

## وسائل الرقابة البرلمانية ( دراسة مقارنة )

ضرغام كريم رحمان العامري

الأستاذ الدكتور عصام مبارك

أستاذ القانون العام الجامعة الاسلامية في لبنان

Means of parliamentary oversight

(a comparative study)

DHURGHAM KAREEM RAHMAN AL-AMERI

Dr.ESSAM MUBARK

### المقدمة

الفساد فعل محرم وجريمة نكراء وفعل سيء, وهو ظاهرة عالمية ومستمرة عرفتھا المجتمعات كافة في كل العصور, لأنها لا تخص مجتمعاً بذاته أو مرحلة تاريخية بعينها, فقد ثبت أن حجم الظاهرة اخذ في التناقص إلى درجة أصبحت تهدد مجتمعات كثيرة بالانهيار, فهو نزعة شريرة تصارع قيم الخير في الإنسان في كل زمان ومكان بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي, فهو لا يستثني مجتمعاً فاضلاً أو غير فاضل, ولا نظاماً ديمقراطياً أو دكتاتورياً, ولا نظاماً ليبرالياً أو شمولياً فهو ظاهرة بدأت بظهور المجتمعات البشرية وواكبت تطورها, وكما أن لكل مجتمع مقوماته فأن للفساد أسبابه وصوره نتيجة عدة عوامل تتعلق بالطبيعة البشرية وتتأثر بالقيم والأخلاق والعادات السائدة في المجتمع, ومدى الشعور بالانتماء للوطن, والأوضاع السياسية والاقتصادية, إضافة لبعض الصفات الشخصية.

### - أهمية الدراسة واهتمامات اختياره -

تعد الرقابة بصورة عامة نشاط مهم وضروري فرضه تطور الوظيفة العامة من سلطة عامة تمارس في مواجهة الشعب إلى خدمة عامة تؤدي لحسابه في ظل مجتمع ديمقراطي, والرقابة إذا أحسن استخدامها من الوسائل الايجابية الفعالة لتقويم أي انحراف في الوظيفة العامة نظراً لما تكشف عنه من مخالفات أو قصور في أدائها وتشخيص طرق العلاج ألتزام لتداركها وخاصة في الدول الحديثة والمتطورة, والرقابة وسيلة حين تتخذ لمراقبة الأنشطة وسير العمل وفق خطته وبرامجه في شكل تكاملي, وهي غاية حيث يبتغى بها تحديد المساءلة, ومن ثم تحقيق المسؤولية أو تحديدها وتنفيذها من خلال ترجمه سليمة لعوامل التقصير وأسبابه وما يجب أن يتخذ من جزاءات ابتغاء تصحيح هذه الأخطاء في التنظيم الإداري. ومن أهم أنواع الرقابة هي الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إذ لا يقتصر دور البرلمان على تشريع القوانين واعتماد الموازنة وفرض الضرائب وغيرها من الأمور التشريعية وإنما يمتد إلى ابعده من ذلك إذ يقوم البرلمان بدور رئيس ومباشر متمثل بالرقابة وإن الحجر الأساس في النظام البرلماني يقوم على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لهذا فقد تضمنت اغلب الدساتير نصوص تتعلق بوسائل رقابة البرلمان على الحكومة في مكافحة الفساد الأمر الذي دفعنا إلى اختيار موضوع ( وسائل الرقابة البرلمانية- دراسة مقارنة ) لما لها من رسم معالم التنظيم الإداري, وكيفية جعله أكثر كفاءة وقدرة على تحقيق الصالح العام, من خلال تحديد معالم الإدارة الأنسب في مراقبة حياة المجتمع بكل أوجهها وصورها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والأخلاقية, وذلك لترتيب التنظيم العام للدولة في أطر معينة تساعد على ربط أجهزة الدولة في هيكليه إدارية متناسقة تحقق الغرض العام المتمثل بتحقيق مصلحة المجتمع.

### - منهجية الدراسة -

تتعلق منهجية الدراسة من طبيعة الرقابة البرلمانية في مكافحة الفساد باعتباره موضوعاً ذا طابع عملي ملموس، وهو على اتصال مباشر ومستمر بالواقع، لذا فإنه يتطلب أحكاماً وقواعد تتواءم والوقائع المستجدة التي تحتاج إلى تنظيم مستمر، من هنا فإن منهجية البحث تقوم على أساس البحث المقارن بين النظام الإداري في العراق والأنظمة المقارنة الأخرى.

## **- خطة الدراسة**

سوف نتناول في الدراسة، المبحث الأول وسائل الرقابة البرلمانية وتتمثل وسائل البرلمان في مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن أعمالها في خمسة وسائل، ونحن نشير إلى أبرز تلك الوسائل في المبحث الأول، وقسمنا هذا المبحث إلى خمس مطالب وعلى النحو التالي (السؤال البرلماني، طرح موضوع عام للمناقشة، لجنة التحقيق البرلماني، الاستجواب البرلماني، المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب) وسننهي البحث بخاتمة نبين فيها أهم ما نتوصل إليه من نتائج وتوصيات.

## **المبحث الأول وسائل الرقابة البرلمانية**

ولكي يقوم البرلمان بعملية الرقابة لابد من تقرير الوسائل التي توصل إلى أداء هذه المهمة على نحو سليم، وتتكفل الدساتير ببيان تلك الوسائل التي تكون تحت تصرف البرلمان، وتكون بمثابة أدوات الرقابة وعدتها. وقد يلجأ البرلمان بصدد معين إلى استخدام هذه الوسائل جميعها، وقد يقتصر على استخدام إحداها، والمسألة ترجع إلى تقدير البرلمان لظروف الحال واختيار الوسيلة المناسبة لمعرفة حقيقة التصرف ومعالجة الموقف. وتتمثل وسائل البرلمان في مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن أعمالها في خمسة وسائل، ونحن نشير إلى أبرز تلك الوسائل في المبحث الأول. وسوف نتناول كل وسيلة من تلك الوسائل بالتفصيل المناسب فيما يأتي:

### **المطلب الأول: السؤال البرلماني**

يعد السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكانية القيام به من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء، وبالأحرى يحق لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه أسئلة إلى أي من الوزراء في كل ما يتعلق بأعمال ونشاط وزارته<sup>(١)</sup>. فالسؤال البرلماني هو "الاستيضاح من أحد الوزراء عن أمر غامض من أمور وزارته، أو أمر مجهول بالنسبة لهذا الوزير، أو بهدف الوقوف على حقيقة أمر من الأمور التي تتعلق بإعمال وزارته، أو توجيه نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، أو مخالفات معينة لاستدراكها". أو "استفسار العضو من الوزير المختص عن أمر لا يعلمه أو للتحقق من حصول واقعة وصلت إلى علمه أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر ما"<sup>(٢)</sup>. ويفهم من ذلك بان السؤال البرلماني هو طلب إيضاح من عضو البرلمان لوزير مختص أو رئيس الحكومة حول نقطة خاصة معينة. ويفهم أيضاً إن السؤال هو حق مقرر لكل عضو من أعضاء المجلس. وهناك شروط يجب توافرها في السؤال حتى يمكن قبوله وهي تختلف من نظام سياسي إلى آخر غير أنه توجد شروط أخذت بها اغلب الأنظمة السياسية وتعتبر قاسماً مشتركاً في أسلوب توجيه الأسئلة البرلمانية وهي:

١. يجب أن يكون توجيه السؤال بصورة تحريرية سواء كانت الأسئلة تحريرية أو شفوية، والغاية من ذلك تنظيم طرح الأسئلة في البرلمان، وتحديد دور كل عضو في طرح سؤاله. وإن يوجه السؤال من عضو واحد، فالسؤال حق شخصي لعضو البرلمان وهو ما يتوجب أن يكون السؤال صادراً من شخص واحد، غير أنه يجوز أن يوجه السؤال لأكثر من وزير.

٢. أن يكون السؤال محدداً ومقصوراً على الأمور المستفسر عنها وخالية من التعليق أو يستند إلى الشائعات ومقتضى هذا الشرط هو أن يكون السؤال البرلماني مختصراً ومحدداً للأمور والوقائع التي يستفسر عنها. وإن يكون السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة، فالغاية من السؤال هو معرفة أمور جهلها عضو السائل ولا يجوز أن تتجاوز هذه الغاية إلى التناول على الآخرين.

٣. أن يكون السؤال داخلاً ضمن اختصاص الوزير الذي يوجه إليه السؤال و ألا جاز لرئيس المجلس رفض السؤال. وإن لا يكون السؤال ضاراً بالمصلحة العامة، ويرى البعض ان هذا الشرط خاص بالإجابة على السؤال وليس شرطاً لتوجيه السؤال، فلا يقبل منع عضو البرلمان من توجيه السؤال على أساس انه يضر بالمصلحة العامة، وإن من حق العضو توجيه الأسئلة التي يراها مناسبة إلى الوزير المختص وإذا رأى الوزير إن من شأن الإجابة أن تلحق الضرر بالمصلحة العامة جاز له الامتناع عن الإجابة بداعي المحافظة على المصلحة العامة وليس بسبب بطلان السؤال الموجه إليه من عضو البرلمان<sup>(٣)</sup> ولكن لا يترتب على السؤال البرلماني سحب الثقة من الحكومة فهو ليس بالإجراء الخطير، ويبدو إن ذلك سبباً في عدم إحاطة حق السؤال بإجراءات معقدة في استخدامه، غير إن ذلك لا يقلل من أهمية السؤال كأداة رقابية. وتكمن هذه الأهمية في اعتباره وسيلة لتبادل الحوار بين البرلمان والحكومة ويعتبر السؤال البرلماني من الأدوات الرقابية التي يمارسها مجلس النواب العراقي حيث أقر الدستور في الفقرة (أ) من البند (سابعاً) من المادة (٦١)<sup>(٤)</sup> والتي تنص: "لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع

يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم أن يجيب على أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة". كما ونظمه النظام الداخلي لمجلس النواب في خمس مواد متتالية (من المادة ٥٠ إلى المادة ٥٤). وحسب ما جاء في النظام الداخلي، فإن الغرض من توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة هو للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو التحقق من حصول واقعة ووصول علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور<sup>(٥)</sup>، وهي نفس الأهداف التي يسعى السؤال إلى تحقيقه في الأنظمة المقارنة. وتبدأ إجراءات السؤال بتقديمه من قبل عضو مجلس النواب وإعلام هيئة الرئاسة. ويوجه السؤال خطيا وتكون الإجابة عنه مكتوبة أو شفاهاً. ويوصف السؤال بأنه مكتوب أو شفهي وفقاً لطريقة الرد عليه وتكون الإجابة كتابة إذا طلب النائب السائل ذلك<sup>(٦)</sup>. أما إذا طلب الإجابة عن السؤال شفاهاً فيجب على الوزير المختص الحضور في جلسة البرلمان للإجابة عن السؤال. وتدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهاً في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة ولكن يشترط أن لا يقل مدة تبليغ الوزير المسؤول وحضوره في الجلسة عن أسبوع. ولكن لا يجوز أن يتأخر رد الوزير على السؤال أكثر من أسبوعين<sup>(٧)</sup>، وفي اعتقادنا إن مدة الأسبوعين مدة كافية وتعطي الفرصة للوزير المسؤول لتجهيز رده خاصة إذا تعلق السؤال بالأمور المالية أو التي تتطلب أن يستعين بتقارير الخبراء والإداريين. ولكن أدرج السؤال في جدول أعمال الجلسة يرد عليه قياداً<sup>(٨)</sup>:

أولاً: إن المواضيع المحالة إلى اللجان البرلمانية، وقبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس، لا يجوز أن يكون موضوعاً للسؤال البرلماني أي لا يجوز إدراجه في جدول أعمال الجلسة.

ثانياً: يتعلق بعدد الأسئلة التي يوجهها العضو إلى الحكومة، حيث لا يجوز أن يدرج في جدول الأعمال وللعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة. وإن وسيلة السؤال يقيم علاقة خاصة بين العضو السائل والوزير الذي يوجه إليه السؤال، وبالتالي للعضو السائل من دون غيره أن يعقب على الإجابة، إلا إن التطور التدريجي للسؤال أدى إلى ظهور قاعدة الأسئلة الإضافية. وإن ما يتبع بهذا الشأن في جمهورية العراق نجد إن النص الدستوري المذكور سابقاً بشأن وسيلة السؤال يقر بأن للسائل وحده حق التعقيب على الإجابة. إلا إن النظام الداخلي لمجلس النواب قد وسع، من نطاق تطبيق هذه القاعدة. حيث إن الأصل هو إن للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني وإن يعقب على الإجابة، أي في حال ما إذا قدم الوزير إجابة غير مقنعة إلى النائب الذي وجه السؤال، فإن من حقه مناقشة الوزير وطلب مزيد من التوضيح. ولكن لرئيس مجلس النواب وحسب تقديره إذا وجد إن السؤال له أهمية عامة له أن يأذن رئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو أي عضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة<sup>(٩)</sup>، ويرى الأستاذ "الدكتور حميد حنون خالد" مخالفة ذلك لإحكام الفقرة (أ) من البند (سابعاً) من المادة (٦١) من الدستور التي نصت على إن "للسائل وحده حق التعقيب على الإجابة" لذلك يقتضي تعديل تلك المادة بما يتفق مع أحكام الدستور<sup>(١٠)</sup>، ونحن نؤيد ما طرحه سيادته بهذا الشأن، ويبدو إن المشرع العراقي حاول أن يواكب التطور الذي حدث على هذه الوسيلة الرقابية في البلدان المتبعة للنظام البرلماني. ولكن في كل الأحوال لا تترتب على السؤال مناقشة واسعة في المجلس ولا تتجم عنه إجراءات مسائلة الوزير. زد على ذلك يشير الأستاذ "الدكتور حميد حنون خالد" إلى إن ما جاء في المادة (٥٠) من النظام الداخلي بشأن إمكانية توجيه السؤال إلى أعضاء مجلس الرئاسة يخالف أحكام الدستور، إذ لا يجوز مسائلة رئيس الجمهورية إلا وفق الإلية التي رسمها الدستور، كما وأجاز المادة المذكورة توجيه أسئلة إلى رؤساء الهيئات المستقلة أو رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة والتي لم ينص عليها الدستور، مما يتطلب تعديل الفقرة (أ) من البند (سابعاً) من المادة (٦١) من الدستور وإضافة عبارة أو من هم بدرجة وزير بعد كلمة "والوزراء"<sup>(١١)</sup>. الأصل أن يتبنى السؤال مقدمه، ويحوز له سحب سؤاله في إي وقت، كما ويسقط السؤال إذا تخطى من وجه له السؤال عن منصبه أو إذا انتهت عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب<sup>(١٢)</sup>. لقد جاء دستور فرنسا لسنة (١٩٥٨) لأول مرة على حق السؤال لأعضاء البرلمان بمجلسيه الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ في توجيه الأسئلة على الحكومة، واعترف لهذا الأسلوب الصفة الدستورية، وذلك عندما نصت المادة (٤٨-١)<sup>(١٣)</sup> على تخصيص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها. وقد حدد النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية المادة (١٣٤) بعد ظهر يوم الجمعة من كل أسبوع موعداً لطرح الأسئلة. بالنسبة للسؤال الذي يوجه كتابة ينبغي أن يثبت في محاضر جلسات الجمعية الوطنية وينشر في الجريدة الرسمية. أما السؤال الشفوي فلا ينشر في الجريدة الرسمية. والجدير بالذكر إن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية سمح لعضو الجمعية الذي تقدم بالسؤال بالرد على الوزير خلال خمسة دقائق دون أن يحق للآخرين من أعضاء الجمعية التدخل في النقاش. وقد نظم النظام الداخلي للجمعية الوطنية الأحكام العامة للسؤال البرلماني والشروط الشكلية والموضوعية في المواد (١٣٣-١٣٥)، أما النظام الداخلي لمجلس الشيوخ فقد نظمته في المواد (٧٤-٨٣)<sup>(١٤)</sup> ونجد إن الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل، بين في نص المادة (١٢٩) " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء،

أو نوابهم، أسئلة في إي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته. ويجوز للعضو سحب السؤال في إي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها<sup>(١٥)</sup>. وإن منح الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب الحق الواضح للنواب في توجيه الأسئلة إنما يعكس رغبة في ممارسة أداة مهمة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والوزراء والهيئات غير مرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة. ومع ذلك نلاحظ قصوراً تشريعياً واضحاً في تنظيم حق السؤال البرلماني بشكل دقيق وفي جميع جوانبه. فكان على المشرع العراقي إن ينظم هذه الوسيلة الرقابية، والتي تعد وسيلة من وسائل التحاور بين البرلمان والحكومة، بشكل أكثر دقة وتفصيلاً.

### **المطلب الثاني: طرح موضوع عام للمناقشة**

يعد طرح موضوع عام للمناقشة في الفقه الدستوري من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، حيث يعرف بأنه "رقابة ودية بين أعضاء البرلمان والحكومة، إذ إن تلك الرقابة هي مجرد مناقشة في موضوع ما يريده هؤلاء الأعضاء لمعرفة السياسة التي تتبعها و تنتهجها الحكومة بشأن ذلك الموضوع"<sup>(١٦)</sup>. ولعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء إلى اعتباره من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة<sup>(١٧)</sup>. ويتفق الفقهاء على أن طرح موضوع للمناقشة يقف موقفاً وسطاً بين السؤال والاستجواب، فهو يفرق السؤال من حيث عدم اقتصره في الحوار على طرفين، ولا يتضمن النقد والتجريح كما في الاستجواب. فبموجبه يجوز لعدد من أعضاء البرلمان، يحددها الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان، طلب عرض موضوع عام للمناقشة في المجلس، ويستوي أن يكون الموضوع متعلقاً بالسياسة الداخلية أو بالسياسة الخارجية. وهذا يعني إن حق طرح موضوع عام للمناقشة ليس حقاً فردياً كما هو الحال في السؤال البرلماني، وإنما هو حق مقرر لفريق من أعضاء البرلمان، ويترتب على هذه الطبيعة عدم سقوط الطلب لغياب مقدميه كذلك عدم استبعاد الطلب لتنازل مقدميه عنه ويفهم من التعاريف اشتراط في طرح موضوع عام للمناقشة أن يكون موضوعاً عاماً ومتعلقاً بالنشاط الحكومي، إي ضرورة أن يكون الموضوع المرغوب طرحه يتعلق بالأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة<sup>(١٨)</sup>. حيث أقر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هذه الوسيلة في الفقرة (ب) من البند (سابعاً) من المادة (٦١) والتي تنص: "يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة أداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب للمناقشة عليه يجب تقديم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلى رئيس مجلس النواب كتابةً ويجب أن يتضمن تحديد الموضوع المراد مناقشته. وإذا توافر العدد المطلوب يقوم رئيس المجلس بإبلاغ مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات وهم بدورهم يحددون موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته. وطرح موضوع عام للمناقشة يعني إن الموضوع له أهميته وحيويته بحيث لا يكفي السؤال الذي يفتح حواراً ثنائياً بين العضو السائل والوزير المختص للإحاطة بجميع جوانبه، ولكنه يحتاج إلى مناقشة عامة ومفتوحة. ومن الضروري إعطاء مهلة زمنية لمجلس الوزراء أو الوزراء لحضور جلسة المجلس وذلك حتى يتمكن خلالها من إعداد التوضيحات اللازمة بصدد الموضوع خلال المهلة المحددة له. كما إن من الضروري تحديد سقف زمني يلزم الوزراء بالحضور في جلسة المناقشة، ولكن يلاحظ إن النص الدستوري المذكور لم يحدد هذا السقف، كما وإن النظام الداخلي لمجلس النواب وفي المادة (٥٥) المخصصة لطرح موضوع عام للمناقشة لم يحدد أيضاً المدة لحضور الوزراء في الجلسة وإنما اكتفى بـ "ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب لمناقشته"<sup>(١٩)</sup>. فالسؤال الذي يطرح نفسه هنا ما الحكم إذا لم يجب رئيس مجلس الوزراء لطلب المناقشة أو لم يحضر في جلسة المناقشة؟ في الحقيقة ليس هنالك أي إلزام أو جزاء على رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء غير أن يكون للنواب الحق في اللجوء إلى وسيلة رقابية أكثر فعالية إلا وهي الاستجواب. ونرى إن المشرع الدستوري المصري تناول موضوع طلب مناقشة موضوع عام في نص المادة (١٣٢) "يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه"<sup>(٢٠)</sup>.

### **المطلب الثالث: لجنة التحقيق البرلماني**

يعد التحقيق البرلماني وسيلة رقابية بيد البرلمان لفحص عمل معين أو سياسة معينة. ويرى الفقه الدستوري بأن حق التحقيق هو حق مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول، وهو ليس بحاجة إلى نص يقرها، إذ تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والبرلمانية للبرلمان بل انها وسيلة لأداء مهامه الدستورية<sup>(٢١)</sup>. فطالما يقوم البرلمان بهام التشريع ورقابة الحكومة فإنه يحق له تشكيل لجان تتولى فحص ورقابة الأجهزة الحكومية. وقد أعطى الفقه للتحقيق البرلماني تعريفات عديدة ولم نجد اتفاقاً بينهم، فقد اعتبره البعض بأنه "وسيلة من وسائل الرقابة التي يباشرها البرلمان من خلال لجنة تشكل بمعرفته خصيصاً لهذا الغرض، أو عن طريق إحدى لجانه النوعية، للوقوف على حقيقة الأمر أو قضية مثارة بشأن نشاط أو عمل من أعمال الحكومة مما يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي له"<sup>(٢٢)</sup> واعتبره البعض الأخر وسيلة للرقابة البرلمانية يمارسها البرلمان بواسطة أعضائه - لمعرفة الحقائق حول موضوع محدد يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية. ولكن يأخذ البعض على هذا التعريف انه لم يحدد ما إذا كان القائم بالتحقيق كامل هيئة البرلمان

أم بعض أعضائه فقط، ومن جهة أخرى أشار هذا التعريف إلى خضوع السلطة التنفيذية للرقابة، بينما الثابت خضوع الحكومة وحدها<sup>(٢٣)</sup>. كما ويعرف التحقيق البرلماني بأنه "إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستتارة والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه"<sup>(٢٤)</sup>. ولكن يعاب على هذا التعريف بأنه لم يحدد مع من يحدد البرلمان موقفه وما هو وجه الاختلاف بين التحقيق البرلماني. وفقا لهذا التعريف-وبين السؤال والاستجواب؟ ويفهم من هذه التعاريف وما يجب توافره في التحقيق البرلماني بأنه وسيلة لرقابة البرلمان للحكومة تمارسها عنه لجنة منبثقة منه لاستقصاء الحقائق بنفسها في موضوع يدخل في اختصاصه. ولقد اتجه بعض الفقه في إطار التحقيق البرلماني إلى التمييز بين التحقيق التشريعي والتحقيق الانتخابي والتحقيق السياسي، ولكن أنتقد البعض هذا التقسيم ويرى إن التحقيق التشريعي ليس عملاً رقابياً بل عمل تحضيرية، كما إن التحقيق الانتخابي ليس عملاً رقابياً بل عمل قضائي، وإن التحقيق البرلماني محصور في التحقيق السياسي<sup>(٢٥)</sup>. ونحن بدورنا نؤيد الاتجاه الذي يرى بأن التحقيقات التشريعية والانتخابية ليست إلا أعمالاً برلمانية رقابية<sup>(٢٦)</sup>. حيث إن نطاق التحقيق البرلماني لا تحده حدود طالما يجري في أعمال الحكومة بالتالي قد تتعدد أهدافه، ويستهدف البرلمان من تحقيقاته بحث مدى القصور المالي أو الإداري أو الاقتصادي أو السياسي الموجود بإحدى الجهات الحكومية وقد يكون هدفه التحقيق مدى شرعية إجراءات انتخاب بعض أعضاء البرلمان أو التحقق من مدى ملائمة تشريع قائم للوضع الراهن أو لبحث مدى الحاجة إلى سن تشريع جديد، فجميعها تحقيقات تندرج في إطار التحقيق البرلماني. ومن وسائل مراقبة البرلمان للحكومة هنالك التحقيق البرلماني الذي هو حق البرلمان في نقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية لوضع اقتراحات معينة، تعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير<sup>(٢٧)</sup>. وعلى الرغم من إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يتضمن نصاً معيناً فيما يتعلق بحق مجلس النواب في تشكيل لجان التحقيق لنقصي الحقائق، ونحن وإن كنا نفضل وجود نص دستوري، إلا إن عدم وجوده لا يحرم البرلمان من حق تشكيل لجان التحقيق، حيث إن الممارسة الدستورية استقرت على حق البرلمان في هذا الصدد في غياب نص يسمح به<sup>(٢٨)</sup>. فضلاً عن ذلك إن النظام الداخلي لمجلس النواب قد أكد في المادة (٨٣) على تشكيل لجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس وبناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو الخمسين عضواً من الأعضاء. وعلى ذلك يجب أن يكون طلب إجراء التحقيق موقفاً عليه من خمسين عضواً من أعضاء البرلمان، وهذا العدد يعد كبيراً إلى حد ما، أو بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة. وإذا أرادت كتلة سياسية اقتراح تشكيل لجنة تحقيقية في موضوع ما وكان عددهم أقل من خمسين عضواً فيجب أن تسعى للحصول على تأييد الأعضاء من الكتل الأخرى. ونلاحظ إن النظام الداخلي لم يحدد كيفية اختيار أعضاء اللجنة التحقيقية ولم يحدد عدد الأعضاء الذي يجب أن تتكون منهم اللجان التحقيقية. ويبدو إن ما يراعى بشأن اختيار أعضاء لجان التحقيق وعدد أعضائها ما هو متبع في اختيار أعضاء اللجان الدائمة وعددها، حيث يتم بالتوافق من قبل الكتل البرلمانية. وبخصوص ما تتمتع به لجنة التحقيق من الصلاحيات، يحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية وله حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من الملفات والوثائق والمستندات من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء، وفي سبيل الوصول إلى نتائج يستطيع الاستعانة بالخبراء<sup>(٢٩)</sup>. وبعد انتهاء التحقيق، ترفع اللجنة ما توصلت إليه من النتائج والتوصيات في صورة تقرير إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس<sup>(٣٠)</sup> لمناقشتها ويكون لجميع الأعضاء المشاركة في المناقشة ليقدر الموافقة عليه ورفعها إلى الحكومة أو عدم إقراره. إن المجلس غير ملوم بالتوصيات الواردة في التحقيق. كما وإن اللجنة لا تستطيع أن تقرر جزاءات بل يقتصر دورها على بيان وجه المخالفة الموجودة والتوصية بما تراه ملائماً للملاحظ بشأن النصوص المتعلقة بتنظيم لجان تحقيق في النظام الداخلي لمجلس النواب هو إغفالها إدراج بعض الأمور كان ينبغي أن تدخلها، فعلى سبيل المثال لم تحدد هذه النصوص مدة عمل لجنة التحقيق، مثلما حدد المشرع الفرنسي حد أقصى لمدة عمل اللجان التحقيقية بـ(٦) أشهر، وهذا من شأنه إتاحة الفرصة أمامها بأداء واجبها الرقابي. وإن موقف المشرع الدستوري الفرنسي قبل تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، والتي أصبحت سارية المفعول منذ أول مارس ٢٠٠٩، لم ينص دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا على إمكانية إنشاء لجان التحقيق البرلماني، إلا إن هذا الحق، كما يشير إليه الفقيه "مارسل برللو" ورد في بعض القوانين واللوائح الداخلية للجمعية الوطنية، بالإضافة إلى إن الممارسة الدستورية استقرت على حق البرلمان في هذا الصدد في غياب نص يسمح به<sup>(٣١)</sup>، ولكن بعض فقهاء القانون الدستوري الفرنسي، ومنهم الفقيه "جارلس ديباس"، يرى إن المهام والصلاحيات التي يمكن أن تمارسها لجان التحقيق تفترض نصاً دستورياً لا نصاً تشريعياً، ويبدو إن المشرع الدستوري الفرنسي قد سار بهذا الاتجاه حينما أضاف بعد تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ مادة دستورية وهي المادة (٥١-٢) لينص على "يمكن إنشاء لجان التحقيق داخل كل مجلس للقيام وفق الشروط التي ينص عليها القانون، باستقاء معلومات تساعد على ممارسة مهام المراقبة والتقييم المحددة في الفقرة الأولى من المادة (٢٤). ويحدد قواعد تنظيمها وعملها. ويحدد نظام كل مجلس شروط إنشائها. والقانون الذي نظم تشكيل لجان التحقيق في فرنسا من حيث الإجراءات والصلاحيات هو المرسوم رقم (٥٨/١١٠٠) في ١٧ نوفمبر ١٩٥٨ المتعلق لوظائف المجلس

البرلمانية<sup>(٣٢)</sup>. أما فيما يخص المشرع الدستوري المصري فقد حدد موقفة من ذلك في المادة (١٣٥) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل، ومنح "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانته بتقصي الحقائق في موضوع عام"<sup>(٣٣)</sup>..... الخ.

### المطلب الرابع: الاستجواب البرلماني

يعتبر الاستجواب من أهم واخطر الوسائل التي يمارس بها البرلمان وظيفته الرقابية على أعمال الحكومة وشكلاً متقدماً من أدوات المحاسبة في العمل البرلماني إذ قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة أو احد الوزراء. وتعددت التعريفات الفقهية للاستجواب باعتباره إجراء من إجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. فقد عرفه الفقيه دكي بأنه "العمل الذي يقوم بموجبه بوضع الوزير في موضع يشرح فيه سياسة الحكومة العامة أو توضيح مسألة محددة. وعرفه الفقيه فيدل بأنه "الإجراء النموذجي للحصول على المعلومات ومراقبة الحكومة حيث يوفر الفرصة لإجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في مناحيها المختلفة أو في مجملها"<sup>(٣٤)</sup>. وهذان التعريفان يحددان مضمون الاستجواب بأنه توضيح عمل أو سياسة معينة للحكومة. وقد أوردت المواد من (٥٦) إلى (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الشروط والإجراءات المتعلقة بتقديم الاستجواب. وتقرن هذه الشروط بالمرحل التي يمر بها الاستجواب، وبقراءة المواد الواردة في النظام الداخلي يمكن استخلاص الشروط الشكلية والشروط الموضوعية المتعلقة بالاستجواب. وتتمثل الشروط الشكلية بالآتي:

١. يقدم طلب توجيه الاستجواب كتاباً إلى رئيس المجلس<sup>(٣٥)</sup>. والقول خلاف ذلك، أي إذا تقدم شفاهاً، فلا يمكن قبولها أثناء الجلسة، والحكمة من شرط الكتابة هي دليل إثبات لما انطوى عليه من وقائع وأسانيد وان يتمكن من يوجه إليه الاستجواب من الدفاع عن نفسه بأتاحه أفرصه الكافية وتجهيز ردوده.

٢. أن يكون طلب الاستجواب موقعاً من قبل طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل<sup>(٣٦)</sup>. ولكن لكي يتم قبول طلب الاستجواب وإدراجه في جدول أعمال المجلس يشترط موافقة ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً. أما بخصوص من يوجه إليه الاستجواب، فقد حددهم المشرع العراقي في الدستور وفي النظام الداخلي للمجلس برئيس مجلس الوزراء وواحد نوابه أو الوزراء<sup>(٣٧)</sup>، كذلك يمكن توجيه طلب الاستجواب إلى رؤساء الهيئات المستقلة وذلك تطبيقاً لنص الفقرة (هـ) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) والمادة (١٠٢) من الدستور<sup>(٣٨)</sup>. والمادة (٦٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب<sup>(٣٩)</sup>.

٣. خلو الاستجواب من عبارات غير لائقة<sup>(٤٠)</sup>. فطلب الاستجواب يجب أن يقتصر على بيان الموضوع ولا يجوز أن تتضمن عبارات الإهانة للحكومة أو احد الوزراء أو القذف فيهما.

أما الشروط الموضوعية الواجب توافرها في طلب الاستجواب تتمثل بالآتي:

١. أن يتعلق الاستجواب بأمر من الأمور الداخلة في اختصاص الحكومة، سواء كان في مسألة داخلية أم مسألة خارجية عامة، ويقضي هذا الشرط أن يبين مقدم الاستجواب موضوع الاستجواب وبيانياً بأمر استجوب عنها، موضعاً أسبابه ومبرراته ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه وما لدى المستوجب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه<sup>(٤١)</sup>.

٢. عدم مخالفة موضوع الاستجواب لأحكام الدستور والقانون<sup>(٤٢)</sup>، وذلك أمر طبيعي لأن مجلس النواب يمارس الدور التشريعي والرقابي وفقاً لأحكام الدستور والقانون ولا يجوز أن يخالف نصوصه وأحكامه، بل إن الاستجواب في حقيقته اتهام الحكومة أو احد وزرائها بمخالفة الدستور والقانون. كما لا يجوز أن تكون الحقوق والحريات المكفولة بموجب الدستور<sup>(٤٣)</sup> موضوعاً لاستجواب.

٣. يجب أن لا يتعلق موضوع الاستجواب بمصلحة شخصية للنائب أو بمصلحة خاصة موكول أمرها إليه. فضلاً عن ذلك لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس إن فصل فيه، ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك<sup>(٤٤)</sup>. بعد استيفاء شروط قبول الاستجواب، تبدأ إجراءات تقديمه إلى مجلس النواب، وحسب ما جاء في النظام الداخلي يجب توجيه الاستجواب كتاباً إلى رئيس المجلس، ويقوم رئيس المجلس بإبلاغ الاستجواب كتابة إلى الوزير الموجه إليه. وبعد الانتهاء من استجواب الوزير المختص ينتهي الاستجواب أما بالتحقق من قيام الحكومة أو الوزير المختص بواجبها، بالأحرى يقتنع الأعضاء بإجابات الحكومة أو الوزير وبالبيانات المقدمة، حينئذ تعد المسألة منتهية، أو إن هناك قصوراً في الجانب الحكومي يوجب الإدانة، ففي هذه الحالة يجوز اتخاذ إجراءات سحب الثقة من الحكومة وتقرير مسؤوليتها<sup>(٤٥)</sup> وتضمن دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨، نصاً يقضي يحق لرئيس الجمهورية استجواب الوزراء من خلال رسائل يوجهها إلى الجمعية الوطنية<sup>(٤٦)</sup>، المادة (١٨) كما أن من حق أعضاء الجمعية الوطنية استدعاء الوزراء لاستجوابهم، المادة (٣١) وقد نصت المادة (١٣٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل، بأنه "لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو احد نوابه، أو احد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم. ويناقش

المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، ويحد أقصى ستون يوماً، إلا في حالات الاستعجال التي يراها، ولعد موافقة الحكومة". لذا نرى أن الاستجواب من أهم الوسائل الرقابية للبرلمان التي من خلالها مكافحة الفساد.

#### المطلب الخامس: المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب

تعتبر المسؤولية الوزارية أو السياسية من أهم السمات المميزة للنظام البرلماني، وهي الخاصية الأساسية التي تتسم بها الوزارة نتيجة قيامها بعبء مباشرة للسلطة الفعلية، وحيثما توجد السلطة توجد المسؤولية. ويقصد بالمسؤولية السياسية "ذلك الجزء الذي يوقع على الوزارة كلها أو على أحد الوزراء نتيجة سحب الثقة منها أو منه، الأمر الذي يستوجب استقالته أو استقالته"<sup>(٤٧)</sup> أو "اعتبارهم مسؤولين عن تصرفاتهم بإدارة شؤون الحكم أمام البرلمان"<sup>(٤٨)</sup> ويرى بعض الفقهاء بأن المسؤولية السياسية هي الأثر الدستوري للاستجواب، حيث لا يتصور أن تسحب الثقة من الحكومة في معظم الحالات دون أن يسبق ذلك اتهام صريح من قبل البرلمان للحكومة أو لأحد أعضائها، وهو ما يكفله نظام الاستجواب. وفي المقابل يرى الآخرون بأن المسؤولية الوزارية أو السياسية حتى وإن كانت تثار عقب أو نتيجة استجواب، إلا أنها تمثل في ذاتها وسيلة أو إجراءً رقابياً قائماً بذاته<sup>(٤٩)</sup> ونرى إن عدم تقديم طلب الاقتراح بسحب الثقة إلا بعد استجواب يجري مع الحكومة أو أحد أعضائها يأتي من منطلق خطورة هذه الوسيلة الرقابية، فحتى لا يتم الإسراف في استخدامها فقد أحاطتها الدساتير بضمانات وشروط عديدة. وهذا لا يعني إن سحب الثقة هي اثر للاستجواب، إنما هي وسيلة رقابية مستقلة، لها إجراءات وضمانات مغايرة لإجراءات الاستجواب، كما وإن الاستجواب لا يؤدي دائماً إلى إثارة المسؤولية الوزارية للمسؤولية السياسية إما تكون مسؤولية فردية، تنصب على أحد الوزراء، وإما أن تكون مسؤولية تضامنية تقع على الوزارة بأكملها<sup>(٥٠)</sup>. ويقصد بالأولى إن كل وزير مسئول بمفرده عن جميع ما يصدر عنه من تصرفات وأعمال متعلقة بوزارته، إي خاص بسياسته هو لا بالسياسة العامة لمجلس الوزراء. وهذا يعني شمول المسؤولية الفردية جميع التصرفات المتعلقة بالسياسة الداخلية للوزارة الصادرة من الوزير أو عن أحد الموظفين التابعين له فإذا قرر البرلمان سحب الثقة من الوزير المسؤول وجب عليه الاستقالة من الحكومة بمفرده. أما المسؤولية التضامنية أو الجماعية فيقصد بها سحب الثقة من الحكومة بأسرها، فأعضاء الحكومة مسؤولون جميعاً أمام البرلمان عن جميع التصرفات والأعمال التي تتصل بالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة لإدارة شؤون الدولة والرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وتطبيقاً للخاصية الأساسية للنظام البرلماني نجد انه كرس حق مجلس النواب في ممارسة الرقابة المباشرة على الحكومة وإثارة مسؤوليتها. وإن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب، تضامنية وشخصية<sup>(٥١)</sup>. وفيما يخص المسؤولية الفردية للوزراء جاءت الفقرة (أ) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) لتتص "لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء، بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه". ويفهم من منطوق هذه المادة حرص الدستور على جدية طلب سحب الثقة وذلك باشتراطه أن يكون مقدماً من خمسين عضواً اثر استجواب موجه إليه، أو إذا طرح موضوع الثقة بالوزير بناء على رغبته، وكان الأفضل استخدام عبارة (بناء على طلب موقع منه)، لان الرغبة قد يبديها الوزير شفوياً أو خطياً، إذا كانت شفوياً فالى أية جهة تقدم؟ وكيف توثق؟<sup>(٥٢)</sup> كما وأعطى الدستور للوزير مدة سبعة أيام على الأقل من تقديمه حتى يمكنه من الدفاع والرد على الاتهامات الموجه إليه ولكن أغفلت تحديد الوقت الذي لا ينبغي تجاوزه، وأخيراً أجاز سحب الثقة من الوزير بالأغلبية المطلقة وهذا يثير اللبس والإبهام وكان الأفضل حسم الأمر بالنص على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين أو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، ويترتب على ذلك فقد الوزير لمنصبه من تاريخ التصويت وليس من تاريخ تقديم الوزير لاستقالته تقع المسؤولية التضامنية للوزارة بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وهذا الإجراء يعد اخطر سلاح يضعه النظام البرلماني بين يدي البرلمان في مواجهة الحكومة. ويتم إثارة المسؤولية السياسية التضامنية من خلال وسيلتين وهما طلب الثقة وسحب الثقة. ويعتبر طلب الثقة أداة قانونية بيد النواب لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب وذلك إنشاءً لتتصيب الحكومة خلال عرضها المنهاج الوزاري الذي تقدمت به الحكومة من اجل الموافقة والتصويت عليه. وهذا ما نجده في البند (رابعاً) من المادة (٧٦) من الدستور<sup>(٥٣)</sup>، فإذا تمت الموافقة على المنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة فإنه يعد حائزاً لثقة مجلس النواب، وإذا رفض النواب منح الثقة للحكومة يعد ذلك حجماً للثقة، فهنا على رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً<sup>(٥٤)</sup>. وفيما يخص من له الحق في تقديم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وإجراءاته وما يترتب على قرار سحب الثقة، فقد اقر الدستور لرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء أو بناءً على طلب خمس أعضاء المجلس. وهذا ما جاء في الفقرة (ب) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) والتي تنص: "١- لرئيس الجمهورية، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. ٢- لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب وجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام

في الأقل من تقديم الطلب. ٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه" ويترتب على قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء اعتبار الوزارة مستقلة. ويلاحظ الأستاذ " الدكتور حميد حنون خالد" إلى إن "الدستور والنظام الداخلي لم يوضع آلية سد الفراغ الحكومي بعدما عدت الوزارة مستقلة نتيجة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء , وكان الأفضل أن يطبق نص الفقرة (د) من البند (سابعاً) من المادة (٦١) من الدستور"<sup>(٥٥)</sup>. ولكن في حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله فإن الوزارة تستمر في مباشرة اختصاصات حكومة تصريف الأعمال, أي يستمر رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية, وذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً<sup>(٥٦)</sup> إلى أن يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر من الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء طبقاً للمادة (٧٦) من الدستور. كما ويلاحظ سيادته, ونحن نؤيد ما طرحه بهذا الشأن إن الدستور لم يبين آلية سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله ولا الأغلبية المطلوبة, ونظراً لخطورة هذا الأمر وجسامته كان الأفضل أن ينص الدستور على آلية سحب الثقة. أما دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ وطبقاً للمادة (٢٠)<sup>(٥٧)</sup> من الدستور, فالحكومة مسؤولة أمام الجمعية الوطنية وفقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها في المادتين (٤٩-١) و (٥٠), وبالرجوع إلى هاتين المادتين, نجد إن هنالك وسيلتين لإثارة المسؤولية السياسية الوزارية أمام الجمعية الوطنية وهما طلب الثقة الذي تتقدم به الحكومة واقتراح اللوم بواسطة نواب الجمعية الوطنية, ويلاحظ أن الدستور الفرنسي حصر آثار المسؤولية الوزارية السياسية أمام الجمعية الوطنية فقط وليس أمام مجلس الشيوخ. ونجد أن **المشروع الدستوري المصري** كان واضحاً أمام المسؤولية السياسية الوزارية (سحب الثقة من الحكومة) في المادة (١٣١) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل.

### **الذاتة**

كرست معظم الدساتير الرقابة الإدارية والمالية كحق دستوري لتقييم أداء الدولة وسبيل ذلك بإسناد الرقابة الى البرلمان والأجهزة الرقابية المختصة برقابة أداء عمل أجهزة الدولة وفق الدستور والقانون ومكافحة الفساد والإداري والمالي, وبالتالي فتكون الرقابة الإدارية كضابط على عمل الإدارة والحارس الأمين على الاموال العامة. ويمكن القول بسبب الظروف الصعبة التي مر بها العراق على مر العصور من خراب ودمار ومآسي وويلات وحروب, وما ترتب على ذلك من قتل وتشريد وشيوع الفساد وخاصة الفساد الإداري والمالي, كل ذلك دعى الدولة العراقية الاتحادية الى تشكيل مؤسسات رقابية جديدة إلى جانب ديوان الرقابة المالية الاتحادي, كهيئة النزاهة, ومكاتب المفتشين العموميين في الوزارات العراقية, بالإضافة الى إعطاء صلاحيات رقابية واسعة للبرلمان العراقي بموجب المادة (٦١/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ. وبسبب تفشي الفساد الإداري في العراق بشكل واسع وملفت للنظر, كل ذلك دعنا إلى أن نعنوان بحثنا المتواضعة بعنوان (وسائل الرقابة البرلمانية) وهي دراسة مقارنة, التي تتكون من المقدمة والمطلب الاول وسائل الرقابة البرلمانية وتضمن خمس فروع. والهدف من اختيارنا هذا العنوان هو للحصول على صورة حقيقية وواضحة عن النظام الرقابي الإداري في العراق, ومعرفة نقاط ضعفه وقوته, ليتسنى البحث عن بدائل أفضل للارتقاء بالنظام الرقابي العراقي إلى مصافي الدول الديمقراطية المتقدمة في مجال الرقابة الإدارية والمالية ومكافحة الفساد لضمان أعلى مستويات الشفافية والنزاهة للحفاظ على المال العام للدولة والحيلولة دون شيوع الفساد واستباحة المال العام.

ومن خلال مسيرة بحثنا توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات.

### **- الاستنتاجات**

- ١- ان الرقابة على أعمال الإدارة تمثل اهم الاوليات في الدولة الحديثة, حيث تشعبت وظائفها وتنوعت مهامها فتفتشت فيها ظاهرة الفساد الإداري والمالي مما يستلزم وجود جهاز رقابي حكيم يستأصل هذه الافة الخطيرة التي تتخر هيكل الدولة.
- ٢- تعد عملية مكافحة الفساد أمراً بالغ التعقيد والصعوبة تحتاج لتظافر الجهود وطنياً واقليمياً ودولياً, وذلك لأن الفساد ظاهرة مركبة تختلط فيها الابعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية, وإن مجال مكافحته واسع ومتعدد الوجوه وإن كل خطوة الى الأمام في هذا المجال تمثل اضافة الى جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية, وبناء المواطن الصالح والارتقاء بالقيم الانسانية والاخلاقية.
- ٣- إن اكثر انواع الفساد هو الفساد الإداري المتمثل بالوساطة والمحسوبية والمحاباة وأعمال التبذير والغش واساءة استخدام السلطة وعدم التقيد بالقوانين والانظمة.

### **- التوصيات**

- ١- نص المادة (٦١) الفقرة (سابعاً) البند (ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ, قد اوكل الى رئيس الوزراء او الوزراء مهمة تحديد موعد للحضور امام مجلس النواب, للاستيضاح منهم بخصوص سياسة وزراتهم او موضوع عام إلا أن النص لم يحدد سقفاً زمنياً لتحديد لموعدهم الجلسة, أي مثلاً في غضون اسبوع بعد تقديم الطلب الى رئيس المجلس, وهو ما قد ينسحب بالتالي الى تباطؤ متعمد من قبل الوزير او رئيس



الوزراء للمماثلة في حضور الجلسة، او تهميشها. ورغم ان المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد إضافة عبارة (مع تحديد سقف زمني) إلا ان هذه العبارة غير كافية بحد ذاتها بدون تحديد مدة زمنية معينة ضمن النص وبال دستور. وبالتالي يفترض تغيير نص المادة سابقة الذكر وتحديد سقف زمني لموعد الجلسة.

٢- نوصي سن نصوص دستورية وقانونية خاصة بالتحقيق البرلماني في العراق، كونها وسيلة رقابية فاعلة اتبعتها اغلب الدول ونصت عليها دساتيرها، بخلاف المشرع العراقي الذي لم يشر إلى هذه الوسيلة إلا في النظام الداخلي لمجلس النواب.

٣- تشريع قانون يمنع ازدواج الجنسية لمن يتسلم منصب سيادي أو أمني رفيع استناداً الى المادة (١٨/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، وفي المقدمة أعضاء مجلس النواب والوزراء، منعاً لأستغلال بعض المسؤولين الجنسية المكتسبة للتخلص من المساءلة داخل العراق.

## - المصادر -

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا،  
- تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٢. د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣.
٣. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، القسم الثاني، الكتب القانونية، توزيع مكتبة محمود الأنعمي، بغداد، ٢٠١٠.
٤. د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
٥. د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية و وسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٦. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط ٥، ب.ن، جامعة عين شمس، ١٩٨٦.
٧. د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
٨. د. عدنان محسن ظاهر و د. رياض غنام، الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي، ط ١، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٠.
٩. د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية و الأمريكية والأوربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٠. د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
١١. مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٠.
١٢. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

## الرسائل العلمية

١. رياض محسن مجول، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطانية والأمريكية والمصري والعراقي، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.

## - التشريعات -

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٢. دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل.
٣. دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨
٤. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
٥. لائحة مجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩. من أهم أنواع الرقابة هي الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إذ لا يقتصر دور البرلمان على تشريع القوانين واعتماد الموازنة وفرض الضرائب وغيرها من الأمور التشريعية وإنما يمتد إلى ابعاد من ذلك إذ يقوم البرلمان بدور رئيس ومباشر ممثل بالرقابة وإن الحجر الأساس في النظام البرلماني يقوم على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لهذا فقد تضمنت اغلب الدساتير نصوص تتعلق بوسائل

رقابة البرلمان على الحكومة في مكافحة الفساد الأمر الذي دفعنا إلى اختيار موضوع ( وسائل الرقابة البرلمانية- دراسة مقارنة ) لما لها من رسم معالم التنظيم الإداري، وكيفية جعله أكثر كفاءة وقدرة على تحقيق الصالح العام، وتناولنا في الدراسة، المبحث الأول وسائل الرقابة البرلمانية وتتمثل وسائل البرلمان في مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن أعمالها في خمسة وسائل، ونحن نشير إلى أبرز تلك الوسائل في المبحث الأول، وقسمنا هذا المبحث إلى خمس مطالب وعلى النحو التالي (السؤال البرلماني، طرح موضوع عام للمناقشة، لجنة التحقيق البرلماني، الاستجواب البرلماني، المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب) وسننهى البحث بخاتمة نبين فيها أهم ما نتوصل إليه من نتائج وتوصيات.

One of the most important types of oversight is parliamentary oversight of the work of the government, as the role of Parliament is not limited to legislating laws, adopting the budget, imposing taxes and other legislative matters, but extends beyond that, as Parliament plays a major and direct role represented by oversight and that the cornerstone in the parliamentary system is based on the responsibility of the government before Parliament, so most constitutions have included texts related to the means of Parliament's control over the government in the fight against corruption, which prompted us to choose the subject (means of control). Parliamentary – a comparative study) because of its drawing the parameters of the administrative organization, and how to make it more efficient and able to achieve the public interest, and we dealt in the study, the first section means of parliamentary oversight and the means of Parliament to monitor the executive authority and hold it accountable for its work in five means, and we refer to the most prominent of those means in the first section, and we divided this section into five demands and as follows (parliamentary question, Raise a general topic for discussion, parliamentary investigation committee, parliamentary interpellation, political responsibility of the government before the House of Representatives) and we will end the research with a conclusion in which we show the most important ...

## هوامش البحث

١. د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية و وسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٢. ينظر في ذلك: مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٠، ص ٣٦-٣٨.
٢. رياض محسن مجول، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطانية والأمريكية والمصري والعراقي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٧.
٣. رياض محسن مجول، مصدر سابق، ص ١٩ وما بعدها.
٤. الفقرة (أ) من البند (سابعاً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٥. المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، الذي تم إقراره في (١٥/٦/٢٠٠٦).
٦. د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٢٤٤.
٧. المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٨. المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٩. المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
١٠. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، القسم الثاني، الكتب القانونية، توزيع مكتبة محمود أنعمي، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٢٣.
١١. د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ١٢٣ وما بعدها.
١٢. المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
١٣. المادة (٤٨-١) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨.
١٤. د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٨٦ وما بعدها.
١٥. المادة (١٢٩) من الدستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل.
١٦. د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٦٤ وما بعدها.

١٧. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٢٦.
١٨. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط ٥، ب.ن، جامعة عين شمس، ١٩٨٦، ص ٤٦٢. د. إبراهيم عبد العزيز شياح، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٩٩. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٩٢.
١٩. د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٢٥٠.
٢٠. المادة (١٣٢) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل.
٢١. د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ١٠٨.
٢٢. د. رمضان محمد بطيخ، مصدر سابق، ص ٢٠٦.
٢٣. د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية و الأمريكية والأوروبية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٢ وما بعدها.
٢٤. د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٩١.
٢٥. د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٢١ - ١٢٢.
٢٦. د. فارس محمد عمران، مصدر سابق، ص ٣٢ وما بعدها. د. عبد الله إبراهيم ناصف، مصدر سابق، ص ٩٢.
٢٧. د. إيهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ١٨٨.
٢٨. د. عدنان محسن ظاهر و د. رياض غنام، الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي، ط ١، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٤٢.
٢٩. المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٣٠. المادة (٨٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- المتاح على الموقع الإلكتروني: [www.assemblee-nationale.fr/13/séance/statistiques-131eg.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/séance/statistiques-131eg.asp)
31. M. Perlot et J. Boulois, institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 1992, p.827
- أشار إليه د. عدنان محسن ظاهر و د. رياض غنام، مصدر سابق، ص ١٤٣.
٣٢. د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٩٨ وما بعدها.
٣٣. المادة (١٣٥) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل.
٣٤. د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٦٨ وما بعدها.
٣٥. المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٣٦. الفقرة (ج) من البند (سابعاً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ. والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٣٧. المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٣٨. تنص الفقرة (هـ) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) على "المجلس النواب، حق الاستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة". كما تنص المادة (١٠٢) على "تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون".
٣٩. تنص المادة (٦٧) على إن "المجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة".
٤٠. المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٤١. المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٤٢. المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٤٣. الحقوق والحريات: الباب الثاني من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

٤٤. المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٤٥. طبقاً لما ورد في الفقرة (ج) من البند (سابعاً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ. والمادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٤٦. المادة (١٨) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨.
٤٧. د. رمضان محمد بطيخ, مصدر سابق, ص ٢٥.
٤٨. د. إبراهيم عبد العزيز شياح, وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠٠٦, ص ١٣٨.
٤٩. د. سليمان الطماوي, مصدر سابق, ص ٤٧١.
٥٠. د. إبراهيم عبد العزيز شياح, وضع السلطة التنفيذية, مصدر سابق, ص ٥٩ و ص ٨٣.
٥١. المادة (٨٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٥٢. د. حميد حنون خالد, مصدر سابق, ص ١٢٦.
٥٣. إذ تنص " يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف, أسماء أعضاء وزارته, والمنهاج الوزاري, على مجلس النواب, ويعد حائزاً تقنياً, عند الموافقة على الوزراء منفردين, والمنهاج الوزاري, بالأغلبية المطلقة"
٥٤. طبقاً لنص البند (خامساً) من المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٥٥. د. حميد حنون خالد, مصدر سابق, ص ١٢٧.
٥٦. الفقرتين (ج-ب) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ, والمواد (٦٥) و(٦٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٥٧. المواد (٢٠) و(٤٩-١) و(٥٠) من دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨.