

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

م.حسن علي عبد الحسين البديري
مجلس النواب العراقي - مكتب النجف الأشرف

المقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين وأفضل الصلاة وأتم التسليم على خاتم النبيين المبعوث رحمة للعالمين محمد المصطفى الأمين وعلى أهل بيته الطيبين الطاهرين وأصحابه المنتجبين. وبعد فإن النظام الديمقراطي البرلماني أو الرئاسي أو المختلط ، إنما يقوم على قواعد أساسية لعل من أهمها مبدأ الفصل بين السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ويكون هذا الفصل مرنا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، على أن يتزامن هذا الفصل المرن مع علاقات للرقابة والتعاون والتكامل بين السلطتين . إن من أهم معالم العلاقة بين السلطتين يتمثل بممارسة السلطة التشريعية للدور الرقابي على أعمال الحكومة وجهازها الإداري (السلطة التنفيذية) مع ملاحظة أن السلطة التشريعية تختص باختصاصين أساسيين هما التشريع والرقابة ، وفي بحثنا هذا حاولنا إظهار هذا الدور الرقابي للسلطة التشريعية (البرلمان) على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة وجهازها الإداري) .

المبحث الأول : الرقابة البرلمانية (مفهومها وأطرافها وأهدافها).

- ❖ المطلب الأول : مفهوم الرقابة البرلمانية .
- ❖ المطلب الثاني : أطراف الرقابة البرلمانية .
- ❖ المطلب الثالث : أهداف الرقابة البرلمانية .

المبحث الثاني : أدوات الرقابة البرلمانية :

- ❖ المطلب الأول : السؤال .
- ❖ المطلب الثاني : الاستضافة .
- ❖ المطلب الثالث : الاستجواب .
- ❖ المطلب الرابع : لجان التحقيق البرلمانية .
- ❖ المطلب الخامس : واقع الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي .
- ❖ الاستنتاجات والتوصيات والخاتمة .

لقد تم الاستعانة بالكثير من المصادر النظرية في مجال الرقابة البرلمانية ، إضافة إلى تركيز الضوء على النصوص الدستورية المتعلقة بالدور الرقابي للبرلمان العراقي الواردة في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ إضافة إلى النصوص التنظيمية الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر لسنة ٢٠٠٦ .

المبحث الأول

الرقابة البرلمانية (مفهومها وأطرافها وأهدافها)

يتضمن هذا المبحث ثلاثة مطالب نناقش في أولها ماهية الرقابة البرلمانية وفي الثاني نناقش أطراف هذه الرقابة وفي المطلب الثالث نناقش أهداف الرقابة البرلمانية .

المطلب الأول : مفهوم الرقابة البرلمانية :

يقصد بالرقابة في النظام السياسي (بشكل عام مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة (بالمعنى الواسع) بقصد احترام القانون من جانب المنظمات الخاضعة للرقابة ، أو بقصد حماية الصالح العام في هذا المجال . إن للرقابة في النظام السياسي صور متعددة منها ما يلي :

أ - الرقابة الإدارية :

صورة من صور الرقابة تمارسها هيئات إدارية رقابية من داخل المؤسسة (الرقابة الداخلية) أو جهات رقابية خارجية عن الإدارة كما هو الحال بالنسبة للنيابة الإدارية في جمهورية مصر والجهاز المركزي للرقابة والتفتيش في سوريا وهيئة النزاهة في العراق وترمي الإدارة لمباشرتها لهذا 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 وهو الغاية الأساسية للنشاط الإداري .

ب - الرقابة القضائية :

هذا النوع من رقابة الأجهزة القضائية المختصة وحسب القوانين السارية تتمثل في بحث مشروعية أعمال الإدارة وتصرفاتها لمعرفة مدى اتفاقها مع مبدأ الشرعية ، ويتم ممارسة وطبيعة النظام القضائي للدولة ، ويتدخل القضاء في أعمال الإدارة عادة بناء على دعوى تقام أمامه من قبل أطراف تطعن بمشروعية التصرفات القانونية للإدارة ولا يشمل ذلك القرارات الإدارية فقط بل تمتد إلى جميع الأعمال القانونية للإدارة كالعقود العامة ويمكن أن يمتد الطعن حتى الأعمال المادية للإدارة .

ج - الرقابة البرلمانية :

من المسلم به أن الفقه الدستوري لم يهتم كثيراً بوضع تعريف للرقابة البرلمانية على الرغم من أنها تعد وظيفة من أقدم الوظائف البرلمانية في

العالم ، الأمر الذي انعكس على قلة هذا التعاريف التي وضعها باحثي الفقه الدستوري فكان أولهم الباحث بيير حيث أشار إلى أنها واحدة من أقدم وظائف البرلمانات ، هي تهدف إلى وضع القيود أمام السلطة التنفيذية ، وثانيهما هاريس الذي أشار إلى أنها عملية فحص القوانين بعد تشريعها لبيان مدى تطبيقها ، وهل حققت النتائج المرجوة منها ، وما هي الإجراءات الكفيلة بتصحيح الأخطاء(١) .

أما الدكتور فارس عمران فقد عرفها بأنها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لإعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ، وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته (٢).ومن التعريفات السابقة تتضح عدة عناصر أهمها :

أ- إن الرقابة البرلمانية شكل من أشكال الرقابة السياسية لكنها ليست الشكل الوحيد إذ أن رئيس الجمهورية وخصوصاً في النظام الرئاسي يشاركها في مهمتها من خلال تعيين كبار الموظفين وتخصيص الاعتماد المالي أو الاعتراض التوقيفي على إصدار القوانين من الهيئة التشريعية .

ب - بشكل عام إلى الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ومساءلة المسؤول سياسياً أو أن الرقابة البرلمانية محصورة بأعضاء السلطة التشريعية ، ويمارسون هذه السلطة بشكل فردي أو جماعي تبعاً لاعتبارات سياسية .

ج - إن هذه الرقابة موجودة في النظام البرلماني بصورة أكثر وضوحاً من النظام الرئاسي عن طريق توفير النظام البرلماني لهذه الرقابة أدوات تساعد على القيام بعملها مثل (السؤال ، الاستضاعة لجان التحقيق ، الاستجواب) والمسؤولية السياسية الفردية والتضامنية للوزراء على عكس النظام الرئاسي الذي لا يعرف سوى وسيلة تقصي الحقائق التي تلعب دوراً كبيراً في تعميق الرقابة البرلمانية في هذا النظام .

د - تهدف الرقابة البرلمانية بشكل عام إلى الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ومساءلة المسؤول سياسياً وجنائياً هذا بالإضافة إلى كشف الأخطاء .

هـ - أهم النتائج التي تسعى الرقابة البرلمانية إلى تحقيقها هي محاربة البيروقراطية وإقامة نوع من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أجل إرساء الديمقراطية وتعميقها في البلاد

المطلب الثاني : أطراف الرقابة البرلمانية :

سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين هما الطرف الذي يباشر الرقابة ، والطرف الذي يخضع للرقابة .

أولاً - الطرف الذي يباشر الرقابة :

من المسلّم به أن عضو البرلمان هو الذي يقوم بممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية وتؤثر طبيعة النظام السياسي ونظام الحكم القائم (البرلماني - الرئاسي) على الدور الرقابي الذي يلعبه عضو في العملية الرقابية .

فمن ناحية أولى هنالك طبيعة النظام السياسي القائم ، من حيث كونه ديمقراطياً أو شمولياً ففي النظام الديمقراطي يقوم المشرع بدوره الرقابي بحرية كاملة على الأقل من الناحية النظرية حيث يدخل في شبكة من العلاقات السياسية المتشعبة تحدد له سلوكياته فمثلاً عضو البرلمان من الحزب الحاكم ربما يثير إزعاج الحكومة إذا مارس دوراً رقابياً أكثر بكثير من عضو المعارضة خاصة في الأنظمة المعروفة تقليدياً بوجود درجة كبيرة من التماسك الحزبي داخل برلماناتها كالنظام البريطاني الذي يجعل الحكومة تهتم كثيراً بتلافي تضخم الانتقادات من داخلها في البرلمان ، أي أن هناك علاقة متماسكة بين العضو وحزبه في بريطانيا فلا يصوت العضو ضد حزبه فيكون بمثابة انتحار سياسي ولا الحكومة يسمح لها بتصرفات بعيدة كل البعد عن أعضائها بمجلس العموم لكن هذا الكلام لا ينفي إطلاقاً دور المعارضة في ممارسة رقابتها في هذا الشأن وفي النظام الشمولي يسعى عضو البرلمان لممارسة دوره الرقابي في ظل الوضع العام القائم على واحدية التنظيم السياسي حيث يسود الحزب الواحد أو الحزب المهيمن وتعد قيم المساواة قيم بالية وحرية التعبير

والرأي واستقلال السلطة القضائية مما ينعكس سلباً على الرقابة البرلمانية التي تخضع لما يقننه الحزب المهيمن على السلطة بل أن أعضاء تملك السلطة جميعهم أو غالبيتهم من المنتمين إلى هذا الحزب الأمر الذي يقوض الوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية .

ثانياً - الطرف الذي يخضع للرقابة :

من المسلم به إن الرقابة ليست مقصورة فقط على أعمال السلطة التنفيذية وإنما تمتد أيضاً إلى مراقبة أعضائها ولا تقتصر المسؤولية على ما يصدر عن الوزير في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية وأعمال الخاضعين له وإنما تشمل حياته الشخصية أيضاً كما لا تقتصر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية على ما تتخذه هذه الأخيرة بصفقتها الحكومية وإنما تمتد شاملة لما تصدره بطبيعتها الإدارية وهذا مفاده إن أعمال الحكومة أو أعمال السيادة تخضع لها تماماً خضوع الأعمال الإدارية وذهب رأي يقول انه لا يجوز لأعضاء البرلمان أن تمتد رقابتهم على السياسة الخارجية للدولة معتبراً أنها تعكس علاقة الدولة بالدول الأخرى وهي بذلك تعد مثلاً لأعمال السيادة .

إن هذا الرأي لا يمكن قبوله لأنه من جهة يخالف ما استقرت عليه التقاليد البرلمانية خاصة في فرنسا إذ كانت السياسة الخارجية للحكومة مجالاً خصباً لممارسة هذه الرقابة ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر السؤال الذي وجه إلى وزير الشؤون الخارجية بشأن أسباب اعتراف الحكومة الفرنسية بجمهورية انجولا وذلك الذي تعلق بعدم تصديق الحكومة ذاتها على المعاهدة المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن أضرار السفن النووية (٣).

ومما تجدر الإشارة إليه إن الطرف الخاضع للرقابة يختلف بالنسبة لأنظمة الحكم ففي النظام البرلماني يكون رئيس الحكومة والوزراء ورؤساء الهيئات الحكومية غير المرتبطة بوزارة هم الطرف الذي

يخضع للرقابة البرلمانية أما في ظل النظام الرئاسي فإن رئيس الدولة هو الطرف الذي يخضع للرقابة البرلمانية .

المطلب الثالث - أهداف الرقابة البرلمانية :

إن أهداف الرقابة البرلمانية تتسم بالتكامل أحياناً والتضارب أحياناً أخرى ، ويرجع ذلك على تعدد القائمين بالرقابة، وتباين أهدافهم وانتماؤاتهم السياسية. وفي هذا الشأن يشار إلى رغبة أعضاء البرلمان في إعمال الدستور وتقنية القوانين لمسايرة التطور ، هي أهداف تسيير جنباً إلى جنب مع هدف مراقبة الإنفاق وهدف مواجهة البيروقراطية . وعلى العكس من ذلك ، تتعارض هذه الأهداف مع أية مطامح شخصية يبتغيها عضو البرلمان من عضويته داخل الهيئة التشريعية . إن المسلم به اختلاف طبيعة أهداف الرقابة البرلمانية ، وفقاً لطبيعة النظام السياسي (ديمقراطياً ، شمولياً) . وفي هذا الصدد ، يشار إلى أن في النظم الديمقراطية يميل القائمون بالرقابة البرلمانية (حال وجودها) إلى تحقيق أهداف شخصية ، مقارنة بأية أهداف أخرى .

على ضوء ذلك يمكننا تقسيم أهداف الرقابة البرلمانية إلى أغراض تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وإغراض تهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة للطرف القائم بالرقابة ، وهذا ما سنبينه في الفرعين التاليين :

أولاً - أهداف من أجل المصلحة العامة : تتمثل الأهداف التي تحقق المصلحة العامة بما يلي :-

أ - أهداف ترتبط بأعمال الدستور والقانون وتنقيح التشريعات :

يسعى الطرف القائم بالرقابة إلى التأكيد على أعمال الدستور والقوانين في الدولة ، بغرض تحقيق الصالح العام ، أو إثبات عجز التشريع والمطالبة بإصلاح الخلل عن طريق تعديل الدستور أو المطالبة بتشريع جديد .

ب - مواجهة البيروقراطية :

تستهدف الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، مواجهة البيروقراطية والإدارة الخاضعة للسلطة التنفيذية وتتبع أهمية هذا الهدف في الرغبة من منع انتهاكات الإدارة للسياسات المقررة وعدم الوقوف موقفاً تجاه المظالم التي يتوفر لها المواطنون على يد الإدارة.

ج - مراقبة الإنفاق :

يتمثل المحور العام للرقابة البرلمانية على الأنفاق في الرقابة على الموازنة العامة للدولة التي تتضمن الإيرادات والنفقات لمدة عام ، وكذلك الرقابة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، التي تستهدف بتحقيق معدلات نمو خلال فترات زمنية طويلة.

كما تهدف الرقابة البرلمانية على الأنفاق ، والتي تتم من خلال الأجهزة المحاسبية التابعة للبرلمان تهدف للمتابعة الدؤوبة لما تم انجازه من خطط التنمية الاقتصادية في ضوء المستهدف ، وعلى الرغم من أن كافة هذه الأمور تدخلها البرلمانات في صورة قوانين وليس في صورة رقابة برلمانية ، إلا أن دور البرلمان هو الرقابة المستمرة عليها.

إضافة إلى ذلك ، تستهدف المحاسبة البرلمانية المالية ، اعتماد المعونات الأجنبية أو القروض للدول الأخرى ، أو تلقي المعونات أو القروض ، ومراجعة شروط المنح أو القروض.

د - الرقابة على السياستين الخارجية والدفاعية :

تهدف الرقابة البرلمانية أحيانا الوقوف على كل ما يمس كافة نواحي الأمن القومي للدولة وعلى رأس ذلك السياستين الخارجية والدفاعية . فبالنسبة للسياسة الخارجية ، تقوم البرلمانات بالرقابة على كافة الأمور الاقتصادية والخارجية وعلى رأسها توجيه واستقبال القروض والمعونات ، وكذلك وضع كل من الاستثمارات العاملة في الداخل أو الموجهة إلى الخارج ، والعمالة الأجنبية في الداخل والوطنية في الخارج ، ومما لا شك فيه ، أن تدخل البرلمانات في هذه الأمور يعني تدخلها في صنع السياسة الخارجية للدولة ، لذلك يلاحظ وجود درجات كبيرة من التفاوت بين النظم السياسية في هذه القضايا ، التي تتم جميعها في إطار

العلاقة بين السلطتين التنفيذية بغية عدم الانفراد بصنع السياسة الخارجية ، أما بالنسبة إلى الرقابة البرلمانية على السياسة الخارجية في الدول النامية ، فهي تهدف للحفاظ على السيادة الوطنية بما يتضمن محاولة تعبئة الرأي العام في مواجهة ما قد تتخذه السلطة التنفيذية من قرارات ، تهدف إلى الانغماس في الاقتصاد العالمي ، وفق الشروط المجحفة التي تقع على عاتق كافة الدول النامية في هذا الإطار .

