

الدور الرقابي للبرلمان العراقي على الأداء الحكومي

م.م. رائد شهاب احمد

كلية القانون

المقدمة

في الوقت الذي قال فيه عضو مجلس العموم البريطاني السير بلاكستون «إن ما يفعله البرلمان لا توجد قوة على الأرض تستطيع أن تلغيه» فإنه يتبين لنا مدى قوة سلطة البرلمان في الأنظمة النيابية من خلال تأدية وظيفتها التشريعية والرقابية واللذان تعدان مترابطتان، حيث إن ما يتم تشريعه من قوانين وأنظمة يكون ملزم بالتنفيذ من قبل الحكومة ومؤسساتها، الأمر الذي يتطلب في الوقت نفسه عملية رقابة عن مدى ما تحقق من التنفيذ. ومع وجود تعادل نسبي في موضوع الرقابة بين السلطتين من خلال إعطاء حق الحل لكلاهما تجاه الآخر، إلا إن ذلك لا يمنح تكافؤاً وظيفياً في الصلاحيات الممنوحة دستورياً، حيث أوكل للمجلس النيابي والذي يمثل الشعب الحق في إتباع إجراءات صارمة تعين على الحد من إفراط الحكومة في ممارسة صلاحياتها أو التقصير في أداء واجباتها الموكلة، ومن هنا تنشأ أهمية الرقابة البرلمانية كونها تدرج ضمن إطار التفاعل بين مكونات النظام السياسي الذي يدعمه منهاج تحليل النظم.

تتناول الدراسة مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها في النظام السياسي للدولة بالإضافة إلى مبحثين: اختص الأول بتبيان أشكال الرقابة البرلمانية بدءاً بالأسئلة والمناقشة والاستجواب، والرقابة المالية، إلى رقابة التنفيذ، ثم منح (سحب) الثقة، انتهاءً بالإشراف الخاص (الخارجي)، أما المبحث الثاني فشخص معوقات الرقابة كالولاء الحزبي، ضالة التعاون الحكومي، ضعف مجلس الرئاسة، والتغيب عن حضور جلسات المجلس التشريعي.

أهمية الدراسة...

إن إدراك أهمية الانتقال إلى النظام الديمقراطي البرلماني يعطي الاندفاع نحو مزاياه التي تخفف من وطأة مراحل الحكم الرئاسي المنفرد، وتحم من سطوة السلطة التنفيذية التي غالباً ما تنجح إلى الاستئثار بالحكم. ومع وجود الصلاحيات البرلمانية القادرة على تحقيق مبدأ الرقابة إلا أن هنالك معوقات في الوقت نفسه تقلل من فاعليتها، وقد لا يكون الخلل في الأنظمة والقوانين بقدر ما يكون في البرلمان نفسه.

مشكلة الدراسة...

أن ما منحه الدستور العراقي ٢٠٠٥ من صلاحيات للبرلمان في أداء المهمة الرقابية على نشاطات الحكومة، تقف بوجهها عدد من المعوقات التي كثيرا ما تحول دون مراقبة الأداء الحكومة وترصد مخالفاته، حيث لا يكون جميع تلك المعوقات واقعا على عاتق الحكومة وإنما يتحمل البرلمان نفسه أيضا جزءا منها ما يجعل من الأمر أكثر صعوبة في إزالة تلك المعوقات أو حلها.

أهداف الدراسة...

تهدف الدراسة إلى إبراز النصوص الدستورية وما أشار إليه النظام الداخلي لمجلس النواب من مواد حملت في طياتها وصفا لآليات الرقابة البرلمانية وإشكالياتها وكيفية استثمار البرلمان لتلك النصوص وتفعيلها في مهمة الرقابة فعليا، بالإضافة الى البحث في أسباب إعاقه تنفيذ تلك المهمة خلال ولاية البرلمان العراقي بدوريته الحالية ٢٠٠٦-٢٠١٠ كونه السلطة التشريعية الوحيدة الموكلة اليه مهمة الرقابة.

مفهوم الرقابة وأهميتها...

تشير الرقابة البرلمانية إلى محاسبة الحكومة من قبل الهيئة التشريعية والتي تشمل الاستفسار، الأسئلة، الملاحظات^(١). كما انها تعني: ذلك الحق الذي يخول اجهزة معينة حكومية او شعبية سلطة المشاركة في وضع الخطط العامة المحققة للاهداف المحددة للدولة ثم التحقق والعمل على هذه الخطط بشكل سليم^(٢). ولعل الإشراف على عمل السلطة التنفيذية هو الوظيفة الأهم لأية سلطة تشريعية، حيث احتل الإشراف مكانة مهمة جدا نظرا الى السلطات الواسعة التي يمارسها القادة التنفيذيين وفقا للصلاحيات الممنوحة. كما يشكل الإشراف نشاط المتابعة الواضح والمرتبط بوضع القوانين، فيتحوّل بعد ذلك دور الهيئة التشريعية الى التحقق من تطبيق تلك القوانين.

وعلى هذا الأساس، فالرقابة البرلمانية وسيلة لحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف والالتزام بالسياسة العامة التي وافق عليها البرلمان والالتزام بالميزانية التي

أقرها. ويعد البرلمان سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويستطيع البرلمان من خلالها التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها للصالح العام ويكون له مراجعة وإعادتها الى الطريق الصحيح إذا ما انحرفت.

