه من خلال بحثه ودراسته، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، ولكي يؤدي البرلمان واجبه في مراقبة أعمال الحكومة بفعالية.

(١) ينظر: د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ٨٧.

(٢) د. جابر جاد نصار، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٣) سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد ١، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢، ص ٢٨٩.

ومن جانبنا فإننا نؤيد من يرى⁽¹⁾ أن البرلمان مادام قد سبق وفصل في موضوع الاستجواب، فإنه لا تجوز العودة إليه مرة أخرى، إلا إذا جدت ظروف أو وقائع جديدة تبرر ذلك، وبخلاف هذه الحالة يتمتع البرلمان عن إعادة النظر في استجابات سبق أن فصل فيها.

الخاتمة

توصل الباحثان من خلال هذه الدراسة الى جملة من النتائج والتوصيات يلخصانها فيما يأتي:

أولاً- النتائج : من النتائج التي توصل اليها الباحثان :

- 1- أن الاختصاص المالي، هو الاختصاص الأقدم تاريخياً للبرلمان، بل كان هو السبب المباشر لنشأة البرلمانات، فلا تفرض الضرائب أو الرسوم وغيرها من الأعباء العامة إلا بعد موافقة ممثلي الشعب عليها، و لا تجبى الإيرادات و لا تصرف النفقات إلا وفقاً للقواعد القانونية التي رسمتها السلطة التشريعية، إذ مارست البرلمانات الوظيفة المالية في بادئ الأمر، ثم مارست الوظيفة التشريعية والرقابية .
- 2- تكمن أهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة البرلمان للحكومة عن جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها الحكومة لنفسها. وللرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ميزة أساسية تكمن في تعدد وسائلها المباشرة وغير المباشرة، وخطورة النتائج المترتبة على مراقبتها والتي قد تصل في صورتها النهائية إلى حد إسقاط الحكومة أو استقالة الوزير المسؤول.
- 3- يعدّ حق السؤال البرلماني من أهم الحقوق التي تنص عليها الدساتير والتي يمكن للبرلماني ممارستها إذ إن مهمة البرلمانات هي الرقابة على أعمال الحكومة و تصرفاتها ومحاسبتها عند تقصيرها في اداء وظائفها بما يحقق المصلحة العامة، وقد اختلف الفقهاء حول إعتبار السؤال بين أدوات الرقابة البرلمانية على أجهزة السلطة التنفيذية. فشايح فريق انتقاء السمة الرقابية على السؤال، بينما دافع الرأي الآخر عن الطابع الرقابي للسؤال، وهو الرأي الراجح.
- 4- يعدّ طرح موضوع للمناقشة من الوسائل الرقابية الهادئة في الفقه الدستوري، وهي الوسيلة الثانية من وسائل الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية، والتي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية، من أجل الوصول إلى حل يتفق عليه

(1) د. حسنى درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية و ضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، ط ١، مؤسسة الطوبجي للطباعة والنشر، ٢٠٠٥، ص ٢٢٠.

الطرفان، وهذا قد أدى ببعض الفقهاء إلى بعدها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة.

٥- أما الوسيلة الثالثة من وسائل الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية فهو الاستجواب والذي هو: حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها، أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها، يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات والأدلة الثبوتية، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات، ويشترط في الاستجواب -عده وسيلة رقابة برلمانية- عدة شروط وردت في النظم الداخلية البرلمانية، أو جرى العمل بموجبها في السوابق البرلمانية، وتقترن هذه الشروط بالمرحل التي يمر بها الاستجواب، وهي شروط شكلية وإجرائية أو شروط موضوعية تحيط بالاستجواب منذ تقديمه وحتى البت فيه .

٦- على الرغم من أن البرلمان يمتلك العديد من الوسائل للرقابة على السلطة التنفيذية، إلا أن الدور الذي يمارسه البرلمان مجال الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية يتسم في بعض الأحيان بالضعف وعدم القدرة على مواجهة السلطة التنفيذية وهذا يعود لجملة من الأسباب، من أهمها:

١- الخلافات بين الكتل السياسية: يتكون البرلمان من الكتل السياسية المختلفة، وهذا شيء الطبيعي، لكن في كثير من الحالات يؤدي الصراع السياسي بين الأحزاب والكتل السياسية داخل البرلمان إلى شل الدور الرقابي للبرلمان ويعود ذلك إلى عدم التوافق بين الأعضاء في البرلمان، حول الموضوع الذي يستوجب مساءلة الحكومة عنه لاسيما في حالة وجود أغلبية تؤيد الحكومة، وبالتالي لا تستطيع الأقلية النيابية أن تواجه هذه الأغلبية وتكون الوسائل الرقابية مجرد شكليات تنتهي لصالح الحكومة، مما يؤدي إلى اعطاء النتيجة العكسية، أي تقوية الحكومة مقابل البرلمان.

