

إشكالية ضعف الرقابة الدستورية البرلمانية في النظام الدستوري العراقي

The issue of weak constitutional parliamentary oversight in the Iraqi constitutional system

ا.م.د. ظافر احمد منديل

جامعة تكريت - كلية الآداب

daferahmed@tu.edu.iq

تاريخ استلام البحث 2026/1/13 تاريخ ارجاع البحث 2026/1/18 تاريخ قبول البحث 2026/1/26

يعكس الواقع البولماني في العراق بعد عام 2005 ضعفاً ملموساً في ممارسة الرقابة البولمانية على الحكومة والهيئات المستقلة، مما أثار سلباً على توازن السلطات وحماية الصالح العام. ويرتبط هذا الضعف بعدة عوامل رئيسية، أبرزها تأثير الأغلبية البولمانية على عمل المعارضة، غياب أطر تشريعية واضحة وداعمة، وامتناع بعض الإدارات التنفيذية عن تزويد البولمان بالمعلومات الضرورية. هذا الوضع خلق فجوة في الأداء الرقابي وأضعف قوة البولمان على متابعة تنفيذ القوانين، وضمان الشفافية، ومحاسبة المسؤولين عن التجاوزات الإدارية والمالية. تعزيز استقلالية البولمان، تطوير التشريعات، وتفعيل أدوات الرقابة القانونية والإدارية يعد أمراً حيوياً لرفع فعالية البولمان، وتحقيق التوازن بين السلطات، وضمان حماية مصالح المواطنين، وصيانة الديمقراطية في العراق.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البولمانية، توازن السلطات، استقلال البولمان، الشفافية، مساءلة الحكومة

The post-2005 Iraqi parliamentary system demonstrates a notable weakness in exercising oversight over the government and independent institutions, negatively affecting the balance of powers and public interest protection. This weakness is linked to several key factors, including the influence of parliamentary majorities over the opposition, the absence of clear and supportive legislative frameworks, and the reluctance of some executive administrations to provide essential information. These conditions have created gaps in oversight, limiting the parliament's ability to monitor law implementation, ensure transparency, and hold officials accountable for administrative and financial violations. Strengthening parliamentary independence, developing legislation, and activating legal and administrative oversight mechanisms are essential to enhance parliamentary effectiveness, restore balance between powers, protect citizens' interests, and consolidate democracy in Iraq.

Keywords: Parliamentary oversight, Balance of powers, Parliamentary independence, Transparency, Government accountability

المقدمة

تعدّ الرقابة البرلمانية إحدى الركائز الأساسية في أي نظام دستوري ديمقراطي، فهي الأداة الرسمية التي يمكن البرلمان من متابعة أعمال السلطة التنفيذية، وضمان التزامها بالنصوص الدستورية والقوانين، وصون حقوق وحرّيات المواطنين. وتعكس هذه الرقابة التوازن الدستوري بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تضمن عدم تجاوز أي سلطة حدودها، وتسهم في ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات الذي يشكل العمود الفقري لأي نظام سياسي يحترم القانون.

في النظام الدستوري العراقي تم منح مجلس النواب مجموعة من الأدوات الرقابية الصريحة، أبرزها السؤال البرلماني، والاستجواب، وسحب الثقة، والتي تمثل الركائز القانونية لممارسة الرقابة على الحكومة. وتمثل هذه الأدوات عناصر تنظيمية أساسية في عمل البرلمان، إذ تتيح له إمكانية مساءلة أعضاء الحكومة، ومتابعة تنفيذ السياسات العامة، والتأكد من الالتزام بالقوانين والأنظمة، بما يعزز من شفافية الأداء الحكومي واستقامة العمل الإداري.

ويلاحظ أن النصوص الدستورية والتنظيمية ذات الصلة بالرقابة البرلمانية تضمنت تحديداً دقيقاً للإجراءات الشكلية المطلوبة لتفعيل كل أداة، بما في ذلك الاشتراطات المتعلقة بعدد الأعضاء الذين يقدمون الطلب، وإجراءات تقديمه، والفترة الزمنية المحددة للرد أو المتابعة، وهو ما يضفي صفة رسمية وقانونية واضحة على العمل الرقابي البرلماني، ويحول من دون حدوث أي تجاوز، أو خلل في الممارسة العملية لهذه الأدوات. ويرز في هذا السياق دور المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية وضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عن طريق مراجعة الإجراءات البرلمانية، والتأكد من مطابقتها لمقتضيات الدستور. وقد أسهمت الاجتهادات القضائية الصادرة عن المحكمة في وضع إطار قانوني محدد لتنفيذ أدوات الرقابة، بما يشمل الاستجواب ومساءلة الوزراء وأعضاء الحكومة، وهو ما يعكس أهمية الرقابة القضائية في صيانة النظام الدستوري وضمان الالتزام بالقواعد الدستورية.

وتُظهر الرقابة البرلمانية في العراق تركيزاً على تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية ومجلس النواب، من خلال أدوات دستورية محددة، وأطر قانونية واضحة، وآليات مراقبة قضائية دقيقة، وهو ما يجعلها جزءاً لا يتجزأ من الهيكل الدستوري، ويبرز دورها في ضبط العمل الحكومي وحماية سيادة القانون. وبذلك، تشكل الرقابة البرلمانية أحد الأعمدة الأساسية التي يرسخها الدستور العراقي لضمان عمل متوازن وفاعل للسلطات، بما يحفظ القانون الأعلى ويضمن احترام مبادئ الدولة الديمقراطية.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في كون الرقابة البرلمانية أداة مركزية لضمان الالتزام بالقوانين، ومراقبة الأداء الحكومي، ومساءلة المسؤولين، ومنع التجاوزات المالية والإدارية، وتعزيز الشفافية. فالرقابة البرلمانية لا تقتصر على المحاسبة

الشكلية، بل هي وسيلة فعّالة لضمان حسن سير المؤسسات الحكومية، وحماية المواطنين، وتحقيق التنمية المستدامة.

وتكتسب هذه الدراسة أهمية إضافية في السياق العراقي، حيث ضعف الأداء الرقابي للبرلمان انعكس على التوازن بين السلطات، وأدى إلى استمرار التجاوزات في إدارة الموارد العامة، وتداخل السلطات، ووجود قصور في تمثيل الأقليات. كما أن البحث في هذا المجال يوفر قاعدة معرفية لفهم العوائق التشريعية والسياسية والإدارية التي تحد من فعالية البرلمان، ويسهم في تقديم توصيات عملية لتعزيز الرقابة البرلمانية، بما يدعم الإصلاحات القانونية والدستورية، ويقوي المؤسسات الديمقراطية في العراق.

إشكالية الدراسة:

تُعَدُّ الرقابة الدستورية البرلمانية أحدَ المراكز الجوهرية في البنية الدستورية للدولة الحديثة، إذ تشكّل الأداة التي يمارس من خلالها البرلمان اختصاصه في مساءلة السلطة التنفيذية وضمان خضوعها لأحكام الدستور ومبادئه. وفي النظام الدستوري العراقي الذي ارساه دستور جمهورية العراق لسنة 2005، أُنيط بمجلس النواب اختصاص رقابي واسع يشمل السؤال البرلماني، والاستجواب، وسحب الثقة، فضلاً عن دوره في مراقبة الأداء الحكومي والسياسات العامة. غير أنّ الممارسة العملية كشفت عن فجوة بين الإطار الدستوري النظري وبين الواقع التطبيقي، تجلّت في تعثر بعض أدوات المساءلة، وتداخل الاعتبارات السياسية مع المقتضيات القانونية، فضلاً عن إشكالات تفسيرية تتصل بمحدود الاختصاص وضوابط الإجراءات، الأمر الذي أضعف الفاعلية الحقيقية للرقابة وأثر في توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية.

وإن التداخل بين الرقابة البرلمانية، والرقابة القضائية الدستورية، وحدود تدخل القضاء في أعمال البرلمان، يثير إشكاليات دقيقة تتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، ومدى خضوع القرارات البرلمانية للرقابة القضائية، وحدود السلطة التقديرية للمجلس في إدارة أدواته الرقابية. وتبرز هذه المسائل في سياق نظام سياسي يقوم على التعددية الحزبية والتوافقات السياسية، ما قد يؤدي إلى تقييد الآليات الرقابية، أو توظيفها خارج غاياتها الدستورية.

وعليه، تتمثل إشكالية البحث في التساؤل الرئيس الآتي:

إلى أي مدى أسهم الإطار الدستوري والتنظيمي القائم في العراق في إضعاف فاعلية الرقابة الدستورية البرلمانية، وهل يعود ذلك إلى قصور في النصوص المنظمة، أم إلى اختلال في الممارسة السياسية والتطبيق العملي، أم إلى طبيعة التفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ضمن النظام الدستوري العراقي؟

منهج الدراسة:

اعتمد هذا البحث المنهج التحليلي الدستوري، الذي يقوم على دراسة النصوص الدستورية والتنظيمية المنظمة للرقابة البرلمانية في النظام الدستوري العراقي، وتحليل الأدوات القانونية التي منحها المشرّع لمجلس النواب لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، بما في ذلك السؤال البرلماني، والاستجواب، وسحب الثقة. ويركز المنهج على

كشفت أوجه القصور القانونية والوظيفية في هذه النصوص وآليات تطبيقها، وتحديد مدى فعالية الرقابة البرلمانية في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، وضمان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويتيح هذا المنهج أيضاً تقييم دور المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص وضبط تطبيقها، باعتبارها الصمام الدستوري الذي يحفظ النظام العام ويحقق الغاية المرجوة من الرقابة البرلمانية. من خلال هذا التحليل، يسعى البحث إلى استقراء الأسباب الحقيقية لإضعاف الرقابة البرلمانية، سواء أكانت ناشئة عن قصور في النصوص، خلل في التطبيق العملي، أم تأثير العوامل السياسية، مع التركيز على النتائج القانونية والسياسية المترتبة على ذلك.

المبحث الأول: الإطار التنظيمي للرقابة البرلمانية

يعدُّ النظام السياسي في أية دولة مرآة عاكسة لكل أوضاع المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتختلف هذه الظروف والأوضاع بشكل، أو بآخر ومن مجتمع إلى آخر، كما تختلف بالنسبة إلى المجتمع الواحد ومن حقبة إلى حقبة أخرى، لأنَّ هذه الظروف، والأوضاع تخضع لمراحل التطور التي لا تتوقف إلا على ما تتفق عنه عقول البشر الذين يعيشون في هذه المجتمعات وكيفية إدارة لشؤونها (الخطيب، 2009، صفحة 376).

ولما كانت عجلة التطور هي سنة التشريع، فإنَّ النظم الديمقراطية النيابية التي أصبحت تمثل جُلَّ أشكال الحكم، قد تأخذ صورة، أو أخرى في الدولة وفقاً لما يتلاءم مع ظروف كل دولة وأوضاعها. وبناءً على ذلك، فإنَّ النظم الديمقراطية النيابية قد تأتي تارة في الشكل البرلماني، وتارة أخرى في الشكل الرئاسي أو المجلسي، وتعد الصور الثلاث هي الأشكال المتعارف عليها للديمقراطية النيابية (التركاوي، 2017، صفحة 13).

ونلاحظ أنَّ التنوع في الأنظمة البرلمانية ناجم أساساً عن توزيع الصلاحيات داخل السلطة الإجرائية بين كل من رئيس الدولة، ومجلس الوزراء، ورئيس مجلس الوزراء أكثر مما هو ناجم عن توزيع الصلاحيات بين السلطتين الإجرائية والتشريعية، فتوزيع الصلاحيات بين هاتين السلطتين يكاد يكون نفسه في الأنظمة البرلمانية جميعها التي ترجح فيها كفة السلطة الإجرائية على السلطة التشريعية، فهي أنظمة شبه برلمانية، أو أنظمة برلمانية منحرفة عن المسار البرلماني الصحيح، ولهذا الانحراف أسبابه الموضوعية والذاتية على وفق معطيات كل دولة وطبيعة السلطة فيها والظروف التي مرت بها (سليمان، 2010، الصفحات 13-15).

بناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين: سنخصص المطلب الأول للبحث في الطبيعة القانونية للنظام الدستوري العراقي، أما المطلب الثاني سنخصصه للبحث في دور المحكمة الاتحادية العليا في ضبط التوازن بين السلطات

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للنظام الدستوري العراقي

لا يوجد نموذج سياسي واحد يصلح للتطبيق في البلدان جميعها، إذ تتجه كل جهة إلى اختيار الصيغة التي تنسجم مع خصوصيتها الاجتماعية والثقافية وتركيبتها العامة. ويتوقف هذا الاختيار على طبيعة الظروف التاريخي الذي تمر به، فبعض الكيانات تعتمد الصيغة الرئاسية، وأخرى تتبنى البرلمانية أو أسلوب الجمعية النيابية، بينما تلجأ كيانات مختلفة إلى اعتماد صيغة مركبة تجمع أكثر من اتجاه بما يتلاءم مع متطلباتها الواقعية.

أوضح الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 في الباب الأول، من ضمن المبادئ الأساسية، ولا سيما في المادة (1)، أن «جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور كافل لوحدة العراق». ومن خلال تحليل هذا النص، يتبين أن الدستور الدائم قد اعتمد الصيغة الجمهورية في تنظيم الحكم (دستور جمهورية العراق، 2005).

والمبدأ نفسه أشار إليه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، بتبنيه النظام الجمهوري لا الملكي، وقد تم تناول هذا المبدأ في الفقرة السابقة.

أما النظام الاتحادي، فيقصد به تقسيم الصلاحيات بين مستويين للسلطة، يتمثلان في الحكومة المركزية والوحدات المكونة لها، أي تقاسم الاختصاصات بين المركز والإقليم (حياوي، 2007، صفحة 12)، ولعل الدافع الأساسي لاعتماد الصيغة الاتحادية يتمثل في التخوف الذي ساد لدى بعض المكونات، ولا سيما الشيعة والأكراد، من احتمال عودة هيمنة طرف واحد على بقية الأطراف، وما قد يرافق ذلك من تجدد مظاهر الظلم، والاستبداد، والحكم الدكتاتوري بالرغم من إقرار الدستور العراقي الدائم بالصيغة الاتحادية، فإن عدم تصريحه بطبيعة هذا الاتحاد يثير إشكالاً دستورياً، ولا سيما أن الاتحاد قد يكون فدرالياً أو كونفدرالياً. ويُستدل على الطابع الفدرالي بشكل غير مباشر من خلال ما ورد في الباب الرابع المتعلق بتنظيم السلطات الاتحادية، من دون أن يرد نص صريح يحسم هذه المسألة.

وفي المقابل، أتاحت بعض المواد مجالاً لتفسيرات قد تميل نحو التصور الكونفدرالي، لا سيما أن المبادئ الأساسية أكتفت بتحديد شكل الدولة بوصفها اتحادية من دون بيان نوع هذا الاتحاد. ويُلاحظ أن الدساتير العراقية السابقة لعام 2003 لم تتضمن أي إشارة واضحة للفيدرالية، بخلاف ما جاء في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ودستور عام 2005.