وتكمن أهمية الرقابة البرلمانية في عدة أمور، أهمها:

١. هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات وتملك القدرة على التنفيذ، وتملك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة. وبالتالي يتجه اهتمام البرلمان الى محاولة استثمار وتفعل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار وأهمها الرقابة.
٢. ان التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لا سيما في ظل وجود كتل او أغلبية حزبية مؤيدة للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة البرلمانية للتأثير في السلطة التنفيذية.
٣. قد ينظر المجتمع الى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقدير واحترام من دوره التشريعي، بالتالي فانه ينتظر إظهار جانب التقصير في أداء الحكومة ومن ثم محاسبتها.

الفصل بين السلطات...

يقوم النظام الديمقراطي على فكرة التوازن بين سلطات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية، حتى لا تتجاوز إحداها على الأخرى وتشتأثر بالسلطة، وفي هذا الجانب يقول مونتيסקيو الفيلسوف الفرنسي ان المرء قد يسيء استعمال السلطة التي يتمتع بها وحتى لا يساء استعمال السلطة يجب بطبيعة الحال ان تحد السلطة الأخرى^(٣). وبالتالي تهدد مصالح المجتمع وتؤثر سلبا على نظام الحكم. كما يمثل النظام البرلماني نظاما سياسيا وسط قائما على أساس التوازن النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على وجه الخصوص، فهو يختلف عن نظام الجمعية السويسري الذي غلب سلطة الجمعية (البرلمان) على السلطة التنفيذية، كما يختلف عن النظام الرئاسي الذي يرجح كفة السلطة

التنفيذية في كونه يمثل نظاما متوازنا متبادل الرقابة من جهة ومشترك في التشريع والتنفيذ من جهة أخرى. فبالنسبة للرقابة يستطيع البرلمان حل الحكومة بأغلبية معينة، كما يمكن للسلطة التنفيذية حل البرلمان وفق إجراءات دستورية أيضا. كما ان التشريع اليوم لم يعد حكرا على أعضاء البرلمان ولجانه وإنما أصبح من حق الحكومة تقديم مشاريع القوانين والمساهمة في المهمة التشريعية، بل ان إنفاق الهيئة التشريعية معظم وقتها في دراسة مقترحات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية يجعل من النادر، في بعض الأحيان، شروعا في إجراءات التشريع.

المبحث الأول أشكال الرقابة البرلمانية

تمثل الرقابة على عمل الحكومة إحدى أهم الوظائف الموكلة للبرلمان خاصة في الدول ذات الأنظمة البرلمانية كالعراق. حيث أشار دستوره في المادة (٦١/ ثانياً) صراحة بالاضطلاع بمهمة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية بشكل عام. وتتفرع هذه الرقابة إلى أشكال مختلفة منها الأسئلة والمناقشة والاستجواب، الرقابة المالي، رقابة التنفيذ، منح الثقة، والإشراف الخاص (الخارجي).

أولاً: الأسئلة والمناقشة والاستجواب...

تختلف كل من تلك الوسائل عن الأخرى بطبيعتها الإلزامية وشدها وعدد طالب هذا الإجراء، حيث يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أقسام:

أ- الأسئلة: فلأي عضو في البرلمان أن يستفسر من رئيس الوزراء أو الوزير المختص عن أي إجراء تم اتخاذه وعمل به، وهنا تنقسم الأسئلة إلى قسمين: شفوية ومكتوبة. فبالنسبة للأسئلة الشفهية يجيب عنها المسؤول شفاهة بان يدلي بإجابته عنها في المجلس الذي ينتمي إليه العضو السائل. وفي هذه الحالة يكون للعضو الذي تقدم بالسؤال وحده حق التعليق على الإجابة التي قدمها الشخص المسؤول ولا يجوز لغيره من الأعضاء أن يعلق على إجابة المسؤول. أما بالنسبة للأسئلة المكتوبة فيجيب عنها المسؤول كتابة، ويكون ذلك بناء على طلب العضو نفسه بان يطلب من المسؤول ان يقدم إلى سكرتارية المجلس

بإجابته عن موضوع السؤال المكتوب وفي هذه الحالة لا يمكن للعضو السائل التعليق على الإجابة على هذا النوع من الأسئلة^(٤).

أما من حيث الآثار، فلا يترتب أي اثر على هذا النوع من الأسئلة إذ انه يعد بمثابة علاقة شخصية بين العضو البرلماني والمسؤول، بمعنى أن تنازل العضو عن السؤال فانه يسقط نهائيا، كما أن السؤال لا يترتب عليه أية إجراءات من حيث عدد أعضاء البرلمان أو المهلة للمسؤول^(٥).

وفي بعض الأحيان يركز أعضاء البرلمان بالدرجة الأولى على القضايا التي يختلفون بشأنها مع الحكومة بهدف السب السياسي، ولأجل ذلك يكون طرح أسئلة إضافية لتسليط الضوء على الاختلافات بين الأحزاب بشكل أفضل. وعلى العكس، فإن البرلمانين المنتمين للحزب أو الأحزاب الحاكمة غالبا ما يطرحون أسئلة تركز على نجاحات الحكومة والتقليل من شأن أسئلة المعارضة.

وفي الدستور أشارت المادة (٦١/الفقرة السابعة- أ) منه إلى ذلك النوع من الرقابة، حيث أعطت الحق لأي عضو من أعضاء مجلس النواب بتوجيه الأسئلة لرئيس الوزراء وأعضاء حكومته في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم. كما فصل الفصل العاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب الأسئلة ضمن المواد (٥٠- ٥٤) وآليات العمل بها، فبالإضافة لما أشار إليه الدستور أعلاه فإن النظام الداخلي أكد على ضرورة إدراج هيئة رئاسة البرلمان بجدول الأعمال في اقرب جلسة مناسبة بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغ المسؤول المعني دون أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين، معطيا الحق في سحب السؤال للعضو الذي قدمه.

وفي جلسات مجلس النواب شاع مصطلح "الاستضافة" والذي ليس له تفسير في الدستور او النظام الداخلي للبرلمان، الا انه عبر عن إجراء تقديم الأسئلة من قبل البرلمانين ومن ثم يكون حضور الشخص المسؤول الى البرلمان للإجابة عليها، مجسدا لمصطلح الاستضافة. وقد تتحول الأسئلة في بعض الأحيان إلى استجواب للمسؤول في حال عدم اقتناع البرلمان بالأجوبة المقدمة^(٦). ومثل هذا النوع من الرقابة (الأسئلة) الحالة الأعم من بين الآليات التي تستعدي حضور رئيس الوزراء او الوزراء للبرلمان كالمناقشة والاستجواب.

ب- المناقشة: تدور المناقشة العامة حول موضوع عام له أهميته بين المواطنين لتوجيه الحكومة بشأنه أو محاسبتها على الأسلوب الذي انتهجته عند معالجتها لهذا الموضوع، وهنا يكون الاشتراك في المناقشة ليس مقتصرًا على الأعضاء الذين تقدموا بطلب مناقشة الموضوع وإنما يمكن اشتراك أي عضو في المجلس فيها. وقد حددت المادة (٦١) /سابعاً- (ب) من الدستور الحد الأدنى للأعضاء طارحي موضوع المناقشة بخمسة وعشرين مع تقديمه إلى رئيس البرلمان لتحديد موعد مع رئيس الحكومة للحضور بالإضافة إلى تحديد سقف زمني لمناقشته.

ومع أهمية المناقشة في جانب الرقابة البرلمانية إلا إنها لم تتكرر كثيراً ضمن جلسات مجلس النواب منذ تشكيله عقب انتخابات كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥ إلا في حالات نادرة، منها حضور وزير النقل عامر عبد الجبار في جلسة البرلمان في تشرين الأول/ نوفمبر ٢٠٠٨ لغرض إجراء مناقشة عامة بشأن قضايا تخص وزارته^(٧).

ج- الاستجواب: هو محاسبة رئيس الوزراء أو الوزراء عن تصرف معين أو إحراجهم بشأنه، وقد يترتب على ذلك طرح الثقة بالوزارة. أما في الدستور فقد حصرت المادة (٦١) /سابعاً- (ج) توجيه أحد أعضاء البرلمان الاستجواب إلى رئيس الوزراء أو الوزراء بموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل لغرض محاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب. كما منحت المادة (٦١) /ثامناً- (هـ) منه البرلمان حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة^(٨) على غرار الإجراءات المتبعة في استجواب الوزراء.

ألزمت المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب مقدم طلب الاستجواب بتقديمه إلى رئيس البرلمان بموافقة خمسة وعشرين عضواً مبيناً فيه موضوع الاستجواب وأسبابه، بالإضافة إلى تقديم المستندات التي تؤيد الموضوع. ومنحت المادة (٥٩) منه المقدم سحب طلب الاستجواب في أي وقت وسقوطه بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه والذي ربما يكون مخالفاً مع ما ذهبت إليه أغلب الأنظمة البرلمانية خاصة برلمان المملكة المتحدة والذي جعل الاستجواب من حق المجلس كله بمجرد تقديمه، وإذا ما أراد

مقدموه التنازل عنه فان لا يعني إسقاطه وبذلك يكون لجميع أعضاء البرلمان حق المناقشة^(٨).

ومع خطورة وأهمية هذا الجانب في إطار الرقابة البرلمانية مع ما يترتب عليه من سحب للثقة عن رئيس الوزراء او الوزير، الا ان مجلس النواب لم يشهد أية حالة استجواب رغم تردي جانب الخدمات في البلاد بالإضافة إلى عدم كفاءة كثير من الوزراء في أداء عملهم والمهام الموكلة إليهم، هذا إلى جانب ما عقد من جلسات لبعض الوزراء كانت عبارة عن جلسات استضافة^(٩).

ثانياً: الرقابة المالية

تمثل الرقابة المالية احد أهم أشكال الرقابة لما تضطلع به من متابعة النفقات المالية للحكومة وأجهزتها التنفيذية. وقد جرت العادة في الأنظمة البرلمانية أن يرأس لجنة المالية احد أعضاء المعارضة للإشراف على نزاهة الإدارة الحكومية المالية واقتصادها وفعاليتها وتأثيرها من خلال فحص الوثائق المالية ودراسة تقارير المدقق العام أو المفتش المالي^(١٠). وتمارس الرقابة المالية دورها ضمن مرحلتين: الأولى سابقة، من خلال مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة المقدم من قبل الحكومة. والثانية لاحقة، من خلال آلية التنفيذ والإنفاق على طول السنة المالية من خلال الأسئلة والمناقشة والاستجواب.

من جانب آخر، تجعل هذه الوظيفة الحكومة عاجزة عن أداء دورها ما لم يصادق مجلس النواب على الموازنة، وهذا يمثل دور مهم وخطير في الوقت نفسه ينافي بالبرلمان إزاء السلطة التنفيذية. كما ان الصلاحيات بالتخفيض والنقل والزيادة يجعل من عمل البرلمان غير روتيني وأكثر فاعلية وتأثير وضغط على الحكومة لسماعه، ومع احتياج الحكومة لغرض التخلص من العجز او التضخم المالي الى تشريعات أخرى مثل فرض الرسوم والضرائب او أية تشريعات مالية الا إنها أنيطت بالبرلمان لاعطاءه دوراً مهماً في فرض توجهاته على الحكومة والحد من تفرداها بالسلطة.

وفي هذا الجانب، أشار الدستور في مادته (٦٢) لتلك الرقابة من خلال تكليف مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحسابات الختامي إلى مجلس النواب لإقراره، مانحاً في الوقت نفسه للبرلمان حرية إجراء المناقشة بين أبواب وفصول

الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها واقتراح زيادة إجمالي مبالغ النفقات. وبهذا، فإن موازنة الدولة تعد إحدى أهم التشريعات التي تطرح على البرلمان ويبرز دور الهيئة التشريعية في هذه العملية حاسماً لما لها من حق في دراستها وتعديلها والموافقة عليها، وعلى هذا الأساس فمن الواجب أن تتمتع الهيئة التشريعية بمدة زمنية معقولة لمراجعة الموازنة استعداداً لجلسة عامة في البرلمان يفتح فيها باب النقاش لجميع أعضائه، وهذا ما أكدته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في إعلانها حول شفافية الموازنة في أنه «لا يمكن بأية حال من الأحوال طرح الموازنة الوطنية المقترحة على البرلمان خلال أقل من ثلاثة أشهر»^(١١).

أما المادة (٩٢) من النظام الداخلي فإنها منحت لجنة النزاهة متابعة قضايا الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة بالإضافة إلى متابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة «هيئة النزاهة، دائرة المفتش العام، ديوان الرقابة المالية، وغيرها من الهيئات المستقلة». كما منحت المادة (٩٣) منه اللجنة المالية حق متابعة الموازنة العامة للدولة واقتراح التشريعات ذات العلاقة ومتابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة.

هذا الجانب من الرقابة يدخل في عمل لجنتي المالية والنزاهة في مجلس النواب على وجه الخصوص والذي يعتمد في كثير من الأحيان على مدى التعاون ما بين ديوان الرقابة المالية والتقارير السنوية، نصف السنوية، والدورية التي تصل إلى هاتين اللجنتين. بالإضافة إلى مخاطبة الوزارات ومتابعة مدى استجابتها وفقاً للمعلومات التي يتم الحصول عليها من تلك التقارير^(١٢).

ثالثاً: رقابة التنفيذ

تمثل اللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة أداة إشراف فعالة، حيث إنها تسمح لأعضاء البرلمان باتباع نمط أسئلة أكثر تفصيلاً مع المعنيين خلال فترة الأسئلة أو المناقشة. وعادة تأخذ جلسات اللجان شكلين: مغلقة، والتي تتيح القدرة على زيادة التعاون مع الطرف المسؤول كونها تقلص جانب الإحراج، إلا أنها تقلل نسبة الشفافية وتحرم الشعب من متابعة مجريات الرقابة. أما الجلسات المفتوحة فإنها قد تسهم في زيادة درجة

الإحراج الحكومي مقابل إطلاع الشعب على جانب الرقابة الأمر الذي يشكل دعاية ايجابية مجانية لعدد من أعضاء البرلمان.

وفي هذا الجانب أعطت المادة (٣٢/ خامساً) من النظام الداخلي للبرلمان للأعضاء حق القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارة ودوائر الدولة للإطلاع على حسن سير وتطبيق القانون من قبلها. وفي الفصل الثاني عشر من النظام الداخلي (لجان المجلس) منحت اللجان، ضمن المادة (٧٧)، حق دعوة أي وزير ومن هو بدرجته بالإضافة إلى وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة للاستيضاح وطلب المعلومات. بالإضافة إلى منحها صلاحية تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ضمن المادة (٨٤) من النظام الداخلي ودعوة أي شخص لسماع أقواله. كما منحت المادة (١١٣) من النظام ذاته اللجان حق متابعة بيانات الوزراء في كافة المجالات وإصدار التوصيات بشأنها.

يمثل الجانب الأبرز في هذا الشأن الجولات الميدانية للجان البرلمان المختصة للوزارات ودوائر الدولة المختصة، فتنتمتع زيارة المواقع بفوائد كبيرة نظراً لكونها تسمح للمشرعين بالاشراف على البرامج وتحديد المشاكل عند تطبيقها، كما انها تمنح المسؤولين التنفيذيين فرصة لشرح برامجهم بالتفصيل بالإضافة إلى ما تسفر عنه من توثيق عرى التواصل بين المشرعين والمسؤولين التنفيذيين وتوسيع جانب التعاون بينهم. الا إنها أيضاً قد تجد عوائق أمام ممارسة ذلك النوع من الرقابة تتمثل في عدم استجابة تلك الدوائر وضعف تعاونها مع زيارات اللجان لها واشتراطها بالحصول على موافقة من الجهة التنفيذية المختصة للقيام بالتعاون معها بدعوى الالتزام بالتعليمات الصادرة من تلك الجهة (سواء كانت وزارة او مؤسسة او مديرية) ومنعاً لمخالفتها^(١٣).

بالرغم من العوائق التي تقف أمام عمل اللجان إلا أنها تبقى أداة اشراف فعالة (مستقبلاً) من خلال تطور العلاقة بين أعضائها والموظفين الحكوميين خاصة وان تلك العلاقة تشجع تدفق المعلومات حول تطبيق سياسات الحكومة. كما أنها تشجع أعضاء البرلمان على تطوير خبراتهم مما يتيح لهم مواجهة الوزراء أكثر من ذي قبل.

رابعا: منح الثقة (سحبها)...

والتي تعد من أقوى الأدوات التي يملكها البرلمان عند إشرافه على السلطة التنفيذية من خلال قدرته على نبذها جملة واحدة بواسطة التصويت بحجب الثقة، وتكون الحكومات الائتلافية أكثر عرضة لسحب الثقة بسبب طبيعة انقسام الأحزاب المؤتلفة. ويندرج مفهوم منح ثقة ضمن اطار المسؤولية السياسية للحكومة والتي تمثل جوهر النظام البرلماني من خلال تحريك المسؤولية الوزارية امام البرلمان، حيث تقضي بمراقبة الحكومة ومحاسبتها عن تصرفاتها على أساس البرنامج السياسي الذي رسمته. وفي حال حجب البرلمان الثقة عن احد الوزراء عليه أن يستقيل، وقد تؤدي استقالة الحكومة بسبب تضامن الوزراء فيما بينهم^(*).

وتعرض الدستور لهذا الأمر في مادته (٦١/ ثامنا) والتي منحت البرلمان حق سحب الثقة من احد الوزراء شرط الأغلبية المطلقة، أما جانب سحب الثقة برئيس الوزراء فيكون بناء على طلب خمس (٥/١) أعضاء البرلمان بعد استجوابه، ويكون أيضا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ومع الشروع باجراءات سحب الثقة عن وزير التجارة عبد الفلاح السوداني بتوقيع (١٠٣) عضو برلماني على ذلك ورفعته إلى رئيس البرلمان، الذي اشترط تنفيذ ذلك الطلب بعدم حضور الوزير للاستجواب خلال سبعة ايام من تاريخ التقديم، الا ان الاستجواب لم ينفذ رغم عدم استجابته للحضور^(١٤).

خامسا: الإشراف الخاص (الخارجي)

من خلاله يستطيع البرلمان توسيع دائرة رقابته على الأداء الحكومي بواسطة عدد من المؤسسات والمكاتب (خارج البرلمان) بعضها مرتبط به والآخر مستقل، إلا إنها تقدم تقاريرها عادة إلى البرلمان مباشرة. وتنقسم تلك المؤسسات إلى ثلاث:

أ. مكاتب الإسناد البرلماني: تلعب هذه المكاتب دورا حاسما في تعزيز السلطة التشريعية وتفعيل جانب رقابتها على الحكومة، ولأهمية هذه المكاتب فان عملية اختيار مسؤولي هذه المكاتب تمثل عملية حرجة، فعلى من يشغل ذلك المنصب ان يكون معروف بنزاهته العالية واستقلالته عن بقية مؤسسات الدولة، فلا يمكن التغافل عن استلام الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين او المؤسسات ورفعها الى البرلمان كونها قد

تخرج وزيرا او لا تلائم الحكومة. وتوزعت تلك المكاتب على نحو ١٦ محافظة (لكل محافظة مكتب) لاستلام الشكاوى التي ترد باستمرار.

ولغرض تسهيل الاتصال بالبرلمان فبإمكان المشتكي إرسال شكواه إلى لجنة الشكاوى التابعة للبرلمان عبر البريد الالكتروني المثبت في واجهة الموقع الالكتروني للبرلمان. ولا يقصر الأمر على لجنة الشكاوى فقط وإنما يمكن الاتصال بأية لجنة في البرلمان عبر بريدها الالكتروني أيضا، فقد تتكون الرسائل من معلومات عن حالات فساد مالي أو إداري أو سوء تصرف من بعض المؤسسات التنفيذية.

ب- **المفتشون العموميون**(*) و**ديوان الرقابة المالية**: ففي كل الوزارات يوجد مكتب للمفتش العام يراقب عمل الوزارة ويقيم الإنفاق ويقرر أية تناقضات إلى البرلمان، وبقدر أهمية دور المفتش العام فإن عدد من لجان البرلمان لا تستغني عن التقارير والمعلومات التي يرسلها فضلا عن عقد اجتماعات متواصلة معها لمتابعة وتحديد مواطن الخلل في الوزارات.

اما بالنسبة لـديوان الرقابة المالية فقد حددت المادة (الثانية/١) من قانونه مهامه برقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية. بالإضافة إلى كشف أدلة الفساد، الاحتيال، التبديد، الإساءة، وعدم الكفاءة في الأمور التي تتعلق باستلام وإنفاق واستعمال الأموال العامة خلال التدقيق وتقييم الأداء وفق ما جاء في المادة (الثانية/٥) وبالتعاون مع هيئة النزاهة.

ج- **المنظمات غير الحكومية NGOs**: تشكل هذه المنظمات حليفا مفيدا للبرلمانيين لمساندتهم من خلال ما تملكه من شبكة علاقات واسعة مع نظيراتها، بالإضافة إلى إمكانياتها بتزويد البرلمانين بمعلومات مهمة لمساعدتهم في عملية الإشراف فضلا عن الدراسات والأبحاث التي تملكها وتفقر إليها الهيئة التشريعية نتيجة للنقص الذي تعانيه في الموارد.

ومع أهمية المنظمات غير الحكومية ودورها المتنامي في المجتمع العراقي جعل من وجودها ذا قيمة، الأمر الذي يدفع البرلمان في بعض الأحيان للاستعانة بها وطلب المساعدة خاصة في جانب الرقابة إلا أن ذلك ربما يكون متحفظا عليه من قبل بعض

القادة التنفيذيين رغبة منهم في حصر مصدر المعلومات بهم وابتعاد لجان البرلمان عن غيرهم^(١٥).

المبحث الثاني معوقات الرقابة

يواجه البرلمان العراقي خلال ممارسة دوره الرقابي على عمل الحكومة عدد من المعوقات التي تقف حائلا امام الاستجواب وسحب الثقة والرقابة المالية وغيرها، ويمكن إجمالها بالاتي:

أولا- الولاء الحزبي

والذي يعرف بانحياز عضو البرلمان أو الحكومة إلى جانب رؤية كيانه السياسي (سواء كان في المعارضة أو الأغلبية) دون الأخذ بنظر الاعتبار بمدى موضوعية ومصادقية موقف ذلك الكيان. فالأغلبية البرلمانية المسيطرة على الحكومة تحد من حث أعضائها على انتقاد السياسات التنفيذية، فليس من المفيد لعضو الأغلبية التدقيق في اقرب حلفاء السياسيين إليه أو في حزبه الخاص، بالإضافة إلى ضغوطات تمارس من قيادات الأغلبية تحث الأعضاء على التزام الصمت. فالكتل السياسية المتنفذة في الحكومة ومجلس النواب منعت بشكل أو بآخر من تفعيل استجواب وزير التجارة المنتمي إليها^(١٦)، كما إن أعضاء برلمانيين ووزراء في الحكومة لديهم صفقات تجارية مشتركة وعقود تدفع إلى منع الاستجواب ومنح الوزراء نوع من الحصانة^(١٧).

من جانب آخر، قد تساهم الحكومات الائتلافية في الإشراف بشكل أفضل نظرا إلى رغبة بعض الأحزاب المؤتلفة في مسائلة شركائها بصورة متزايدة، وينعكس هذا الواقع خاصة عند وجود شركاء ائتلافيين قلائل أو هامشين يرغبون في زيادة قدرات البرلمان الإشرافية إيماناً منهم بقرب عودتهم إلى المعارضة.



ثانياً: ضالة التعاون الحكومي

إذا علمنا إن للسلطة التشريعية وحدها حق مراقبة أداء الحكومة إذا فلا يجوز للأخيرة تعطيل تلك الوظيفة من خلال إصدار تعليمات مانعة. حيث صدر في الفترة السابقة من رئاسة الوزراء كتاب إلى البرلمان يمنع بموجبه محاسبة أي وزير سابق ولاحق، بالإضافة إلى أن الوزير حين يتم استدعائه إلى البرلمان فإنه يأخذ رأي رئيس الوزراء في الذهاب من عدمه، وفي أحيان كثيرة يكون الخيار الثاني هو الأغلب ما شجع الكثير بعدم الذهاب والامبالاة للبرلمان. والأكثر من ذلك يستطيع الوزير طبقاً لتلك التعليمات أن يمنع استجواب الوكلاء وأصحاب الدرجات الوظيفية الخاصة دون اخذ موافقته، ورغم إلغاء ذلك الإجراء إلا أنه فعلياً لا زال العمل به ساري^(١٨).

من جانب آخر فإن عرقلة الرقابة البرلمانية من جانب الحكومة يتمثل بوزارة الدولة لشؤون مجلس النواب، فمع أن النظام الداخلي للبرلمان يشترط على الاستجواب تقديم طلب موقع عليه خمسة وعشرون نائباً وموافقة رئيس البرلمان إلا إن الأمر قد يصل إلى حد ضرورة استحصال موافقة تلك الوزارة كونه حلقة الوصل بين البرلمان والحكومة الأمر الذي افشل العديد من حالات الاستجواب^(١٩).

ثالثاً: ضعف مجلس رئاسة البرلمان وقلة خبرة البرلمانيين

في بعض الأحيان تكون رئاسة مجلس النواب ضعيفة أو غير راغبة في الموافقة على ممارسة الدور الرقابي خاصة في جانبي المسائلة والاستجواب وفق ما أشارت إليه المادة (٥٨) من النظام الداخلي للمجلس والتي ألزمت طالبي الاستجواب بتقديم الطلب إلى رئيس المجلس للموافقة عليه، وقد يكون ذلك ناتج عن الولاء الحزبي أو المصالح المشتركة التي لا تسمح بتمرير الاستجواب أو المسائلة^(٢٠)، إلا أن انتخاب رئيس جديد للبرلمان بعد استقالة رئيسه السابق أسفر عن تفعيل الرقابة من خلال عدد من الآليات المذكورة في المبحث الأول كالاستجواب وسحب الثقة عن عدد من الوزراء.

كما إن قلة خبرة البرلمانيين يمكن أن تكون سبباً في تعطيل الدور الرقابي، حيث إن البرلمان الحالي هو أول برلمان دائم في العراق منذ نيسان ٢٠٠٣ وإن التجربة الديمقراطية لازالت حديثة العهد الأمر الذي قد لا يجعل جميع البرلمانيين على دراية كافية

بطبيعة النظام البرلماني وأهميته وصلاحياته. فترات فترات الماضية غرست انطباعات مفاده أن السلطة التنفيذية هي الأقوى وصاحبة اليد الطولى، وقد تنعكس قلة الخبرة على طبيعة العلاقة فيما بين البرلمانين أنفسهم التي تسودها حالة من الشك والريبة أو تغليب مصلحة الحزب بشكل تعسفي على المصلحة العامة.

رابعاً: التغيب عن حضور جلسات المجلس التشريعي

حيث حدد النظام الداخلي للمجلس نصاب انعقاده بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (٢٣م) ولا يجوز افتتاح الجلسة إلا باكتمال النصاب القانوني إذا لم تتحقق تلك النسبة، وفي حال عدم توفر ذلك يؤجل الافتتاح (م٢٤)، وفي هذا الجانب الزم النظام الداخلي للمجلس أعضائه بحضور جلساته واجتماعات لجانه (إذا كان عضو في إحداها) ولم يجوز التغيب إلا بعذر مشروع (م١٦)^(٩). كما حدد النظام الإجراءات التي تتخذ تجاه العضو الذي تتكرر غيابه دون عذر مشروع والتي تراوحت بين التنبيه واستقطاع مكافئاته ووفق ما تقررته هيئة رئاسة المجلس (م١٨).

ويلاحظ من خلال جلسات البرلمان إن بعضها لا يصل فيه حضور أعضائه إلى النصاب الأدنى (١٣٨ من مجموع ٢٧٥) وفي أحسن الأحوال فإن عدد الحاضرين لا يتجاوز (٢٤٥) عضواً، وهذا يمثل خلل في طبيعة عمل المجلس وما ينتج عنه من آثار سلبية تتمثل بضعف إدارة لجان المجلس عملها بالشكل المطلوب، بالإضافة إلى ضعف الإسهام في إنضاج التشريعات من خلال إبداء الملاحظات ومناقشتها من خلال أكبر عدد من الأعضاء.

الخاتمة

مع جوهريّة دور الهيئة التشريعية بالنظام البرلماني في ممارسة الرقابة على عمل الحكومة، إلا أن ذلك لا يمنع من عدم امتثال الأخيرة لتلك الرقابة جزئياً أو كلياً. وهنا لا يقع الخطأ على عاتق الحكومة فقط وإنما يكون الحظ الأكبر للبرلمان، لأن ما ورد في الدستور وما أشار إليه نظامه الداخلي كفل بالحد المعقول إنجاز تلك المهمة. ولأجل تصحيح مسار النظام البرلماني المعتمد فمن الأجدر بالبرلمانين أن يعوا خطورة وأهمية

دورهم في نظام يقيد عمل السلطة التنفيذية ويضمن المحاسبة، وهنا يأتي دور المعارضة البرلمانية في تفعيل ذلك كما هو الحال مع الدول الديمقراطية التي قطعت شوطا كبيرا في إرساء قواعد الرقابة والاستفادة من تلك التجارب بغية تجاوز أخطاء ارتكبت لا داعي لتكرارها بالصيغة ذاتها تجنباً لهدر الوقت والطاقات.

ومع ذلك، فإن مجلس النواب بدورته الحالية يمثل الخطوة الأولى في طريق النظام البرلماني المطبق في العراق حديثاً ولا يمكن لنا أن نقارن عمله (كنضير) مع مجالس تشريعية في بلدان أخرى قطعت أشواطاً طويلة ضمن دورات متعاقبة. فللتجربة والممارسة الدور البارز في توضيح، أولاً دور الشعب في اختيار من يمثله في المجلس، وثانياً النواب خلال ممارسة مهامهم التشريعية والرقابية.

هوامش البحث

(1) Strengthening Legislatures for Conflict Management in Fragile States, Woodrow Wilson school of public and international affairs, Princeton university, p. 16.

(2) حسين علي طه، الرقابة الشعبية وسيلة الهام الجماهير في السلطة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون - جامعة بغداد، ١٩٨١، ص ٩٣-٩٤.

(3) إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٦٤.

(4) د. محمد فتح الله الخطيب دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦، ص ٦٣.

(5) د. إبراهيم درويش، النظام السياسي: دراسة فلسفية تحليلية، ج ١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٤٨.

(6) الساعدي: استضافة وزير العمل للاستجواب في مجلس النواب قريباً، جريد الصباح العراقية، العدد: ١٥٨٢، ١٨/١/٢٠٠٩.

(7) إقرار أربعة قوانين مهمة ومطالبات برلمانية بإعادة قانون الموازنة العامة الى الحكومة، جريدة الصباح العراقية، العدد: ١٥٤٥، ٢٤/١١/٢٠٠٨.

(*) حددت المادة (١٠٢) من الدستور الهيئات المستقلة بالآتي: المفوضية العليا لحقوق الإنسان، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، هيئة النزاهة، البنك المركزي العراقي، ديوان الرقابة المالية، هيئة الإعلام والاتصالات، دواوين الأوقاف.

(٨) د.إبراهيم درويش، المصدر نفسه، ص ١٤٨.

(٩) النائبة الخفاجي: انعدام جلسات الاستجواب في مجلس النواب دليل على ضعف دوره الرقابي، الوكالة الوطنية العراقية للأنباء NINA، ٢٨/٩/٢٠٠٨.

(١٠) سلسلة الأبحاث التشريعية: تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، منشورات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، واشنطن، ٢٠٠٤، ص ٢٢.

(١١) Organization for Economic and Cooperation Development, best practices for budget transparency, may 2001, p. 9.

انظر: الموقع الالكتروني للمنظمة: www.oecd.org

(١٢) مقرر لجنة النزاهة في مجلس النواب: لا حصانة للمفسدين والقانون فوق الجميع، جريدة الصباح العراقية، العدد: ١٥٣٨، ١٦/١١/٢٠٠٨.

(١٣) جلسة استضافة وزيرة حقوق الإنسان السيدة وجدان ميخائيل في مجلس النواب بتاريخ ٢٤/٧/٢٠٠٨.

(*) وفي حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فان ذلك يؤدي الى استقالة الحكومة باكملها على اساس ان رئيس الوزراء هو الذي يقترح تشكيل الحكومة ويحدد برنامجها ويشرف على تنفيذ سياستها، وهذه الحالة يطلق عليها تسمية «المسؤولية التضامنية للوزارة». انظر:

- د.جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٢٨.

(١٤) أكثر من مائة نائب يطالبون بسحب الثقة عن وزير التجارة إذا لم يحضر للاستجواب، الوكالة الوطنية العراقية للأنباء NINA، ١٥/٩/٢٠٠٨.

(*) أنشأت مكاتب المفتشين العموميين بقرار رقم (٥٧) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة CPA وتتولى فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها، وتلقي الشكاوى من أي مصدر والتحقيق فيها، ويرفعون تقاريرهم الى الوزراء المعنيين ويستجيبون لكافة الطلبات او الاستفسارات الواردة من السلطة التشريعية.

(١٥) مقرر لجنة النزاهة في مجلس النواب: لا حصانة للمفسدين والقانون فوق الجميع، جريدة الصباح العراقية، مصدر سابق.

(١٦) الساعدي: الكتل السياسية المتنفذة منعت استجواب وزير التجارة، الوكالة الوطنية العراقية للأنباء NINA، ٢٠٠٩/١/٨.

(١٧) باسم الشريف يكشف عن صفقات تجارية بين نواب ووزراء تحول دون استجواب بعض الوزراء، الوكالة الوطنية العراقية للأنباء NINA، ٢٠٠٨/١٠/٥.

(١٨) مقرر لجنة النزاهة في مجلس النواب: لا حصانة للمفسدين والقانون فوق الجميع، جريدة الصباح العراقية، مصدر سابق.

(١٩) الكربولي يتهم الصافي بتعطيل عمل البرلمان، الوكالة الوطنية العراقية للأنباء NINA، ٢٠٠٨/٨/١٢.

(٢٠) لقاء أجراه الباحث مع عضو البرلمان د.ظافر العاني بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١٠.

(*) استثنت المادة (١٧) الحالات الآتية من الغياب:

(أولاً: للرئيس منح العضو إجازة اعتيادية مدة لا تزيد على (١٥) خمسة عشر يوماً خلال كل دورة سنوية للمجلس.

ثانياً: للعضو التمتع بالإجازة المرضية الممنوحة له أصولياً، وتقدر هيئة الرئاسة حالات الولادة.

ثالثاً: لا تعتبر فترة الإيفاد من قبل مجلس النواب غياباً للعضو).

المصادر

أولاً: الكتب.

- ١- إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦.
- ٢- د. محمد فتح الله الخطيب دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦.
- ٣- د. إبراهيم درويش، النظام السياسي: دراسة فلسفية تحليلية، ج ١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨.
- ٤- د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية.

- حسين علي طه، الرقابة الشعبية وسيلة الهام الجماهير في السلطة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون - جامعة بغداد، ١٩٨١.

ثالثاً: الدوريات والمنشورات.

- 1- Strengthening Legislatures for Conflict Management in Fragile States, Woodrow Wilson school of public and international affairs, Princeton university.
- 2- Organization for Economic and Cooperation Development, best practices for budget transparency.
- ٣- سلسلة الأبحاث التشريعية: تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، منشورات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، واشنطن، ٢٠٠٤.

رابعاً: اللقاءات والمقابلات.

لقاء مع عضو البرلمان د.ظافر ناظم العاني بتاريخ ٢٠١٠/٢/٢٠.

خامساً: الصحف والمجلات ووكالات الأنباء.

١- جريد الصباح العراقية، الاعداد: ١٥٨٢، ١٥٤٥، ١٥٣٨.

٢- الوكالة الوطنية العراقية للأنباء National Iraqi News Agency.