المجلة العراقية للبحوث الانسانية والاجتماعية والعلمية
Iraqi Journal of Humanitarian, Social and Scientific Research
Print ISSN 2710-0952 Electronic ISSN 2790-1254
العدد 12 شباط 2024
No.12 Feb 2024

دور البرلمان في ممارسة وظيفته الرقابية في النظام الدستوري العراقي

م. د. صواش شاهين إبراهيم
الجامعة التقنية الشمالية / المعهد التقني كركوك
معاون العميد للشؤون العلمية في المعهد التقني كركوك
Savas.h@ntu.edi.iq

الملخص

تعتبر عملية الرقابة البرلمانية بمفهومها و أهدافها و طبيعتها الدستورية جزءا أساسيا في النظام الرقابي للدولة ، فهي اختصاص أصيل للبرلمان يمارسه بواسطة آليات رقابية مرتبة أو غير مرتبة للمسؤولية السياسية مخولة له تجاه عمل الحكومة ، ضمانا لعملية إرساء الديمقراطية باعتباره معبرا عن الإرادة الشعبية. لذلك كان تفعيلها مطلبا أساسيا من المطالب الشعبية و السياسية التي دعت إلى تعديل الدستور واستجيب لها بصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي كان نتيجة حتمية للأحداث التي عاشتها الجزائر مؤخرا ، حيث حاول المؤسس الدستوري معالجة مواطن الخلل وتحقيق التوازن بين السلطات و إعادة الاعتبار للبرلمان خاصة في وظيفته الرقابية لنشاط الحكومة ، وكان من أهم المستجدات التي أضافها ضم الإستجواب للآليات التي ترتب مسؤولية سياسية للحكومة ، ورغم ذلك هناك العديد من النقائص في مجال الرقابة كان ينتظر منه معالجتها في هذا التعديل .

الكلمات الافتتاحية : الدور الرقابي الدستوري ، اليات رقابية ، الأنظمة الديمقراطية ،مراقبة اعمال الحكومة.

The role of Parliament in exercising its oversight function in the Iraqi constitutional system

DR. Sawash Shaheen Ibrahim
Northern Technical University / Kirkuk Technical Institute

Abstract

The process of parliamentary oversight in its sense, objectives and constitutional nature is an essential part of the State's regulatory system. It is the inherent competence of the Parliament to exercise it by means of control mechanisms that are ranked or not in a position of political responsibility entrusted to it in relation to the work of the Government, in order to ensure the democratization process as an expression of popular will. Its implementation was therefore a fundamental requirement of the people and politicians who called for the amendment of the Constitution and responded to it with the adoption of the Constitutional Amendment of 2020, which was the inevitable result of recent events in Algeria. The Constitutional founder tried to address imbalances, balance the powers and restore to Parliament, especially in its oversight function of government activity.

Introductory words: the constitutional oversight role, oversight mechanisms, democratic systems, monitoring government actions.

المقدمة

مبدأ الفصل بين السلطات هو أحد المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية، وهذا المبدأ يقوم على توزيع وظائف الحكم الرئيسية على هيئات ثلاث، هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. ولكن هذا الفصل لا يعني الفصل التام بين السلطات، حيث لا بد من وجود توازن وتعاون بين هذه السلطات ورقابة متبادلة، بما يحقق حماية الدولة وحقوق الأفراد.

يعدّ معظم فقهاء القانون أن الفصل المطلق بين السلطات يتعارض مع وحدة السلطة في الدولة، فالسلطات العامة في الدولة هي في الحقيقة جملة اختصاصات ترتد جميعًا إلى أصل واحد، فسلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ، غير أن للدولة وظائف ثلاث هي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، وهذه الوظائف الثلاث يجب أن تُوزع على هيئات ثلاث، غير أن تلك الهيئات عندما تباشر تلك الوظائف لا تباشرها باعتبارها سلطات منفصلة يمثل كل منها جانبًا من جوانب السيادة، بل باعتبارها مجموعة من الاختصاصات تصدر من سلطة موحدة هي سلطة الدولة.

وهذه الاختصاصات لا يمكن الفصل بينها فصلًا مطلقًا، لكون هذه الاختصاصات جميعها تُمارَس لتحقيق الصالح العام، ولكونها تتداخل مع بعضها الآخر لدرجة لا يمكن معها الفصل فصلًا مطلقًا. ولأن السلطة التنفيذية هي السلطة التي تقوم بتنفيذ القوانين وبالأدوار والمسؤوليات التنفيذية كافة، كان لا بد من وجود آليات تضمن رقابة البرلمان على أعمالها، وكذلك لا بد من وجود جهة قضائية تضمن دستورية القوانين والمراسيم، بحيث يسير عمل السلطات بشكل منسجم وفقًا لمبدأ سيادة القانون.

أولا : أهمية الموضوع : تنبثق أهمية البحث من الدور الذي يتمتع به البرلمان العراقي وهي دور الرقابة البرلمانية وما يتمتع به الأخير من سلطة لمحاسبة الحكومة عن تصرفاتها ومراقبة اعمالها والعمل على تصحيح الأداء الحكومي .

ثانيا : إشكالية البحث : ان الدور الرقابي للبرلمان العراقي في الغالب يتسم بالضعف وعدم قيام البرلمان بأداء دوره الفعال المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ثالثا: هدف البحث : يهدف البحث الى بيان الحق الدستوري الذي منحه الدستور للبرلمان من اجل دعم تنفيذ البرنامج الحكومي بالشكل السليم وضمان احترام القانون وحماية المصالح العامة ووضع مسؤولية الحكومة موضع البحث وسحب الثقة عند اقتضاء الامر .

رابعا: هيكلية البحث : قسم البحث على مبحثين فضلا عن المقدمة والخاتمة وعلى النحو الاتي :

- المبحث الأول : مفهوم الرقابة البرلمانية وقسم الى مطلبين :
- الأول : تعريف الرقابة البرلمانية واهميتها والهدف منها.
- الثاني : نطاق الرقابة البرلمانية وتقديرها.
- المبحث الثاني : وسائل الرقابة البرلمانية وقد قسم الى مطلبين :
- الأول : وسائل رقابية بموجب نصوص الدستور العراقي لسنة 2005
- الثاني : واقع الرقابة البرلمانية في العراق

المبحث الأول / مفهوم الرقابة البرلمانية

أن دساتير الدول فيما بينها تختلف حسب كل نظام دستوري متبع في نصوصها مناهج رقابية متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تختلف كما وكيفاً بحسب نوعية العلاقة القائمة بين السلطات في مجتمعها والظروف البيئية المحيطة بأسلوب الحكم وتسيير الوظائف العليا فيها ، ولعل اهم هذه النماذج الرقابية هو الرقابة البرلمانية من قبل السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية (التميمي ، 2015،ص10).

فالرقابة البرلمانية ضرورة لازمة لأنها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فهي تمارس باسم الامة لأنها مصدر كل السلطات فمن حق الشعب أن يراقب أعمال السلطات وفقاً لما أقره الدستور.

وتظهر هذه الرقابة عادة في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني الذي يقوم على أساس الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية (الشاعر ،2020،ص336) ، وان المشرع الدستوري العراقي قد اعطى للسلطة التشريعية صلاحيات معينة ومنها ممارسة الرقابة الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها حيث ورد في المادة (61) الفقرة ثانيا من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 على انه(يختص مجلس النواب بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية) (المادة (61) الفقرة ثانيا من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005) بحيث تتحقق الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية بوسائل مختلفة والتي سنتكلم عنها لاحقاً بشكل مفصل ، وعلى أساس ذلك سنقسم هذا المبحث الى المطلبين التاليين -:

المطلب الأول / تعريف الرقابة البرلمانية واهميتها والهدف منها

ان السلطة التشريعية تمتلك حقاً دستوريا قد قررها المشرع الدستوري العراقي بفرض رقابتها على اعمال السلطة التنفيذية ، حيث تجد الرقابة البرلمانية أساسها في كون أعضاء السلطة التشريعية منتخبين من قبل الشعب وبالتالي فهي تحمل التعبير عن ارادته ومن واجباتها ضرورة مراقبة السياسة العامة للدولة

ويمكن تعريف الرقابة البرلمانية بأنها سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة وعلى ذلك، فإن الرقابة البرلمانية تستهدف التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وسلامة أعمالها ومراجعتها إن أخطأت أو قصرت ومحاسبتها.

ولذلك يمارس البرلمان أعمال الرقابة وفق القواعد الدستورية التي تحدد نطاق هذه الرقابة وأدواتها ونتائجها.

الفرع الأول / تعريف الرقابة البرلمانية

الرقابة البرلمانية تعد من الاختصاصات الاصلية التي تكفلها الدستور للسلطة التشريعية بهدف مراقبة أعمال الحكومة وتقويم السلوك المنحرف وفقا لتحقيق الصالح العام .

وتعرف الرقابة البرلمانية بانها هي تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته (د. غنايم ،2011،ص 233).

وتعرف ايضاً بأنها دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً حقيقية تقييمية عن هذه الاعمال قد تؤدي الى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة (عمران ،1999،ص12).

كما تعرف الرقابة البرلمانية بانها الرقابة التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية داخل الدولة ذات النظام البرلماني وذلك بفضل تمتع هذه البرلمانات بحق محاسبة السلطة التنفيذية بوسائل مختلفة (الليمون، 2016، ص287).

ومع تعدد التعريفات للرقابة البرلمانية نرى بان التعريفات السابقة لم تعطي تعريفا شاملا ودقيقاً لرقابة البرلمانية حيث اشارت جميعها إلى وسائل واهداف الرقابة ومما تقدم فان الباحث يعرف الرقابة البرلمانية بأنها مجموعة اعمال وظيفية رقابية يقوم بها البرلمان من أجل مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتقويم السلوك المنحرف وفقاً لتحقيق الصالح العام وذلك يكون من خلال وسائل رقابية متعددة لمحاسبة الحكومة عن التقصير في أعمالها.

الفرع الثاني / أهمية الرقابة البرلمانية

ان للرقابة البرلمانية لها أهمية كبيرة في الأنظمة الديمقراطية النيابية ففي النظام الدستوري العراقي للبرلمان لها الدور الفاعل في الرقابة على أداء واعمال السلطة التنفيذية حيث يباشر مجلس النواب العراقي بمراقبة أداء السلطة التنفيذية وذلك حسب ما منصوص عليها في المادة (61/البند سابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والمادة (50) من النظام الداخلي والذي سوف نتطرق لها بشكل مفصل في وقت لاحق.

تتجلى أهمية الرقابة البرلمانية بالنظر إلى موضوعها والاعمال التي تشملها فهي تنصب على جهاز هام وحساس في بناء الدولة وهو السلطة التنفيذية ويشمل موضوعها الأعمال كافة في شتى مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وتتبع أهمية الرقابة من خلال أهمية العمل البرلماني ذاته فعمل النائب يبرر بالسهر على حماية القواعد القانونية إضافة الى كونها رقابة وقائية في الوقت نفسه فهي تراقب الاعمال الحكومية وتصحح الأخطاء قبل وقوعها فتمنع صدور القوانين المخالفة للدستور لذلك فهي تؤدي إلى صيانة مبدأ الشرعية (المساعيدي، 2011، ص91) .

ان القواعد الدستورية في النظم البرلمانية تقرر للسلطة التشريعية حقوقا معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على اعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها بحيث تحقق الرقابة البرلمانية التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها بوسائل مختلفة قد تمتد إلى سائر التصرفات الإدارية بالإضافة إلى تمتع البرلمان بسلطة الرقابة على اعمال الإدارة المالية وذلك عن طريق إقرار الموازنات العامة واعتماد الحسابات الختامية (الشاعر، 2005، ص335) .

والباحث يرى بأن للرقابة البرلمانية لها أهمية كبيرة تنبع من افتراض مؤداه أن السلطة التشريعية تمثل الشعب الذي يفترض أن السلطة التنفيذية مسؤوله عنه ولا يعني ان السلطة التشريعية ان تطغي على اعمال السلطة التنفيذية بل يقتصر دوره على الرقابة والمحاسبة وهذا الدور يكتسب أهمية في وجود إطار محاسبي قوي للسلطة التنفيذية كي لا تنفرد الأخيرة بالحكم.

الفرع الثالث/ اهداف الرقابة البرلمانية في العراق

يمارس البرلمان العراقي وظيفته الرقابية حسب الاطار الدستوري ووفقاً للنصوص الدستورية والقانونية التي توزع اختصاصات هذه الوظيفة واهدافها، وهي في الحقيقة لا تخرج عن الأهداف العامة لأية رقابة برلمانية غير ان النص يحصر الأهداف تبعاً للنطاق والاختصاصات ومن هذه الأهداف ما هو عام يتكامل مع وظائف المؤسسات الدستورية وما هو خاص يتعلق بتوظيف اليات الرقابة (بارود ، 2006، ص275) .

أولا: الأهداف العامة

الأهداف العامة لرقابة البرلمان في العراق تتحدد فيما يلي :

1- إن ممارسة الرقابة الجادة والفعالة هو أكبر ضمان لتوازن المؤسسات وانسجامها وتوجيهها لخدمة الصالح العام.
2- إرساء اركان التحول الديمقراطي وتكريسه وترسيخ القيم الديمقراطية عبر تكريس التمثيل السياسي وتفعيله (زياري، 2006،ص10) .
3- جعل البرلمان سلطة رقابية ساهرة على مقدسات مكرسة دستورياً وضمان التواصل الجدلي والمطرد بين الناخبين وممثليهم.
4- الرقابة البرلمانية هي الأداة المناسبة لكشف مخالفات العمل الحكومي وتنبيه الحكومة إلى هذه المخالفات لإصلاحها وتصويبها.
5- تضمن الرقابة حسن تطبيق السياسات العامة وبرامج الحكومة وحسن تطبيق النصوص التشريعية المجسدة لهذه السياسات (عوايدي ،2015،ص9) .

ثانياً: الأهداف الخاصة

ترتبط هذه الأهداف بتوظيف أدوات الرقابة بحيث تتحدد أهداف خاصة بكل أداة وان الاسئلة الكتابية تجسد لاهتمامات المواطنين وانشغالاتهم وانها تتيح للنواب بمتابعة نشاط الحكومة ومتابعة أساليب تنفيذها لبرامجها، كما أنها تمكن من الوقوف على مدى قدرة الحكومة على إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة لا سيما المحلية منها (زياري ، 2006، ص15) .

ومما تقدم في اعلاه نرى قد تكون هذه الرقابة لمصالح شخصية أو لأهدافه الحزبية مما يجعلها أداة للتنافس الحزبي ، وعندما نمعن النظر الى دساتير الكثير من الدول نرى بان دساتيرها تفوض برلمانها تفويضا محدداً لممارسة دورها الرقابي وترسم لها حيزاً لا تخرج عنه لممارسة هذه الاختصاصات وفي نفس الوقت ان لا تخرج هذه الأهداف هي الأخرى عن الاطار الذي ترسمه القانون.

المطلب الثاني / نطاق الرقابة البرلمانية وتقديرها

الرقابة البرلمانية بشكل عام هي عملية تتضمن الاعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والقضائية ولذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين الأول لبيان نطاق الرقابة البرلمانية والفرع الثاني سنتناول فيه تقدير الرقابة البرلمانية وعلى النحو الاتي :-

الفرع الأول/ نطاق الرقابة البرلمانية

لا شك ان الرقابة البرلمانية يتحدد من خلال الدساتير والقوانين الخاصة بالنظام الرقابي لكل نظام سياسي ومع هذا فإن تزايد تدخل الدولة واتساع نطاق نشاطها وتعقد وسائل وأساليب تدخلها أدى الى تشابك أعمال الحكومة إلى درجة اصبح يصعب معها التمييز بين ما يختص البرلمان بمراقبته وما تختص به أجهزة وهيئات أخرى (عوايدي ، 2015، ص119) .

كما يثور هنالك اشكال اخر وهو كيفية التمييز بين رقابة القضاء ورقابة البرلمانات من حيث اتساع نطاق كل منها وقوة أو ضعف تأثير كل منها غير ان الفقهاء يتفقون على أن كل اعمال الحكومة تخضع للرقابة البرلمانية لأنها وظيفة البرلمان الاصيلة وهي سبب نشأته فكل عمل صادر عن السلطة التنفيذية يخضع لرقابة البرلمان مما يعني انه يكفي لتحريك مسؤولية الوزير أن يكون العمل داخلا في اختصاصه فهو المسؤول عن هذه الاعمال امام البرلمان (سلام ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية ، ط2،دار الجامعية للنشر، الإسكندرية،1993،ص11) .

وتشمل هذه الرقابة التصرفات المشروعة وغير المشروعة فالبرلمان يراقب سياسة الوزراء ويبحث في سلامة إجراءاتها وقراراتها ومدى مطابقتها للقانون وكما يبحث في مدى ملائمة هذه الإجراءات والقرارات التي صدرت منهم ومدى توافقها مع الصالح العام ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية، فالبرلمان يبحث

في مدى سلامة القرارات والإجراءات التي يتخذها سواءً تلك التي يتخذونها الوزراء داخل وزاراتهم او التي يتخذونها لتنفيذ برامج الحكومة او لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية او الاجتماعية ،أي بمعنى رقابة السياسة العامة للحكومة بأكملها ولا يقتصر الرقابة البرلمانية على التأكد من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له وإنما تبحث في مدى توافقه مع الواقع الذي عاصرته هذا الى أن المسائل الفنية التقديرية والتي تكون بمنأى عن رقابة القضاء فإنه يكون للبرلمان حق مراقبته (أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ،دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ،2002، ص20).

و من خلال عرض ما نصت عليها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ان للسلطة التشريعية لها اختصاصات رئيسية كالتشريع والرقابة بأنواعها ومنها الرقابة الإدارية والرقابة المالية والرقابة البرلمانية على الاعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها لمنع أي انتهاك او قمع وذلك حرصا وتطبيقا للدستور لضمان مستقبل النظام السياسي العراقي.

الفرع الثاني/ تقدير الرقابة البرلمانية

يؤخذ على الرقابة البرلمانية انها تعتمد أحياناً على البيانات والمعلومات والتقارير التي تقدم إلى البرلمان من جانب الأجهزة الرقابية المختصة أو الأجهزة الإدارية المشمولة برقابتها وبالرغم من انه يحق لأي عضو أن يستوضح عن أي معلومة أو موضوع باي وقت، والباحث يرى بان الرقابة البرلمانية خالية من الجدية والفاعلية والواقعية لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الاجماليات دون ان تقترب من الرقابة الفنية وذلك لأصباغها بالصبغة السياسية وتأثرها إلى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التي كثيراً ما تؤدي إلى إفساد الرقابة البرلمانية بسبب الوضع الراهن في العراق .

المبحث الثاني/ وسائل الرقابة البرلمانية

تتجلى مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي في الوسائل والإجراءات الرقابية العديدة التي يمتلكها العضو البرلماني تجاه لحكومة وان أهمية هذه الوسائل تكمن في محاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها (عارف ،2008،ص245) .

لذلك نستطيع القول بان أساس الرقابة البرلمانية مستمدة من طبيعة النظام السائد في الدولة وذلك من أجل خلق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، على أساس أن السلطة تحد السلطة حتى لا تنقلب إلى سيطرة، وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماما للبرلمان، وبالتالي ينهار مبدأ الفصل بين السلطات، الذي هو أساس الحكومات الديمقراطية وشرط الاستقرار السياسي.

المطلب الأول/ وسائل رقابية بموجب نصوص الدستور العراقي لسنة 2005

ان الوسائل الرقابية التي اقرها المشرع الدستوري من خلال نصوص دستورية في المادة (61/سابعا) دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وان هذه الوسائل هي السؤال البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة و الاستجواب وسنتناولها تباعا في هذا المطلب في الفروع التالية:-

الفرع الأول/ السؤال البرلماني

بالرغم من اختلاف الأنظمة السياسية حيث تعد الأسئلة البرلمانية من أكثر الأدوات شهرة وذلك بإقرار غالبية فقهاء القانون الدستوري والذي يقرون على انها حق برلماني دستوري اقترن ظهوره بظهور البرلمان وقد اقرتها الدساتير اعترافا بأهميتها في دعم النظم الديمقراطية ولدورها البارز في ترقية وتحفيز العلاقة بين الحكومة والبرلمان وإرساء دعائم التعاون والتكامل بينهما وكما انها تعتبر من قنوات تمثيل عن اهتمامات الافراد عبر ممثليهم من خلال طرح السؤال البرلماني والسعي إلى معرفة الحقائق (هاشم ،

2006،ص181) ، ولذلك الرقابة البرلمانية أساساً تهدف الى الكشف عن مخالفات معينة تتصل بأعمال السلطة التنفيذية وحيث يعد السؤال البرلماني من بين اكثر أدوات الرقابة البرلمانية ومن خلالها يتحصل العضو البرلماني على الإيضاحات والاستفسارات حول موضوع معين أو قضية يشوبها الغموض (الزهيري ،2016، ص22) .

ولا شك ان السؤال البرلماني يعد وسيلة لدعم العلاقة الإيجابية بين الحكومة والبرلمان من خلال مظاهر التعاون والتوازن هذه من جهة ومن جهة أخرى قد يعد مظهراً من مظاهر الرقابة التي يمارسها البرلمان على اعمال الحكومة لذا المشرع الدستوري العراقي قد اقر في المادة (61/ سابعا - أ) (لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة) (المادة (61/سابعا -أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005).

واعمالاً للنص الدستوري فقد تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (32- اولا) حيث نص على ان (مساءلة رئيس الجمهورية ومساءلة و استجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول اخر في السلطة التنفيذية)

واستنادا للمادة المذكور أعلاه من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بان السؤال هي استفهام عضو مجلس النواب من رئيس الوزراء او الوزراء عن امر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبة في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في امر من الأمور.

وباعتبار السؤال أداة رقابية فاعلة يملكها أعضاء البرلمان فقد احاطته التشريعات البرلمانية بمجموعة شروط شكلية وموضوعية للحيلولة دون إساءة استخدامه تتمثل بما يلي :

أولا: الشروط الشكلية

أ- ان يكون السؤال مكتوباً
ب- صياغة السؤال بإيجاز
ت- ان لا يشمل السؤال على عبارات نابية او غير لائقة

ثانياً: الشروط الموضوعية

أ- أن لا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور أو أن يؤدي الى الاضرار بالمصلحة العامة .
ب- عدم المساس بأمور منظورة أمام القضاء.

الفرع الثاني - طرح موضوع عام للمناقشة

ان طرح موضوع عام للمناقشة هي تبادل للرأي والمناقشة بين مجموعة من أعضاء مجلس النواب لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء او احدى الوزرات وهذه ما نصت عليها المادة (61/سابعا- ب) بانه(يجوز لخمسة وعشرون عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء او احدى الوزرات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته) (المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005) ،ولقد اشارت المادة(55) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بانه (يجوز لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لإستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً

للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب لمناقشته) (المادة (55) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي) .