فقد أكد قانون إدارة الدولة لسنة 2003 تبني الصيغة الفدرالية صراحة، حين نصّ في مادته الرابعة على أن نظام الحكم جمهوري اتحادي فدرالي، مع تنظيم تقاسم الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والكيانات الإقليمية والمحلية، استناداً إلى اعتبارات جغرافية وتاريخية ومبدأ الفصل بين السلطات، دون الارتكاز على الانتماءات العرقية أو القومية أو المذهبية نصّت المادة (57) على أن «جميع الصلاحيات التي تعود حصراً إلى الحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات»، وبذلك حدّدت اختصاصات الحكومة

الاتحادية حصراً، فيما تعود الصلاحيات جميعها غير المحددة إلى حكومات الأقاليم والمحافظات (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، 2004).

ويعدّ نظام الحكم النيابي أحد الأساليب التي يمارس من خلالها الشعب سيادته، إذ يمكن أن تتحقق هذه السيادة عبر صورة مباشرة، أو بطريقة غير مباشرة، أو من خلال التمثيل النيابي. وبما أن الدستور العراقي، على غرار الدساتير الحديثة، اعتمد الديمقراطية النيابية كأسلوب للحكم، فإن الشعب يمارس سلطته عبر ممثليه المنتخبين (عمران ع.، 2011، صفحة 7).

وأحسن المشرّع العراقي حين نصّ على أن نظام الحكم النيابي برلماني، مقارنةً بعدد من الدول العربية التي اقتصر على مجرد الإشارة إلى الطبيعة النيابية دون تحديد نوعها. ورغم أن الدستور أورد النظام البرلماني، إلا أنه لم يكن برلمانياً بالمعنى الكامل، لكنه تضمن قواعد وأسس لهذا النوع من النظام، ومنها ثنائية السلطة التنفيذية:

كفل الدستور العراقي الدائم مبدأً أساسياً من مبادئ النظام البرلماني، ألا وهو ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية والوزارة) وذلك من خلال المادة (66) التي تنص على أنّ السلطة التنفيذية تتكون من (رئيسي الجمهورية ومجلس الوزراء) (دستور جمهورية العراق، 2005) فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، ويمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور (الطائي، 2006، الصفحات 60-62) أمّا رئيس مجلس الوزراء فإنّه وفق المادة (78) من الدستور العراقي الدائم، هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس الاجتماعات (دستور جمهورية العراق، 2005)

أ- التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

من أبرز ملامح النظام البرلماني اعتماده على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تملك السلطة التشريعية صلاحية محاسبة الوزارة ورفع المسؤولية السياسية عنها فردياً، أو جماعياً، في حين تمتلك السلطة التنفيذية صلاحية حلّ البرلمان (الحجامي، 2007، الصفحات 137-138)، ما يحقق نوعاً من التوازن بين الطرفين. ويعكس ذلك ما ورد في المادة (61/ثانياً-سابعاً) التي تمنح مجلس النواب حق الرقابة على الوزارة وسحب الثقة عنها، أو عن أي من وزرائها عند ثبوت التقصير (دستور جمهورية العراق، 2005). وتكتمل آلية التوازن أيضاً بحق السلطة التنفيذية في حلّ البرلمان، وهو ما نصّت عليه المادة (64) من الدستور التي منحت رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء. وبذلك تُعدّ هذه الملامح جوهرية وأساسية للنظام البرلماني، وقد كفلها الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 (دستور جمهورية العراق، 2005).

المطلب الثاني: دور المحكمة الاتحادية العليا في ضبط التوازن بين السلطات

نصّ كل من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ودستور جمهورية العراق لعام 2005 على استقلالية السلطة القضائية وضمان حقوق القضاة، من خلال إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وفصله عن وزارة العدل، مع منع أي تدخل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولصيانة الدستور وتحقيق العدالة، أنشئت المحكمة الاتحادية العليا، التي تتمتع بصلاحيات واسعة ولها أثر كبير على المشهد السياسي في العراق بعد 2003. وللوقوف على أثر هذه المحكمة في الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية، سيتم تناول المواضيع الآتية:

أولاً: الصلاحيات الواسعة للمحكمة الاتحادية العليا:

أورد دستور جمهورية العراق لعام 2005 اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بشكل أوسع مما جاء في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 وعلى وفق ما حددها قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة (قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) ، 2005) . وسعّ الدستور اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، ما جعل بعض المراقبين يرون أن مهامها أصبحت معقدة وصعبة الإنجاز. وزاد الأمر تعقيداً إصدار قوانين اتحادية تمنحها الحق في الطعن بقرارات المحاكم الإدارية، كما جاء في قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2005. ومنح المحكمة مثل هذه الصلاحيات عبر قوانين اتحادية لم يكن مساراً سلساً، إذ لم يقتصر دورها على تفسير نصوص الدستور، بل امتد إلى القوانين العادية، كما يتضح من تفسير المادة (1/سادساً) من قانون التقاعد رقم 27 لسنة 2006 (المحنة، 2008، صفحة 130). تمتد صلاحيات المحكمة الاتحادية العليا بحسب نصوص الدستور وتطبيقاتها، مما يجعل أداء مهامها أكثر تعقيداً، وقد يؤدي ذلك إلى الإخلال بتوازن السلطات، خصوصاً أن قراراتها نهائية وملزمة لكل الجهات (دستور جمهورية العراق، 2005).

ثانياً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن الاستجواب البرلماني:

يضطلع القضاء الدستوري بدور محوري في ترسيخ أدوات الرقابة البرلمانية وتطويرها، وفي طبيعتها آلية الاستجواب، إذ تمثل هذه الأداة إحدى أهم وسائل مساءلة السلطة التنفيذية. وفي هذا الإطار تؤدي المحكمة الاتحادية العليا وظيفة ضابطة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما يكفل منع اختلال ميزان الاختصاصات بينهما ويصون مبدأ الفصل بين السلطات ضمن النظام الدستوري العراقي. وعند تحليل نص المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب المتعلقة بالاستجواب، يتضح أن الإجراء يبدأ بقرار يصدره رئيس المجلس، وهو بطبيعته قرار قانوني يجب أن تتوفر فيه المقومات الجوهرية المعروفة في النظرية العامة للقرار الإداري، والمتمثلة في الاختصاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية. ولا يكتسب هذا القرار أثره القانوني إلا إذا استجمع عناصره بصورة صحيحة وخالية من العيوب، لأن أي خلل في أحد أركانه يعرضه للطعن ويجعل مشروعيته محل نظر قضائي (النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، 2022).

وبالرجوع إلى المادة (93/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دستور جمهورية العراق، 2005)، تبين أن المحكمة الاتحادية تختص بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطات الاتحادية، مع كفالة حق الطعن المباشر لمجلس الوزراء ولذوي الشأن. وبما أن قرار الموافقة على الاستجواب يصدر عن جهة اتحادية استناداً إلى النظام الداخلي لمجلس النواب، فإنه يدخل ضمن نطاق الرقابة القضائية المنصوص عليها دستورياً.

وبناءً عليه، تباشر المحكمة ولايتها في التحقق من مدى التزام قرار الاستجواب بالأحكام الدستورية والتنظيمية ذات الصلة. فإذا تبين لها سلامة الإجراء وامتثاله للضوابط المقررة، قضت برد الطعن، أما إذا ثبت وجود مخالفة تمس النصوص الدستورية أو تتجاوز حدود النظام الداخلي، فإنها تقضي بإبطاله حمايةً لمبدأ المشروعية. ومن خلال هذا الدور الرقابي تتجسد وظيفة المحكمة الاتحادية كضمانة أساسية لحسن سير العملية السياسية، إذ تسهم أحكامها في منع تغول سلطة على أخرى، وتكريس سيادة الدستور، وتعزيز مفهوم دولة القانون. وقد تجسد ذلك عملياً في قرارها المرقم (35/اتحادية/2012) الصادر في 2012/5/2، الذي قضت فيه بعدم المضي في استجواب وزير التعليم العالي والبحث العلمي لعدم استكمال الشروط الدستورية والتنظيمية اللازمة، مؤكدةً بذلك أن الرقابة القضائية تشكل سياجاً دستورياً يحول دون استعمال أدوات المساءلة خارج إطارها القانوني (المحكمة الاتحادية العليا، 2012).

وجاء في حكم آخر صادر عن المحكمة الاتحادية العليا بالرقم (78/اتحادية/2013) في 2013/11/12 أن طلب الاستجواب كان مستكماً للشروط الشكلية المنصوص عليها في المادة (61/سابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وكذلك المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب، مبيّنةً أن تحقق المتطلبات الإجرائية يخضع لرقابتها، في حين تبقى المسائل الموضوعية المرتبطة بمضمون الاستجواب وتقدير كفايته من اختصاص مجلس النواب وأعضائه، بوصفه الجهة التي تمارس الرقابة السياسية (المحكمة الاتحادية العليا، 2013).

وفي قرار لاحق حمل الرقم (114/اتحادية/2015) بتاريخ 2015/11/22، تصدت المحكمة لتفسير الآلية الدستورية الخاصة باستجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وذلك بناءً على طلب رسمي ورد من الأمانة العامة لمجلس النواب يتضمن استيضاحاً حول أحكام المادة (61/سابعاً-ج) والمادة (61/ثامناً-أ) من الدستور. وبعد التداول واستقراء النصوص ذات الصلة، انتهت المحكمة إلى أن تقديم طلب الاستجواب يجب أن يتم تحريراً من أحد أعضاء المجلس وبمساندة خمسة وعشرين نائباً، وأن هذا العدد يمثل شرطاً دستورياً لازماً لانعقاد الطلب بصورة صحيحة (المحكمة الاتحادية العليا، 2015).

كما أوضحت أن من حق الموقعين على الطلب العدول عنه لعدم وجود نص يمنع ذلك، وأن انسحاب أحد المؤيدين إذا ترتب عليه نقص العدد المحدد دستورياً يؤدي إلى اختلال النصاب، فيفقد الطلب أحد شروطه الجوهرية ويُعد كأن لم يكن، حتى وإن تم تبليغ أطرافه بموعد الجلسة. أما إذا بقي مستوفياً لمتطلباته الشكلية،

فبإشراك المجلس إجراءات الاستجواب وفق السياق الدستوري، على أن لا يتم ذلك إلا بعد مضي مدة لا تقل عن سبعة أيام من تاريخ تقديمه، ضماناً لتهيئة الظروف الملائمة للمساءلة. ويكشف تأمل هذه الأحكام عن الأثر البارز لرقابة المحكمة في ضبط ممارسة أدوات المساءلة البرلمانية، إذ ترسم حدود الاختصاص بين الرقابة القضائية على الشروط الشكلية، والرقابة السياسية التي يباشرها البرلمان في نطاق التقدير الموضوعي. وبهذا الإطار تسهم المحكمة في ترسيخ التوازن المؤسسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وصور البناء الديمقراطي، وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن حماية سمو الدستور باعتباره المرجعية العليا للنظام القانوني وضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحررياتهم.

المبحث الثاني: التحديات المؤثرة في الرقابة البرلمانية العراقية

يشدد مؤيدو النظام البرلماني على أن الرقابة النيابية تمثل أداة أساسية لضمان التزام السلطة التنفيذية بالقوانين واللوائح، ولتوجيه عملها بما يخدم المصلحة العامة. وبالرغم من الأهمية الكبيرة لهذه الرقابة، إلا أن فعاليتها تواجه تحديات وعقبات متعددة تعيق أداء البرلمان بشكل سليم، مما يؤدي إلى تباطؤ العملية التشريعية وضعف تطبيق المسؤوليات المقررة للسلطة التشريعية ضمن النظام البرلماني (عثمان، 2010، صفحة 234). ومن أبرز هذه العقبات ضعف الخبرة المهنية لبعض النواب، ما يحد من قدرتهم على ممارسة مهامهم الرقابية بكفاءة، إضافة إلى غياب معارضة منظمة وفعالة داخل المجلس، الأمر الذي يقلل من فرص النقاش المتوازن وانتقاد السياسات التنفيذية بشكل موضوعي. كما تواجه البرلمان صعوبات كبيرة في الحصول على المعلومات اللازمة من الجهات التنفيذية، سواء بسبب عدم تعاون هذه الجهات، أم نتيجة لقصور الإجراءات القانونية التي تتيح الوصول إلى البيانات المطلوبة، مما يضعف الرقابة ويحد من قدرتها على ضبط أداء السلطة التنفيذية وضمان احترامها للقانون (خالد، 2010، الصفحات 55-56). بناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين: سنخصص المطلب الأول للبحث في القيود الإجرائية والشكلية على فاعلية الرقابة البرلمانية، أما المطلب الثاني سنخصصه للبحث في العوامل الموضوعية المؤثرة في كفاءة الرقابة البرلمانية.

المطلب الأول: القيود الإجرائية والشكلية على فاعلية الرقابة البرلمانية

هناك مجموعة من المعوقات التي تعيق تطبيق الرقابة البرلمانية ويمكن القول أنها ذات طابع شكلي وستقوم من خلال هذا المطلب بإيرادها وفقاً لما يأتي:

أولاً: عدم مهنية بعض أعضاء البرلمان

تتسم مهام أعضاء مجلس النواب، بوصفهم ممثلين منتخبتين عن الشعب ومكلفين بأداء وظيفة عامة، بطابع خاص يميزها عن غيرها من أعمال مؤسسات الدولة. فالنائب لا يستطيع الاعتماد على وسائل فنية، أو ميكانيكية، أو تقنية للقيام بمهامه نيابةً عنه، كما هو الحال في بعض التشكيلات الإدارية، لأن دوره لا يقتصر على الإشراف، أو التوجيه فقط. بل أنّ طبيعة العمل النيابي تفرض على العضو ممارسة اختصاصاته بصورة

شخصية ومباشرة، ومن ضمن نطاق زمني محدد، من دون جواز تأجيلها، أو تعليقها على تحقق شروط لاحقة، وهو ما يُعد من الخصائص الجوهرية للعمل البرلماني في النظم النيابية (القيسي، 2012، صفحة 87).

تعدّ الجاهزية المهنية من أبرز المعطيات الأساسية لمباشرة العمل النيابي، إذ يتعين أن يتمتع عضو البرلمان بمستوى عالٍ من الخبرة والاستعداد لأداء مهامه الرقابية والتشريعية منذ لحظة ترشحه، ولا يمكن تعويض نقص هذه الجاهزية من خلال دورات، أو ورش تدريبية قصيرة الأمد. فمدة العضوية يجب أن تُخصص بالكامل لممارسة العمل النيابي، مع السماح باستثناء محدود للبرامج التدريبية الفنية أو التطويرية الضرورية لتعزيز الكفاءة في أداء المهام (رسن، 2013، صفحة 70).

ويقع على عاتق المشرّع العراقي مسؤولية وضع التشريعات المنظمة لعمل مجلس النواب بما يعزز مهارات الأعضاء ويضمن قدرتهم على الوفاء بالواجبات المنوطة بهم. ومن هذا المنطلق، نصّ قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 في المادة (8/رابعاً) على شرط التحصيل الدراسي للمرشح، إذ اشترط الحصول على شهادة الإعدادية أو ما يعادلها كحد أدنى للترشح، بما يضمن الحد الأدنى من الكفاءة التعليمية للنواب (قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 9 لعام 2020، 2020).

وقبل مناقشة الملاحظات المتعلقة بنص المادة، يجدر التوضيح أن المقصود بما يعادل شهادة الإعدادية يشمل: شهادة إعدادية السياحة والفندقة، وشهادة إعدادية الزراعة، والشهادة الإعدادية المهنية، وشهادة إعدادية الفنون الجميلة.

ويلاحظ على نص المادة أنه لم يحدد فترة زمنية لازمة للحصول على هذه الشهادة قبل الترشح لعضوية المجلس، بحيث يُتاح للمرشح الاستفادة العملية منها واكتساب الخبرة قبل مباشرة المهام البرلمانية. ومن جانب آخر، يتطلب القيام بالدور الرقابي من قبل عضو البرلمان أن يكون قادراً على تقييم عمل مؤسسات الدولة المختلفة. على سبيل المثال، إذا مارس عضو لجنة التربية والتعليم الرقابة على إحدى مديريات التربية في محافظة ذي قار، أو إحدى المدارس التابعة لها، فإن تحصيله الدراسي قد لا يكفي لمواكبة مستوى موظفي المديرية، الذين غالباً ما يحملون شهادات بكالوريوس، أو شهادات عليا. وفي هذه الحالة، يصبح من الصعب على النائب تحديد الأخطاء المهنية لهؤلاء الموظفين، أو تقديم مقترحات تطويرية بشكل فعال، ما يستلزم أن يكون لدى النائب مستوى تعليمي يساوي، أو يفوق مستوى من يشرف عليهم ليتمكن من ممارسة دوره الرقابي بكفاءة.

ومن جانب آخر، يُطرح سؤال حول قدرة النائب على ممارسة الصلاحيات الدستورية المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور، التي تمنح أعضاء مجلس النواب اختصاصات حصريّة تبدأ بتشريع القوانين وانتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم المصادقة على المعاهدات، وتنتهي بالموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ. فتمكين النائب من أداء هذه المهام بفعالية يتطلب مستوى عالٍ من الكفاءة والخبرة، لضمان أن يكون قادراً على اتخاذ قرارات

مسؤولة ومبنية على فهم شامل لمهام المؤسسات التي يشرف عليها، وتحقيق التوازن بين الرقابة على السلطة التنفيذية وممارسة الصلاحيات التشريعية بكفاءة (دستور جمهورية العراق، 2005).

ثانياً: عدم وجود معارضة برلمانية داخل مجلس النواب

من أبرز مظاهر النظام البرلماني، الذي تتبناه معظم الدول ذات هذا النظام، هو الجمع بين حزب الأغلبية في البرلمان والحكومة، إذ تمثل الحكومة امتداداً لهذه الأغلبية. ومن نتائج هذا التماثل أن عملية استجواب أعضاء الحكومة من قبل البرلمان لا تؤدي بالضرورة إلى سحب الثقة، نظراً لأن الحكومة تتمتع بالدعم الأكبر في البرلمان. ويعود أثر هذا الامتداد إلى تعزيز وحدة التخطيط والإدارة والرؤية المستقبلية للدولة، إذ يحظى ما تتبناه الحكومة بموافقة البرلمان، والعكس صحيح.

وتؤدي المعارضة البرلمانية دوراً أساسياً في الديمقراطية، إذ تقوم بمراقبة أعمال الحكومة ونقد سياساتها، بهدف تدارك الأخطاء واقتراح حلول أفضل. فالحكومة، شأنها شأن أي فرد، أو مؤسسة، معرضة للخطأ والصواب أثناء ممارسة مهامها، لذا تحتاج المعارضة إلى أداء فعال ومنظم لمراقبة العمل التنفيذي باستمرار (زهوي، 2015، صفحة 312).

وتكون المعارضة جادة وفعالة إذا أُتيحت لها مساحة مناسبة من الحرية، تمكنها من متابعة أداء الحكومة وتشخيص أهدافها وتوضيحها للرأي العام. وفي حال كشف الأخطاء في مراحل مبكرة، يمكن اتخاذ التدابير التصحيحية قبل تفاقمها، كما يحدث في علاج المرض قبل أن يستفحل، مما يتيح للحكومة التراجع عن سياسات غير سليمة قبل استمرارها وإلحاق الضرر (الحلو، بدون سنة طبع ونشر، صفحة 270).

في العراق، لم تمارس المعارضة البرلمانية أي دور فعلي منذ تشكيل الحكومات ابتداءً من عام 2006 وحتى وقت إعداد هذا البحث. ويعود ذلك إلى عدة عوامل، أبرزها سياسي وقضائي.

أما السبب السياسي فيتصل بالإيديولوجية التي تتبناها الأحزاب الحاكمة، إذ ترى أن أفضل طريقة لإدارة بلد متعدد القوميات والأديان، والمذاهب، مثل العراق، هي إشراك جميع الأحزاب الفائزة في الانتخابات البرلمانية ضمن الحكومة، بغض النظر عن حجم تمثيلها النيابي. وفي هذا السياق، تصبح المعارضة غير قادرة على الوجود الفعلي داخل البرلمان، أو ممارسة رقابتها على السلطة التنفيذية، حفاظاً على مصالحها ضمن الحكومة.

أما السبب القضائي فيرتبط بقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/اتحادية/2010) الصادر بتاريخ 2010/3/25، (قرار منشور موقع المحكمة الاتحادية العليا، 2025) والذي جاء استجابةً لطلب رئيس مجلس الوزراء الأسبق، نوري كامل المالكي، لتفسير نص المادة (76/24) من الدستور العراقي لسنة 2005، والتي تضمن مصطلح "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" الوارد في المادة. وقد كان لهذا القرار أثر بالغ على البيئة السياسية، إذ أسهم في تعزيز السيطرة الفعلية لأغلبية الحكومة داخل البرلمان، وهو ما أدى إلى إضعاف دور المعارضة البرلمانية (دستور جمهورية العراق، 2005).

فسّرت المحكمة الاتحادية العليا عبارة "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" لتبيّن أن المعنى الثاني هو المعتمد، ويقضي بأن الكتلة التي تتكوّن من اندماج قائمتين أو أكثر شاركت في الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة، وتشكلت في البرلمان ككتلة واحدة ذات كيان متكامل، هي التي تُعتبر الأكبر، وبذلك كرست المحكمة قاعدة قانونية ملزمة تعكس الممارسة السياسية السابقة، ما أسفر عن تشكيل حكومات العراق بعد عام 2010 بشكل توافقي يجمع جميع المكونات الفائزة داخل البرلمان، هذه المرة تحت سند قانوني وليس بموجب اعتبارات سياسية فقط كما كان الحال قبل هذا التاريخ.

ونتيجة لذلك، يصبح من الصعب نشوء أي معارضة فعلية داخل البرلمان، إذ لا يمكن لكتلة نيابية أن تمارس الرقابة، أو المحاسبة على وزير قامت بترشيحه، وأسهمت في وضع خطة عمل وزارته، وهو ما يقلل من قدرة البرلمان على ممارسة دوره الرقابي بشكل مستقل.

ثالثاً: صعوبة الوصول إلى المعلومات لممارسة الدور الرقابي

تُعد المعلومات نقطة الانطلاق الأساسية لاتخاذ أي قرار، إذ تختلف طبيعتها بحسب نوع القرار المطلوب. ولرفع مستوى هذه القرارات، يصبح الاهتمام بوسائل الحصول على المعلومات أمراً جوهرياً. وبالمثل، يبدأ النشاط الرقابي للبرلمان على جهة معينة باتخاذ قرار، حتى لو كان هذا القرار شفهياً ومضمناً من ضمن عقيدة عمل عضو مجلس النواب الذي يعتمز ممارسة الرقابة على نشاط محدد داخل مؤسسات الدولة. ولا يقتصر دور متخذ قرار الرقابة على توافر المعلومات فقط، بل يشترط أن تصل هذه المعلومات في الوقت المناسب، بحيث تكون دقيقة وسريعة، إذ لا قيمة للمعلومة إذا لم تُستفد في الوقت المناسب. كما تتطلب الدقة أن تكون المعلومات خالية من الأخطاء، لضمان اتخاذ القرارات الرقابية على أسس سليمة. وعند النظر إلى السياق العراقي، يلاحظ الباحث أن صعوبة الحصول على المعلومات ناتجة عن عاملين رئيسيين. الأول يتعلق بأسباب سياسية، إذ لم يكن لدى معظم الكتل السياسية، وخصوصاً الكبرى منها، العزم على ممارسة رقابة حقيقية وفعالة على السلطة التنفيذية. ويرجع ذلك إلى أن كبار مسؤولي السلطة التنفيذية غالباً ما يمثلون امتداداً لهذه الكتل، وبالتالي كانت جميع مخرجات السلطة التنفيذية تُدار بإشراف مباشر من الحكومة ويتوجه غير مباشر من الكتل السياسية المرتبطة بها، مما حدّ من استقلالية الرقابة البرلمانية (عمران ف.، 2008، صفحة 332).

أما العامل الثاني، فيتمثل في القصور التشريعي الذي ينظم الدور الرقابي للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، على الرغم من الأهمية الكبرى لهذا الدور في خدمة الصالح العام. فالنشاط الرقابي يعد من أهم الأدوات التي يمتلكها البرلمان للحد من الفساد، وحماية الأموال العامة، وضمان حسن إدارة مؤسسات الدولة (العنبكي وآخرون، 2011، صفحة 76).

وبناءً على هذه الاعتبارات، كان من الضروري أن يقوم المشرع العراقي بوضع تشريع متكامل يتناسب مع أهمية النشاط الرقابي في عمل مجلس النواب، وألا يقتصر على نص واحد ورد في قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018. فقد نصّت المادة (27) من هذا القانون على أن مجلس النواب يمارس الرقابة البرلمانية بالوسائل المتاحة، ومنها طلب المعلومات من أي جهة رسمية بشأن جميع المواضيع المتعلقة بعمل مؤسسات السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة، وهو ما يُظهر محدودية التنظيم الحالي مقارنة بأهمية الدور الرقابي في حماية الصالح العام (قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13، 2018).

برأي إن القيود الشكلية مثل العدد اللازم للنواب لتقديم طلب الاستجواب، والإجراءات الزمنية المحددة، تمثل عائقاً مباشراً أمام ممارسة البرلمان لصلاحياته الرقابية. التحليل القانوني يظهر أن هذه القيود، رغم وظيفتها التنظيمية لضبط العملية القانونية، تؤثر على سرعة وفعالية الرقابة، وقد تمنع البرلمان من ممارسة مهامه بشكل كامل. من منظور نقدي، تقييم هذه الإجراءات يكشف الحاجة إلى تفسير قضائي دقيق أو تعديل تشريعي لضمان عدم تعطيل عمل الرقابة البرلمانية، بما يحافظ على فعالية النظام الدستوري ويمنع استغلال الثغرات القانونية

المطلب الثاني: العوامل الموضوعية المؤثرة في كفاءة الرقابة البرلمانية

يعد البرلمان من أهم مؤسسات ومقومات المجتمع الديمقراطي الذي يقوم على حرية المشاركة السياسية والتعددية الحزبية ويعد أيضاً تعبير عن الأسلوب الأمثل لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية. إن استعراض هذه المعوقات وكيفية إزالتها هو ما نتطرق له فيما يأتي:

أولاً: المعوقات التشريعية المرتبطة بالنصوص الدستورية

من الأمور الجوهرية التي عززت نفوذ السلطة التشريعية مقارنة بالسلطة التنفيذية في الدستور العراقي لسنة 2005، ومنحت البرلمان دوراً واسعاً في إدارة شؤون الدولة، هو أن الدستور لم يمنح الحكومة أي سلطة في البت بقرار حل مجلس النواب، باستثناء تقديم طلب الحل. ويكون القرار النهائي بشأن هذا الطلب من اختصاص المجلس نفسه، الذي يبت فيه إما بالرفض أو بالموافقة، ويستلزم في هذه الحالة حصول الموافقة على الأغلبية المطلقة من عدد الأعضاء (دستور جمهورية العراق، 2005).

في العديد من دساتير الدول، تُمنح الحكومات الحق في حل البرلمان بهدف خلق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نظراً لما تمتلكه السلطة التشريعية من صلاحيات، مثل فرض الرقابة على أعمال الحكومة وسحب الثقة منها. إلا أن الأرضية الدستورية في العراق لم تكن مهياً بشكل كامل للسلطة التشريعية لممارسة الدور الرقابي الهام في عمل المؤسسة التشريعية، إذ توجد عدة مواقف دستورية أثرت على فعالية هذا الدور (الدين، 2004، صفحة 138).

من الأدوات المهمة للرقابة البرلمانية، والتي اعتمدها العديد من الدول في دساتيرها، هي لجان التحقيق البرلمانية، التي تمارس مهامها من خلال مراجعة أي نشاط عام متعلق بعمل الوزارات أو الهيئات العامة، بهدف تقصي

الحقائق وتقييم الأداء. لكن الدستور العراقي غاب فيه النص على إنشاء لجان تحقيق برلمانية كأداة أساسية وفعالة لممارسة الرقابة (الني، 2009، صفحة 186).

وبرأي أن من يزعم أن إغفال الدستور عن تنظيم أمر معين يمكن تعويضه بقانون صادر عن السلطة التشريعية يقع في مغالطة واضحة، إذ لا يمكن للقانون أن يتمتع بنفس الوزن والوزم الذي يوفره الدستور. فالدستور يمثل الأصل، بينما القانون يعد فرعاً له، ولا يمكن بأي حال من الأحوال مساواة الفرع بالأصل. وبالتالي، فإن أي نقص في الدستور لا يمكن سدّه إلا عبر تعديل دستوري يضيف الأمور الغائبة.

ومن المسائل الدستورية الأخرى التي تحدّ من فعالية الرقابة البرلمانية، مسألة تنظيم الموازنة العامة، إذ نصّت المادة (62) من الدستور العراقي لسنة 2005 على أن سلطة تعديل الموازنة تكون بيد الحكومة وحدها. وبالرغم من أن أعضاء البرلمان هم الأكثر اتصالاً باحتياجات المواطنين، فإن هذا النص يحول دون قدرتهم على ممارسة الرقابة الفعلية على أهم مشروع قانون في الدولة، وهو مشروع قانون الموازنة العامة، ويقيّد بذلك دورهم الرقابي الحيوي تجاه إدارة الموارد العامة (دستور جمهورية العراق، 2005).

وهناك أيضاً مسألة دستورية تضمنها نص المادة (49/سادساً) وتتجسد في منع عضو مجلس النواب من الجمع بين عضوية المجلس وأي عمل وتكليف رسمي آخر (دستور جمهورية العراق، 2005).

ثانياً: المعوقات المرتبطة بالتشريع العادي

لقد أخذ الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 مبدأً ثنائية السلطة التشريعية وذلك حينما نص على وجود مجلس اتحادي جانبا لمجلس النواب وأحال إلى القانون تنظيم كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد هذا (دستور جمهورية العراق، 2005).

توجد في العراق العديد من الدوافع لتأسيس مجلس ثانٍ، وأهمها تنوع المجتمع ووجود أقليات وطنية لا تحصل على تمثيل كافٍ ضمن المجلس التشريعي الحالي. كما أن الدستور القائم يتضمن بعض النواقص والعيوب التي يمكن معالجتها جزئياً من خلال إنشاء مجلس ثانٍ، فضلاً عن الحاجة لتوفير ضوابط وتوازنات إضافية لضمان مواجهة تأثير الحكومة على العملية التشريعية.