أما بالنسبة للسياسة الدفاعية ، فهي تهدف إلى الرقابة على الجيش ، وذلك ليس فقط من خلال التحكم في قرارات الحرب ، بل وأيضا في الموازنة العسكرية للدولة ، والتي من خلالها يتم التحكم المباشر في كافة الشؤون الدفاعية الخاصة بالتصنيع والتدريب العسكري ، وتجارة السلاح لا شك فيه إن كافة هذه الأمور في دول الديمقراطيات الغربية (حيث تنفرد درجة السرية نسبيا على مقدرات المؤسسة العسكرية) تناقش من خلال طرح الحكومة للموازنة العامة ، واستدعاء البرلمان للقائمين على الجيش ، للاستماع لأرائهم .

اما في الدول النامية ، فعادة لا تناقش البرلمانات الأمور المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، اللهم إلا في الحالات النادرة وربما داخل لجان البرلمان ، حيث تعتبر النظم السياسية في الدول النامية كافة هذه الأمور من قبيل الأسرار ، ومن ثم يلجأ بعضهم للحصول على تفويضات من البرلمان لحسم كافة القضايا العسكرية دون المرور على البرلمان ثانية .
ثانيا - أهداف لتحقيق المصلحة الخاصة للجهة التي تمارس الرقابة :
تتمثل هذه الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية بما يلي :

أ - تحقيق بعض المصالح أو الأهداف الحزبية :

يهدف القائمون بالرقابة في كثير من الأحيان إلى تحقيق مصالح أو أهداف حزبية ، ويحدث ذلك في ظل النظم السياسية التي تعتبر الأحزاب السياسية ذات مكانة وتأثير في المجتمع. ومما لا شك إن هناك أهدافا حزبية رئيسية يسعى القائمون بالرقابة البرلمانية إلى تحقيقها كلها أو بعضها خلال ممارسة دورهم الرقابي ، وهذه الأهداف كما يلي :-

١- دعم أو تنفيذ أيديولوجية محددة ، ومعلنه في البرنامج السياسي الذي رشح على أساسه العضو القائم بالرقابة ، وان تناقض ذلك مع رغبات العضو الشخصية. وفي هذا الشأن، يقول تشرشل ، إن عضو البرلمان في النظام البرلماني يجب أن يصوت لحزبه ، ولا يبالي بآرائه الشخصية أو بمطالب أبناء دائرته خشية أن يؤدي ذلك للمخاطرة بمستقبله في الانتخابات القادمة على انه قد يحدث في بعض الحالات أن يلوح العضو القائم بالرقابة بالتحالف مع الخصوم والتصويت إلى جانب الحزب المنافس، على أن هذا الأمر رغم إمكانية حدوثه يبقى بعيد الاحتمال خاصة إذا كان العضو من أعضاء الحزب الحاكم.

٢- السعي لمنافسة الأحزاب السياسية الأخرى داخل البرلمان ، بغية كسب المزيد من الشعبية وأصوات الناخبين في الانتخابات اللاحقة ، وزيادة العضوية في الحزب المنتمي إليه ، ومما لا شك فيه ، إن هذا الدور يظل غائباً في بعض النظم التي لا تلعب الأحزاب فيها دوراً مؤثراً كالنظام السياسي الأمريكي . وذلك على العكس من النظام البرلماني ، وبعض النظم الرئاسية التي تلعب فيها الأحزاب السياسية أدواراً بارزة في المجتمع .

٣- رغبة القائم بالرقابة البرلمانية في تحقيق بطولة أو مكانة مرموقة في مجال محدد من المجالات داخل البرلمان ، بما يمكنه من أن يصبح قائداً حزبياً كبيراً ، في الانتخابات الداخلية اللاحقة داخل الحزب ويحدث ذلك من خلال استغلال العضو القائم بالرقابة لنشاطه الرقابي المتميز لتسديد ضربات قوية لمنافسيه بالحزب ، خاصة مع اتهامه لزملائه بالتقاعس عن مساندة مواقفه ، رغم توافقها مع أهداف ومبادئ الحزب في مواجهة الحزب المنافس بالبرلمان .

٤- سعي القائم بالرقابة البرلمانية من خلال دور رقابي مميز ، إلى تحقيق مصلحة آجلة تتمثل في دعم أحد الأحزاب السياسية له في الانتخابات اللاحقة وهو في هذا الشأن يفرق بين أمرين. الأمر الأول ، رغبة العضو القائم بالرقابة في استمرار ترشيح الحزب له في الانتخابات اللاحقة ، أما الأمر الثاني ، فيتمثل في رغبة عضو البرلمان

المستقل حزبيا ، في التقرب من أحد الأحزاب السياسية داخل أو خارج البرلمان ، من خلال نشاطه الرقابي ، بغية قبول ترشيحه على قوائم الحزب في الانتخابات اللاحقة ، أو دعم الحزب له أو عدم إحداث مواجهة خلال الحملة الانتخابية بينه وبين الحزب المعني.

ب - تحقيق بعض المصالح أو الأهداف الشخصية :

يرغب الكثيرون من أعضاء البرلمان من ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية ، في تحقيق مصالح أو أهداف شخصية وعلى النحو التالي :-

١- الاستعلام عن الامور التي يجهلوننها ، أو يشكون فيها بصفة شخصية ، والتي تستطيع الحكومة بما تملكه من معلومات أن تبلغ بها القائمين بالرقابة. ويقوم القائمون بالرقابة بطلب هذه المعلومات من خلال العديد من الوسائل أهمها (السؤال المطبوع) كما يحدث في بريطانيا التي يرى البعض انه على المدى البعيد فان الرقابة البرلمانية علو السلطة التنفيذية بها تهدف بالاساس إلى إعلام الناخبين والتأثير في الحكومة عبر كوادر وأعمال الفحص على الإدارة. إضافة إلى الاستجواب المكتوب كما هو الحال في ألمانيا ، والذي يكون مصدر الفائدة منه الحصول على كم من المعلومات وكافة هذه الامور تستخدم في النظم البرلمانية. من ناحية اخرى يتم جلب اكبر كم من المعلومات عبر الاستماع ، كما يحدث في الولايات المتحدة.

٢- قيام عضو البرلمان لكسب المزيد من الشعبية داخل الدائرة الانتخابية ، بالسعي الدؤوب من خلال عضويته ، لقضاء احتياجات أبناء الدائرة ، بما قد يفيد إذا ما رغب في تجديد ترشيحه لعضوية البرلمان ، وهذه الاحتياجات قد تكون عامة ، أو تخص فردا أو جماعة في الدائرة ، ويتم ذلك في كافة النظم الانتخابية المتعلقة بالانتخاب بالقائمة أو الانتخاب الفردي ، وإن كان يكثر استخدامها نسبيا في الاخيرة، حيث يظل ولاء العضو لأبناء الدائرة الانتخابية. فقد يقوم عضو البرلمان على سبيل المثال بتقديم طلبات برغبة أو بقرار يتعلق بأبناء الدائرة الانتخابية .

وقد يطلب عضو أو أكثر من أبناء دائرة انتخابية ، تشكيل لجنة تفصي حقائق للوقوف على أحداث فساد إداري أو مالي في منطقة أو ولاية أو مقاطعة ينتمون إليها.

٣- قيام بعض أعضاء البرلمان بممارسة دور رقابي على السلطة التنفيذية ، مقابل تلقيه خدمة مقابلة لذلك من قبل من يقدم من اجله الطلب الرقابي. ومما لا شك فيه إن هذا الاجراء لا يعد إجراء سويا من قبل عضو البرلمان. وهو على عكس ما يظن ، أمرا قد يحدث من قبل عضو البرلمان في الديمقراطيات العريقة ، بنفس درجة حدوثه في الديمقراطيات البازغة. ففي الولايات المتحدة يشير البعض إلى أن المهمة التمثيلية لعضو الكونغرس قد تتخطى الحدود القانونية ، وتأخذ شكل استغلال النفوذ ، ويظهر ذلك أحيانا في توجيه الاتهامات لأعضاء الكونغرس الذين يستخدمون مناصبهم التشريعية والرقابة لتحقيق مكاسب شخصية.