حيث نستنتج من نص المادة الدستورية و ما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بانه يعد من الأساليب الرقابية الهادئة وتتميز بشفافية حيث يعطي الحق لأعضاء مجلس النواب بطرح موضوع عام تخص السياسة الداخلية والخارجية للحكومة او لاداء مجلس الوزراء او لإحدى الوزرات حيث يقدم الطلب الى رئيس مجلس النواب العراقي وعلى اثره يحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعدا للحضور امام المجلس ، لذا طرح موضوع عام للمناقشة هو من الوسائل الرقابية غير المباشرة على اعمال السلطة التنفيذية وتمارس الحوار بين الحكومة والبرلمان .

الفرع الثالث / الاستجواب

لقد ظهر الاستجواب مع بداية دستور الثورة الفرنسية 1791 وحيث يجمع غالبية الفقه الدستوري على اعتبار الاستجواب البرلماني هو اتهام ومحاسبة للحكومة أو أحد أعضائها نتيجة التجاوزات ومخالفات قد ارتكبت (التميمي ،2015، ص14) ، يعد الاستجواب من أهم الوسائل الرقابية التي يمارس بها عضو مجلس النواب العراقي حيث يُمَكِن عضو البرلماني بتوجيه الاستجواب وهذ ما نصت عليها المادة (61/سابعاً -ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حيث نصت على ان (لعضو مجلس النواب العراقي وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجرى المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه) (المادة (61/سابعا- ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005).

وعلاوة على ذلك فقد نصت في المادة (56) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بانه (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الإستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه) (المادة (56) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي) .

مما يلاحظ أعلاه بأن الاستجواب كآلية رقابية استعلامية تهدف إلى تقصي الحقائق حول مسألة معينة يجمع غالبية الفقه الدستوري على اعتبار الاستجواب البرلماني هو اتهام ومحاسبة للحكومة او احد أعضائها نتيجة للمخالفات قد ارتكبت وبالنتيجة طرح الثقة بها (أحلامة ،2022، ص15) ، ونظراً للنتائج التي تحملها الاستجواب من أهمية في اثارة المسؤولية السياسية للحكومة وما تنتج عنها من حقائق عن تصرفات الجهات الحكومية ولصحة الاستجواب يجب ان يتوافر فيها جملة من الشروط الشكلية والاجرائية منها :-

أولا: الشروط الشكلية لصحة الاستجواب

يشترط لقبول الاستجواب شروط شكلية عديدة سوف نوضحها تباعاً وهي :-

أ-ان يكون الاستجواب مقدماً من احد أعضاء مجلس النواب: ان حق تقديم الاستجواب يملكها عضو مجلس النواب وهذا ما نصت عليها المادة (61/سابعا-ج) وكذلك حيث ورد في المادة (56) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ،وبالإضافة لذلك ان يكون الاستجواب بموافقة خمسة وعشرون عضوا من أعضاء مجلس النواب لذا لا يمكن ان للنائب ان يقدمه بمفرده مثل السؤال البرلماني بل هو مشترط بموافقة خمسة وعشرون عضوا من أعضاء المجلس .

ب - ان يوجه الاستجواب الى الوزير: وفقا لما نصت عليه المادة (61/سابعاً-ج) ووفقا لما منصوص عليه في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فأنه يحق لكل عضو برلماني ان يوجه الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء او نوابه او احد الوزراء أسئلة واستجوابات حول موضوع ما من الأمور العامة .

ثانيا / **الشروط الموضوعية لصحة الاستجواب**

تتعلق الشروط الموضوعية بمضمون ومحتوى الاستجواب أي المسائل وموضوعات الاستجواب ومنها:-

اولاً: ان لا يكون الاستجواب مخالفاً لأحكام الدستور : يجب ان لا تكون محتوى الاستجواب مخالفا لموضوع قد نظمه الدستور او القانون وهذا أمر طبيعي فالبرلمان عندما يمارس اختصاصه سواء التشريعية او الرقابية إنما يمارسها في إطار نصوص الدستور والقانون وبالتالي لا يجوز مخالفة هذه النصوص او تلك القواعد وإلا يكون بذلك قد خرج عن نطاق دائرة مبدأ المشروعية وفضلا عن ذلك فأن الاستجواب في حقيقته ليس إلا اتهاماً لأحد الوزراء لتصرفات معينة وقعت منه بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون .

ثانياً: ان لا يكون الاستجواب مصلحة خاصة او شخصية لمقدم الاستجواب:

أي يجب الا يتضمن الاستجواب أمورا تحقق مصالح خاصة او شخصية للمستجوب وان الاستجواب عندما تكون لأغراض ومصالح شخصية ويستخدم المستجوب هذه الأداة الرقابية كوسيلة تهديد او ردع أو ابتزاز او بمعنى أعم كوسيلة ضغط على الحكومة لتحقيق أغراض شخصية (البحري ، 2009،ص 29) ولعل ذلك يفسر سحب الكثير من الاستجوابات بعد تقديمها أمام البرلمان وفي اغلب الأحيان يكون ذلك بعد تسوية بين العضو مقدم الاستجواب والوزير المستجوب.

الفرع الرابع / التحقيق البرلماني

تعتبر التحقيق البرلماني من احدى مظاهر الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة وهو حق البرلمان في إجراء التحقيق لمعرفة الحقائق في مسائل معينة بوسائل غير مباشرة وهذا النوع من الرقابة يتم عن طريق تشكيل اللجان الدائمة والتي بدورها تطلع على أداء الحكومة وتقييمها (القيسي ،2012 ص180) ، لذا التحقيق البرلماني تعد من اهم واخطر الأساليب الرقابية التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة وان اللجوء إليه هي تعني زعزعة الثقة بالحكومة حتى ولو كانت نتيجة التحقيق لصالح الحكومة .

وقد اغفل المشرع العراقي بتضمين حق التحقيق البرلماني في الدستور العراقي لسنة 2005 باعتباره كأداة رقابية برلمانية ولكن سرعان ما تدارك هذا العوز الدستوري في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (82) حيث نصت (لمجلس النواب تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه) (دايش ، 2023 ، ص372) ومع ذلك فان التحقيق البرلماني لا يتعرض الى المخالفات القانونية لأنها من اختصاص السلطة القضائية وليس من اختصاص البرلمان.

الفرع الخامس / سحب الثقة عن الحكومة

اذا كان جزاء المسؤولية المدنية هو التعويض والمسؤولية الجنائية هو العقاب ، فان جزاء المسؤولية السياسية هو الاستقالة ويراد بها حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء او من الحكومة بأكملها مما يؤدي الى استقالة الوزير أو الحكومة نتيجة لسحب الثقة منها والمسؤولية السياسية أما ان تكون فردية وتعني تقرير مسؤولية أحد الوزراء نتيجة لعمل او تصرف يتعلق بوزارته ويترتب على ذلك سحب الثقة من ذلك الوزير بمفرده وليس من الوزارة بأكملها.

وقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (61/ثامنا – أ، ب) الى قضية حجب الثقة عن الحكومة حيث تضمنت الفقرة (أ) منه على (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية

المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة) و حيث نصت (ب-1) على (لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) وقد يوجه الى رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء .

المطلب الثاني / واقع الرقابة البرلمانية في العراق

تعتبر الرقابة البرلمانية واحدة من اهم المبادئ الأساسية داخل النظم السياسية الديمقراطية التي أرست أسسها في معظم النظم الديمقراطية المعاصرة والتي من خلالها يتم تحسين الأداء الحكومي للسلطة التنفيذية لأي نظام سياسي ديمقراطي من اجل تفعيل أداءها بما يخدم الأهداف المرجوة تحقيقها وهو حق يمنحه الدستور لأعضاء السلطة التشريعية داخل البرلمان وفيما يتعلق بواقع الرقابة الرقابة البرلمانية في العراق فسوف نركز على المدة الواقعة ما بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وواقع النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (دايش ، المصدر نفسه ، ص373) .

أولاً: واقع الرقابة البرلمانية في العراق بموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005

تعتبر الرقابة البرلمانية وسيلة للكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها وتصرفاتها إذ تضمن هذه الرقابة عدم تحيز الحكومة او تعسفها تجاه أي فرد من افراد المجتمع والمعلوم بأن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد اخذ بالنظام البرلماني النيابي المستند الى مبدأ الفصل بين السلطات وحيث ان النظام البرلماني العراقي يقوم على ركيزتين أساسيتين هما التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووسائلهما في ذلك الرقابة المتبادلة بينهما كي تنسجم تصرفات واعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مبدأ المشروعية المتمثل في حق حل البرلمان وحق الدعوة إلى انعقاده فضلا عن النفوذ الذي يُمكن البرلمان على الحكومة والمتمثل في حق توجيه السؤال والاستجواب وتشكيل لجان التحقيق وغيرها من الأدوات الرقابية ولذل يحب على البرلمان أن يمارس مهامه وفقاً لما هو مرسوم في المادة (61) من الدستور (عمير ،2016، ص80) .

ثانياً : واقع النظام الداخلي للبرلمان العراقي

ان أعضاء البرلمان العراقي يسعون من خلال ممارستهم للجانب الرقابي الى التأكيد على تطبيق فقرات دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وجميع القوانين المشرعة لذا النظام الداخلي قد تعرض للضعف نتيجة في القصور في تطبيق بعض فقراته سواء فيما يتعلق منها بالشروط الشكلية والموضوعية لأدوات الرقابة البرلمانية وعدم اكتمال الشروط الشكلية والموضوعية بالنسبة لإجراء السؤال لذا فأن اغلب البرلمانات تضع البعض من الشروط على الية تقديم الأسئلة البرلمانية منها ان يكون السؤال محدداً وموجزاً وان ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها وعلى ان لا يخالف الدستور ولا المصلحة العامة ولا يتضمن ايضاً عبارات غير لائقة ولا نابية وان لا يكون السؤال منصباً على أمور منظورة من قبل القضاء ، وما يأخذ على النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي انه اغفل هذه الشروط وفيما يخص إجراءات السؤال فكان على المشرع الذي شرع هذا النظام ان لا يكون غافلا عن ذلك .

وفيما يتعلق بطرح موضوع عام للمناقشة فقد نصت المادة (55) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بانه (يجوز لخمسة وعشرين عضوا من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو أحدى الوزارات)

ونستطيع القول بان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يتناول الشروط الشكلية والموضوعية للطلب بشكل وافي .

الخاتمة

ان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد حددت وظيفة السلطة التشريعية وبينتها في المادة (61) وبموجب هذه المادة قد مكنت أعضاء مجلس النواب العراقي بمراقبة الأداء الحكومي واتباع الوسائل التي اتيحت لها وفقا للدستور وقد توصل الباحث الى

أولا : الاستنتاجات :

1- ان واقع حال الرقابة البرلمانية قد تأثرت بالظروف والمحاصصة السياسية مما أدت الى عرقلة الدور الرقابي البرلماني .
2- ان مجلس النواب العراقي قد اخفق في أداء واجبه الرقابي طيلة الدورات السابقة ولم تستطيع محاسبة أي وزير او تقصيره ولا سيما ان الدوافع التي تقف وراء تفعيل الدور الرقابي هي غايات سياسية بحتة وتصفية حسابات ما بين الأحزاب.
3- عدم تمتع او عدم دراية العضو النيابي لدوره وصلاحياته الفعالة في اللجوء الى الدور الرقابي لاعضاء المجلس .

ثانياً: التوصيات

1- إقامة دورات وورش تدريبية لرفع قدرات ومؤهلات الثقافة القانونية لأعضاء مجلس النواب العراقي .
2- تعديل المادة (61/سابعا- ج) وجعل شرط الموافقة من قبل (10) أعضاء بدلا من موافقة (25) عضوا لتوجيه الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء .
3- ان تكون جلسات اللجان الرقابية اكثر وضوحا ومنفتحاً على وسائل الاعلام .

المصادر

أولا : الكتب

1.الزهيري، د. احمد يحيى (2016) ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003،مكتبة السنهوري ،بيروت.

2. سلام ، د. إيهاب زكي (1993) ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية ، ط2،دار الجامعية للنشر، الإسكندرية،1993.

3. التميمي، جابر حسين (2015) ، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية .

4. القيسي ، د. حنان محمد (2012) ،ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد.

5. الشاعر ، رمزي طه(2020) ، النظرية العامة للقانون الدستوري ،ط6، دار النهضة العربية ، مصر.

6. بارود ، د. زياد (2006) ، الإصلاح البرلماني ، مطبعة المصر الحرة ،القاهرة.

7. الليمون ، د. عوض (2016)، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري ، ط2، مطبعة الدستور، عمان .

8. المساعيدي ، د. فرحان (2011)، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني (دراسة مقارنة) ،ط1، دار وائل للنشر، عمان.

9. غنايم ، د. مدحت (2011) ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني ، المركز القومي للإصدارات القانونية ،القاهرة .

10. أبو يونس ،د. محمد باهي (2002)، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ،دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية .

ثانيا: الرسائل الجامعية

11. عارف ،احمد (2008) ، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين الشمس ، الإسكندرية-مصر .

12. عمران ،فارس محمد (1999)، التحقيق البرلماني ، أطروحة دكتوراه ،جامعة القاهرة .

ثالثا: البحوث

13. دايش ،د . جاسم محمد(2023) ، واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقويم الأداء الحكومي العراقي بعد العام 2005، مجلة الحمورابي ، العدد 47.

14. البحري ، د. حسن (2009) ، الرقابة البرلمانية ، بحث منشور في المجلة القانونية المتخصصة.

15. عمير ،د. حسن تركي(2016) ، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد الخامس – العدد الأول .

16. احلامة ،شتحاتة وفاء(2022)، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه في جامعة زيان عاشور الجلفة –كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر.

17. زياري ، د. عبدالعزيز (2006)، الرقابة البرلمانية ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، العدد، 3،الجزائر .

18. عوايدي، د. عمار (2015)، مدى فعاليات اليات الأسئلة الشفوية والكتابية في النظم القانونية ، بحث منشور في مجلة الفكر البرلماني ، العدد3، الجزائر .

19. هاشم، د. قاسم (2006) ، عوامل تواجد برلمانات قوية في الدول العربية ، مجلة الفكر البرلماني الصادرة من مجلس الامة ، الجزائر .

رابعا : الدساتير والقوانين

20. دستور جمهورية العراق لسنة 2005

21. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.