من بين الأسباب الرئيسة لتفعيل المجلس الثاني تحسين عملية مراجعة التشريعات وفحصها بدقة أكبر، مع تعزيز الضوابط والتوازنات الديمقراطية في العمل البرلماني. فوجود مجلس تشريعي واحد يسمح للحزب الحائز على الأغلبية بالسيطرة الكاملة على السلطة التشريعية، ما يزيد من خطر فرض سياسات حزبية أحادية قد تؤدي إلى انقسامات حادة. أما إنشاء مجلس ثانٍ، لا سيما إذا كانت تركيبته مختلفة عن المجلس الأول، فإنه يحدّ من هيمنة الأغلبية الحزبية، ويضمن مزيداً من التوازن في اتخاذ القرارات التشريعية، كما يحدّ من التغييرات التي قد تنشأ بدوافع حزبية ضيقة، ويعزز استقرار العملية البرلمانية (فاضل، 2016، صفحة 24).

بعد هذا العرض الذي تناولنا فيه باختصار أبرز الجوانب الإيجابية لإنشاء المجلس الثاني، يتضح أن وجوده يعزز دور الرقابة البرلمانية ويرسخها، إذ تتكامل مخرجات الرقابة مع مخرجات المجلس الثاني بشكل ملحوظ، ما يعزز فعالية المتابعة والتقييم في عمل المؤسسات.

غير أن الواقع اختلف عن ذلك، إذ أهمل مجلس النواب العراقي منذ عام 2006 وحتى تاريخ إعداد هذا البحث تشريع قانون ينظم عمل مجلس الاتحاد، كما نصت المادة (65) من الدستور العراقي لسنة 2005. هذا الإغفال التشريعي لا يقتصر أثره على مجلس الاتحاد وحده، بل يمتد ليؤثر سلباً على الدور الرقابي في منظومة الحكم التي نص عليها الدستور، إذ يُسهّم وجود مجلس الاتحاد في تعزيز قدرات البرلمان على الرقابة، وبمنحها زخماً إضافياً ويعزز مكانتها ضمن هيكل السلطة العامة (دستور جمهورية العراق، 2005).

من العوائق التشريعية التي تحد من فعالية الرقابة البرلمانية في العراق ما ورد في قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015. إذ يظهر من دراسة نصوص هذا القانون أنه لم يحدد معايير واضحة لتأسيس الأحزاب، الأمر الذي أدى إلى إمكانية إنشاء أحزاب متعددة وفوضوية من دون تنظيم مناسب (صالح، 2008، صفحة 212).

وقد انعكس هذا النقص على أداء الأحزاب، إذ لم تتمكن من ممارسة دورها الأساسي كمنابر سياسية للشعب، ولا من المساهمة في إعداد وتأهيل نخبة وكوادر سياسية مؤهلة لقيادة العمل الوطني. كما أن الأحزاب يُفترض أن تعمل كحلقة وصل بين الحاكمين والمحكومين، وتسهم في تحقيق الاستقرار السياسي، إلا أن غياب التنظيم القانوني المناسب أضعف قدرتها على أداء هذه الوظائف الحيوية بشكل فعال (الدروع، 2016، صفحة 40).

ثالثاً: المعوقات المتعلقة بالتشريعات الفرعية

تركز فكرة هذه المعوقات على امتناع الإدارات التابعة للسلطة التنفيذية عن إصدار قرارات تكفل تطبيق القوانين ذات الطابع الرقابي على أرض الواقع. وتعد هذه الظاهرة شائعة في مختلف المؤسسات الإدارية العراقية، حيث تتجاهل الجهات التنفيذية التزاماتها القانونية، ما يضعف فعالية الرقابة البرلمانية.

من أبرز الأمثلة العملية على ذلك ما نصت عليه المادة (3/خامساً) من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011، والتي ألزمت جميع مسؤولي الحكومة بالكشف عن ذمهم المالية دون استثناء. ويشمل ذلك، بطبيعة الحال، رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ووكلائهم والمدراء العامين، وهو ما يظهر التحديات العملية في تحقيق الرقابة الفعالة على أعلى مستويات المسؤولية الحكومية (قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30، 2011).

يتضح من متابعة مؤسسات السلطة التنفيذية أن تنفيذ النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة البرلمانية، مثل كشف الذمة المالية، يشهد تذبذباً وامتناعاً من قبل بعض الإدارات عن اتخاذ الإجراءات اللازمة ضد المسؤولين الممتنعين عن الالتزام بهذه القوانين. ويعد هذا الامتناع أو موقف المتفرج من قبل الإدارة شكلاً من أشكال "القرار

الإداري السليبي"، وهو نوع من التشريع غير المباشر يصدره الجهاز التنفيذي من خلال عدم التنفيذ ولا شك أن مثل هذا السلوك يشكل عائقاً كبيراً أمام ممارسة الرقابة البرلمانية، إذ إن البرلمان لا يمتلك وسائل سحرية لإجبار المسؤولين على الالتزام بالقوانين، ويقتصر دوره على استخدام الأدوات القانونية المتاحة، ومن أبرزها إجراء كشف الذمم المالية للمسؤولين الحكوميين (الأحمد، 2008، صفحة 6).

كما أن هناك مثلاً آخر على ذلك يتعلق بتعليمات تسهيل تنفيذ أحكام قانون الجنسية الصادرة بالرقم (3) لسنة 2014، والتي صدرت تزامناً مع قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة 2006. ويلاحظ الباحث أن هذه التعليمات أغفلت تنظيم ما نصت عليه المادة (91/رابعاً) من قانون الجنسية، والتي تمنع أي عراقي يحمل جنسية مكتسبة إلى جانب الجنسية العراقية من تقلد منصب سيادي أو أممي رفيع المستوى إلا بعد التخلي عن الجنسية المكتسبة وفق الشرط الوارد في المادة. ويؤدي هذا الإغفال التشريعي إلى تقويض قدرة البرلمان على متابعة تطبيق القانون وضمان التزام المسؤولين بالمعايير القانونية والسيادية (قانون الجنسية العراقي رقم 26، 2006).

تفتقر التعليمات الصادرة لتنفيذ أحكام قانون الجنسية إلى أي توضيح، أو تحديد لمفهوم "المنصب السياسي أو الأممي الرفيع"، الأمر الذي خلق عائقاً عملياً أمام تطبيق نص المادة (91/رابعاً) من القانون. ويُعد هذا الإغفال مثلاً واضحاً على ما يُعرف بالقرار الإداري السليبي، إذ تمتنع الإدارة عن تفعيل القانون بشكل صريح، مما يضعف القدرة على ممارسة الرقابة البرلمانية بشكل فعال.

وقد انعكس هذا النقص على الواقع الحكومي منذ عام 2006 وحتى الآن، إذ شغلت العديد من حالات مزدوجي الجنسية مناصب سياسية وأمنية رفيعة، على الرغم من نصوص القانون التي تمنع ذلك إلا بعد التخلي عن الجنسية المكتسبة. وعندما حاول البرلمان تحريك أدوات الرقابة على المسؤولين المتورطين في قضايا فساد مالي، أو إداري، لجأ كثير منهم إلى الهروب خارج البلاد، مستفيدين من الجنسية الثانية، في حين تبنت الحكومة موقف المتفرج، بالرغم من علمها بهذه الحالات.

ولضمان تطبيق أحكام قانون الجنسية المتعلقة بتولي المناصب السياسية والأمنية العليا من قبل من يحملون أكثر من جنسية، يُقترح أن تقوم الحكومة، وهو واجبها الأساسي في تنفيذ القوانين، بوضع لوائح أو تعليمات تكفل نفاذ جميع نصوص قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006 عملياً. ويسعى هذا الإجراء إلى معالجة الثغرات القائمة، وتفعيل النصوص لمعالجة الواقع، وضمان حماية المصلحة العامة، بدلاً من ترك النصوص جامدة بلا تطبيق، ما يهدد فعالية الرقابة البرلمانية ويقوض الالتزام بالقوانين.

الخاتمة

يمثل البرلمان العراقي العمود الفقري للممارسة الديمقراطية، وأداة رئيسية لضمان الرقابة على الحكومة وحماية الصالح العام. بعد عام 2005، أقر الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 صلاحيات واسعة للبرلمان في الفصل

بين السلطات (المواد 61، 62، 64)، وفي ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، إلا أن التطبيق العملي أظهر قصوراً كبيراً. فقد أثرت الأغلبية البرلمانية، وعدم استقلالية بعض المؤسسات، وغياب آليات واضحة للرقابة، على قدرة البرلمان على متابعة تنفيذ القوانين ومحاسبة المسؤولين عن التجاوزات الإدارية والمالية. هذا الواقع يفرض إعادة النظر في الإطار التشريعي والتنفيذي المرتبط بالرقابة البرلمانية، بما يضمن ليس فقط تفعيل النصوص الدستورية، بل أيضاً توفير أدوات عملية تجعل البرلمان قادراً على ممارسة صلاحياته بفعالية، وحماية حقوق المواطنين، والحفاظ على توازن السلطات في الدولة. تعزيز الرقابة البرلمانية هو ركيزة أساسية لترسيخ الديمقراطية وتحقيق الشفافية، ومنع أي استغلال للسلطة التنفيذية دون مساءلة حقيقية.

اولا/ النتائج

1. ضعف أدوات الرقابة البرلمانية انعكس على توازن السلطات، إذ تمكنت السلطة التنفيذية من ممارسة صلاحياتها دون مساءلة فعّالة، مما أثر على حماية الصالح العام وحقوق المواطنين.
2. غياب تشريعات واضحة وداعمة للرقابة، بما فيها إنشاء لجان تحقيق برلمانية مستقلة وصلاحيات متابعة دقيقة، أدى إلى ضعف الأداء الرقابي وتقليل فاعلية البرلمان في مراقبة الحكومة.
3. تأثير الأغلبية البرلمانية على المعارضة وامتناع بعض الإدارات التنفيذية عن التعاون حال دون ممارسة البرلمان لدوره الرقابي، ما أدى إلى خلل في الفصل بين السلطات وغياب آليات مساءلة مسؤولة.

ثانيا/ التوصيات

1. يوصى بإعادة صياغة المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لتحديد عدد أقل للنواب المطلوبين لتقديم طلب الاستجواب وإلغاء أي شروط تعرقل مباشرة البرلمان أداء دوره الرقابي. يمكن اقتراح نص مثل:
"يقدم طلب الاستجواب كتابةً من خمسة أعضاء على الأقل من أعضاء مجلس النواب، ويُعرض على الجلسة خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه، ولا يجوز وقف إجراءات الاستجواب إلا بقرار من المجلس بأغلبية بسيطة من الأعضاء الحاضرين."
2. يوصى بإضافة فقرة صريحة في المادة 93 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تمنح المحكمة الاتحادية العليا سلطة الرقابة التفسيرية الملزمة على الإجراءات الرقابية البرلمانية، نصها المقترح:
"وتختص المحكمة الاتحادية العليا أيضاً بالفصل في مدى دستورية الإجراءات الرقابية الصادرة عن مجلس النواب، بما في ذلك الاستجواب، ضمناً لعدم تعارضها مع أحكام الدستور، وتكون تفسيراتها ملزمة لكافة السلطات."
3. يوصى بإضافة مادة جديدة في النظام الداخلي تنص على إنشاء وحدة بحث قانوني ورقابي متخصصة داخل البرلمان، مع صلاحيات واضحة لتزويد اللجان والنواب بالمعلومات والاستشارات اللازمة، نصها المقترح:

"تنشأ داخل مجلس النواب وحدة بحث واستشارة قانونية ورقابية مستقلة، تُزود اللجان والأعضاء بالبيانات، التحليلات، التطبيقات المقارنة، والآليات القانونية اللازمة لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، ويُحدد قدمهم وكفاءاتهم بقرار من مجلس النواب."

المصادر

1. أحمد، وسيم حسام الدين. (2008). الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة). منشورات الحلبي الحقوقية.
2. تركاوي، محمد سامر. (2017). دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (ط1). منشورات الحلبي الحقوقية.
3. جمال الدين، قيس. (2004). الرقابة على دستورية القوانين. مجلة قضايا سياسية، (5-6).
4. حجابي، ميادة عبد الكاظم. (2007). نظام الحكم والدولة الاتحادية في الدستور العراقي الدائم. مجلة القانون، (49).
5. حلوة، ماجد راغب. (بدون تاريخ). دراسة معمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية. دار المطبوعات الجامعية.
6. حياوي، نبيل عبد الرحمن. (2007). اللامركزية والفدرالية. المكتبة القانونية.
7. خالد، حميد حنون. (2010). الأنظمة السياسية (ط3). المكتبة القانونية.
8. خطيب، نعمان أحمد. (2009). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
9. دروع، خالد خلف. (2016). أثر النظام الحزبي على الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة. مجلة الدراسات (علوم الشريعة والقانون)، (1)43.
10. دستور جمهورية العراق. (2005).
11. رسن، قاسم هيال. (2013). ملاحظات على دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (ط2). مكتبة دار السلام القانونية.
12. زهاوي، سيروان. (2015). النظام البرلماني (دراسة مقارنة). منشورات زين الحقوقية.
13. سليمان، عصام. (2010). الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (ط1). منشورات الحلبي الحقوقية.
14. صالح، نغم محمد. (2008). التعددية الحزبية في العراق ومتطلبات نجاحها. مجلة العلوم السياسية، (35).
15. شبر، رافع خضر. (2012). فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق. مكتبة السنهوري.
16. طائي، حيدر أدهم. (2006). شكل النظام السياسي في العراق (دراسة في دستور 2005). مجلة المستقبل العراقي، (7).
17. عبد النبي، سعيد رشيد. (2009). الإدراك السياسي للإصلاح الإداري في العراق. مجلة العلوم السياسية، (32).
18. عثمان، حسين عثمان محمد. (2010). النظم السياسية. منشورات الحلبي الحقوقية.
19. عكيلي، رحيم حسن. (بدون تاريخ). لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية. مجلة التشريع والقضاء. تم الاسترجاع في 27 أبريل، 2026، من <http://www.tqmag.net5>
20. عمران، فارس. (2008). التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية. المركز القومي للإصدارات القانونية.
21. عمران، عمر جمعة. (2011). إشكالية البنية السياسية للنظم الجمهورية في المنطقة العربية [أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد].
22. عنيكي، طه حميد، وآخرون. (2011). أداء البرلمان العراقي: رؤية تقويمية (التقرير الاستراتيجي العراقي). مركز حمورابي.
23. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. (2004).
24. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9). (2020).
25. قانون الجنسية العراقي رقم (26). (2006).
26. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30). (2005).
27. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13). (2018).

28. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30). (2011).
29. قيسي، حنان محمد. (2012). ثنائية المجلس التشريعي في العراق: دراسة في مجلس الاتحاد. بيت الحكمة.
30. محكمة الاتحادية العليا. (2012). القرار رقم 35/اتحادية/2012. قرارات المحكمة الاتحادية. مكتبة مجلس النواب العراقي.
31. محكمة الاتحادية العليا. (2013). القرار رقم 78/اتحادية/2013. قرارات المحكمة الاتحادية. مكتبة مجلس النواب العراقي.
32. محكمة الاتحادية العليا. (2015). القرار رقم 114/اتحادية/2015. قرارات المحكمة الاتحادية. مكتبة مجلس النواب العراقي.
33. محكمة الاتحادية العليا. (بدون تاريخ). الصفحة الرئيسية. تم الاسترجاع في 27 أبريل، 2026، من <http://www.iraqfs.iq>
34. محنة، حسن ناصر طاهر. (2008). الرقابة الدستورية على القوانين (العراق نموذجاً) [أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك].