

الجامعة المستنصرية

كلية القانون

وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية

دراسة تطبيقية للدستور العراقي الحالي

مدرس مساعد
لمى علي فرج

٢٠٠٨

المقدمة

من المعلوم ان البرلمان يعد الركيزة الاساسية للديمقراطية ، اذ تمارس الشعوب من خلال دورها السياسي المباشر في اختيار ممثلين عنها ليعبروا عن مطالبهم وافكارهم و ارائهم في مختلف القضايا فلا يمكن تحقيق الديمقراطية بلا برلمان يمثل رغبات الشعب ويعمل من اجل تلبية مصالحهم وطموحاتهم .

فالبرلمان هو الاداة الفاعلة في الدولة بوصفه السلطة التشريعية في البلاد التي تعمل على سن التشريعات القانونية الى جانب دورها الرقابي على اعمال السلطة التنفيذية وظيفتين اساسين هما التشريع والرقابة.

وفي صدد الدور الرقابي يمارس البرلمان الدور الرقابي للتأكد والتحقق من اداء السلطة التنفيذية في تنفيذها للنصوص القانونية بشكل سليم ومطابق للدستور، وذلك عن طريق مساءلة الوزراء منفردين او مجتمعين عن كافة التصرفات التي تصدر عن سلطة التنفيذ والمتعلقة بوزارات الدولة والمصالح التابعة لها سواء اكانت هذه المسؤولية في صورة اسئلة واستجوابات او تحقيقات برلمانية او عن طريق سحب الثقة والزام الوزارة بالاستقالة .

وتتأثر الرقابة البرلمانية باعتبارها جوهره الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية بالنظام السياسي القائم اذ يختلف هذا الدور باختلاف نمط العلاقة بين السـلطتين فـقـي النـظـم الديمقراطية النيابية

تمارس الرقابه البرلمانية بشكل اوسع مما عليه في النظم الرئاسيه ولاهية هذا الدور باعتباره يطلع المواطن بشكل رئيسي على اعمال السلطة التنفيذية عبر الوسائل الدستورية المتاحة للمجلس ارتأينا تقسيم هذا البحث الى فصلين ، يدرس في الفصل الاول ماهية الرقابة البرلمانية واطرافها في المبحث الاول اما المبحث الثاني فأن خصص لدراسة حدود الرقابة البرلمانية أي ماهو المدى القانوني الذي يتيح للبرلمان مزاولة عملها في الرقابة ، وسنستعرض ما اخذ به الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الحالي

اما الفصل الثاني فأنه خصص لدراسة الوسائل الدستورية للرقابة في مبحثين الاول خصص لدراسة الوسائل المباشرة اما الثاني فأنه خصص لدراسة الوسائل الغير المباشرة مع استعراض للمواد ا لدستور العراقي الحالي

ثم الخاتمة لما توصلنا اليه .

الفصل الاول

مفهوم الرقابة البرلمانية

ويقصد بالرقابة البرلمانية في النظام السياسي (بشكل عام) مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة (بالمعنى الواسع) بقصد ضمان احترام القانون .
ولدراسة مفهومها بشكل متكامل إرتأينا ان يقسم هذا الفصل الى مبحثين يدرس المبحث الاول ماهية الرقابة البرلمانية واطرافها ، اما المبحث الثاني فيناقش حدود الرقابة البرلمانية .

- المبحث الاول -

ماهية الرقابة البرلمانية واطرافها

تعرف الرقابة بشكل عام من الناحية اللغوية بأنها " تقدير الاعمال تمهيداً للتعامل معها بما تستحق " (1) اما المعنى الاصطلاحي للرقابة البرلمانية فلم يهتم فقهاء القانون الدستوري بوضع تعريف لها على الرغم من انها تعد وظيفة من اقدم وظائف البرلمان ، الامر الذي انعكس على قلة التعاريف التي وضعها باحثي الفقه الدستوري " فقد عرفها في بادىء الامر الباحث بير بأنها " واحدة من اقدم وظائف البرلمانات وهي تهدف الى وضع القيود امام السلطة التنفيذية وعرفها أيضاً الفقيه هاريس بأنها " عملية فحص القوانين بعد تشريعها لبيان مدى تنفيذها وهل حققت النتائج المرجوة منها و ما هي الاجراءات الكفيلة بتصحيح الاخطاء بهذا الشأن " (2)
اما الدكتور فارس عمران فقد عرفها " تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لاعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته " (3)

هذا وان كان الفقهاء قد اختلفوا في تعريفاتهم للرقابة ، فان هذا الاختلاف لا يعد اختلافاً جوهرياً يؤثر على عملية الرقابة او مضمونها كونهم اتفقوا على تحديد الهدف الرئيسي للرقابة البرلمانية المتجسد بـ كشف عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ، ومساءلة المسؤول عنه سياسياً .

وتأسيساً على ما تقدم فإن الرقابة البرلمانية ما هي الا شكل من اشكال الرقابة السياسية والتي يمارسها حصراً اعضاء السلطة التشريعية تجاه اعضاء السلطة التنفيذية وهذا ما يوضح لنا ان الرقابة البرلمانية تضم طرفين ، الطرف الاول وهو عضو البرلمان الذي يمارس الرقابة ، والطرف الثاني الذي يخضع للرقابة عضو السلطة التنفيذية .

وطالما ان الامر متعلق بسلطات الدولة الاساسية فان عملية الرقابة هذه تتأثر بطبيعة النظام السياسي ونظام الحكم (البرلماني ، رئاسي) . فالنظم الديمقراطية التي تقوم على اساس التعددية الحزبية تعطي حرية كاملة لعضو البرلمان في ابداء رأيه تجاه الحكومة او ممارسة دوره الرقابي ، غير ان هذه الحرية تبدو واضحة في المجال النظري فقط ، حيث ان التطبيق العملي لهذا الحق قد يدخل العملية السياسية في

مأزق سياسي او ربما يثير مشاكل للعضو الذي يمارس دوره الرقابي اذ كان منتميا للحزب الحاكم خاصة في الدول التي تشهد تماسك بين العضو وحزبه كما في بريطانيا فلا يصوت العضو ضد حزبه .

اما في النظم التي تقوم على واحدية التنظيم السياسي ، حيث يسود الحزب الواحد او الحزب المهيمن ، فإن الرقابة البرلمانية لا تعد مجديه كون جميع اعضاء البرلمان او غالبيتهم من منتمين للحزب الواحد الامر الذي يعكس تماما على الرقابة . غير ان الثقافة السياسية للمواطن بدرجة عامة وللعضو البرلمان بدرجة خاصة قد تلعب دوراً كبيراً من التغلب على التأثيرات الحزبية والمناورات السياسية خصوصاً ان بعض التكتلات الحزبية قد تمارس دوراً فعالاً على اداء الحكومة .

اما فيما يتعلق بنظام الحكم فالوسائل التي يمتلكها عضو البرلمان في النظام البرلماني اوسع من تلك التي يمتلكها العضو في النظام الرئاسي كون النظام البرلماني يقوم على اساس مبدأ التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فكل سلطة تمتلك وسائل مراقبة تجاه السلطة الاخره فالسلطة التشريعية تمتلك حق سحب الثقة من الوزراء ولها حق المراقبة على اعمالها عبر الوسائل الرقابية المقرره لها سواء بـ (السؤال ، الاستجواب ، والتحقيق ، وسحب الثقة ، وطرح موضوع للمناقشة في حين تمتلك السلطة التنفيذية حق حل السلطة التشريعية قبل انتهاء المدة المحددة لها .⁽⁴⁾

وقد أخذ الدستور العراقي الحالي بوسائل الرقابة البرلمانية (السؤال والاستجواب ، وطرح الثقة ، كمقابل لحق حل المجلس النيابي قبل انتهاء المدة النيابية .

اما النظام الرئاسي فإنه يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات فالسلطة التشريعية تستقل بممارسة عملها دون ادنى مشاركة من السلطة التنفيذية وكذلك تستقل السلطة التنفيذية من ممارسة عملها اذ تتركز السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة الذي يمتلك تعيين الوزراء وعزلهم وابعادهم عن مناصبهم اذا ثبت قيامهم بعمل مخالف للسياسة التي أمرها الرئيس وبذلك لا توجد علاقة مع البرلمان الذي ليس له حق محاسبتهم عن اعمالهم بتوجيه السؤال او الاستجواب او تقرير مسؤولهم عن السياسة العامة كما هو الحال في النظام البرلماني فالوزراء هنا مسؤولون امام رئيس الدولة وحده .⁽⁵⁾ هذا من الناحية النظرية ، غير ان التطبيق العملي عرف شى من التعاون بين

السلطتين كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية فلم يبق مفهوم الفصل بين السلطات على اساس الفصل جامد بل سمح بأن يكون فصل مرن ويسمح بتعاون السلطات مع بعضها كما يسمح لها برقابة بعضها البعض أيضاً اذ منح سلطة الكونكرس في خصوص تشكيل لجان تحقيق في اعمال السلطة التنفيذية ولعل السند الذي استند عليه في ذلك ليس الى نص دستوري وانما استمد من الاحكام الصادرة عن القضاء الامريكي القضائي ، بتوسيع سلطة الكونكرس في تشكيل لجان تجعلها تشكل جميع الجوانب في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولم يقيد في ممارسته لها الا بقيد واحد وهو الا تكون تلك الممارسة غاية في حد ذاتها بل بقصد استقصاء الحقيقة⁽¹⁾

- المبحث الثاني - حدود الرقابة البرلمانية

من المتفق عليه ان الرقابة البرلمانية هو جعل السلطة التنفيذية تمارس مهامها في اطار الدستور والقانون لتحقيق الصالح العام للمواطنين ، وهذا هو اساس فكرة المراقبة اذ يمارس اعضاء البرلمان الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية بشكل عام وتمتد ولاية الرقابة هذه لمختلف مؤسسات الدولة وتأخذ صورة مناقشة وموافقة لسياسات الحكومة قبل تنفيذها مثل التصديق على مشروع الموازنة وابداء رأيها في السياسة العامة للدولة .

فحدود الرقابة البرلمانية واسعة تشمل جميع أنشطة واعمال السلطة التنفيذية بغية التأكد من التزامها بمبدأ المشروعيه وجعل كافة تصرفاتها مطابقه لاحكام الدستور والقوانين النافذة .

ولكن في الغالب تنصب الرقابة وبشكل اساسي على الامور الجوهرية والمسائل العامة ، وتبتعد عن التفاصيل الجزئية ، ولعل السبب في ذلك قد يرجع الى ضخامة حجم الاعمال الادارية المطلوب رقابتها ، فضلاً عن عدم تخصص اغلب اعضاء البرلمان في المسائل الفنية الدقيقة للأنشطة الادارية اضافة الى قصر مدة الدورات البرلمانية مما لا يعطي السلطة التشريعية الوقت الكافي للخوض في دقائق الامور وجزئيتها مما يجعلها تكتفي برقابة السياسة العامة الجوهرية فقط تترك نهاية الجزئيات لاجهزة الرقابة الاخرى سواء كانت الادارية ام المالية .

اما من ناحية كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية فقد ثار تساؤل هل هي رقابة سابقة على الاداء الحكومي ، ام هي رقابة لاحقه على الاعمال التي انجزت من قبل الحكومة وعلى الاخطاء التي وقعت فعلاً ؟

ان الاصل العام للرقابة في مفهومها هو التحقق والتأكد ويعني دراسته قبل وبعد الاداء ، اما بالنسبة للرقابة البرلمانية فهي قد تشمل المعنيين أي انها قد تكون سابقة ولاحقه في نفس الوقت ، اذ يستطيع العضو مساله الوزير عن سياسة الوزارة او عن واقعة معينة حدثت فعلا او عن الاعمال والتصرفات التي انجزت من قبله وتتضمن بهذا المفهوم رقابة لاحقة ويمكن مسألته واستجوابه وحتى سحب الثقة استناداً للوسائل المتاحة للعضو في الدستور . كما يمكن ان تنطوي في معنى الرقابة السابقة وذلك باقرار الخطة الموازية وتحديد الاطار العام لها . وتحديد الكشف عن تطبيق الخطة و هذه من الامور التي تحمل في معناها الرقابة السابقة .

الا ان التطبيق العملي وصعوبة الاحاطة كما ذكرنا سلفاً بمجمل تصرفات الحكومة ، جعلت الرقابة البرلمانية تبدو بصورة لاحقه لتلبي الفرض المبتغاه منه فالمعنى الحقيقي لها هو التأكد وكشف الخطأ وليس عرقلة مسيرة العمل الحكومي ، فلا نعتقد هناك ضير اذا اكتشف عضو البرلمان ان وزارة ما قد تروم بعمل مخالف للقانون او الدستور وبالتالي له حق السؤال عن تلك الاحداث شريطة ان يعزز موقفه بالادلة الثبوتية .

وقد نص الدستور العراقي في م ٦١ / ثانياً " يختص مجلس النواب بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية . " وقد خصصت الفقرات سابقاً ، وثامناً على الوسائل المتاحة للعضو البرلمان بمراقبه السلطه التنفيذيه . والتي سناتي بشرحها في الفصل الثاني . كما اورد المشرع الدستوري مصطلح " الرقابة " بشكل عام وحدد الوسائل المتاحة على سبيل الحصر ، وهو ما يفهم ان المشرع فقد استعمل مصطلح " الاداء " ومعناه القيام بعمل ويحمل في معناه الرقابة بشكل عام سواء اكانت لاحقة ام سابقة الا ان التطبيق العملي لهذا النص واستخدام الوسائل الرقابية المنصوص عليها في الدستور قد تشير الى المفهوم الرقابة لاحقة بشكل أعم .

الفصل الثاني الوسائل الدستورية للرقابة البرلمانية

تحتاج الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية الى وسائل ينص عليها الدستور باعتباره الوثيقة العليا في البلاد الذي ينظم سلطات الدولة كافة ويحدد اختصاصاتها وطرق ممارستها لها ، فعوض البرلمان يمتلك من الوسائل ما نص عليه الدستور ، وعادة تنص الدساتير على تلك الوسائل بصورة مباشرة وصريحة وتترك الامور التفصيلية للمنظمة لعملية الرقابة واستخدام العضو هذه الوسائل الى القوانين او الانظمة الداخلية ، وفي الغالب يتضمن النظام الداخلي للسلطة التشريعية هذه المسائل كما هو الحال في كثير من البلدان ، ومنها الدستور العراقي الحالي اذ نصت م / ٥١ " يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه " ، اذ نصت هذه المسائل والاليات المتبعه بشكل تفصيلي وكذلك الدستور المصري لعام ١٩٧١ اذ نصت المادة ١٠٤ منه " يضع مجلس الشعب لائحته لتنظيم اسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة وظائفه " وكذلك الدستور القطري لعام ٢٠٠٣ اذ نصت م / ٩٧ منه على ان " يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية مضمنه النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور " .

فالوائح والانظمة الداخلية للمجلس التشريعي هي التي تحدد آليات المتبعة للرقابة ، غير ان بعض الدول اتجهت الى تحديد تلك المسائل في قوانين خاصة منظمة لهذه الاليات واطلق عليها " قانون تحديد العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية " ومنها دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ الذي نص في م / ١١٥ منه على ان " يحدد قانون عضو في تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملها وكذلك العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة " .

واذا كانت المسؤولية الوزارية هي اساس المراقبة باعتبار ان السلطة التنفيذية مسؤولة امام البرلمان ، الا ان الوسائل المتبعة للمراقبة تتفاوت في درجتها وقوتها تبعاً لاختلاف المواقف والظروف محل المسؤولية فهناك وسائل غير مباشرة لتجسيد المسؤولية مثل { الاسئلة ، وطلبات المناقشة ، ولجان التحقيق } ووسائل مباشرة لتقرير المسؤولية مثل (الاستجواب ، طرح الثقة)^(٨)

غير ان البعض لم يعطي اهمية لهذا التقسيم تبعاً للمسؤولية بل أيد درجتها تحت عنوان واحد ادوات الرقابة البرلمانية .^(٩)

وهناك من اتجه الى تصنيفها حسب مضمون الاداة الرقابية وقسمها الى ثلاثة اقسام : رقابة سلطة البرلمانية يمارسها العضو وفقاً لاختصاصاته الدستورية ومنها الاتهام ، ورقابة معلوماتية وتجسدها ادوات يريد بها العضو معلومات او ان يلفت نظر الحكومة الى معلومات هامة مثل (طلب الاحاطة او السؤال ، او رقابة مواجهة حيث يشعر البرلمان بمسؤوليته تجاه المجتمع في الحفاظ على مصالحه ، وان يواجه الحكومة او يحاول اصلاح السياسات العامة مثل (جلسات الاستماع ولجان تقصي الحقائق) .

او ان تقسم الى وسائل رئيسية (السؤال ، الاستجواب ، التحقيق البرلماني وطلبات المناقشة العامة ، وما عدا ذلك لا تكون مجرد وسائل اعلام للحكومة) كطلبات الاحاطة والعرائض والاقتراحات برغبة او بقرار) او نتائج لهذه الرقابة كما هو الشأن في سحب الثقة او تجديدها والمسؤولية الوزارية او قد تكون خارجة كلياً عن مجال الرقابة البرلمانية بمعناها الصحيح (كاتهام الوزراء جنائياً ومتابعة المجلس لشؤون الادارة المحلية) .^(١٠)

وايا كانت التقسيمات السابقة الا اننا نرى ان المسؤولية الوزارية هي اساس المراقبة وطالما هناك مسؤولية هناك وسيلة للمحاسبة وعليه قسمت هذه الوسائل الى وسائل غير مباشرة لتقرير المسؤولية [الاسئلة ، طرح موضوع عام للمناقشة او لجان تحقيق] . ووسائل مباشرة [الاستجواب . طرح الثقة] وهذا ما سوف نبينه في دراستنا لهذا الفصل وذلك في مبحثين يتناول الاول منه دراسة الوسائل الغير مباشرة اما الثاني فقد خص لدراسة الوسائل المباشرة ، مع بيان ما أخذ به الدستور العراقي الحالي في المبحثين .

- المبحث الاول - الوسائل الغير مباشرة

وهي الوسائل التي ممكن ان تتيح للعضو تقرير المسؤولية الوزارية ولكن بشكل غير مباشر أي ليس بالضرورة تقرير المسؤولية من جراء اتباعها وسوف نستعرض تلك الوسائل بالتفصيل في ثلاثة مطالب ، خصص الاول لدراسة السؤال ، اما الثاني فقد خصص لبيان الوسيلة الثانية وهي حق طرح موضوع عام للمناقشة اما الثالث فيبين دور لجان التحقيق البرلماني كإجراء من اجراءات المراقبة ...

- المطلب الاول - السؤال

ويقصد به حق " لاعضاء البرلمان في توجيه الاسئلة بخصوص موضوعات محددة الى احد اعضاء الوزارة بهدف استيضاح عن سياسة الحكومة سواء أكانت قومية ام محلية " .

وقد نشأ هذا الحق في انكلترا ، من ثم اخذت اغلب الدول التي تتبنى النظام النيابي اذ نصت م / ١٢٤ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على ان " لكل عضو من اعضاء مجلس الشعب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او احد الوزراء او نوابه اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم ... " .

كما منح الدستور العراقي الحالي في م / ٦١ سابقاً الحق لعضو مجلس النواب بأن يوجه لرئيس مجلس الوزراء او الوزراء الاسئلة التي تدخل ضمن اختصاصاتهم ولكل منهم الاجابة على مضمون السؤال ، وللوسائل وحده حق التعقيب على الاجابة غير ان الامور التنظيمية المتعلقة بهذا الحق نظمها النظام الداخلي لمجلس النواب من حيث كيفية تقديم السؤال ، والاسلوب المعتمد في تقديم الطلب الى الحكومة في السؤال عن موضوعات تدخل ضمن الاختصاصات المسؤول عنها ، على ان يتم اشعار هيئة الرئاسة بإدراج الاسئلة التي تحتاج الى إجابات شفوية في جدول اعمال الجلسة القادمة ، شريطة ان تعقد الجلسة بعد اسبوع واحد على الاقل من ارسال الاسئلة الخطية على ان لا تتجاوز مدة الاجابة اسبوعين .

اما بخصوص نطاق مناقشة السؤال ، فإن الموضوع ينحصر بين العضو السائل والوزير المسؤول ولا يحق لغيرهما التدخل الا اذا كان الموضوع ذا اهمية عامة ، وقد حددت م / ٥٣ من النظام الداخلي بأنه " يجوز لرئيس المجلس وفقاً لتقديره ان يسمح لأي عضو ابداء تعليق ولكن بشكل موجز او تعليق على الاجابة " .

ويسقط السؤال في ثلاثة احوال نصت عليها م / ٥٤ من النظام الداخلي وهي " اذا سحب العضو السؤال ، واذا زالت صفة العضو مقدم السؤال او اذا زالت صفة من وجهه إليه السؤال لأي سبب " .

ومما تجدر الاشارة هنا ان الدستور العراقي لم يحدد الأثر المترتب على الاجابة على السؤال ، فلا يوجد أثر فعلي ما بعد السؤال سوى الاستيضاح من الوزير المعني ومع هذا فلا يحق لنا اغفال او انتقاص دور السؤال باعتباره وسيلة من وسائل المراقبة على اعمال الحكومة والذي يلعب دوراً فعالاً ومؤثر لدى الرأي العام .

- المطلب الثاني - طلب المناقشة العامة

وهو حق مقرر دستورياً لعدد من اعضاء البرلمان في طرح موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية ام الخارجية للمناقشة امام المجلس التشريعي . بهدف تعديل مسار السياسة وطريقة اداء السلطة التنفيذية اذ لا يتضمن هذا الحق اتهاماً للحكومة وهو ليس الا مناقشه حره ترمي الى تبادل وجهات النظر ، ويستطيع من يشاء من اعضاء البرلمان المتبادلة في المناقشة على خلاف السؤال الذي يخلق علاقة خاصة بين العضو مقدم السؤال والوزير الموجه اليه السؤال . لغرض الوصول الى افضل سياسة يمكن انتهاجها ، وتنتهي المناقشة عادة بقرار يتضمن رغبة المجلس النيابي في امر منه او بقرار اقفال باب المناقشة والانتقال الى جدول الاعمال .^(١١)

وقد نصت اغلب الدساتير الدول العربية على هذا الحق لما فيه من اهداف وحقائق سياسية ترمي الى احداث جو يسوده التفاهم والديمقراطية في ابداء الاراء لتقويم اتجاه السياسة العامة ، ومن هذه الدساتير الدستور المصري لعام ١٩٧١ اذ نص في م / ١٢٩ على ان " يجوز لعشرين عضو على الاقل من اعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لإستيضاح سياسة الوزارة بشأنه " . وكذلك دستور المملكة الاردنية الهاشمية والذي نص في م / ١٢٨ على ان " يقدم هذا الطلب من قبل ١٠ نواب وما فوق " . اما الدستور الكويتي ودستور الامارات العربية المتحدة فأشترط ان يقدم طلب طرح موضوع عام للمناقشة من قبل خمسة اعضاء . اما الدستور العراقي الحالي فقد اجازت الفقرة ٧ من مادة / ٦١ لخمسة وعشرين عضواً على الاقل من اعضاء مجلس النواب ، وطرح موضوع عام للمناقشة ، لإستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء .

- المطلب الثالث - لجان التحقيق البرلماني

منحت بعض الدساتير الحق لاعضاء البرلمان في تأليف لجان خاصة من بين اعضاءه لإجراء تحقيقات بشأن موضوع معين وله ان يطلب من جميع الوزارات والمصالح المختلفة كل ما يلزم من مستندات او بيانات لتقصي الحقائق والوقوف على سير العملية التنفيذية ، بشكل يتلائم مع النصوص الدستورية والقانونية .
ومن هذه الدساتير الدستور المصري لعام ١٩٧١ اذ نصت م / ١٣١ على ان " لمجلس الشعب ان يكون لجنة خاصة او يكلف من لجنه من لجانها فحص نشاط احدى المصالح الادارية او المؤسسات العامة او أي جهاز تنفيذي وذلك من اجل تقصي الحقائق وابلغ المجلس بحقيقة الاوضاع المالية او الادارية او الاقتصادية او اجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الاعمال السابقة " (١٢)

ويتضح لنا ان لجان التحقيق تلعب دوراً بارزاً في رقابة السلطة التنفيذية الى جانب الوسائل الاخرى ، غير ان دورها الرقابي محدد بنطاق موضوع محدد فلا يحق لها تعدي صلاحيات المجلس الرقابية ، كما ان صلاحيتها محددة برفع تقرير للمجلس وكشف الحقائق اذ لا يترتب على تقريرها تقرير المسؤولية الوزارية.
اما الدستور العراقي الحالي فلم ينص على تشكيل لجان خاصة للتحقيق البرلماني ، الا ان عدم النص على ذلك لم يحرم المجلس النيابي من ممارسه رقابته على السلطه التنفيذية من خلال لجان التحقيق كون النظام الداخلي لمجلس النواب نص في الماده / ٨٢ على ان " للمجلس تشكيل لجان فرعيه ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضه امام المجلس " وذلك بناء على اقتراح مقدم من هيئه الرئاسة او من خمسين عضوا على الاقل ويتم تشكيلها بموافقه اغلبيه الحاضرين م / ٨٣ . وعليه فالنظام الداخلي أجاز تشكيل هذه اللجان طالما ان الدستور سكت عن امر تشكيلها ولم يمنع ذلك بنص صريح كما ان اعطاء هذا الحق يعتبر نتيجة طبيعية لسلطة المجلس في مراقبة اعمال السلطة التنفيذية استناداً للنص الدستوري الذي حدد اختصاص مجلس النواب في مراقبة اداء السلطة التنفيذية في الماده / ٦١ اولاً .

- المبحث الثاني - الوسائل الغير مباشرة

تعد المسؤولية الوزارية هي السمة البارزة في الوسائل الغير مباشرة وبالتالي قد تنتهي من اجراء اتباعها ووسائلها سواء الاستجواب ام طرح الثقة الى سحب الثقة من الوزير او المجلس بأكملها ، وعليه خصص هذا المبحث لدراسة هذه الوسائل في فصلين ، يتناول الاول منه دراسة لحق الاستجواب والثاني فقد خصص لدراسة حق طرح الثقة .

- المطلب الاول - الأستجواب

وهو حق عضو مجلس النواب في ان يطلب من الحكومة او الوزير بيانات عن سياسة الدولة او أي موضوع خاصة بأعمال السلطة التنفيذية ، والمثل امام مجلس التشريعي لتوضيح هذا الامر . ولهذا يطلق البعض منهم على الاستجواب عملية محاسبة الحكومة بل تعد احكام ونقد لتصرفات الحكومة ، ومما يزيد فعالية كأجراء مراقبة على اعمال السلطة التنفيذية انه يجوز لسائر اعضاء المجلس الاشتراك فيه حتى لو تنازل عنه مقدمه .^(١٣)

ولهذا يختلف الاستجواب عن السؤال من حيث غرضه ونتائجه فغرض الاستجواب هو محاسبه الوزير عن المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصه و يؤدي الى مناقشات حقيقية هامة يشترك بها جميع اعضاء المجلس وتنتهي اما بسحب الثقة من الوزير المعني او طرح الثقة من الحكومة بأكملها اذ اثبت للبرلمان ان اداء الحكومة قد شابه القصور او الاهمال اما السؤال فان الغرض منه مجرد الاستعلام والاستفهام من العضو عن امر ما ولايحق لغير السائل والوزير المسؤل التدخل كما ذكرنا سابقا

ونظراً لخطورة هذا الاجراء وجب ان يحاط بضمانات كافية لتضمن جدية الهدف المبتغاه منه والابتعاد عن الاغراض الشخصية والاهداف السياسية التي قد تنوي الاطاحة بوزارة معينة . إذ يجب على العضو مقدم طلب الاستجواب ان يستند الى معلومات وبيانات وادلة كافية لتقديم مثل هذا الطلب .

وقد تختلف الدساتير التي تبنى هذا الحق في عدد النواب الذين لهم حق طلب الاستجواب ، فالدستور المصري في م / ١٢٥ من الحق لكل عضو من اعضاء مجلس الشعب توجه الاستجواب وكذلك الدستور الكويتي اذ اجاز م / ١٠٠ الحق لاي عضو من اعضاء مجلس الامة تقديم طلب الاستجواب ، في حين اعطى المشرع الدستوري العراقي في م / ٦١ سابقاً - فقرة ج - والتي نصت "لعضو مجلس النواب و بموافقة خمسة وعشرين عضواً ، توجيه استجواب الى رئيس مجلس

الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام على الاقل من تقديمه ."

كما واشترط النظام الداخلي لمجلس النواب ذكر موضوع الاستجواب والحقائق المتعلقة به والنقاط الرئيسية للموضوع مع ذكر السبب ونوع المخالفة المنسوب للشخص الذي يتم استجواب على ان لا يشمل طلب الاستجواب مواضيع تتعارض مع الدستور او القانون او المسائل التي لا تقع ضمن اختصاص الحكومة او مسائل ترتبط بمصالح شخصية لصاحب الطلب المستجوب .

ونظراً لخطورة الاستجواب الذي قد يؤدي الى سحب الثقة من الوزير المستجوب ، فقد اشترط المشرع الدستوري عدم مناقشة الاستجواب الا بعد سبعة ايام على الاقل حتى يتيح الوقت الكافي للوزير الاجابة واعداد البيانات والمستمسكات الخاصة بموضوع الاستجواب .

الا ان من الملاحظ ان الامر المترتب على الاستجواب لا يعني بالضرورة سحب الثقة ، بل قد تتم تسوية الموضوع ويبقى مجلس النواب على ثقته بالمسؤول الذي تم استجوابه ولكن يسقط الاستجواب اذا ما تغيرت صفة المستجوب او صفة الشخص الذي يخضع للاستجواب بحيث يصبح الاستجواب غير مناسب .

- المطلب الثاني - طرح الثقة

وهو الاجراء الذي يتيح للبرلمان سحب الثقة من احد الوزراء او امن الوزارة بأكملها اذا كان التصرف الصادر عنه او عنها يستوجب المساءلة . ويترتب عليه استقالته او استقالته .

وعليه برز دور السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية وهذا ما يعد ضماناً كي لا تتخطى السلطة التنفيذية الحدود المرسومة لها ضمن الصلاحيات الدستورية والقانونية المخول لها .

الا ان هذه المسؤولية قد تكون تضامنية اذا كان التصرف الموجب لها خاص بالسياسة العامة للوزارة وفي هذه يلزم تقديم الاستقالة من جميع الوزراء حتى لو عارض منهم والتي يترتب عليها المسؤولية استناداً لمبدأ التضامن الذي هو ركن من اركان النظام النيابي . ومن الجائز ان يكون التصرف الذي ادى سحب الثقة صادر من احد الوزراء بشرط ان يعلن رئيس الوزراء ان الوزارة متضامنة مع الوزير المعني .

وقد تبني الدستور المصري المسؤولية التضامنية اذ نصت م / ١٢٧ على ان "لمجلس الشعب ان يقرر بناء على طلب عشر اعضاء مسؤليه رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار باغلبية اعضاء المجلس ... " الا ان المشرع المصري احاط هذه المسؤولية بضمانات عند استخدامها حتى لا تتعد عن الغرض الحقيقي المقصود منها اذ اشترط ان لا يصدر قرار سحب الثقة الا بعد استجواب موجه للحكومة او لاحد الوزراء وينضم اليه رئيس مجلس الوزراء ، وفي حالة تقرير المسؤولية وجب ان يعرض هذا الموضوع لرئيس الجمهورية الذي له حق ان يرد التقرير الى المجلس اذا تراءى له ان الامر مبالغ فيه ولكن اذا اصر المجلس على تقريره فالرئيس الجمهورية عرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة للاستفتاء الشعبي فأذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لسياسة الحكومة اعتبر مجلس الشعب منحلأ اما اذا جاءت مؤيدة لموقف المجلس ، والا قبل رئيس الجمهورية استقالته الوزارة .

اما الدستور العراقي الحالي فقد قرر في م / ٨٣ منه على "مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية" ، و اجازت الفقرة ٨ / ب من م / ٦١ " ١ - لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، واعتبر ان الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . ٢ - لمجلس النواب بناءً على طلب خمس اعضاء سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء على ان لا يتم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه الى رئيس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب . "

وبجانب المسؤولية التضامنية يوجد المسؤولية الفردية للوزراء وهي مسؤولية سياسية أيضاً اذ تثار امام وزير معين بالذات ازاء تصرفاته و متعلق بالسياسة الداخلية لوزارته لا بسياسة الوزارة العامة . اذ نصت الفقرة ثامناً أمن نفس المادة

"المجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ،ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ... " وهنا يتحمل الوزير وحده مسؤولية عن تلك التصرف ، ومن ثم يقرر مجلس النواب سحب الثقة منه وهذا ما يترتب استقالته من الوزارة اما الوزارات الاخرى فتبقى في الحكم . الا اذا أظهرت تلك الوزارات او رئيس الوزراء تمسكها مع هذا الوزير وتأييده مما ينقلب الوضع من مسؤولية فردية الي تضامنية. ومن الجدير بالذكر هنا ان المتفق عليه ان الوزير يتحمل مسؤولية كاملاً عن تصرفات الموظفين الذي فوضهم اختصاصاته بموجب القوانين واللوائح منعا لتهرب الوزير من المسؤولية من جهة ومن جهة اخرى حمل الوزراء على الاشراف والمتابعة على جميع التصرفات والاعمال المتعلقة بالوزارة والهيئات التابعة لها . واشترط المشرع الدستوري العراقي لتقرير هذه المسؤولية اثر مناقشة استجواب موجه للوزير على ان يتم تقديم طلب من قبل خمسين عضواً ، وللمجلس سحب الثقة بالأغلبية المطلقة .

مستخلص البحث

تبين لنا من بحثنا المتواضع ان دراسه الرقابيه البرلمانيه على اعمال السلطه التنفيذيه تكشف وبحق اهميه دور السلطه التشريعيه في مسيره العمل السياسي وما قديعتريه من معوقات سواء أكان سببها التكتلات السياسيه ام النقص الدستوري او التشريعي ،فتسليط الضوء على اهميه الدور الرقابي الذي تمارسه هذه السلطه ضمن الوسائل المتاحة لها في الدستور تشعرو المواطن بأهميه دوره في اختيار نواب ينوبون عنه يتمتعون بكفاءات علميه وثقافيه تؤهلهم للقيام بهذا العمل سواء التشريعي ام الرقابي ،ولهذا استخلصنا عدة نتائج نذكر اهمها فيما يلي

النتائج :

- ١/ ان التطبيق السليم لوسائل الرقابيه البرلمانيه في اي نظام سياسي لابد اقامتها في جو ديمقراطي يسوده التفاهم حتى نصل لغايه المبتغاة منها لان الغرض الرئيس من الرقابيه هوليس تشويه او عرقله العمل السياسي او الاطاحه بوزير ما بل التحقق من التطبيق السليم للقواعد الدستوريه والتشريعيه في البلاد.
- ٢/ ضروره تعاون السلطه التنفيذيه مع المجلس النيابي واتاحه المعلومات المطلوبه كون السلطه التنفيذيه هي مصدر الاساس للمعلومات فكلما كان التعامل يتسم بالسهوله واليسر انعكس ذلك على الاداء الرقابي .
- ٣/ الأسهم برفع كفاءة اعضاء مجلس النواب باقامه الدورات والندوات الخاصه بالعمل الرقابي واطلاعهم على الممارسات الرقابيه للبرلمانات العربيه والغربيه والاستفاده من تجاربهم والانفتاح على مراكز البحوث وبيوت الخبره وخلق تعاون مشترك .
- ٤/ تعزيز الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني والاستفاده من تقاريرها على ان تكون مستنده لمعلومات حقيقيه .

التوصيات

وقد توصلنا الى عدة توصيات للمشرع الدستوري العراقي اهمها:
١/وضع تشريع خاص يحدد شكل العلاقة بين السلطتين التشريعيه والتنفيذيه لتلافي ثغره قد يقع بها العمل الرقابي، وهي ان النظام الداخلي قد تشوبه شبه عدم الدستوريه اذا ما تجاوز الحدود التي رسمها له الدستور في ماده ٥١ التي نصت على "يضع مجلس النواب نظاما داخليا له لتنظيم سير العمل فيه". وطالما ان الامر متعلق بامر اكبر من تنظيم العمل البرلماني وله علاقه بتنظيم العلاقه التي تربط سلطات الدوله الاساسيه، فكان الاجدر بالمشرع تنظيم هذه المسائل وفق تشريع خاص بتنظيم تلك العلاقه.

٢/ان المشرع الدستوري العراقي لم ينص على مساله تشكيل اللجان التحقيقيه في الوثيقه الدستوريه كاحدى وسائل الرقابه البرلمانيه التي حددها على سبيل الحصر بل ان النظام الداخلي اشار الى تشكيلها وكما ذكرنا سابقا. غير اننا نرى ان من الضروري النص على امر تشكيلها بنص الدستور بحيث يصبح اساس منح هذا الحق للمجلس هو دستوري وليس استنادا لنظام داخلي، اسوة بالوسائل التي تنبأها الدستور.

الهوامش

- ١- الجوهري ، السيد محمد الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام ، ٢٠٠٧ ، الناشر منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص٤٦ .
- ٢- الاحمد ، وسيم ، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي ، دراسة مقارنة ، ٢٠٠٨ ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ص١١ .
- ٣- عمران ، فارس ، التحقيق البرلماني في مصر والولايات المتحدة ولمحة عنه في بعض الدول العربية ، ١٩٩٩ ، مجموعة النيل العربية ، القاهرة ، ص٣٣٢ .
- ٤- أبو زيد ، محمد ، توازن السلطات ورقابتها ، دراسة مقارنة ٢٠٠٣ ، النشر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، ص١٢ .
- ٥- عثمان ، حسين ، النظم السياسية ، ٢٠٠٨ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ص٢٤٤ .
- ٦- الاحمد ، وسيم ، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي ، المصدر السابق ، ص١٤٣ .
- ٧- القبيلات ، حمدي ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية ، دراسة تحليلية وتطبيقية ، ١٩٩٨ ، عمان ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص٣٧ .
- ٨- علي ، جمال ، النظام السياسي والبناء الاجتماعي ، ٢٠٠٦ ، القاهرة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، ص٢٧٥ .
- ٩- الصلح ، رعيد ، نحو تطوير العمل البرلماني العربي ، اوراق الندوة البرلمانية العربية ، ٢٠٠١ ، بيروت ، المركز اللبناني للدراسات ، ص٢١٩ .
- ١٠- الصاوي ، علي ، من يراقب من ؟ محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية ، ٢٠٠٣ ، القاهرة ، دون ذكر مكان النشر ، ص٣٢ وما بعدها .
- ١١- دسوقي ، رأفت ، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان ، ٢٠٠٦ ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ص١٢٩ .
- ١٢- الاحمد ، وسيم ، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي ، المصدر السابق ، ص٣٤٨ .
- ١٣- دسوقي ، رأفت ، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان ، ، ص١٣٤ .
- ١٤- بدر ، احمد ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، ٢٠٠٣ ، الناشر دار النهضة العربية ، ص٥٤ .