٤- قيام أعضاء البرلمان بنشاط رقابي سعيا للحصول على مكاسب من الحكومة مباشرة ، وتتم هذه العملية بنجاح عند امتلاك عضو البرلمان لمعلومات قيمة ، تهز الحكومة ككل أو احد وزرائها. وفي هذا الشأن قد تحدث بعض المساومات بين الحكومة والشخص أو الفئة السياسية التي ترغب بممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية ، فيتم سحب أدوات الرقابة البرلمانية كالسؤال أو الاستجواب مقابل أداء خدمة أو منفعة شخصية للعضو مقدم طلب الرقابة قد تتمثل في تسهيل عقد صفقات تجارية ، أو قرار إعفاءات جمركية وضريبية، أو ضمان ترشيح مقدم طلب الرقابة من قبل الحزب الحاكم ودعمه في الانتخابات التشريعية اللاحقة... الخ.

المبحث الثاني**أدوات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية**

لا تمثل هذه المظاهر سوى الجانب القانوني الذي تتطلبه الدراسة النظرية البعيدة تماما عما يجري على أرض الواقع العملي . وتعتبر المسؤولية الوزارية أخطر هذه الوسائل التي أعطاهها المشرع للبرلمان في مراقبته للسلطة التنفيذية ، ويستطيع من خلالها إسقاط الوزارة ، وبجانبها بعض الوسائل الأخرى التي تقل عنها خطورة مثل حق السؤال، حق الاستجواب.

ونعرض لهذه الوسائل في أربعة مطالب وكما يلي :-

المطلب الأول - السؤال :

ويقصد به الاستيضاح من احد الوزراء عن أمر غامض من امور وزارته ، أو أمر مجهول بالنسبة لهذا الوزير ، أو بهدف الوقوف على حقيقة أمر من الامور التي تتعلق بأعمال وزارته ، أو توجيه نظر الحكومة إلى أمر من الامور أو إلى مخالفات معينه لاستدراكها. إن الغرض من السؤال هو مجرد استعلام عن أمر لمعرفة الحقيقة بوجهه عضو من أعضاء البرلمان إلى الوزراء أو إلى الوزارة بأسرها سواء كان ذلك كتابة أو شفاهة ، ولا يحق لغير العضو الذي وجه السؤال ولغير الوزير الذي وجه إليه السؤال أن يشترك في المناقشة إلا في حالة توجيه السؤال إلى الوزارة جميعها ، فيجوز لرئيس الوزراء ولأي من الوزراء الاشتراك فيها. ومن حق العضو إذا لم يرد الوزير أو الوزارة على السؤال أو إذا لم يقتنع بالاجابة أن يطلب تحويل السؤال إلى استجواب. ويلاحظ أن العضو السائل هو الذي يملك وحده حق التعقيب على رد الوزير أو الوزارة ، ولا يستطيع أي عضو آخر أو المجلس ذاته أن يتدخل أو أن يتخذ قرارا في هذا الشأن ولا أن يتبنى هذا السؤال. كما لا يجوز للعضو أن يتقدم بسؤاله إلى أكثر من وزير طالما إن هذا السؤال عن موضوع واحد ، وعليه اختيار الوزير الذي يرجح أن يكون أكثر صلة بموضوع السؤال .

(إن حق عضو البرلمان في توجيه الأسئلة إلى أي مسؤول في الدولة بما في ذلك وزير العدل أو رئيس السلطة القضائية فإن تلك الأسئلة يجب أن تنصب على المسائل الإدارية التنفيذية وليس على الأحكام التي تصدرها المحاكم المختصة في القضايا المعروضة أمامها) (٤) .
وليس هناك ما يجبر الوزير أو الوزارة على الرد على السؤال ، إلا أن ذلك لا يحول دون حق موجه السؤال في تحويل السؤال إلى استجواب وإلا كان معنى ذلك اختلال حق دستوري لعضو البرلمان في رقابة السلطة التنفيذية .

إن جانب الفقه يرى أن الأسئلة التي يوجهها أعضاء المجلس إلى الحكومة يقصد منها الحصول على معلومات أو بيانات معينة لا يعرفها العضو ، كما يقصد بها استجلاء حقيقة غامضة أو استيضاح أمر غير واضح ، ولكنها لا يقصد بها رقابة من المجلس للحكومة ولا هي مؤدية بذاتها إلى مثل هذه الرقابة (٥) ودليلنا على ذلك أن العضو أو المجلس بأكمله لا يستطيع أن يتخذ قرارا في حالة عدم اقتناع العضو بالسائل برد الوزير أو الوزارة ، ولا يستطيع عضو آخر تبني هذا السؤال في حالة غياب أو وفاة العضو السائل . ليس هذا فقط ، بل إن المجالس كثيرا ما تسرف في استعمال حق السؤال الذي يعد الوسيلة الأكثر شيوعا من بين وسائل رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية ، ولا يقصد بها في كثير من الدول حديثة العهد بالديمقراطية سوى مغازلة النائب لناخبيه . وقد عرض على مجلس الشعب المصري (١٧٥) سؤالا في دور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي السابع (٦) ، وعدد (٢٣٦) سؤالا في دور الانعقاد العادي الرابع من ذات الفصل التشريعي (٧) . ويمكن مقارنة هذه الأعداد بأعداد وسائل الرقابة الأخرى الأكثر فاعلية إذ أن تلك الوسائل الأخرى كالأستجواب وان كانت قليلة العدد إلا أن تأثيرها الرقابي أشد وقعا وأكثر فاعلية في ممارسة البرلمان لدوره الرقابي .

السؤال في الدستور والقانون العراقي :

لقد نصت المادة (٦١ - سابعاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على إن لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ،

أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن أسئلة الأعضاء وللوسائل وحده حق التعقيب على الاجابة .
كما أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر في عام ٢٠٠٦ تضمن العديد من المواد والفقرات المتعلقة بوسيلة (السؤال) باعتباره أحد الوسائل التي يعتمدها المجلس في ممارسته لدوره الرقابي ومن ذلك ما يلي :-

١- نصت المادة (٥٠) من النظام على إن لكل عضو أن يوجه إلى رئيس الجمهورية (أو أعضاء مجلس الرئاسة) أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو ، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه ، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الامور .
٢- المادة (٥١) نصت على أن تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الاجابة عنه شفاها في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة وذلك بعد اسبوعين من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني ، ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من اسبوعين .

٣- المادة (٥٣) حددت عدم جواز مايلي :-
أ- توجيه أسئلة مرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس .
ب- أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة .
٤- المادة (٥٤) أجازت للعضو أن يسحب سؤاله في أي وقت ، كما أن السؤال يسقط بسقوط صفة مقدمه (أي إن مقدم السؤال لم يعد عضوا في المجلس) أو سقوط صفة من تم توجيه السؤال إليه. ويعرف المشرع المصري إلى جانب حق السؤال حقا لا يقصد من ورائه استفسار عضو البرلمان عن أمر يجهله ، وإنما يقصد به إحاطة الحكومة بأمر قد تجهله ، ويريد أن يستحثها عليه هو طلب الإحاطة ، ويقدم كتابة لا شفاهة إلى

وزير واحد من جانب عضو واحد في أمر من الامور العامة ورئيس المجلس هو الذي يقدر ما إذا كان الأمر الذي يثيره طلب الاحاطة من الامور العامة أم من الشخصية الخاصة. فإذا استوفي طلب الاحاطة ما تقرره اللائحة من إجراءات إدراج بجدول الأعمال إذا لم يكن مرتبطاً بموضوعات محالة إلى لجان المجلس وكانت الوزارة قد انتهت من عرض برنامجها.

ويدلي العضو مقدم الطلب ببيان حول طلبه يشرح فيه وجهة نظره في الجلسة المحددة ، ليرد عليه الوزير المختص ، ولا يجوز للعضو أو غيره من الأعضاء التعقيب على إجابة الوزير ، وان كان له إحالة طلب الاحاطة مع الاجابة إلى اللجنة المختصة لبحث وتقديم تقرير عاجل عنه ، أو أن يتقدم بسؤال حول الموضوع . ويجوز لرئيس المجلس أن يسمح بإجراء مناقشة عامة حول موضوع طلب الاحاطة بشرط موافقة المجلس على ذلك.

كما نصت المادة (٢١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادر سنة ١٩٧٩ على انه لكل عضو أن يقدم اقتراحاً برغبة يتعلق بمصلحة عامة ليبيدها المجلس للحكومة أو أن يقدم اقتراحاً بقرار يرغب في أن يصدره المجلس.

ولا يقصد بهذا الاقتراح مساءلة أي عضو من أعضاء الحكومة ، إنما هو مجرد حث الحكومة على التدخل لاتخاذ إجراء يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ، أما في صورة اقتراح برغبة يتقدم بها العضو للبرلمان لينقلها بدوره إلى الحكومة ، أو في صورة اقتراح بقرار يرغب العضو في أن يصدره المجلس في نطاق اختصاصه ويسقط الاقتراح بزوال عضوية مقدم الاقتراح ، أو إذا لم تقدم اللجنة تقريرها بشأنه حتى بداية دورة الانعقاد التالي أو بنهاية الفصل التشريعي .

اما دستور جمهورية العراق (المادة ٦١ - سابعا - ب) فقد أعطى الحق لخمسة وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المعنيين موعداً

للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته ، وعالج النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ذلك فقد أجاز في المادة (٥٥) لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح 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 .

إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يتطرق إلى إمكانية قيام أعضاء المجلس بتقديم الاقتراحات ونحن نرى أن ذلك لا يمنع الأعضاء من تقديم المقترحات الهادفة إلى تحقيق المصلحة العامة وإن يتم مناقشة المقترح والتصويت عليه ليتم رفعه إلى الحكومة إذا وافق عليه المجلس ولو بالأغلبية البسيطة .

المطلب الثاني - الاستضافة :

أولاً - إن من حق مجلس النواب طلب استضافة رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء للمناقشة والاستيضاح عن سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ، وقد تم بيان ذلك في المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ والتي نصت على ما يلي :-

(يجوز لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح 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) .
ومن النص أعلاه نجد أن شروط الاستضافة أمام مجلس النواب بكامل هيئته هي التالي :-

- ١- أن يُقدم طلب الاستضافة من خمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب (على الأقل) .
- ٢- أن يتضمن الطلب تحديد الموضوع المراد طرحه للمناقشة وما إذا كان الموضوع يخص مجلس الوزراء ككل أو سياسة وأداء إحدى الوزارات .

٣- يُقدم الطلب إلى رئيس مجلس النواب ليقوم بدوره بإعلام رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني ليحدد موعداً مناسباً للحضور (الاستضافة) ومناقشة الموضوع المراد مناقشته معه من قبل مجلس النواب .

٤- لم يحدد النص من يحق له المناقشة مع رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني وإنما يمكن لجميع الأعضاء الاشتراك في المناقشة .

ثانياً - إن من حق أي لجنة من اللجان الدائمة في مجلس النواب العراقي وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة أي وزير أو من هو بدرجة وزير للاستيضاح (الاستضافة) مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ، وذلك حسب نص المادة (٧٧ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ ، كما يحق لكل لجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة مدنيين وعسكريين (أي استضافة أي منهم) للاستيضاح وطلب المعلومات مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بذلك حسب المادة (٧٧ ثانياً) من النظام الداخلي لسنة ٢٠٠٦ ، وعلى ضوء ما ورد أعلاه نبين في أدناه شروط وإجراءات الاستضافة في لجان المجلس :-

١- إن استضافة رئيس مجلس الوزراء تتم فقط أمام الهيئة الكاملة لمجلس النواب وليس أمام أي لجنة من اللجان كما يمكن استضافة أي وزير أمام الهيئة الكاملة لمجلس النواب .

٢- يمكن استضافة الوزير أو من هم بدرجة وزير ووكلاء الوزير وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من كبار موظفي الدولة المدنيين أو العسكريين .

٣- الهدف من الاستضافات المذكورة في (١ ، ٢) هو للاستيضاح من المسؤول الذي تتم استضافته أمام أي لجنة من لجان المجلس عن نشاط الوزارة أو الإدارة المدنية أو العسكرية التي يمثلها والحصول منه على المعلومات المطلوبة .

٤- لا يترتب على الاستضافة سواء أمام مجلس النواب بكامل هيئته (المادة ٥٥ من النظام الداخلي) أو أمام أي لجنة من لجان المجلس (المادة ٧٧ أولاً وثانياً من النظام الداخلي) أي إجراءات لاحقة ، وإنما يمكن أن تمر الاستضافة مرور الكرام أو أن تكون مقدمة لإجراء رقابي لاحق كالسؤال أو الاستجواب .

٥- يمكن أن تتم الاستضافة بطلب من المسؤول التنفيذي نفسه كما في حالة طلب رئيس مجلس الوزراء أو أي وزير من وزرائه الحضور أمام المجلس لطرح امور تتعلق بنشاط مجلس الوزراء أو الوزارة المعنية أو لطرح موضوع محدد يحتاج فيه المسؤول التنفيذي مساندة ودعم السلطة التشريعية (مجلس النواب) ، وهذا الأمر وإن لم يتم النص عليه في النظام الداخلي إلا أنه يعتبر من الأعراف السائدة في البرلمان العراقي .

المطلب الثالث - الاستجواب :

هو إتهام يوجهه أحد أعضاء المجلس النيابي لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء عن مأخذ في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه ، أو استفسار يحمل في طياته اتهاماً أو نقداً لتصرف من التصرفات العامة التي قامت بها السلطة التنفيذية .

إن الاستجواب يتميز عن السؤال بميزتين إضافيتين ، الأولى منها هي انه يقود إلى مناقشة عامة إذا وجد عدد من النواب أن جواب الحكومة ليس كافياً وان الموضوع يستحق المزيد من البحث والتدقيق ، والثانية انه قد يؤدي غالباً إلى معاقبة الحكومة عقاباً سياسياً إذا لم تفلح في جوابها على الاستجواب في إقناع المجلس بصواب سياستها ومشاريعها إذ يمكن عندئذ التصويت على سحب الثقة من الحكومة ككل أو من الوزير الذي يخص ذلك الاستجواب شؤون وزارته . لقد أحاطت الدساتير المختلفة هذه الوسيلة الرقابية بالعديد من الضوابط والقيود لما لها من نتائج خطيرة تتمثل في :

- أن يقدم الاستجواب مكتوباً . فلا يجوز تقديمه شفاهة أثناء الجلسة .

- أن يتضمن الاستجواب اتهاماً أو تقصيراً لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء في شأن يدخل في اختصاصه يمس الصالح العام .
 - أن لا يتضمن الاستجواب ما يخالف القواعد الدستورية أو القانون . فلا يجوز توجيه الاستجواب إلى الأعمال التي تتصل باختصاص وصلاحيات رئيس الدولة التي يباشرها منفرداً عن طريق القرارات والأوامر التي يصدرها دون تدخل من الحكومة ، فمثل هذه الأعمال يسأل عنها رئيس الدولة بصفة شخصية في النظم البرلمانية التي لا يجوز فيها مساءلته لأنه يسود ولا يحكم(٨).
 - أن لا يترتب على الاستجواب ضرراً بالمصلحة العامة. فقد يقتضي الصالح العام من وجهة نظر المجلس عدم التعرض لبعض المسائل عن طريق الاستجواب ، كأن يتضمن الاستجواب امورا تحقق المصالح الخاصة أو الشخصية للعضو مقدم الاستجواب(٩).
- فان استخدام عضو المجلس الاستجواب لتهديد أو ردع أو ابتزاز رئيس الوزراء أو الوزير المستجوب ، أو كأداة للضغط على الحكومة من اجل تحقيق اغراض شخصية ، جاز لرئيس المجلس أن يستبعد الاستجواب لعدم قيام شرط أو ضمانة المصلحة العامة . والمجلس وحده هو المختص بتقدير ما إذا كان الاستجواب يضر بالمصلحة العامة أو يحقق مصلحة شخصية فيستبعده ، أو انه من المصلحة العامة مناقشة الاستجواب .
- إن مسألة الاستجواب من المسائل التي أوردها دستور العراق والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي باعتبارها الأداة الرئيسية لممارسة المجلس لدوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية وكما يلي :
- أ - نصت المادة (٦١ - سابعا - ج) من الدستور على إن لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً ، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه . كما إن المادة (٦١ - ثامنا - هـ) نصت على إن لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً

للإجراءات المتعلقة بالوزراء ولللمجلس إعفاء أيًا منهم بالأغلبية المطلقة

ب - اما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ فقد ورد فيه نصوص مهمة تتعلق بالاستجواب منها المادة (٥٦) المتعلقة بالمادة الدستورية (٦١ - سابعا - ج) وكذلك المادة (٥٧) التي بينت إن لمجلس النواب الحق في مسائلة رئيس الجمهورية (أعضاء مجلس الرئاسة للدورة المنقضية في ٢٠١٠) . اما المادة (٥٨) من النظام الداخلي فقد بينت الاجراءات الواجب إتباعها لتقديم الاستجواب وكما يلي

١- أن يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس مجلس النواب موقعا من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوا على الأقل

٢- أن يتضمن الطلب بصفة عامة موضوع الاستجواب وبيانا للامور المستجوب عنها ، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب ، وما لدى مقدم الاستجواب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه .

٣- لا يجوز أن يتضمن الاستجواب امورا مخالفة للدستور أو للقانون أو عبارات غير لائقة ، كما لا يجوز تقديم استجواب في أمر لا يدخل في اختصاص الحكومة ولا في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك .

٤- أن لا يكون في تقديم الطلب تحقيق لمصالح خاصة أو شخصية للمستجوب .

٥- إن من حق مقدم الاستجواب سحب الاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه (المادة ٥٩ من النظام الداخلي) ، حيث يسقط بشكل تلقائي إذا زالت صفة مقدم الاستجواب أو صفة المقدم ضده الاستجواب ، فلو استقال العضو أو توفي أو أبطلت عضويته أو أسقطت ، وإذا توفي الوزير أو أُقيل أو

استقال سقط الاستجواب ، كما يسقط أيضا بانتهاء دور الانعقاد العادي الذي قدم فيه الاستجواب. إن مناقشة الاستجواب في المجلس قد تنتهي أما باقتناع المجلس بأجوبة المسؤول الذي تم استجوابه وعندها تعتبر المسألة منتهية ، وبخلاف ذلك يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة من المستجوب وفقا للإجراءات الواردة في النظام الداخلي (المادة ٦١ من النظام الداخلي) .

المطلب الرابع - التحقيق البرلماني :

قد يلجأ البرلمان إلى آلية التحقيق البرلماني باعتبارها وسيلة من وسائل الرقابة من خلال لجنة يتم تشكيلها لهذا الغرض ، أو عن طريق تكليف إحدى اللجان النوعية القائمة للوقوف على حقيقة معينة تتعلق بنشاط الحكومة ، أو لتقصي الحقيقة عن الأوضاع الاقتصادية أو المالية أو الإدارية العامة للجهة التي تم تشكيل اللجنة من اجلها ، أو لمعرفة مدى الالتزام بسيادة القانون أو الخطة أو الموازنة العامة ، خاصة إذا ما تشكلت فيما تقدمه الحكومة من معلومات وبيانات .

وقد عرف التحقيق البرلماني مع نهاية القرن السابع عشر في إنجلترا ، وفي دستور ١٨٧٥ في فرنسا عن طريق اللجان الدائمة التي كانت تقوم على تحضير الأعمال التشريعية ثم راحت تمتد اختصاصها ليشمل الرقابة على أعمال الإدارة والحكومة . ثم انتشر هذا الاتجاه ليصبح اتجاها أصيلا يقرر اختصاص المجالس النيابية في تكوين لجان التحقيق اختصاصا أصيلا حتى في الأنظمة الرئاسية التي تنكر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مثل الدستور الأمريكي الذي لا يعطي للكونغرس حق السؤال أو الاستجواب أو مناقشة الوزراء بينما يعترف له بحق التحقيق(١٠) .

ولا تختص لجنة التحقيق باتجاه قرار فيما تصل إليه اللجنة من حقائق ، بل يقتصر عملها على إعداد تقرير بنتيجة عملها ترفعه إلى المجلس

صاحب الاختصاص في اتخاذ ما يراه من إجراءات قد تصل إلى حد طرح الثقة بالوزير أو الوزراء بأكملها .

ويتسع اختصاص اللجنة ليشمل كل أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية سياسية كانت أو اقتصادية أو إدارية ، وذلك انطلاقاً من اختصاص البرلمان بإجراء التحقيقات البرلمانية الذي لا تحده أية قيود مادام يتم في نطاق وظيفته الرقابية. ولا يحد من اختصاص اللجنة سوى القرار الصادر بتشكيلها وتحديد مهامها على وجه الدقة . ولقد ورد بالمادة (١٣١) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ واللائحة الداخلية لمجلس الشعب ما لهذه اللجنة من سلطات تتمثل في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أُحيل إليها من موضوعات ، والاتصال بالجهات الإدارية أو غير الإدارية ، وبالمواطنين بما من شأنه تمكينها من أداء مهمتها على أكمل وجه .

ولها إجراء الاستطلاعات والمواجهات والزيارات الميدانية والتحقيقات التي تمكنها من استجلاء حقيقة الموضوعات المحالة إليها ، وتلتزم الجهات التنفيذية والإدارية الاستجابة لما تطلب هذه اللجان وان تضع تحت تصرفها كل ما تطلبه من وثائق وتقارير ومستندات .

ويجوز أن تطلب اللجنة من رئيس المجلس الاجتماع بالوزير المختص بموضوع التحقيق والاستماع إلى ما يقدمه من إيضاحات ومعلومات. وان تطلب من أي وزير المعلومات والإيضاحات المتعلقة بنشاط وزارته أو فروعها أو الهيئات أو المؤسسات أو الأجهزة التي تشرف عليها وتتصل بموضوع التحقيق .

وأخيراً يحق إلى اللجنة أن تطلب جميع الدراسات والأبحاث والإيضاحات والإحصاءات والبيانات والوثائق التي اعتمدت عليها الحكومة وتكون ذات صلة بهذا الموضوع .

إن مجلس الشعب المصري لا يستطيع أن يباشر هذا الاختصاص إلا بناء على طلب من اللجنة العامة التي تتشكل مع بداية كل دور انعقاد عادي ، أو إحدى لجانه التسعة عشر الأخرى، أو بناء على طلب عشرين

عضوا من أعضائه بمناسبة سؤال أو طلب إحاطة أو بمناسبة استجواب موجه للحكومة .

وليس للمجلس أن يغير أو يعدل ما ورد بتقرير لجنة التحقيق البرلماني بالحذف أو الاضافة إلا بموافقة أعضاء اللجنة المختصة بوضعه ، وله أن يوصي - بناء على التقرير - بتقديم مشروع قانون أو تعديل قانون قائم من جانب الحكومة لمعالجة ما بالتشريعات القائمة من قصور . أو بمسائلة من اثبت التحقيق إهماله أو قصوره جنائيا أو إداريا ، أو بإحالة الأمر إلى المدعي العام الاشتراكي. كما للمجلس تحريك المسؤولية المدنية ضد الوزير أو الوزراء أو أي من الأعضاء الحكومة إذا كان التقرير يتضمن اقتراحا أو توصية بذلك ، فإذا كان ما تضمنه التقرير اقتراحا أو توصية بإثارة المسؤولية الجنائية ضد أي منهم ، فانه يتحتم على المجلس احالة التقرير إلى الجهات القضائية المختصة .

إن المشرع العراقي لم يتوسع كثيرا في مسالة اللجان التحقيقية التي يحق لمجلس النواب تشكيلها ومهام هذه اللجان ، فقد أغفل الدستور هذا الموضوع تماما، اما النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ فقد مر على ذكر اللجان التحقيقية مرورا عابرا وكما يتبين لنا فيما يلي :

١- المادة (٨٢) من النظام الداخلي ذكرت إن للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه ، وان يتم التشكيل بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضوا من الأعضاء (المادة ٨٣ من النظام الداخلي). ومن الواضح أن أمر تشكيل اللجان التحقيقية البرلمانية قد جاء كجزء من موضوع تشكيل اللجان الفرعية من قبل مجلس النواب وحسب ما تقتضيه متطلبات عمل المجلس .

٢- المادة (٨٤) من النظام الداخلي نصت على تمتع لجنة التحقيق البرلمانية بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق لها دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من

دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد اجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة .

٣- نص النظام الداخلي على أن ترفع اللجنة التحقيقية بعد انتهاء التحقيق تقريرها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً . وواضح هنا أن النظام الداخلي لم يحدد ما الذي على المجلس أن يتخذه بشأن النتائج التي تتوصل إليها وما تدرجه من التوصيات في تقريرها وإنما ترك ذلك لتقدير المجلس ، إذ يمكن أن يقترح المجلس مشروع قانون أو تعديل أو أن يستجوب الوزير المعني أو أن يحيل موضوع القضية التي تم التحقيق فيها إلى القضاء أو غير ذلك من الاحتمالات التي لا تتعارض مع صلاحيات مجلس النواب .

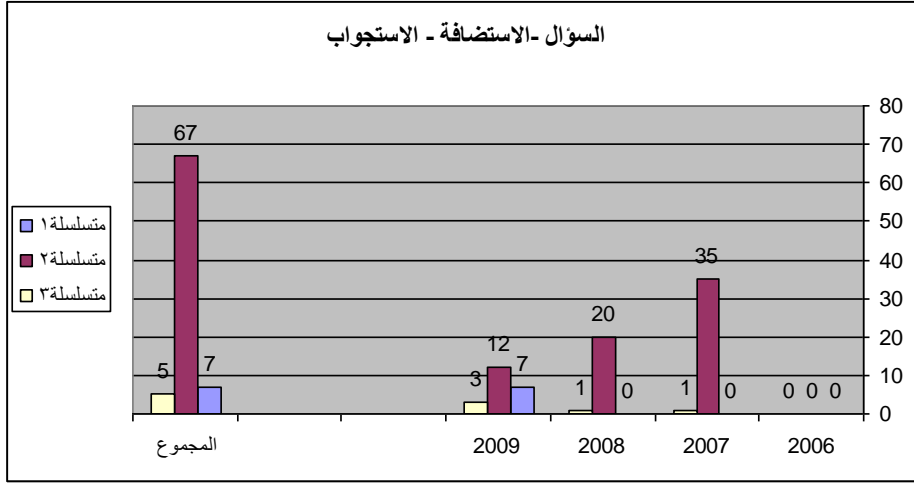
المطلب الخامس : واقع الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي :
لقد تبين لنا من العرض السابق للأدوات الرقابية وموقف المشرع العراقي منها دستوريا وعلى مستوى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، إن هذه الأدوات هي وسائل السلطة التشريعية لممارسة دورها الرقابي على السلطة التنفيذية (الحكومة وجهازها الإداري) ، وان حسن استخدام هذه الأدوات هو الذي يجعل السلطة التشريعية منبع القوة للنظام السياسي ، والضمان الأمثل لحسن أداء الجهاز التنفيذي وقوته ومهنيته ونزاهته ، وان اضمحلال الدور الرقابي للسلطة التشريعية أو سوء استخدام أدواتها الرقابية المتاحة يمثل اهتزازا لأسس النظام السياسي ويجعل السلطة التنفيذية دورا طاغيا على حساب السلطة التشريعية مع اختلال أداء الجهاز التنفيذي للدولة .

إن بيان الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي يتطلب عرض بعض الاحصائيات المستوحاة من الدورة الانتخابية الأولى ٢٠٠٦ - ٢٠٠٩ ، وكذلك احصائيات تمثل مقارنة للدور الرقابي لمجلس النواب العراقي مع الادوار الرقابية لمجالس تشريعية عربية (مجلس النواب العراقي - مجلس النواب اللبناني - مجلس الامة الكويتي - مجلس النواب المغربي - مجلس النواب البحريني) ١١

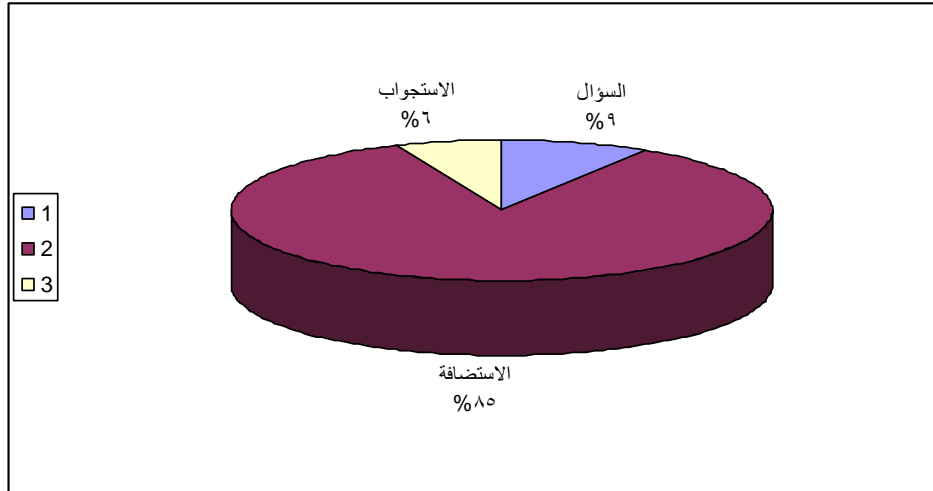
١- جدول لبيان الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي للسنوات ٢٠٠٦ - ٢٠٠٩

السنة	عدد لأسئلة	عدد لاستضافات	لاستجواب	
			عدد لاستجابات	نتيجة لاستجواب
2006	0	0	0	-----
2007	0	35	1	سحب الثقة رئيس هيئة النزاهة
2008	0	20	1	استقالة الوزير وزير التجارة
2009	7	12	3	وزير الكهرباء
				رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات
لمجموع	7	67	5	

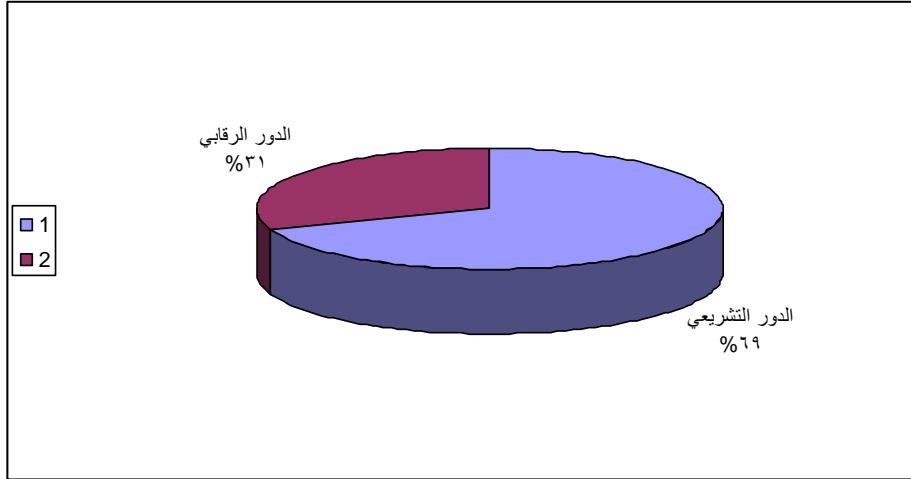
٢- الرسم البياني لبيان العدد المتحقق لأدوات الرقابية البرلمانية .



