

العوامل المؤثرة على الاداء الرقابي لمجلس النواب

Factors affecting the oversight Performance of the House of Representatives

أ.م.د. ظافر احمد منديل

كلية الآداب - جامعة تكريت

daferahmed@tu.edu.iq

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥/٦/٥ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/٩/١٠

الملخص:

الاداء الرقابي لمجلس النواب يشكل عنصراً حيوياً في تعزيز الشفافية وضمان المساءلة داخل النظام السياسي. يتأثر هذا الاداء بعدة عوامل من بينها الأطر القانونية والدستورية المنظمة للرقابة، إلى جانب التحديات السياسية والاجتماعية التي تحد من فعالية هذه الرقابة. تؤدي الثغرات التشريعية وضعف آليات التنفيذ والتدخلات السياسية إلى إضعاف دور المجلس الرقابي، مما ينعكس سلباً على تحقيق أهداف الحوكمة الرشيدة ودولة القانون. تتطلب هذه الحالة تعديل النصوص القانونية وتفعيل الآليات الملزمة لتنفيذ التوصيات، بما يضمن تعزيز سلطة المجلس وتحقيق التوازن بين السلطات.

الكلمات المفتاحية: مجلس النواب، الاداء الرقابي، التشريع، المساءلة، دولة القانون.

Abstract:

Oversight performance of the Council of Representatives is a crucial element in enhancing transparency and ensuring accountability within the political system. This performance is influenced by multiple factors, including the legal and constitutional frameworks governing oversight, as well as political and social challenges limiting its effectiveness. Legislative gaps, weak enforcement mechanisms, and political interference weaken the Council's oversight role, adversely affecting the goals of good governance and the rule of law. Addressing these issues requires legislative amendments and activation of binding mechanisms to implement recommendations, ensuring the strengthening of the Council's authority and the balance of powers.

Keywords: Council of Representatives, Oversight Performance, Legislation, Accountability, Rule of Law.



المقدمة

يُعدّ الأداء الرقابي لمجلس النواب أحد الركائز الجوهرية في تحقيق مبادئ الحكم الرشيد وضمن الالتزام بالقواعد الدستورية والتشريعية، إذ يمثل المجلس، من خلال وظيفته الرقابية، أداة الشعب الأساسية في محاسبة السلطة التنفيذية ومتابعة أعمالها، بما يكفل احترام مبدأ سيادة القانون وصور الحقوق والحريات. فالرقابة البرلمانية ليست مجرد ممارسة شكلية أو إجراء روتيني، وإنما هي عملية ديناميكية تستند إلى منظومة معقدة من العوامل السياسية والقانونية والمؤسسية والاجتماعية، التي تؤثر على فاعلية المجلس وقدرته على أداء دوره بكفاءة.

وتتجلى أهمية هذه الرقابة في كونها تجسد جوهر العقد الاجتماعي بين الحاكم والمحكوم، إذ تمنح ممثلي الشعب السلطة لمساءلة الحكومة وكشف أوجه القصور والفساد، ومن ثم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتصحيح المسار. غير أن هذه المهمة السامية قد تواجه في الواقع العملي تحديات متعددة؛ منها ما يرتبط بالبيئة السياسية العامة، ومنها ما يتصل ببنية المجلس الداخلية، ومنها ما يرتبط بالإطار التشريعي والإجرائي الذي ينظم عمله، بالإضافة إلى تأثير العوامل الخارجية كالإعلام والرأي العام والمناخ الاقتصادي.

ويُلاحظ أن التجارب البرلمانية في الدول النامية، ومنها العراق، كثيراً ما تواجه اختلالات تقلل من كفاءة الأداء الرقابي، إما بسبب ضعف الثقافة الديمقراطية، أو تغليب المصالح الحزبية والشخصية على المصلحة العامة، أو نتيجة تدخلات السلطة التنفيذية في العمل النيابي، أو بفعل أوجه القصور في النظام الداخلي للمجلس واللوائح المنظمة لعمل لجانته وأدواته الرقابية. ومع وجود هذه التحديات، فإن الدراسة الأكاديمية المتعمقة لهذه العوامل تمثل ضرورة علمية وعملية لفهم واقع الأداء الرقابي وتشخيص معوقاته ووضع الحلول الكفيلة بتعزيزه.

كما أن التحولات السياسية والاجتماعية التي شهدتها العراق خلال العقد الأخيرين، من تغييرات دستورية وهيكلية، ونمو الحراك الشعبي، وتساعد دور الإعلام الرقمي، جعلت من الرقابة البرلمانية موضوعاً أكثر إلحاحاً، خاصة في ظل تزايد المطالبات بالشفافية والمساءلة، ما يفرض على الباحثين والمهتمين بالشأن العام دراسة الإطار القانوني والمؤسسي لهذه الرقابة، والعوامل التي تسهم في تفعيلها أو تعيقها.

أهمية البحث: تنبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول أحد المحاور الحيوية في النظام الديمقراطي، وهو الأداء الرقابي لمجلس النواب، باعتباره الضمانة الأساسية لتحقيق التوازن بين السلطات ومنع الانحراف في ممارسة السلطة التنفيذية. ويسعى البحث إلى الكشف عن العوامل المؤثرة على هذا الأداء في السياق العراقي، الذي يتميز بخصوصية سياسية ودستورية ومجتمعية تجعله ميداناً خصباً للتحليل والمقارنة.

إشكالية البحث: رغم وضوح المهام الرقابية لمجلس النواب في الدستور العراقي والنظام الداخلي، إلا أن واقع الممارسة يكشف عن فجوة بين النصوص القانونية والأداء الفعلي. هذه الفجوة تثير تساؤلات أساسية، يمكن صياغتها في الإشكالية الرئيسة للبحث على النحو التالي:

“ما هي العوامل المؤثرة على فاعلية الأداء الرقابي لمجلس النواب العراقي، وكيف يمكن تفعيل هذه الرقابة بما يحقق الأهداف الدستورية المرجوة؟”

منهج البحث: لتحقيق أهداف هذا البحث، سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي في دراسة النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للرقابة البرلمانية، والمنهج المقارن عند الحاجة لمقارنة التجربة العراقية ببعض التجارب الدولية ذات الخصوصية المشابهة، بالإضافة إلى المنهج التطبيقي لتحليل حالات واقعية من الأداء الرقابي لمجلس النواب العراقي.

كما سيتم الاستعانة بالمراجع الفقهية والدراسات السابقة، وتحليل التقارير البرلمانية والإعلامية ذات الصلة، للوصول إلى نتائج علمية دقيقة وتوصيات قابلة للتطبيق.

المطلب الأول: التعريف بالرقابة البرلمانية

الرقابة في الوظيفة العامة، هي وسيلة يراد بها توجيه سلوك الموظفين عن طريق وضع الأطر والضوابط المنظمة للتعامل، وتحديد قواعد السلوك الواجب اتباعها، ومعاقبة من يخالفها، وهي وسيلة يمكن بواسطتها أيضاً التأكد من مدى تحقق الأهداف العامة بكفاءة وفاعلية في الوقت المحدد.

الرقابة كما يراها المشرع العراقي، والتي نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ صراحة في الفقرة ثانياً من المادة (٦١) أن مجلس النواب يختص بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وقد نظم في الفقرتين سابغاً وثامناً من المادة ذاتها، وسائل هذه الرقابة، وهي السؤال والاستجواب، وسحب الثقة وطرح موضوع عام للمناقشة، وسحب الثقة من الحكومة^(١).

بناءً على ما سبق، تم تقسيم هذا المطلب الى فرعين كالاتي: الفرع الأول سنفرده للبحث في: ماهية الرقابة البرلمانية، أما الفرع الثاني سنخصصه للبحث في: أهداف الرقابة البرلمانية.

الفرع الأول: ماهية الرقابة البرلمانية

تعدّ الرقابة سلطة قانونية تختلف مفاهيمها باختلاف الأنظمة الدستورية وتطور العهود السياسية، حيث تُمنح هذه الصلاحية إلى جهات أو أشخاص محددين كوزير أو محافظ أو مدير، بحسب طبيعة النظام القانوني المعمول به. وقد عرّف الدكتور عبد الوهاب الكيالي في موسوعة السياسة الرقابة البرلمانية بأنها الصلاحية التي يخولها الدستور للبرلمان في الدول ذات النظام البرلماني من أجل مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، مما يجعل البرلمان الجهة السيادية العليا في الدولة بصفته ممثلاً عن الشعب. وتتمثل الغاية الجوهرية من هذه الرقابة في ضمان التزام الحكومة بواجباتها الدستورية، والتأكد من احترامها للتفويض الممنوح لها من البرلمان في مجالي الجباية والإنفاق، فضلاً عن التحقق من مدى تقيدها بمقررات السلطة التشريعية. ومن ثمّ، فإن الرقابة البرلمانية تشكل إحدى أبرز وظائف البرلمان وأكثرها فاعلية، إذ تُمارس لضمان خضوع أعمال الحكومة للقانون، وصون المصلحة العامة من أي انحراف أو تجاوز قد يطرأ على نشاطات الأجهزة الخاضعة لهذه الرقابة^(٢).



يرى بعض الفقهاء أن الرقابة تمثل عملية قانونية تهدف إلى التحقق من مدى سلامة الأداء العملي للمسؤول العام أو للهيئة الإدارية أو للوحدة التنظيمية في الدولة، بما يضمن توافق أفعالها مع متطلبات المصلحة العامة والالتزامات الدستورية. وعلى الرغم من تعدد الجهات التي تضطلع بمهمة الرقابة وفقاً للنصوص الدستورية، تبقى الرقابة البرلمانية في مقدمة صور الرقابة وأكثرها تأثيراً، لكونها موجهة بصورة أساسية نحو أعمال السلطة التنفيذية. ومن هذا المنطلق، تعد الرقابة البرلمانية على الحكومة أداة جوهرية في النظم الديمقراطية، إذ تُمكن السلطة التشريعية من ضمان خضوع السلطة التنفيذية لمبدأ سيادة القانون، والحيولة دون أي انحراف في ممارستها لاختصاصاتها الدستورية^(٣). ويذهب جانب من الفقه القانوني إلى أن الرقابة تتصرف أساساً إلى التحقق من الوجود المادي للوقائع التي تشكل محل الحكم أو القرار، وذلك بغية التأكد من سلامة الإجراءات المتبعة ومطابقتها للخطة الموضوعة مسبقاً، وضمان سير العمل الإداري في الاتجاه المرسوم له. فالرقابة هنا لا تقتصر على مجرد الإشراف الشكلي، وإنما تمتد لتشمل فحصاً موضوعياً يهدف إلى ضمان بلوغ الأهداف المقررة وتحقيق الغاية التي استهدفتها السلطة المختصة عند وضع الخطة أو إصدار القرار. ومن ثم، فإن الرقابة تُعد أداة وقائية وتصحيحية في آن واحد، إذ تؤمن التزام الجهات المعنية بمسارها القانوني السليم، وتتيح إمكانية التدخل لتدارك أي انحراف قد يعوق تحقيق المصلحة العامة^(٤).

أما الدكتور فارس عمران، فقد عرّفها بأنها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته^(٥). تُعرّف الرقابة البرلمانية في إطار النظم الديمقراطية بأنها إحدى صور الرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، سواء في ظل النظام البرلماني أم في النظام الرئاسي. وتُمارس هذه الرقابة من قبل أعضاء البرلمان، فرادى أو مجتمعين، من خلال الوسائل التي يحددها الدستور، وذلك بغرض التحقق من مدى الالتزام بتنفيذ القواعد العامة المقررة في الدولة. وتهدف هذه الرقابة إلى الكشف عن أوجه القصور أو الانحراف في الأداء الحكومي، وتحديد المسؤولية السياسية عن ذلك، تمهيداً لمساءلة الجهة أو الشخص المقصر. كما تسعى الرقابة البرلمانية إلى تصحيح الأخطاء ومواجهة الانحرافات، بما يعزز مبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويضمن خضوع السلطة التنفيذية لسيادة القانون في إدارة شؤون الدولة يتضح من التعريف السابق عدة عناصر، أهمها:

١. إن الرقابة البرلمانية شكل من أشكال الرقابة السياسية، لكنها ليست الشكل الوحيد، لأن رئيس الجمهورية، وخصوصاً في النظام الرئاسي، يشاركها في مهمتها من خلال تعيين كبار الموظفين والاعتمادات المالية، أو يتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء بفتح اعتمادات استثنائية ويجب ان تعرض هذه التدابير على المجلس في أول جلسة لمجلس النواب.
٢. أن الرقابة البرلمانية محصورة بأعضاء السلطة التشريعية، الذين يمارسون هذه السلطة بشكل فردي أو جماعي تبعاً لاعتبارات سياسية.

٣. أن هذه الرقابة موجودة في النظام البرلماني بصورة أكثر وضوحاً من النظام الرئاسي، عن طريق توفير النظام البرلماني لهذه الرقابة أدوات تساعد على القيام بعملها، كالسؤال، ولجان التحقيق والاستجواب والمسؤولية السياسية الفردية والتضامنية للوزراء، عكس النظام الرئاسي الذي لا يعرف سوى وسيلة تقصي الحقائق التي تؤدي دوراً كبيراً في تعميق الرقابة البرلمانية في هذا النظام.

٤. أن الرقابة البرلمانية تهدف بشكل عام إلى الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، ومساءلة المسؤول سياسياً أو جنائياً، بالإضافة إلى كشف الأخطاء^(٦).

٥. إن أهم النتائج التي تسعى الرقابة البرلمانية لتحقيقها، هي محاربة البيروقراطية، وإقامة نوع من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أجل إرساء الديمقراطية وتعميقها في البلاد.

أنواع الرقابة: تتعدد أنواع الرقابة في النظام السياسي كما يأتي:

١. الرقابة الإدارية: تمارس من قبل هيئات إدارية خارجة عن الإدارة، كما هو الحال بالنسبة إلى النيابة الإدارية في جمهورية مصر العربية، والجهاز المركزي للرقابة والتقثيش في سوريا، وترمي الإدارة عند مباشرتها هذا النوع من الرقابة، إلى تحقيق مصلحة الإدارة نفسها، لأن حرص الإدارة على سلامة تصرفها، وانتظام سير المرافق العامة بصورة تؤدي إلى تمكنها من تحقيق النفع العام، هو الغاية الأساسية للنشاط الإداري.

٢. الرقابة الإعلامية: يقصد بها الإشراف القائم من الإدارة أو السلطة في مواجهة عملية الاتصال الجماهيري، وهذا النوع من الرقابة تعبير عن إخفاق النظام الديمقراطي، وهو يرتبط بالنظم الشمولية والدكتاتورية.

٣. الرقابة القضائية: تتمثل في بحث مشروعية أعمال الإدارة وتصرفاتها لمعرفة مدى اتفاقها مع مبادئ الشرعية، ولا يجوز أن تتجاوز هذه الرقابة تملك الدائرة، ولا تشمل فقط القرارات الإدارية بل تمتد إلى جميع أعمال الإدارة، سواء أكان مما يتعلق بالأعمال القانونية أيأ كانت صورتها، أمر بما يتعلق بالأعمال المادية.

بناء على ما تقدم، يستنتج أن عملية الرقابة هي مهمة وأساسية في النظام البرلماني، فهي عملية أقرها الدستور على أعمال الحكومة بهدف الوقوف عند مدى التزام السلطة التنفيذية بأدائها لعملها، وسوف يتم الحديث في الفرع الثاني، عن شروط الرقابة البرلمانية وأهدافها من خلال تقسيم هذا الفرع إلى فرعين:

الفرع الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية

إلى جانب الوظيفة التشريعية التي يقوم بها البرلمان، بدءاً من ممارسة حق اقتراح القوانين ومناقشتها والاقتراح عليها، يقوم البرلمان بوظيفة رقابية على مختلف أوجه النشاط الحكومي، بل إن الاختصاص الرقابي، خصوصاً في الأمور والمسائل المالية، هو الاختصاص الأقدم تاريخاً.

١. مراقبة الإنفاق: تُعد الرقابة على الموازنة العامة إحدى أبرز صور الرقابة وأكثرها تأثيراً في عمل الدولة، إذ يُنظر إليها باعتبارها الأداة التي تُمكن البرلمان من ممارسة دوره في ضبط السياسات المالية والاقتصادية للحكومة. فالمال يُمثل العمود الفقري لأي سياسة عامة، ومن دونه تعجز السلطة التنفيذية عن تبني الخطط أو الشروع في تنفيذ البرامج، مهما كان نطاقها محدوداً أو آثارها بسيطة. ومن هذا



المنطلق، تضطلع السلطة التشريعية بمهمة مراقبة الموازنة العامة بعد إعدادها من قبل الجهات التنفيذية المختصة، ليس فقط للتحقق من توازن بنودها بين الإيرادات والنفقات، وإنما أيضاً لضمان توجيهها نحو تحقيق المصلحة العامة، ومنع أي انحراف قد يخل بمبدأ المشروعية المالية أو يتعارض مع أهداف الدولة الدستورية. وتُجسّد هذه الرقابة، في جوهرها، آلية جوهرية لإرساء مبدأ الشفافية والمساءلة، فضلاً عن كونها ضماناً أساسية لتكريس مبدأ الفصل بين السلطات وتأكيد سيادة القانون في المجال المالي^(٧).

ويتم هذا عن طريق مناقشة بنود هذه الميزانية أو تقديرات الاعتماد المالية، فضلاً عن، عملية طلب الموافقة من البرلمان على مصروفات غير واردة في الميزانية أو نقل أي مبلغ من باب لآخر من أبواب الميزانية، أو الموافقة على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة مالية واحدة^(٨)، وبالتالي فإن هذه الرقابة البرلمانية في مراقبة الإنفاق، هو للرقابة على عملية تحصيل وإنفاق الأموال العامة، وذلك يتجسد في عملية تنفيذ الموازنة قبل وإثناء وبعد انتهاء السنة المالية، كذلك تعمل على التأكد من إن تنفيذ الموازنة العامة تم وفقاً لما قرره البرلمان من إيرادات ونفقات عامة، وهذا يعني إن البرلمان يمكن أن يمارس الرقابة السابقة للتصرفات المالية التي تقوم بها الحكومة^(٩).

٢. مواجهة البيروقراطية: تهدف الرقابة البرلمانية، في جوهرها، إلى التصدي لهيمنة البيروقراطية الإدارية الخاضعة للسلطة التنفيذية، باعتبارها من أبرز مظاهر الخلل التي قد تعيق حسن سير المرافق العامة. وتتبع أهمية هذا الدور من الحاجة إلى منع الأجهزة الإدارية من الانحراف عن السياسات العامة المقررة، أو مخالفة التوجهات التي رسمتها السلطة التشريعية. كما تتمثل الغاية الأساسية لهذه الرقابة في حماية الحقوق والحريات العامة، وذلك من خلال الوقوف بحزم إزاء المظالم التي قد يتعرض لها الأفراد نتيجة تعسف الإدارة أو انحرافها عن مقتضيات المصلحة العامة. وعلى هذا الأساس، تُعد الرقابة البرلمانية وسيلة فعّالة لإخضاع الإدارة لمبدأ المشروعية، وضمان التزامها بالسياسات الدستورية المقررة، بما يرسخ مبدأ سيادة القانون ويكفل تحقيق التوازن بين حقوق المواطنين ومتطلبات المصلحة العامة

لذلك عرفت البيروقراطية على إنها المركزية والأعمال الرسمية لذا فإنها "التدرج الطويل في المسؤولية وتسلسل الدوائر وتعددها في المصلحة الواحدة وارتباطها برئيس واحد"^(١٠).

ويؤدي ذلك إلى استغلال الموظف لوظيفته وهذا على اختلاف (الدرجات الوظيفية) ومن ثم، يمارس الموظف وظيفة النهب والفساد بدلاً من السير في خدمة الصالح العام، حتى إن الجهود المبذولة لاستئصال الفساد تشير إلى أهمية التحقيق والرقابة والحد من الإجراءات البيروقراطية لأقصى حد ممكن؛ لأن البيروقراطية تحاول خلق مصالح منفصلة لها من خلال علاقاتها الخارجية؛ ذلك لأن، السياسيين يحاولون أن يقوموا بتغيير السياسات العامة، بالمقابل قد يكون للبيروقراطية مصالح خاصة فيها لذلك تحاول مقاومة هذا الغير، بالمقابل يحاول البرلمانون تصحيح أخطاء البيروقراطية، وهذا لا يتم إلا من خلال سد الفجوة المعلوماتية بينهم وبين البيروقراطية التي تتمتع بخبرة عالية في العمل الإداري والسياسي وهذا ناجم عن طول المدة الزمنية التي يشغلونها في وظائفهم^(١١).

وبالنهاية فإن هدف الرقابة البرلمانية على البيروقراطية يمكن في الرغبة بالوقوف بوجه سطوة الإدارة التي تكون جهاز تعسفي وغير قانوني في ظل غياب الرقابة البرلمانية.

٣. **الرقابة على السياسة الخارجية:** يهدف البرلمان إلى الرقابة على كافة الأمور الاقتصادية الخارجية وعلى رأسها توجيه واستقبال القروض^(١٢) والمعونات، كذلك وضع كل من الاستثمارات العاملة في الداخل والموجهة نحو الخارج والعمالة الأجنبية في الداخل والوطنية في الخارج تحت رقابته.

يمارس البرلمان كذلك دوره الرقابي على الأعمال ذات الصلة بعلاقات الدولة الخارجية، ولا سيما تلك التي تتعلق بمرفق التمثيل الدبلوماسي، وهو المجال الذي تضطلع به السلطة التنفيذية عن طريق وزارة الخارجية. فرغم ما تتمتع به هذه السلطة من اختصاصات واسعة في إدارة الشؤون الدبلوماسية وتمثيل الدولة في المحافل الدولية، إلا أن ممارستها تظل خاضعة لرقابة البرلمان، سواء تعلق الأمر بإقامة العلاقات مع الدول الأخرى أو قطعها، أو بمواقف الدولة إزاء قرارات المنظمات الدولية قبولاً أو رفضاً. وتتبع أهمية هذه الرقابة من كونها تضمن أن تبقى السياسة الخارجية للدولة منسجمة مع التوجهات العامة المقررة دستورياً، ومعبرة عن الإرادة الشعبية التي يمثلها البرلمان، فضلاً عن كونها تشكل أداة لتقييد انفراد السلطة التنفيذية بقرارات قد تترتب عليها آثار سياسية أو قانونية عميقة تمس مكانة الدولة في المجتمع الدولي

وما أشير سلفاً إلى أن بعض الدول يتمتع فيها أعضاء البرلمان من ممارسة الرقابة على سياسة الدولة الخارجية معتبراً إنها تعكس الدولة بالدول الأخرى، لذلك يجب أن تتخذ الرقابة على الشؤون الخارجية طابعها السري، فلا يجوز عملية توجيه الأسئلة المكتوبة التي يتم نشر الجريدة الرسمية^(١٣).

وقد يكون القائم بالرقابة البرلمانية ينوي أن يحقق مصلحة معينة قد تكون شخصية أو قد تكون حزبية وبهذا سوف نتناول:

أ- **الرقابة من أجل تحقيق مصلحة حزبية:** تتجه الرقابة البرلمانية في بعض النظم السياسية إلى أن تكون وسيلة لتحقيق أهداف حزبية أكثر من كونها أداة لخدمة المصلحة العامة، وهو ما يظهر بوضوح في الأنظمة التي تحظى فيها الأحزاب السياسية بمكانة بارزة وتأثير فعال داخل المجتمع. ففي هذا السياق، يغدو النائب البرلماني ممثلاً لحزبه بالدرجة الأولى أكثر مما هو ممثل لناخبيه، الأمر الذي يؤدي إلى تغليب المصالح الحزبية على التقاليد والأعراف البرلمانية الراسخة. وتقوم الأحزاب، في هذا الإطار، بعملية تثقيف سياسي ممنهجة لأعضائها، تهدف من خلالها إلى تمكينهم من الدفاع عن برامج الحزب وأفكاره داخل المؤسسة التشريعية وخارجها، فضلاً عن تزويدهم بالمعطيات والمعلومات اللازمة للتعامل مع التغيرات الراهنة والمستقبلية على صعيد السلطة الحاكمة أو المجتمع بشكل عام. ومن ثم، فإن الرقابة البرلمانية قد تتحول - تحت تأثير الانضباط الحزبي - من وسيلة لضمان خضوع السلطة التنفيذية لمبدأ المشروعية، إلى أداة لتكريس النفوذ الحزبي داخل الحياة السياسية



وهذه المعلومات والبحوث التي يقدمها الحزب إلى النائب يراد منها تفعيل دور النائب الرقابي لكسب الحزب الذي ينتمي إليه النائب مزيداً من الشعبية^(٤)، فرقابة النائب ما هي إلا عملية دعم وتنفيذ أيديولوجية محددة معلنة في البرنامج السياسي الذي رشح الحزب على أساسه العضو القائم بهذه الرقابة وان كان ذلك يتناقض مع رغبات النائب الشخصية، وقد يهدف القائم بالرقابة إلى الحفاظ على المكانة المرموقة للحزب، وسعيًا لدعم هيبة الحزب والحفاظ عليه.

ب- الرقابة من أجل تحقيق مصلحة شخصية: يسعى عضو البرلمان أو النائب عن حزب معين بعملية الرقابة البرلمانية لتحقيق مصلحة شخصية وذلك من خلال الرغبة الكافية في خلجات نفس النائب بتحقيق بطولة أو مكانة مرموقة في مجال معين من مجالات البرلمان، بما يمكنه من كسب مكانة حزبية قد تصل إلى أن يصبح قائداً حزبياً كبيراً^(٥).

ومهما يكن الباعث الذي يحرك النائب في ممارسته لدوره الرقابي، سواء اتصل ذلك بدوافع شخصية أو ارتبط باعتبارات حزبية، فإن فعالية هذا الدور تظل مرهونة بمدى توافر الإرادة الجادة والقدرة العملية والاستعداد الفعلي لدى عضو البرلمان لممارسته. إذ إن الرقابة البرلمانية لا تتحقق آثارها الإيجابية إلا إذا مورست بروح مسؤولة وبمنهج بناء يهدف إلى تقويم أداء السلطة التنفيذية وضمان التزامها بمبادئ المشروعية، لا أن تتحول إلى وسيلة لتعطيل العمل الحكومي أو وضع العراقيل أمامه. ومن ثم، فإن الرقابة الحقيقية تتجسد عندما يسعى النائب إلى ممارسة صلاحياته في إطار من الموضوعية والتجرد، وبما يحقق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة ومتطلبات العمل السياسي السليم

ثالثاً: أهداف ترتبط بعملية تغير السلطة التنفيذية أو الحد من نفوذها: تُعد الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية حقاً أصيلاً منحته التقاليد البرلمانية للسلطة التشريعية، إذ يمنح البرلمان كل عضو من أعضائه الصلاحية لممارسة أدوات الرقابة المختلفة، مثل توجيه الأسئلة، ورفع الاستجابات، وتشكيل اللجان البرلمانية للتحقيق في أي تقصير يُنسب إلى الحكومة أو أي من مؤسسات الإدارة العامة. وفي النظام البرلماني، تتألف السلطة التنفيذية من رئيس دولة يتمتع بعدم المسؤولية السياسية، فيما تتحمل الوزارة المسؤولية عن أعمالها الفردية أو الجماعية أمام البرلمان. ومن ثم، يمكن للسلطة التشريعية تحريك المسؤولية السياسية للوزارة من خلال سحب الثقة عنها، باعتبارها تمثل الحكومة الحائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية، فإذا فقدت الحكومة هذه الثقة، فإنها ملزمة بتقديم استقالتها، بما يعكس جوهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويضمن خضوع السلطة التنفيذية لمبدأ المحاسبة السياسية^(٦).

ونظراً لخطورة عملية سحب الثقة فإن أغلب الدساتير تحاول منع اساءة استخدام هذا الحق بوضع ضمانات لاستخدامه وذلك عن طريق منح مهلة عدة أيام لا يجوز التصويت على الثقة فيها، وذلك لتوفير المزيد من الرؤية في اتخاذ القرار وكذلك منح ضمانات أخرى بالتشديد على الأغلبية غير العادية سواء في عدد الأعضاء اللازمين لتحريك المسؤولية أو في الأغلبية اللازمة لقرار البرلمان بسحب الثقة.

لكن هناك دساتير تضع نصاباً عالياً لسحب الثقة من الوزارة ككل أو كل وزير على حده وقد يشكل هذا عائقاً أمام الرقابة البرلمانية من ثم يضع الحكومة بمأمن من خطر سحب الثقة.

رابعاً: أهداف ترتبط بأعمال الدستور وتنقيح التشريعات: إن سمو الدستور تعني إن القواعد الدستورية هي أعلى القواعد في الدولة، وإن جميع القواعد القانونية في الدولة تخضع للدستور، وهذا يعني إن القوانين الاعتيادية لا يمكنها أن تعدل ما يعلو عليها من قواعد دستورية أي هناك جموداً دستورياً وبما إن الدستور هو القانون الأعلى لذا يجب أن تسير السلطة التنفيذية وادارتها البيروقراطية بما يتماشى مع الدستور^(١٧).

فمن المتعارف عليه هو إن من يمارس الرقابة على دستورية القوانين هي السلطة القضائية، لكن هنا تكون نوع من الرقابة البرلمانية التي يقوم بها أعضاء البرلمان سيما المتخصصين القانونيين الذين يقومون بعملية متابعة خروقات السلطات التنفيذية لنصوص الدستور، فهذا جانب، ومن جانب آخر يقومون بعملية فحص القواعد والنصوص الدستورية ومدى مسابقتها للتطورات السياسية والاجتماعية للبلاد^(١٨).

وأخيراً تبين إن هذه الرقابة غالباً ما تعاني من عدم وجود هيئة سياسية تتمتع بالخبرة والكفاءة اللازمة، علاوة على ذلك صعوبة إيجاد في هذه الهيئات الحياد والموضوعية، فهي أما تعين من الحكومة أو من البرلمان أو بالانتخاب وهو أفضل الفروض، ورغم ذلك فإن عملية توفير موضوعيتها وحيادها بالنسبة للجهة التي تعينها أو تدعو للاجتماع، وبالتالي فإن هذا الهدف هو هدف أصيل لكن قد يتعرض إلى بعض الضغوط السياسية بما يفقده حياده.

المطلب الثاني: العوامل المؤثرة في الرقابة البرلمانية

تُعرف الرقابة البرلمانية على أنها الوظيفة الأساسية التي يضطلع بها البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة، غير أن ممارستها لا تتم وفق نسق واحد في جميع النظم السياسية. إذ تتأثر فاعلية هذه الرقابة بعدة عوامل متغيرة، منها طبيعة النظام الدستوري، والهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية، وطبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة، فضلاً عن البيئة السياسية والاجتماعية التي ينشط فيها البرلمان. وبناءً على ذلك، فإن القدرة على ممارسة الرقابة البرلمانية وتحقيق أهدافها تتفاوت من نظام إلى آخر، حيث يمكن أن تكون قوية وفعالة في بعض النظم، بينما تكون محدودة أو رمزية في نظم أخرى.

بناءً عليه، تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين كالآتي: الفرع الأول سنخصصه للبحث في: الوعي السياسي للمواطن، أما الفرع الثاني سنفرده للبحث في الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية.

الفرع الأول: الوعي السياسي للمواطن

يعد وعي الجماهير السياسي عاملاً جوهرياً في تحديد مدى فاعلية الرقابة البرلمانية، إذ إن قدرة النواب على ممارسة الرقابة بنجاح مرتبطة مباشرة بمستوى إدراك المواطنين لحقوقهم وواجباتهم. ويكتسب هذا الوعي أساسه من التعليم والتربية، حيث تمثل المدرسة بعد الأسرة أول بيئة اجتماعية تساهم في تكوينه، من خلال عناصرها المتنوعة كالمدرء والمعلمين والمناهج الدراسية، فضلاً عن الجو العام والرموز



المؤسسية التي تُرسى القيم السياسية والاجتماعية. كما يمتد دور بناء الوعي إلى الدين ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية، بالإضافة إلى التواصل المباشر مع مؤسسات الدولة، ما يعزز قدرة الفرد على فهم السياسات العامة والممارسات الحكومية. وكلما كان المجتمع مثقفاً وواعياً ومنفتحاً، ازدادت فاعلية الرقابة البرلمانية، إذ يسعى النواب في هذه الظروف إلى اتخاذ قرارات وإجراءات تصب في الصالح العام، مستفيدين من الوعي الشعبي لتقويم أداء السلطة التنفيذية وضمان التزامها بالقانون^(١٩).

أولاً: ثقافة المواطن السياسية: يلعب الوعي السياسي للمواطنين دوراً محورياً في تعزيز فاعلية الرقابة البرلمانية، إذ لا يمكن لمؤسسات السلطة التشريعية أن تمارس مهامها الرقابية بفعالية إلا عندما يتمتع الجمهور بمستوى متقدم من الثقافة السياسية والاجتماعية. ويتحقق هذا الوعي أساساً من خلال التعليم والتربية، اللذين يقتضيان بدورهما توفر مستوى اقتصادي ملائم يضمن قيام مؤسسات تعليمية وبحثية وثقافية قوية، إضافة إلى دور النشر والمراكز العلمية التي تساهم في صقل الكفاءات السياسية. وفي النظم الديمقراطية، وبخاصة البرلمانية، يحتاج المجتمع إلى عدد كافٍ من السياسيين المؤهلين وذوي الخبرة والثقافة السياسية العالية، وهو ما لا يتوفر إلا في الدول التي تتمتع ببنية تعليمية متقدمة ومستوى ثقافي مرتفع. أما في البلدان التي تعاني من ضعف الموارد الاقتصادية، فإنها غالباً ما تفتقر إلى الكوادر العلمية والمنقفة، وإلى المؤسسات التعليمية والثقافية القادرة على تطوير الوعي السياسي، حتى وإن توفرت بعض الموارد، فإن تأسيس هذه المؤسسات يحتاج إلى تراكم تاريخي طويل وتجربة اجتماعية متقدمة، حيث لا يمكن إنشاؤها بين عشية وضحاها.

ولا يقتصر بناء الوعي السياسي على التعليم الرسمي فحسب، بل يمتد ليشمل الأسرة والمؤسسات الدينية ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية، إضافة إلى التفاعل المباشر بين المواطن ومؤسسات الدولة، ما يسهم في تكوين رأي عام واعي قادر على دعم الرقابة البرلمانية والشعبية على حد سواء. وعليه، فإن مستوى وعي وثقافة المواطنين يعد أحد العوامل الحاسمة في قوة هذه الرقابة، فكلما كان الشعب مثقفاً، واعيًا بحقوقه وواجباته، كانت الرقابة التي يمارسها النواب أكثر فعالية وعمقاً، إذ يسعى هؤلاء إلى اتخاذ القرارات والإجراءات التي تخدم الصالح العام وتعكس طموحات ورضا المجتمع

ثانياً: طبيعة النظام السياسي: لطبيعة النظام السياسي دوراً كبيراً في عملية التأثير في الرقابة البرلمانية، ففي النظام الديمقراطي يكون القائم بالرقابة له هامش واسع في حرية القيام بالدور الرقابي، لكن هذا بغض النظر عن بعض التقاليد المعروفة بوجود درجة كبيرة من التماسك الحزبي في هذه النظم، فمن غير الممكن قيام عضو ن الحزب الحاكم بتحريك المسؤولية السياسية لحكومة حزبه، فهذا أمر مستبعد فان حدث هذا فانه يمثل انتحار سياسي^(٢٠).

أما بالنسبة للنظام الشمولي فيعد هذا النظام يشكل عقلية اساسية في ممارسة الرقابة البرلمانية الحقيقية؛ والسبب في ذلك يعود إلى وجود درجة كبيرة من الرقابة التي تمارسها السلطة السياسية على كافة المؤسسات في المجتمع بما فيها البرلمان، وعلى الرغم من اعتباره مؤسسة قائمة بالرقابة، لكنه في

النظام الشمولي ما هو إلا أداة من أدوات التعبئة للقيم والمبادئ الشمولية للنظام القائم، الأمر الذي يطغى على ذهن أعضاء البرلمان ولجانته في ممارسة الرقابة التي تصبح في أفضل الأحوال بمثابة معارضة في داخل النظام^(٢١).

أما فيما يخص النظم المقيدة والتي تعني انتهاج تلك النظم، التعددية السياسية بعد ما كانت شمولية، إذ إن الرقابة في هذه النظم تكون عليلية والسبب يعود في ذلك إلى الموروث السياسي القديم، لكن من الممكن للعضو البرلماني أن يتخلص من هذا الموروث بتقادم الزمن^(٢٢).

وفيما يتعلق بالنظام السلطوي ودوره في التأثير على الرقابة، فهذه الأخيرة في هذا النظام تكون مختفية بصورة كلية؛ وذلك لأن عضو البرلمان لا يتجرأ ان يمارس رقابة على الحكومة لأنه قد يتعرض للتصفية الجسدية أو للنفي أو للاعتقال، وعليه فان البرلمان ما هو إلا أداة لتمرير كل ما يمليه عليه الحاكم المتسلط، وما سلطاته الرقابة إلا سلطات درامية مسرحية تمثيلية، أي إنها غير حقيقية كون ثوب الشرعية للنظام الحاكم سواء في الداخل أم في الخارج^(٢٣).

ثالثاً: طبيعة النظام الحزبي: تتباين النظم الحزبية في هيكلها وطبيعتها عملها، وهو ما ينعكس مباشرة على مدى فاعلية الرقابة البرلمانية. ففي بعض الدول، يهيمن حزب واحد على السلطة، ما قد يؤدي إلى ضعف الرقابة نتيجة قلة المنافسة السياسية، بينما توفر الأنظمة متعددة الأحزاب أفقاً أوسع للمساءلة والتقويم البرلماني، نظراً لتنافس القوى السياسية على السلطة وإمكانية فرض الرقابة المتبادلة. ومن هنا، يصبح من الضروري دراسة تأثير كل نموذج حزبي على الرقابة البرلمانية بشكل منفصل، مع التركيز على كيفية تعزيز البرلمان لدوره الرقابي في ظل كل نظام، سواء من خلال ضبط أداء الحكومة في ظل هيمنة حزبية واحدة، أو من خلال تعزيز المساءلة في بيئة متعددة الأحزاب

١. **نظام الحزب الواحد:** تعتمد كثير من الدول النامية، وخصوصاً في مناطق العالم الجنوبي، على نظام الحزب الواحد، مع اختلاف مبررات هذا التبنّي من دولة إلى أخرى. ففي بعض الأحيان، يُبرر هذا النظام على أساس الحفاظ على الوحدة الوطنية، إذ يُنظر إلى تعدد الأحزاب على أنه قد يؤدي إلى انقسامات محلية تهدد استقرار الدولة. كما تُستند بعض المبررات إلى الحاجة لتركيز جهود التنمية السياسية والاقتصادية في يد سلطة واحدة، بهدف ضمان التنسيق الفعّال للخطط وتجنب تشتت الموارد والجهود بين الأحزاب المتنافسة، ما قد يعرقل مسيرة التنمية والاستقرار السياسي. وبناءً على ذلك، فإن هيمنة الحزب الواحد تؤثر بشكل مباشر على طبيعة الرقابة البرلمانية، إذ قد تحد من قدرتها على ممارسة المساءلة الفعلية للحكومة، لتصبح في بعض الحالات شكلية أكثر منها رقابية حقيقية (٢٤).

وبالتالي فإن هذا النظام يقضي بأن لا يكون في الدولة سوى حزب واحد يتمتع بجميع الحقوق والامتيازات كما هو الحال، الحزب الواحد في الدول الاشتراكية (الاتحاد السوفيتي) والحزب الواحد في اسبانيا في عهد فرانكو، والحزب النازي في عهد هتلر في ألمانيا، لذلك من الصعوبة الحديث عن الرقابة البرلمانية الفاعلة في مثل هذا النظام، لأن الحزب هو العنصر الأساسي في النظام السياسي في تلك



الدول التي تبني نظام الحزب الواحد، وما السلطة التشريعية إلا أداة بيد الحزب الواحد تنفذ ما يمليه عليه الحزب الواحد وبهذا تكون الرقابة في ظل هذا النظام صورية غير حقيقية^(٢٥).

فضلا عن إن هذا الحزب يتهم كل من يعارضه ويحاسبه بالعمالة إلى الخارج أو التواطئ ضد مصلحة النظام السياسي، علاوة على وصف عناصر المعارضة بأنها خائنة للقضايا الثورية والقومية ومصدر تهديد للأمن، ذلك إن توحيد الأمة وإحداث التنمية السياسية والاقتصادية لا تتم إلا بجهود حزب واحد وغالباً ما يقود هذا الحزب بشخص واحد المسيطر يجيد أهداف الأمة مثل (فرانكو في اسبانيا - كاسترو في كوبا...).

إذا لا وجود لرقابة برلمانية في هذا النمط، لغاية المعارضة السياسية، ذلك إن وجدت فإنها تكون خارجة ضد النظام ولا تعترف بشرعية هذا النظام لذلك إنها تبحث عن كل الوسائل الشرعية وغير الشرعية للإحاطة بهذا النظام.

٢. الرقابة في نظام الحزبين: يقوم هذا النظام على أساس وجود حزبين كبيرين يتنافسان بينهما للوصول إلى السلطة.

يزدهر هذا النظام في ثلاث دول ديمقراطية هي (الولايات المتحدة - بريطانيا - نيوزلندا) ويضاف إليهما بدرجة أقل من الاستمرارية كل من (النمسا وكندا) وهذه الأحزاب تتنافس من أجل الحصول على الأغلبية المطلقة، فالحزب الفائز يقوم بتشكيل الحكومة والحزب الخاسر يتولى وظيفة المعارضة، في حين إن هذه الأخيرة تتمتع بمكانة متميزة في بريطانيا حيث إنها لا تقل أهمية عن منصب رئاسة الحكومة^(٢٦). فالمعارضة تقوم بدورها الرقابي على الحكومة، وذلك في البحث عن هفوات الحكومة وتقصيرها في جانب معين، وتقوم أيضاً بعملية تعبئة الرأي العام ضدها بغرض كسب التأييد الشعبي لها وتحويل نتائج الانتخابات لصالحها وتسلم مقاليد الأمور عبر برنامج سياسي يكون مغاير لبرنامج الحكومة، وبالرغم من هذا التنافس الشديد بين الحزبين لكن في أوقات الأزمات يجلس الحزبان ويتفقون حول الأمور المختلف بشأنها.

إن الحديث عن الدور الرقابي البرلماني في ظل الثنائية الحزبية يكون محل اجتهاد طرفين: إن الحزب الفائز هو الذي يشكل الحكومة، إذ يملك هذا الأخير أغلبية برلمانية تضعه في مأمن من اثر الرقابة البرلمانية المتمثل بالمسؤولية السياسية، لأن من غير الممكن ولا من المعقول بأن يقوم العضو البرلماني من الحزب الحاكم بالتصويت على تحريك المسؤولية السياسية ضد الحكومة، في نظم تتمتع بشدة التماسك الحزبي، وبالتالي فإن الرقابة البرلمانية حسب هذا الاتجاه تكون ضعيفة.

أما الاتجاه الآخر فإنه يعترف بقوة الرقابة في هذا النظام، ذلك يتجلى بوجود حزب بالسلطة وآخر خارج السلطة وهذا الأخير يكرس كل جهوده في سبيل مراقبة الحكومة وذلك بجهد مكثف ومستمر في سبيل كشف أوجه قصورها وهفويتها عكس ما هو عليه في التعدد الحزبي، إذ تكون الرقابة في هذا النظام، مبعثرة وغير مستقرة بين الأحزاب السياسية.

وتبين لنا إن الرأي الثاني هو الأفضل وذلك لوجود معارضة تجند كل إمكاناتها في رصد كبوات وهفوات الحزب الحاكم للحصول على المزيد من التأييد الحزبي يمكنه في دورة انتخابية قادمة من تولي السلطة بدلاً من الحزب الحاكم، مما يدفع هذا الأخير في بذل مزيد من الجهد حتى يكون موضع قبول واحترام وتأييد شعبي.

٣. الرقابة في ظل نظام تعدد الأحزاب: يعتمد نظام تعدد الأحزاب على وجود مجموعة من الأحزاب التي تتنافس للوصول إلى السلطة، وغالبًا ما يكون من الصعب لأي حزب منفرد الحصول على الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة بمفرده. ولذلك، تلجأ هذه الأحزاب إلى تكوين تحالفات وتكتلات حزبية تؤدي إلى تشكيل حكومات ائتلافية. إلا أن طبيعة الرقابة البرلمانية في هذا النمط من الحكومات غالبًا ما تتأثر بتوازن القوى بين الأحزاب المتحالفة، حيث تصبح ممارسة الرقابة خاضعة لتوافقات الائتلاف، ما قد يقيد قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة بشكل مستقل ويضعف من فاعلية الرقابة في بعض القضايا^(٢٧).

يُعد الدور الرقابي للأحزاب السياسية في ظل نظام التعددية الحزبية أقل تأثيرًا على الحكومة مقارنةً بنظام الحزبين. ففي ثنائية الحزبين، يقوم الحزب المعارض بتوجيه جميع طاقاته نحو الرقابة على أداء الحكومة ومساءلتها بفاعلية واضحة، بينما في نظم التعددية الحزبية تكون الرقابة موزعة بين عدة أحزاب، ما يؤدي إلى تشتيت الجهود وضعف وضوح الموقف الرقابي. كما قد تتسم بعض هذه الأحزاب بعدم الثبات على موقف محدد، إذ يمكن أن يتحول الحزب من معارض إلى مؤيد للسياسات الحكومية بحسب المصلحة الحزبية في أي وقت. ومن ثم، فإن الرقابة البرلمانية في نظم التعددية الحزبية قائمة من الناحية النظرية، لكنها غالبًا ما تتأثر بالمصالح الحزبية واستراتيجيات الأحزاب، ما يقلل من قدرتها على ممارسة المساءلة الفعلية والرقابة المستقلة على السلطة التنفيذية

الفرع الثاني: الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية

من خلال الاطلاع على الواقع اللبناني والعراقي يتبين أن العوامل الاجتماعية والاقتصادية لها دور كبير بشكل خاص وبشكل عام، على أداء الرقابة البرلمانية، وبهدف الإحاطة لهذا الأمر قسمنا هذا الفرع إلى أمرين:

أولاً: **العوامل الاجتماعية:** إن الخاصية البنيوية الطائفية لتركيبية البرلمانين اللبناني والعراقي، جاءت لتجسد واقع المجتمع وبنيته المعقدة، ولا بد في هذا الخصوص من الإشارة إلى أن المرتكزات الأساسية التي رافقت نشوء الطائفية وترسيخها على صعيد البنية الاجتماعية، تشير إلى أن الطائفية كانت نشأتها في الدرجة الأولى كمسألة أساسية أو كجزء أساسي من مشاريع القوى الاستعمارية لتجزئة الوطن العربي^(٢٨).

عطفًا عما سبق، يتبين أنه في العراق ترسخت هذه الطائفية منذ إعلان احتلالها من قبل القوات البريطانية بعد عام ١٩١٦ ولذلك وبناءً على ما تقدم، يمكن القول إن الاعتبارات السياسية التي ارتكزت عليها الطائفية في نشأتها على صعيد واقع المجتمع اللبناني والعراقي بصورة خاصة، قد أدت إلى تقوية



النفوذ الطائفي والعشائري والأسري مما أسهم في مراحل متقدمة من تاريخ لبنان والعراق السياسي، في تأثير هذا النفوذ الطائفي وانعكاساته على النظام البرلماني في كلا البلدين.

ثانياً: العوامل الاقتصادية: لقد كانت الحالة الاقتصادية التي تحقق كفاية الناس، أمراً ضرورياً للنظام الاجتماعي والانسجام الاجتماعي، إضافة إلى أن العوامل الاقتصادية تؤثر في الظواهر المجتمعة، وهذا الأمر يفسر سبب اعتبار تأمين الغذاء والضرورات الاقتصادية أو الوظيفية من وظائف الدولة الجيدة، وإذا ما نُظر في الكتب التراثية، فإن أهم ما يستدعي الانتباه هو تنظيم العلاقات الاقتصادية والمشكلات الاقتصادية، وهذا الأمر يبرهن على أن رجال السياسة قديماً قد أدركوا أهمية الأحوال الاقتصادية في السلوك الإنساني والحياة الاجتماعية، فقد أثبتت الدراسات الإحصائية أن هناك سلسلة من الترابط والعلاقات المتفاوتة الدرجات بين الوضع الاقتصادي وبين العملية السياسية.

إن عملية التحول من سياسية الحزب الواحد إلى انتهاز التعددية الحزبية في بلد عاش فيه المواطنين تحت هيمنة حزب واحد مهيمن على مفاصل الحياة في حال سقوط هذا النظام سواء عن طريق داخلي أو خارجي (ثورة أو انقلاب) أو بواسطة قوة عسكرية خارجية، فإن البلد سوف يتعرض لأزمات سياسية وفي مقدمة تلك الأزمات هو تراجع دور البرلمانات وضعف دورها في الرقابة

وأيضاً الساحة السياسية العراقية بعد ٢٠٠٣ شهدت حالة من التشرذم الحزبي وهذا يتجسد بوجود كم هائل من الأحزاب بعضها صغير والآخر كبير، منها قديمة وأخرى جديدة منها ذات قاعدة شعبية كبيرة وأخرى تفنقت لهذه الشعبية، وبعضها دينية وأخرى قومية وثالثة ليبرالية، فضلاً عن الأحزاب التي تمثل الأقليات^(٢٩).

لكن، من المأخذ على هذه الأحزاب بأنها لا تمتلك برنامجاً واضحاً لعراق ما بعد ٢٠٠٣، فالبرنامج السياسية لأغلب الأحزاب المعارضة تكاد تكون متقاربة في أهدافها، التي ترمي إلى إسقاط النظام السياسي واعتماد الطريق الديمقراطي في إطار الحريات الأساسية والتعددية السياسية^(٣٠)، وما يأخذ على هذه الأحزاب أيضاً، إنها لم تضع برنامج عمل ما بعد سقوط النظام السياسي، فضلاً عن إن هذه الأحزاب تعيش نوعاً من حالة انعدام الثقة (أزمة الثقة) فيما بينها، فكل واحد من هذه الأحزاب يتصورانه صاحب المشروع الوطني وصاحب الرأي والفكر الحقيقي ولا يتقبل النقاش حولها لكن هذا يتعارض ومبدأ الديمقراطية^(٣١).

فمن المعروف في فقه الأحزاب السياسية إنها تضطلع بالوظيفة التثقيفية لخبها السياسية وتؤهلهم لإسنادهم بالخبرات والمعلومات، وهذا يسهم في عملية تفعيل الرقابة البرلمانية التي يقوم بها أعضاء البرلمان عن تلك الأحزاب السياسية، في حين إن هذه الأحزاب بعد التغيير كانت تعاني من غياب الكفاءة لأغلب أعضائها حتى إنها ذهبت لأبعد من ذلك بقيامها بعملية التجنيد السياسي لأعضائها لا يتناسب وحجم مؤهلاتهم مما أثر سلباً على أداء المؤسسات الحكومية ومؤسسات النظام السياسي ومنها البرلمان، علاوة على ذلك فإن غياب قانون ينظم الأحزاب السياسية يؤدي إلى فوضى في الحياة الحزبية، وبالرغم

من مرور سبعة سنوات على التغيير في العراق وبروز العديد من الأحزاب والكيانات السياسية، إلا أنه ما زالت هذه الأحزاب تسبح في فضاءات الفوضى الحزبية، فغياب قانون ينظم عملها وتمويلها وحتى تسجيلها يؤثر وبشكل سلبي على الحياة السياسية في البلد (٣٢).

الخاتمة

يمثل الدور الرقابي لمجلس النواب في العراق ركيزة أساسية لضمان التوازن بين السلطات وتحقيق مبادئ الشفافية والمساءلة في النظام الدستوري. فقد أوضحت الدراسة أن الرقابة البرلمانية، رغم امتلاكها أدوات تشريعية وإجرائية متعددة، ما زالت تعاني من ضعف الفاعلية نتيجة قصور في بعض النصوص القانونية وعدم وجود آليات إلزامية تكفل تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس. ويؤدي هذا القصور إلى إضعاف أثر الرقابة وتحويلها في بعض الحالات إلى إجراء شكلي لا يحقق الغاية المرجوة منه.

النتائج:

١. خلصت الدراسة إلى أن غياب النصوص الملزمة للحكومة بتنفيذ توصيات مجلس النواب ضمن مدة زمنية محددة يمثل أحد أبرز معوقات فاعلية الرقابة البرلمانية، وأن استمرار هذا الوضع يحد من قدرة المجلس على ممارسة دوره الدستوري في محاسبة السلطة التنفيذية.
٢. القصور في النصوص التشريعية المنظمة لاختصاصات مجلس النواب الرقابية، وغياب آليات إلزامية لمتابعة تنفيذ توصياته، يؤدي إلى ضعف الأثر العملي للرقابة البرلمانية.

التوصيات

١. توصي الدراسة بتعديل المادة (٢٧) من قانون مجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ بإضافة نص يلزم الحكومة بتنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس أو لجانه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً، وفي حال عدم الامتثال، تُعقد جلسة مساءلة علنية لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، ويُطرح التصويت على سحب الثقة وفقاً للإجراءات الدستورية. إن إقرار هذا التعديل سيعزز من قوة الرقابة البرلمانية ويضمن تطبيق مبدأ المحاسبة الفعلية، بما يدعم بناء دولة القانون في العراق.
٢. إضافة نص جديد إلى قانون مجلس النواب ينشئ وحدة دعم فني وبحثي ذات طابع قانوني ومالي، تكون مستقلة مالياً وإدارياً، وتلزم بتقديم تقارير دورية للجان الرقابية تتضمن الرأي القانوني والفني بشأن كل قضية معروضة على المجلس.

الهوامش:

- (١) المادة (٦١/٦١) ثانياً، سابعاً، ثامناً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٢) عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، ج٢، ط٤، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠١، ص٨٢٧-٨٢٨.
- (٣) طه حميد العنبيكي وآخرون، أداء البرلمان العراقي، رؤية تقييمية، التقرير الإستراتيجي العراقي لمركز حمورابي، بغداد، ٢٠١١، ص٧٦.
- (٤) جيهان سيد أحمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٧.



- (٥) فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٣٣٢.
- (٦) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ١٢.
- (٧) جيهان سيد أحمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٢١.
- (٨) وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص ٦.
- (٩) سروان عدنان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، صادر عن الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٩٠.
- (١٠) وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص ١٧.
- (١١) عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٥٥.
- (١٢) صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمانات في مصر، في ضوء النظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥٤.
- (١٣) محمد ياهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٢٠.
- (١٤) جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، بدون دار نشر، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٣.
- (١٥) وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص ٢٠.
- (١٦) عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٢٨٠.
- (١٧) قيس جمال الدين، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة قضايا سياسية، العدد (٥-٦) صادرة عن كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، ٢٠٠٤، ص ١٣٨.
- (١٨) عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٧١.
- (١٩) صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطابع التعليم العالي، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ٣٧.
- (٢٠) وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص ١٣-١٤.
- (٢١) عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦١-٦٢.
- (٢٢) عمرو هاشم ربيع، المرجع نفسه، ص ٦٢.
- (٢٣) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ١٢٣.
- (٢٤) سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٢٧.
- (٢٥) غسان سلامة، في مجموعة باحثين، إن الديمقراطية، ورقة مقدمة الديمقراطية من دون ديمقراطيين، سياسة الانفتاح في العالم العربي (الإسلامي)، ط ٤، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٢٤.
- (٢٦) صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٣٦.
- (٢٧) حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطابع التعليم العالي، جامعة بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٧١.
- (٢٨) رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس العربية، في نحو تطوير العمل البرلماني العربي، أوراق الندوة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٢١٣.

- (٢٩) حسنين توفيق وعبد الجبار أحمد، التحولات الديمقراطية في العراق، القيود والفرص، مركز الخليج للأبحاث، دبي، ٢٠٠٥، ص ٣٠ - ٣١.
- (٣٠) نغم محمد صالح، التعددية الحزبية في العراق ومتطلبات نجاحها، مجلة العلوم السياسية، العدد ٣٥، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢١٢.
- (٣١) تحتاج الأحزاب السياسية إلى تدريب مستمر لكوادرها، ذلك لأن القادرة يتغيرون بالنظام، ولأن أعضاء الحزب يحتاجون لإعداد أنفسهم لتولي المناصب، وأن هذا التدريب يخلق كوادر ناضجة وخبرة تسهل من عملية زج هذه القيادات في المناصب الحكومية أو تقديمهم كمرشحين عن هذه الأحزاب، لمعلومات أكثر انظر: المعهد الديمقراطي الوطني، الأحزاب السياسية والانتقال إلى الديمقراطية، لبنان، ٢٠٠٤، ص ٤٩.
- (٣٢) قانون الأحزاب هو مجموعة قوانين تضعها الدولة وتملي بها على الأحزاب، ما يصح القيام به أو ما يجب الامتناع عنه (الأعمال المشروعة وغير المشروعة في السياسات الحزبية) ومن أهداف قانون الأحزاب هي: ١- تحديد مقومات الحزب. ٢- تنظيم أنواع النشاطات التي تحق للحزب مزاولتها. ٣- الحفاظ على الأشكال المناسبة من التنظيم والسلوك الحزبيين، لمعلومات أكثر انظر: كينث جاند، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية، ترجمة ناتلي سليمان، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣.

قائمة المصادر والمراجع

الكتب:

- (١) جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، بدون دار نشر، بيروت، ٢٠٠٢.
- (٢) جيهان سيد أحمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- (٣) حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطابع التعليم العالي، جامعة بغداد، ٢٠٠٩.
- (٤) سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- (٥) صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطابع التعليم العالي، جامعة بغداد، ٢٠١٠.
- (٦) صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمانات في مصر، في ضوء النظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- (٧) طه حميد العنكي وآخرون، أداء البرلمان العراقي، رؤية تقييمية، التقرير الإستراتيجي العراقي لمركز حمورابي، بغداد، ٢٠١١.
- (٨) عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
- (٩) عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، ج ٢، ط ٤، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠١.
- (١٠) عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢.



- ١١) غسان سلامة، في مجموعة باحثين، إن الديمقراطية، ورقة مقدمة الديمقراطية من دون ديمقراطيين، سياسة الانفتاح في العالم العربي (الإسلامي)، ط٤، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠.
- ١٢) فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ١٣) كينث جاند، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية، ترجمة ناتلي سليمان، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، ٢٠٠٦.
- ١٤) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩.
- ١٥) محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية على مصر، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ١٦) محمد ياهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- ١٧) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
- ١٨) المعهد الديمقراطي الوطني، الأحزاب السياسية والانتقال إلى الديمقراطية، لبنان، ٢٠٠٤.

المجلات والدوريات:

- ١) حسنين توفيق وعبد الجبار أحمد، التحولات الديمقراطية في العراق، القيود والفرص، مركز الخليج للأبحاث، دبي، ٢٠٠٥.
- ٢) رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس العربية، في نحو تطوير العمل البرلماني العربي، أوراق الندوة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، ٢٠٠٠.
- ٣) سروان عدنان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، صادر عن الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٤) قيس جمال الدين، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة قضايا سياسية، العدد (٥-٦) صادرة عن كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، ٢٠٠٤.
- ٥) نغم محمد صالح، التعددية الحزبية في العراق ومتطلبات نجاحها، مجلة العلوم السياسية، العدد ٣٥، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٨.

القوانين:

- ١) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.