ب- اتساع نشاط السلطة التنفيذية: بعد تغير دور الدولة من مجرد تحقيق الأمن و الدفاع عن العدوان الخارجي وتحقيق العدالة بين الأفراد، فان نشاط الدولة قد اتسع و تكاثر بسبب تغير الظروف المعيشة في البلدان و نمو السكان بشكل كبير وما يرافقه من تزايد الحاجات التي يطلبها السكان، وعليه يؤدي هذا الى حاجة السلطة التنفيذية إلى التشريعات التي تستطيع من خلالها ممارسة أعمالها، لذلك فان البرلمان سوف يتكفل بإقرار مشاريع القوانين التي تقدم اليه

من الحكومة، وسيكون هذا الإقرار بشكل مستعجل، مما يؤدي الى عدم تمكن البرلمان من إدراك الكثير من المسائل، لأنها تحتاج إلى خبرة ودراية عالية لا تتوفر لدى أغلب أعضاء البرلمان، وبالتالي سوف تتزايد الأدوار الحكومية في مثل هذه المجالات وتضعف الأدوار البرلمانية خصوصاً الرقابية منها، لأن الحكومة سوف تكون على دراية تامة بالقوانين التي تحتاجها عكس البرلمان، الذي تكون درايته أقل منها بكثير، وبالتالي تقوم الحكومة بإعداد مشاريع القوانين بالشكل الذي يمكنها من مواجهة وإشباع حاجات الأفراد، وذلك بشكل يجعلها بعيدة عن رقابة البرلمان، لاسيما عندما تعالج الكثير من الأمور من خلال اللوائح التي تصدرها الحكومة سواء كانت لوائح ضبط أو لوائح تنفيذية.

ت- عدم توافر الخبرة والوقت الكافي لدى عضو البرلمان: يعود ضعف الأداء الرقابي لعضو البرلمان إلى عدم المعرفة بالتفاصيل ودقائق الأمور المتعلقة بالرقابة، لاسيما الرقابة على تنفيذ القوانين الضريبية التي تحتاج الى معلومات دقيقة حول موضوع الضريبة، وان الأعم الأغلب من أعضاء البرلمان غير مختصين في المجال الرقابي، يمثلون الشعب من كافة الطبقات الإجتماعية المتفاوتة، وعليه عدم الإلمام بزمام الأمور كافةً. من جهة الأخرى، انشغال النواب بتلبية طلبات ناخبهم ومتابعتها لها يؤثر كثيراً على النواب في ممارسة دورهم الرقابي، لأنه ليس للنواب الوقت الكافي للقيام بوظيفتهم الأساسية، مما أدى ذلك إلى تراجع الوظيفة الرقابية للبرلمان .

ث- اعتماد الدولة على إيرادات النفطية كمصدر الرئيس للإيرادات العامة: على رغم ان اعتماد الدولة على الضرائب يكاد يكون تاماً في غالبية الدول في العصر الحديث، لكن هناك عدد من الدولة قليلة السكان أو دول يتمتع بثروات طبيعية مهمة كالنفط مثلاً، فهي تدر عليها دخلاً يغنيها عن فرض الضرائب أو يعتمد عن الضرائب كالإيراد الثانوي أو الهامشي للواردات الدولة، وبالتالي رقابة على هذا نوع من الإيراد يكون مهمة أو غير مجدية.

ج- فضلاً عن قلة الكوادر الكفوءة داخل الاجهزة الرقابية هذه وعدم وجود برامج تطويرية لهذه الكوادر، كذلك ضعف التنسيق وتبادل المعلومات بين الأجهزة الرقابية .

٧- لاحظ الباحثان وجود ثغرات في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، مما يستوجب الإشارة إليها، ووجود حلول لها وهي :

أ- لم يشترط النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في موضوع حق السؤال الى شرط خلا من نص يشترط فيه أن يكون السؤال موجزاً و واضحاً،

ب- كما لم يشترط النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في موضوع حق السؤال الى شرط ضرورة تمسك عضو البرلمان باعلى مستوى من الوقار والاحترام في توجيه السؤال، ويتعد عن استخدام الكلمات غير اللائقة والجارحة.

ت- كذلك لم يشترط النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الى شرط أن لا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية.

٨- اوضح لنا المجال التطبيقي او الواقع العملي، عدم توجيه السؤال البرلماني لمسؤول حكومي درجته ما دون الوزير، مع أننا لا نرى مانعاً في أن يوجه السؤال البرلماني لمسؤول درجته أقل من وزير كالمدرء العامين أو المدرء في دوائر الدولة، لاسيما والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (٥٠) منه يسمح بذلك وينص على أن: " لكل عضو أن يوجه أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية "

ثانياً_ التوصيات: يوصي الباحثان بـ :

١- تشكيل مؤسسة رقابية وجهة قضائية مهمتها الأساس الرقابة على تنفيذ القوانين الضريبية، واصدار عقوبات صارمة بحق المخالفين للقوانين والانظمة .

٢- ينبغي ان يتمتع الموظف الرقابي بالصفات التي تؤهله لهذه المهمة منها النزاهة، والموضوعية، والسلوك المهني الجيد ... الخ، وزجهم بدورات تطويرية.

٣- ضرورة تشريع قوانين خاصة بالرقابة على تنفيذ القوانين الضريبية ضماناً لحقوق المواطنين ودرءً للعبث بأموال الدولة.

٤- ضرورة تعاون جميع الجهات الحكومية مع الجهات الرقابية بغية تحقيق هدف الرقابة على تنفيذ القوانين الضريبية الأساس بالمحافظة على المال العام

٥- وضع حد لتدخل جهات نافذة بعمل الأجهزة الرقابية .

٦- نشر الوعي الرقابي، وتعزيز الشفافية والنزاهة وثقافة المساءلة والمحاسبة وفتح المجال أمام عمل اللجان الرقابية في مجلس النواب.

٧- إعادة النظر في الإجراءات التشريعية التي يتم اتباعها في مجلس النواب وتطويرها بشكل يحول دون بقاء مشروعات القوانين في اللجان البرلمانية لفترات طويلة.

٨- توحيد الاجهزة الرقابية بجهاز رقابي واحد ذو صلاحية واسعة مسؤول على رقابة جميع المؤسسات والجهات الحكومية.

٢- وضع اليات فعالة لمتابعة ومعالجة الملحوظات وتنفيذ التوصيات التي ترد في تقارير الأجهزة الرقابية.

٢- يوصي الباحثان بضرورة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وذلك بإضافة فقرات تنص على :١- اشتراط أن يكون السؤال موجزاً و واضحاً، اشتراط ضرورة تمسك عضو البرلمان بأعلى مستوى من الوقار والاحترام في توجيه السؤال، ويبتعد عن استخدام الكلمات غير اللائقة والجارحة. اشتراط أن لا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية.

١٠- ندعو البرلمانين أن لا تقتصر أسئلتهم البرلمانية على رئيس الوزراء و الوزير و رؤساء الدوائر غير المرتبطة فحسب، وانما اجازة توجيه البرلمان السؤال لمن هم أدنى درجة من الوزير.

قائمة المصادر

• أولاً القرآن الكريم .

أولاً الكتب العربية :

- ١- د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١ .
- ٢- د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣ .
- ٣- د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩ .
- ٤- د. حسنى درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية و ضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، ط١، مؤسسة الطوبجي للطباعة والنشر، ٢٠٠٥ .
- ٥- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦ .
- ٦- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع دار السياسة، الكويت، ١٩٧٢ .
- ٧- د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١-٢٠٠٢ .
- ٨- د. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١ .
- ٩- د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢ .
- ١٠- سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد ١، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢ .
- ١١- د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠ .
- ١٢- د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٨ .
- ١٣- د. الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢ .
- ١٤- د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت، ١٩٨٥ .
- ١٥- د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية (نشأتها، أنواعها، وظائفها)، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٨٧ .

الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين الضريبية

- ١٦- د. عبدالغني بسبوني، أصول علم الإدارة العامة، مركز الكتب الثقافية، بيروت، بدون سنة نشر .
- ١٧- عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨١ .
- ١٨- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤ .
- ١٩- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان نشر، ١٩٨٧ .
- ٢٠- د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢ .
- ٢١- د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠ .
- ٢٢- د. محمد مرغني خيرى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الجزء الأول، بدون دار نشر، ١٩٩٨-١٩٩٩ .
- ٢٣- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠-١٩٧١ .
- ٢٤- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤ .

ثانياً_ الرسائل والأطاريح الجامعية:

- ١- د.جلال السيد بندارى عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٦ .
- ٢- هشام مجمد البديري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، اطروحة دكتوراه، جامعة المنوفية، مصر، ١٩٩٧ .

ثالثاً_الدوريات:

- ١- د. ابراهيم الحمود، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة، مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد الأول و الثاني، السنة السادسة عشرة، مارس- يونيو، ١٩٩٢ .
- ٢- د.خالد سماره الزغبى، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧ .
- ٣- د.عثمان عبدالملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، دراسة مقارنة تطبيقية، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، فبراير ١٩٨١ .
- ٤- فيصل شنطاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد ٢٥، العدد ٩، السنة ٢٠١١، منشور على الموقع الاتي:
https://journals.najah.edu/media/journals/full_texts/means-parliamentary-control-acts-executive-authority-constitutional-system-jordan-during-period-year.pdf
- ٥- د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر ٢٠٠٢ .
- ٦- دنواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد (٢٢) (أ)، العدد ٢، ١٩٩٥ .

رابعاً_الدراسات والانتظمة الداخلية :

- ١- الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ .
- ٢- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
- ٣- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .
- ٤- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦ .
- ٥- النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني ٢٠١٣ .
- ٦- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري ٢٠١٤ .