٣- الرسم التوضيحي للنسبة المئوية المتحققة فعلاً لكل من الأدوات الرقابية (الاستضافة - السؤال - الاستجواب)



٤- الرسم التوضيحي لبيان النسبة المئوية لإعمال التشريعية (القوانين المنجزة) والأعمال الرقابية



٥- بيان الدور الرقابي والتشريعي لكل من مجلس النواب اللبناني ومجلس الأمة الكويتي ومجلس النواب المغربي ومجلس النواب البحريني .

أ- الدور الرقابي والتشريعي لمجلس النواب اللبناني لدورة تشريعية واحدة (٢٠٠٣ - ٢٠٠٦) .

عدد لاستجابات	الوزير المستجوب	نتيجة الاستجواب	عدد الأسئلة	عدد القوانين المنجزة
٢٥	شملت الاستجابات جميع الوزراء باستثناء وزير التربية والتعليم لم يشمله أي من هذه الاستجابات ،	تم طرح حجب الثقة عن الحكومة على خلفية عدد من	٦٠	١٢٦

	هذه الاستجابات ، لكن لم يحصل أي منها على قبول المجلس	و ينص القانون اللبناني على أن يحضر الاستجابات رئيس الوزراء إضافة إلى الوزير المعني بالاستجابات .	
--	--	--	--

نلاحظ من الجدول السابق بان مجموع ممارسة الوسائل الرقابية التي تشمل الاستجابات والأسئلة هو (٨٥) وعند مقارنة هذا العدد بعدد القوانين المنجزة والبالغة (١٢٦) يظهر أن الأداء التشريعي في مجلس النواب اللبناني أعلى من الأداء الرقابي .

ب- الدور الرقابي والتشريعي لمجلس الامة الكويتي لدورة تشريعية واحدة (٢٠٠٤ - ٢٠٠٨) .

عدد القوانين المنجزة	عدد الأسئلة	نتيجة الاستجابات	الوزير المستجوب	عدد الاستجابات
٤٠٠	٣٢٦٨	تم تجديد الثقة في خمس حالات وفي الحالات الأخرى استقال الوزير المعني أو تمت إقالته واستقالت الحكومة في ثلاث حالات وفي إحداها تم حل مجلس الامة .	توزعت الاستجابات بين وزراء المالية والصحة والإعلام والعدل والنفط والتربية ونائب رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء .	١٥

نلاحظ من الجدول السابق بأن مجموع ممارسة الوسائل الرقابية هو (٣٢٨٣) وعند مقارنة هذا العدد بعدد القوانين المنجزة والبالغة (٤٠٠) يظهر أن الأداء الرقابي لمجلس الأمة الكويتي يتميز بقوته وهو اكبر بكثير من الأداء التشريعي .

ج - الدور الرقابي والتشريعي لمجلس النواب المغربي لدورة تشريعية واحدة (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧) .

عدد لاستجابات	الوزير لمستجوب	نتيجة الاستجواب	عدد القوانين لمنجزة
١٢٥	توزعت الاستجابات لا الاستضافات والاسئلة بين لوزراء .	توجد معلومات عن سحب ثقة أو الاستقالة .	٢١٨

نلاحظ من الجدول السابق بأن مجموع ممارسة الوسائل الرقابية هو (١٢٥) وعند مقارنة هذا العدد بعدد القوانين المنجزة والبالغة (٢١٨) يظهر أن الأداء التشريعي في مجلس النواب المغربي أعلى من الأداء الرقابي فيه .

د - الدور الرقابي والتشريعي لمجلس النواب البحريني لدورة تشريعية واحدة (٢٠٠٦ - ٢٠٠٩) .

عدد الاستجابات	الوزير المستجوب	نتيجة الاستجواب	عدد لقوانين لمنجزة
٢٥٨	توزعت الاستجابات	لا توجد معلومات عن	٢٦٤

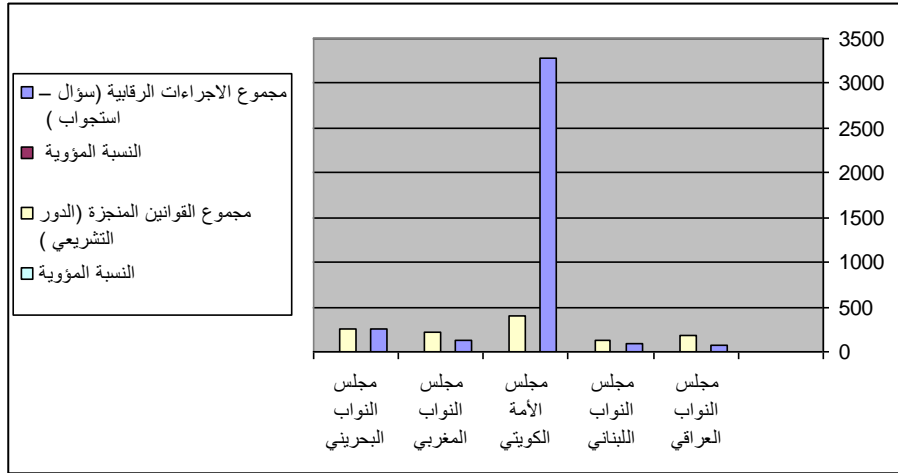
سحب الثقة أو الاستقالة .	والاستضافات والاسئلة بين مختلف الوزراء .	
-----------------------------	--	--

نلاحظ من الجدول السابق بأن مجموع ممارسة الوسائل الرقابية هو (٢٥٨) وعند مقارنة هذا العدد بعدد القوانين المنجزة والبالغة (٢٦٤) يظهر أن الأداء التشريعي والأداء الرقابي متقاربان جداً في مجلس النواب البحريني ويكادان يتساويان في الحجم والنسبة .

٦- مقارنة بين مجمل الأداء الرقابي والتشريعي للبرلمانات العربية .

النسبة المئوية	مجموع القوانين المنجزة (الدور التشريعي)	النسبة المئوية	مجموع الإجراءات الرقابية (سؤال - استضافة - استجواب) (الدور الرقابي)	البرلمان
٦٩%	١٨٠	٣١%	٧٩	مجلس النواب العراقي
٦٠%	١٢٦	٤٠%	٨٥	مجلس النواب اللبناني
١١%	٤٠٠	٨٩%	٣٢٨٣	مجلس الأمة الكويتي
٦٤%	٢١٨	٣٦%	١٢٥	مجلس النواب المغربي
٥١%	٢٦٤	٤٩%	٢٥٨	مجلس النواب البحريني

المخطط البياني يمثل مجمل الأداء التشريعي والرقابي لبعض البرلمانات العربية



الهوامش :

- ١- راجع الدكتور حامد ربيع ، مذكرات في النظرية السياسية (نظرية القيم السياسية (ص ٣٢٠ ، ١٩٧٨
- ٢- راجع الدكتور فارس عمران ، التحقيق البرلماني في مصر والولايات المتحدة ص ٣٣٢
- ٣- راجع الدكتور عمرو هاشم ربيع الرقابة البرلمانية في النظم السياسية .
- ٤- الدكتور السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ١٩٤٠ ص ٥٧٢
- ٥- الدكتور يحيى الجمل ، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، الكويت ١٩٧١ ص ٣٧٢
- ٦- التقرير التحليلي عن نشاط وانجازات مجلس الشعب في دور الانعقاد العادي الأول الفصل التشريعي السابق ١٩٩٦ ص ٥٦١
- ٧- نشرة مجلس الشعب ، الأمانة العامة ، العدد السنوي ١٤/١٠/١٩٩٩ ص ٥٢٢

- ٨- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، النظم الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف ١٩٦٦ ص ٦٠٤
- ٩- تنص المادة (١٩٩) من لائحة مجلس الشعب على انه لا يجوز أن يتضمن الاستجواب اموراً يكون في تقديمها مصلحة خاصة أو شخصية للمستوجب .
- ١٠- الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ص ٣٧١ .