

المتطلبات التشريعية لتفعيل الاختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان العراقي

Legislative requirements to activate the
legislative and oversight competence of the Iraqi
parliament

م.م. سحر بحار نشمي م.م. عبد الجليل (ابراهيم سوير

جامعة الانبار / مركز الدراسات الاستراتيجية / جامعة الانبار / قسم شؤون الانقسام
الداخلية

الملخص:

يحظى البرلمان في اغلب دول العالم بنظرة احترام ، إذ يعد ممثل الشعب والقائد والموجه نظراً لما يمتلكه من اختصاصات مهمة ، فهو الذي يشرع القوانين ويراقب اعمال السلطة التنفيذية ويحاسبها على التقصير في اعمالها، وبما ان العراق شهد تحولاً ديمقراطياً بعد عام ٢٠٠٣ باختياره شكل الحكم جمهوري نيابي ،فانه من متطلباته وجود برلمان فاعل قادر على اداء المهام الموكلة اليه ، الا انه يشير واقع الحال إلى وجود ضعف في اداء البرلمان لاختصاصاته سيما في المجال التشريعي والرقابي، وتقف وراء ذلك عدة معوقات منها ما يرتبط بالاطار التشريعي المنظم لعمل البرلمان بصورة مباشرة ،أو ذات العلاقة غير المباشرة بتصحيح مسار عمله، فمن خلال تتبع النصوص الدستورية أو العادية المنظمة لعمل البرلمان اتضح لنا وجود كثير من مواطن الخلل الذي يعثرها مما اثر سلبياً على اداء هذه المهام، لذا جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على أبرز هذه المعوقات التشريعية ، ومن ثم محاولة معالجتها عن طريق بيان اهم المتطلبات التشريعية اللازمة لتفعيل عمل البرلمان التشريعي والرقابي.

الكلمات المفتاحية: البرلمان العراقي، المعوقات التشريعية، المتطلبات التشريعية، اختصاصات البرلمان

Abstract:

Parliament in most countries of the world enjoys a view of respect, as it is the representative of the people, the leader, and the guide due to the

important competencies it possesses. One of its requirements is the existence of an effective parliament capable of performing the tasks entrusted to it, but the reality of the situation indicates that there is a weakness in the parliament's performance of its competencies, especially in the legislative and oversight field. The indirect relationship to correcting the course of its work, by following the constitutional or ordinary texts regulating the work of Parliament, it became clear to us that there are many deficiencies in it, which negatively affected the performance of these tasks, so this study came to shed light on the most prominent of these legislative obstacles, and then try to address them By stating the most important legislative requirements necessary to activate the work of the legislative and oversight parliament.

Keywords: the Iraqi parliament, legislative obstacles, legislative requirements, parliament's competencies.

المقدمة: the introduction:

يعد البرلمان العراقي (السلطة التشريعية) اهم المؤسسات الدستورية، فهو ممثل الشعب ويضطلع باختصاصات عديدة قادر من خلالها على دفع البلاد اشواطاً إلى الامام، ولعل اهمها الاختصاص التشريعي والرقابي، فالوظيفة التشريعية تتم عبر عدة مراحل تبدأ باقتراح القانون مروراً بمناقشته ومن ثم التصويت عليه، أما الوظيفة الرقابية فهي تتم من خلال وسائل حددها الدستور تتمثل بالسؤال والاستجواب وعرض موضوع عام للمناقشة، فضلاً عن وسيلة التحقيق البرلماني التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب، فعن طريق هذه الوسائل يتمكن البرلمان من مراقبة جميع اعمال الحكومة والتعرف على كيفية اداء السلطة التنفيذية لأعمالها ومن ثم محاسبتها على جميع تصرفاتها.

والمتتبع لعمل البرلمان العراقي يجد ان هناك تلكؤ وضعف واضح في اداء هذه المهام ، وفي حقيقة الامر لا يمكن ارجاع السبب في ذلك إلى الجانب السياسي وانما يعد الجانب التشريعي عاملاً مهماً واساسياً في حصول ذلك، فمن خلال النظر في النصوص الدستورية والعادية سواء المتعلقة بتنظيم عمل البرلمان بشكل مباشر أو ذات العلاقة غير المباشرة بتصحيح عمله، فانه نجد ان هناك إما نقص أو غموض يعترينا، مما انعكس سلباً على ممارسة البرلمان لهذه المهام بشكل فاعل، فمن حيث الاختصاص التشريعي يوجد ارباك في الصياغة الدستورية ادى إلى اخلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الاخيرة ، إذ اصبحت هي صاحبة المبادرة في تقديم مشروعات القوانين ، كما ان مناقشة مشاريع القوانين ومن ثم التصويت يحتاج إلى وجود نصوص واضحة وصارمة تضمن انضباط النواب في الحضور ، فضلاً عن ذلك يشير واقع الحال إلى امتناع البرلمان عن تشريع القوانين المنصوص عليها في الدستور أو التأخر في تشريع البعض منها في ظل انعدام الاطار القانوني الناظم لذلك . أما عن التنظيم القانوني

للاختصاص الرقابي للبرلمان فهو يشوبه أيضاً كثير من النقص أو الغموض سواء من حيث عدم ذكر تفاصيل كافية لكل وسيلة من الوسائل الرقابية ، أو وجود غموض في بعض النصوص المنظمة لها.

ولغرض الارتقاء بالاختصاصات التشريعية والرقابية للبرلمان العراقي بما يضمن اداءها على اكمل وجه، فانه يتطلب الامر اعادة النظر في الاطر القانونية المنظمة لعمل البرلمان المتمثلة بالدستور والنظام الداخلي ، من خلال ازالة الغموض الذي يكتنف بعض النصوص أو اكمال النقص في بعض الجوانب، على نحو يعيد للبرلمان دوره كسلطة مؤثرة وفاعلة في الدولة.

أولاً: اهمية الموضوع: تتجلى اهمية الموضوع في تسليط الضوء على اهم المعوقات التشريعية التي تحول دون الارتقاء بالعمل البرلماني في المجال التشريعي والرقابي ، عن طريق تتبع النصوص الدستورية والعادية المنظمة لعمل البرلمان ، كذلك بيان المتطلبات التشريعية اللازمة لمعالجة ذلك.

ثانياً: مشكلة الموضوع: تكمن مشكلة الموضوع في وجود نقص أو غموض في بعض النصوص ذات العلاقة المباشرة بتنظيم عمل البرلمان العراق المتمثلة بالدستور العراقي أو النظام الداخلي ، أو ذات العلاقة غير المباشرة التي تسهم في تصحيح مسار عمل البرلمان ، الامر الذي انعكس سلبياً على اداء البرلمان في المجال التشريعي والرقابي. لذا جاءت هذه الدراسة لحل هذه الاشكالية من خلال اقتراح الحلول المناسبة.

منهجية البحث: سنعتمد في بحثنا على المنهج التحليلي انطلاقاً من تحليل النصوص المنظمة لعمل البرلمان سواء الدستورية أو الواردة في النظام الداخلي لبيان الثغرات التي تعترضها ، كذلك اعتمدنا في بعض الاحيان على المنهج المقارن كونه المنطلق في تقويم العمل التشريعي أو الرقابي للبرلمان.

هيكلية البحث: تطالب موضوع البحث تقسيمه إلى مبحثين ، جاء المبحث الاول تحت عنوان المعوقات التشريعية التي تحول دون تفعيل الاختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان العراقي الذي تم تقسيمه إلى مطلبين، سنتناول في المطلب الاول المعوقات التشريعية التي تحول دون تفعيل الاختصاص التشريعي للبرلمان العراقي، في حين سنخصص المطلب الثاني لتناول المعوقات التشريعية التي تحول دون تفعيل الاختصاص الرقابي للبرلمان العراقي، فيما جاء المبحث الثاني تحت عنوان المتطلبات التشريعية لتفعيل الاختصاصات التشريعية والرقابية للبرلمان العراقي الذي قسم إلى مطلبين، سنبين في المطلب الاول المتطلبات التشريعية لتفعيل الاختصاص التشريعي للبرلمان العراقي، في حين سنتناول في المطلب الثاني المتطلبات التشريعية لتفعيل الاختصاص الرقابي للبرلمان العراقي .

المبحث الاول: المعوقات التشريعية التي تحول دون تفعيل الاختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان العراقي

Legislative obstacles that prevent the activation of the legislative and oversight competence of the Iraqi parliament

يؤدي البرلمان العراقي مهام عدة ويعد الاختصاص التشريعي والرقابي أهمها، ويشير واقع الحال إلى وجود خلل واضح في أداء هذه المهام، فمن خلال تتبعنا للتنظيم القانوني لعمل البرلمان يتضح وجود ارباك وقصور واضح بدءاً من صياغة الدستور وانتهاءً بالتشريع العادي مما انعكس سلبياً على ممارسة البرلمان لاختصاصاته الرئيسية سواء في المجال التشريعي أو الرقابي، لذا سنبحث هذه المحاور في مطلبين كالآتي:

المطلب الاول: المعوقات التشريعية التي تحول دون تفعيل الاختصاص التشريعي للبرلمان العراقي

Legislative obstacles that prevent the activation of the legislative competence of the Iraqi parliament

ينص الدستور العراقي على انه "يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً: تشريع القوانين الاتحادية"^(١) ، لذا تعد الوظيفة التشريعية من اهم الوظائف التي يقوم بها البرلمان ، فهو الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها، ومن الضروري موافقته على جميع مشروعات القوانين التي ترده من السلطة التنفيذية ، وتقويم العملية التشريعية في أي دولة يمكن استخلاصه من عدة جوانب وهي الكم والنوع والفترة الزمنية التي يمر بها القانون إلى اخر مرحلة لتشريع، فضلاً عن ذلك ينبغي توافر عنصري الفاعلية والتأثير التي تعني قدرة القانون على معالجة المشكلة المراد تنظيمها^(٢) . والمتتبع لسير العملية التشريعية في العراق يجد أن هناك خلل في أداء مهام هذه الوظيفة الملقاة على عاتق مجلس النواب ، ويمكن أن نعزو ذلك لعدة معوقات تشريعية نوجزها كالآتي:

الفرع الاول: ضعف الاختصاص التشريعي للبرلمان العراقي (عدم وجود استقلال تشريعي):

Weak legislative competence of the Iraqi parliament (lack of legislative independence):

يوصف البرلمان في اغلب دساتير الدول الديمقراطية بالسلطة التشريعية ، لكون العمل الرئيس الذي يمارسه يتمثل بسن التشريعات العادية، وهذا يقتضي أن يمتلك البرلمان اختصاص اقتراح القوانين، وإذا كانت المبادرة التشريعية يمكن ان تقدم من الحكومة أو البرلمان، الا ان الامر تجاوز حدود تقاسم هذا الاختصاص إلى حد هيمنة السلطة

(١) المادة (٦١ / أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) علي موسى: العملية التشريعية في الدول العربية، الخبرات المقارنة والدروس المستفادة في مجلس النواب اللبناني، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الامم المتحدة الانمائي، لبنان ، ٢٠٠٣.

التنفيذية، ويعود ذلك إلى غموض في النص الدستوري ، إذ نص على أنه "مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة"^(١) . وبإمعان النظر في النص السابق نجده قد رسم المرحلة الاولى لتشريع القانون ، الا انه قد ميز بين مشروع قانون ومقترح القانون دون أن يبين المقصود بهما ، مما ادى إلى الذهاب إلى المحكمة الاتحادية لبيان تفسيرها بهذا الشأن ، ومما يدعو إلى الاستغراب أن المحكمة الاتحادية قد أكدت بوجود اختلاف ما بين الاثنين ، فمشروع القانون يكون مدروساً وجاهزاً للمناقشة والتصويت ، أما مقترح القانون فهو مجرد فكرة لا ترقى إلى وصف "مشروع قانون" إلا بعد أن تأخذ طريقها إلى رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء^(٢) .

وبحسب تفسير المحكمة الاتحادية اعلاه فان اختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين قد تم مصادرتة، فمن المعروف أن تشريع القانون يبدأ بالاقتراح ، وبهذا يترتب على تفسير المحكمة الاتحادية نتائج خطيرة تتمثل بأنه لا يمكن تشريع القوانين الا بناءً على مشروع مقدم من قبل السلطة التنفيذية ، وان مقترحات القوانين المقدمة من قبل السلطة التشريعية ستكون مرهونة بموافقة السلطة التنفيذية، حيث تستطيع رفض أي اقتراح بحجة انه يتعارض مع التزاماتها ، مما يؤدي ذلك إلى تعطيل مبدأ الفصل بين السلطات الذي أخذ به الدستور العراقي^(٣) .

ومن الجدير بالذكر أن تفسير المحكمة الاتحادية جاء مخالفاً أيضاً لنظرة النظام الداخلي لمجلس النواب، الذي لم يميز بين مشروع ومقترح قانون فكلاهما يصلح للتشريع ، إذ لم يفرق بينهما كثيراً من حيث طرق والية التعامل معهما مما يعني ان تفسير المحكمة الاتحادية قد عطل الاحكام الواردة في نصوص النظام الداخلي^(٤) .

الفرع الثاني: وجود نقص أو غموض في نصوص النظام الداخلي المتعلقة بمحاسبة النواب المتغييبين:

There is a lack or ambiguity in the texts of the internal system related to the accountability of absent MPs:

تشتط اغلب الدساتير نصاباً معيناً سواء لانعقاد البرلمان أو للتصويت على القرارات المهمة (الاجلبية)، وبخلافه تبطل جلسات البرلمان وتبطل على اثرها القرارات المتخذة فيها بحكم القانون، وهذا يتطلب من النائب الالتزام بحضور جلسات مجلس النواب لكي يتسنى للمجلس الانعقاد بشكل قانوني ومن ثم ممارسة المهام الدستورية

(١) المادة (٦٠ /أولا - ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية المرقمين (٤٣ ، ٤٤ /اتحادية في ٧/١٢ / ٢٠١٠) متاح على الموقع الرسمي

للمحكمة التالي: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/١٥

(٣) القاضي رحيم العكيلي: لا تشريع الا عن طريق السلطة التنفيذية، مقال منشور على الموقع التالي:

<https://www.iraqcenter.net/vb/showthread.php?t=59151> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٢٠

(٤) تنظر المواد (٣١ ، ١١٢ ، ١٢٠ ، ١٢٢ ، ١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

الملقاة على عاتق و يعد التشريع أحد هذه المهام، ومن خلال الاطلاع على سجل الغياب ومحاضر جلسات مجلس النواب يظهر لنا تغيب كثير من اعضاء مجلس النواب وهو ما انعكس سلبياً على اداء مجلس النواب في عدم اكتمال النصاب القانوني للانعقاد أو للتصويت على المواضيع المهمة^(١).

وإذا كان أحد الاسباب التي أدت إلى كثرة غياب اعضاء مجلس النواب هو تساهل رئاسة مجلس النواب ، إلى حد قيام بعض الاعضاء بالتوقيع محل اعضاء اخرين في سجل الحضور والغياب الخاص بجلسات المجلس ولجانه، الا انه توجد أسباب أخرى رئيسة تتمثل بوجود قصور أو غموض تشريعي بشأن تنظيم مسألة تغيب اعضاء المجلس. فبالنسبة لألية اثبات الحضور والغياب فانه تحرص الانظمة الداخلية للمجالس النيابية على توضيحها ضمن نصوصها^(٢) ؛ وذلك لأهميتها في بيان تحقق النصاب اللازم لانعقاد البرلمان ومعرفة النواب الحاضرين والمتغييبين، ومن خلال النظر في نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يتبين لنا خلوه من وجود الية تشير إلى وجوب التوقيع عند الحضور وبعد انتهاء الجلسة ، واكتفى بالنص على ان من مهام النائب الثاني التحقق من وجود النصاب اللازم لانعقاد المجلس وقيامه بالإشراف على عملية تسجيل غياب النواب بعذر أو بدون عذر^(٣).

أما عن الجزاءات المترتبة على تغيب النواب فانه من خلال الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نجده قد نص على انه "أولاً : ينشر الحضور والغياب في نشرة المجلس الاعتيادية واحدى الصحف. ثانياً: لهيأة الرئاسة في حالة تكرار الغياب من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية او عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية أن توجه تنبيهاً خطياً إلى العضو الغائب تدعوه إلى الالتزام بالحضور وفي حالة عدم امتثاله لهيأة الرئاسة يعرض الموضوع على المجلس بناءً على طلب الهيأة. ثالثاً :تستقطع من مكافئة عضو مجلس النواب في حالة غيابه نسبة معينة يحددها المجلس"^(٤).

باستقراء هذا النص يتضح لنا أن هناك اما غموض أو تهاون في حجم الجزاءات المنصوص عليها ، فبخصوص نشر الحضور والغياب في احدى الصحف لم يوضح النظام الداخلي ماهية هذه الصحيفة فيما اذا كانت يومية أو غير ذلك ، وفي حقيقة الامر يشير واقع الحال إلى قيام المجلس بنشر الحضور والغياب على موقعه الخاص خلافاً للأحكام السابقة .

أما بشأن ما تضمنه النص من عقوبات لردع النواب المتغييبين ، فقد اشار إلى توجيه تنبيه إلى العضو عند تكرار الغياب للمدة المشار إليها انفاً ، وفي حال التكرار يعرض الامر على المجلس استناداً إلى طلب هيئة الرئاسة، كما اشار إلى فرض عقوبة استقطاع من مكافئة العضو الغائب ، يكمن القول بأن الجزاءات التي تضمنها النظام الداخلي غير

(١) عبد الحميد محبوب السقمان: اللجان البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٨٧ .

(٢) المادة (٢٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.

(٣) المادة (٣٥/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٤) المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

رادة ، إذ لم يبين النص الجزء المتخذ عند عدم امتثال العضو ، إذ اكتفى بالنص على عرض الموضوع على المجلس دون أي تحديد . وقد أدى هذا التهاون التشريعي إلى كثرة تغيب الاعضاء ، الامر الذي انعكس سلبياً في عدم تحقيق النصاب اللازم لانعقاد المجلس في بعض الاحيان أو لمناقشة الامور المهمة والاكتفاء بالمداولة في احيان اخرى^(١) .

وتلافياً لبعض السلبيات التي اشرنا اليها سابقاً ، فقد اصدر مجلس النواب قانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب لعام ٢٠٠٧ ، حيث نص على انه " اقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد"^(٢) .

بإمعان النظر في هذا النص يتضح انه قد استخدم عبارات غامضة وهي (لتجاوز غياباته) و(لأكثر من ثلث جلسات المجلس) ، فعلى أي معيار يتم الاستناد اليه لإقالة العضو إذا تجاوزت غياباته ثلث جلسات المجلس أم إذا تجاوزت أكثر من الثلث ، وفي حقيقة الامر ان عدم الوضوح يترتب عليه فتح الباب أمام التأويل مما قد ينتج عنه تعطيل هذا النص وبالتالي عدم ردع النواب المتغيبين^(٣) .

الفرع الثالث: عدم وجود اختصاص بالرقابة الدستورية عند امتناع البرلمان عن تشريع القوانين المنصوص عليها دستورياً:

Lack of jurisdiction over constitutional oversight when Parliament refrains from enacting constitutionally stipulated laws:

يعد البرلمان مؤسسة دستورية عمله الرئيس يتمثل بتشريع القوانين اللازمة في الدولة ، ومن متطلبات هذا الاختصاص العمل على تشريع القوانين لاسيما المنصوص عليها في الدستور العراقي ، سواء التي تتعلق بالمؤسسات السياسية أو التي تمس بشكل مباشر حقوق وحريات المواطنين أو التي تكفل مستوى لائق لمعيشتهم ، والمتتبع لعمل البرلمان العراقي يجد ان هناك إما امتناع أو تأخير في تشريع الكثير من القوانين على الرغم من النص على تشريعها دستورياً ، فمنها لم يقدم ابداً كمشروع أو مقترح قانون إلى مجلس النواب كقانون مجلس الاتحاد^(٤) ، وهناك من قدم كمشروع قانون من قبل الحكومة إلى مجلس النواب لكنه وضع في ادراج المجلس ولم يشرع لحد الان كمشروع قانون النفط والغاز^(٥) ، ومن القوانين من شرع بعد ماطلة وتأخير كبير من قبل مجلس النواب

(١) ينظر محضر الجلسة (١١) لمجلس النواب في ٢٢ / ٩ / ٢٠٠٨ . كذلك ينظر محضر الجلسة الرابعة في ٣٠ / ٢٠٠٨ / ٣ .

(٢) المادة (١ / أولاً - ٧) من القانون رقم (٤٩) لعام ٢٠٠٧ ، قانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ . منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٤٩) في ٢٧ / ٩ / ٢٠٠٧ .

(٣) اسماعيل صمصاع: التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد الاول ، العدد ١٣ ، ٢٠١٢ ، ص ٣٨ .

(٤) تنظر المادة (٦٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٥) تنظر المواد (١١٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

كقانون الاحزاب السياسية^(١) ، في المقابل نلاحظ اقرار بعض القوانين التي تعزز مزايا اعضاء المجلس وحقوقهم بشكل سريع دون عقبات^(٢).

واستناداً لترسخ الاعتقاد بأن الدستور هو القاعدة العليا في النظام القانوني ، ولضمان القوة العليا الملزمة له ولأجل التوسع في حمايته من اعتداءات السلطات وبخاصة من اعتداء السلطة التشريعية، فإن بعض الدساتير المعاصرة قد أقرت رقابة الامتناع التشريعي ، بأن جعلت من امتناع البرلمان عن القيام بممارسة اختصاصه التشريعي إحدى صور عدم الدستورية، إذ أعطت لجهات الرقابة الدستورية حق الرقابة على امتناع المشرع عن إصدار تشريع يضع القواعد الدستورية موضع التنفيذ ، ومن هذه الدساتير الدستور البرازيلي لعام ١٩٨٨ المعدل، الدستور البرتغالي لعام ١٩٧٦، كما اقرتها بعض قوانين المحاكم الدستورية كقانون المحكمة الدستورية المجرية لعام ١٩٨٩^(٣).

نفهم مما سبق أن بعض الدساتير والقوانين العادية قد عالجت مسألة الامتناع التشريعي ، وذلك بتوسيع رقابة المحاكم الدستورية لتجعل اختصاصها لا ينحصر فقط بالنظر في مخالفة القانون المشرع لنصوص الدستور، بل يشمل أيضاً النظر في امتناع البرلمان عن تنظيم موضوع معين على نحو يفقد النصوص الدستورية قيمتها. وبالنظر إلى التشريع العراقي يتبين لنا أن الدستور لم ينص صراحة على مسألة الامتناع التشريعي واكتفى بالنص على جعل اختصاص المحكمة الاتحادية ينحصر بالرقابة على دستورية القوانين ، كما لم يرد هذا الاختصاص ضمن نصوص قانون المحكمة الاتحادية^(٤).

الفرع الرابع: عدم وجود اليات قانونية تكفل حصول استقرار تشريعي:

Lack of legal mechanisms to ensure legislative stability:

لا ينحصر اختصاص مجلس النواب في تشريع قوانين جديدة بل يدخل في اختصاصه التعديل للقوانين النافذة سواء بالإلغاء أو الاضافة، ويلاحظ أن هناك الكثير من القوانين التي تحتاج إلى مراجعة لكون بعض نصوصها اصبح لا يتلائم مع التطورات التي حدثت في المجتمع ، كما ان بعض القوانين قد عدلت اكثر من مرة مما ادى إلى حصول ارباك في استقرار الاوضاع القانونية، كما تم تشريع بعض القوانين دون اجراء تعديلات

(١) تم النص على تشريعه في المادة (٣٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، وقد تم تشريعه بعد عشرة سنوات بموجب القانون رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥.

(٢) مثال ذلك تشريع قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٧، وقانون الرئاسات الثلاث رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١، الذين تضمننا نصوصاً نظمت المستحقات المالية لأعضاء مجلس النواب والرئاسات الثلاث. ينظر احمد عبيس نعمة الفتلاوي: التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، ط١، ٢٠١٥، ص ٥٦.

(٣) عبد الحفيظ علي الشبيمي: رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣، ص ٣٥.

(٤) تنظر المادة (٩٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. كذلك تنظر المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥.

لقوانين ذات صلة مباشرة بها^(١)، حيث يفتقد البرلمان إلى وجود تنظيم قانوني يكفل مراجعة شاملة للقوانين لبيان ما يحتاج منها إلى تعديل أو الغاء كما فعلت بعض التشريعات^(٢).

المطلب الثاني: المعوقات التشريعية التي تحول دون تفعيل الاختصاص الرقابي للبرلمان العراقي

Legislative obstacles that prevent the activation of the oversight competence of the Iraqi parliament

لا تقتصر مهام البرلمان على تشريع القوانين وإنما تمتد لتشمل الرقابة على اعمال الحكومة، فمن طريق هذه الرقابة يتمكن البرلمان من التعرف على طريقة سير السلطة التنفيذية، ويقصد بالوظيفة الرقابية للبرلمان قيامه بتدقيق أعمال الحكومة وبيان جوانب الضعف والقوة فيها، ومن ثم مسائلة الجهات المقصرة ودعم الجهات النشطة والقيام بالتدابير اللازمة لغرض التطبيق السليم لبرامج الحكومة وأعمالها^(٣).

وقد اشار الدستور العراقي بشكل صريح على اختصاص مجلس النواب العراقي بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية^(٤)، ولكي يتمكن مجلس النواب من القيام بعملية الرقابة لابد من تحديد وسائل تتيح له ذلك، وهو ما بينه الدستور العراقي بانها تشمل السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب^(٥)، وبحسب هذا النص خلا الدستور العراقي من الاشارة إلى التحقيق البرلماني كوسيلة للرقابة وتم النص عليه في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي^(٦). وتسمى هذه الرقابة في الانظمة البرلمانية بالرقابة السياسية على اداء الحكومة، حيث يحق للبرلمان وحده مسائلة اعضاء السلطة التنفيذية، وعادة ما يكون نطاق تلك الرقابة هي الوزارة لكون رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً امام البرلمان. وعليه سنقصر البحث عن المعوقات التشريعية التي تحول دون تفعيل مجلس النواب الرقابة السياسية على الحكومة (رئيس الوزراء الوزراء) من خلال التطرق إلى وسيلة الرقابة المتمثلة بالسؤال بشكل موجز، ثم نبين بشكل مفصل وسيلتي الاستجواب والتحقيق البرلماني لأهميتهما من حيث الاثار المترتبة عليهما كالآتي:

(١) على سبيل المثال تم تعديل قانون العقوبات العسكري رقم (١٩) لعام ٢٠٠٧ وقانون اصول المحاكمات العسكري رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٧ دون اعادة النظر في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩، وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لعام ١٩٧١ الا في جزئيات قليلة. ينظر مصطفى عبد المنعم ياسين، علاء الدين محمد، اسباب تأخر انجاز القوانين الاساسية والمكملة لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد العاشر، العدد الاول، ٢٠٢١، ص ٤٨٥.

(٢) ينظر قانون مراجعة التشريعات القانونية في استراليا رقم (٧٣) لعام ٢٠٠٨.

(٣) وسيم الاحمد: الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ١١.

(٤) المادة (٦١/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٦١/سابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

الفرع الاول: المعوقات التشريعية المتعلقة بالسؤال البرلماني :

Legislative obstacles related to the parliamentary question:

يقصد بالسؤال حق أي عضو من أعضاء البرلمان توجيه سؤال لأعضاء الحكومة بخصوص موضوعات محددة، بهدف الاستيضاح عن سياسة الحكومة^(١)، ومن هذا المنطلق أعطى الدستور لعضو مجلس النواب صلاحية توجيه اسئلة إلى رئيس الوزراء والوزراء بشأن أي موضوع يدخل ضمن اختصاصهم ولكل منهم الاجابة وللوسائل وحدة الحق بالتعقيب^(٢). كما اوضح النظام الداخلي الامور التنظيمية لاستعمال هذا الحق من حيث كيفية تقديم السؤال والية العمل، ويلاحظ ان النظام الداخلي قد اشار إلى ان الاسئلة التي توجه لأعضاء السلطة التنفيذية تكون خطية وليست شفوية، في حين ان مصطلح اسئلة الوارد في الدستور جاء بشكل مطلق دون تحديد^(٣)، ومن الجدير بالذكر انه لم يبين الدستور العراقي أو النظام الداخلي الجزاء المترتب على عدم اجابة من وجه اليه السؤال، كما لم يتضمنا الاشارة إلى الاثر المترتب على السؤال سوى الاستيضاح عن عمل الحكومة.

الفرع الثاني: المعوقات التشريعية المتعلقة بوسيلة الاستجواب البرلماني:

Legislative Obstacles Related to Parliamentary Interrogation:

يعرف الاستجواب بأنه "وسيلة رقابية تملكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، تحمل في طياتها معنى الاتهام المؤيد بالأدلة والوقائع، والذي يحق لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجهه إلى رئيس الوزراء أو نوابه أو أحد الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة رئيس الوزراء أو أحد الوزراء، وذلك بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات"^(٤). يعد الاستجواب من أهم واخطر الوسائل الرقابية التي يمتلكها مجلس النواب في علاقته بالحكومة، لأنه ينطوي على محاسبة رئيس الوزراء أو أحد الوزراء عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وقد تنبأه الدستور العراقي كما اسلفنا كأحد الوسائل الرقابية، كما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي^(٥). ويلاحظ أن اغلب الاستجابات لم تتمخض عن نتائج ملموسة، ولا يمكن أن نعزو ذلك فقط لتغليب المصالح الحزبية بل ان هناك معوقات تشريعية سنبينها كالاتي:

(١) بشرى عزيز: السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، ٢٠٠٨/٩، ص ٢٢.

(٢) المادة (٦١/أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) تنظر المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧. كذلك المادة (٦١/ب) من الدستور العراقي ٢٠٠٥.

(٤) عامر عياش، اديب محمد جاسم: الاستجواب البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية)، مجلة بحوث مستقبلية، العدد السادس والثلاثون، ٢٠١١، ص ١١٣.

(٥) المادة (٦١/ب) من الدستور العراقي، والمادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

أولاً: المعوقات المتعلقة بالشروط الموضوعية للاستجواب : اشترط النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بأنه يجب أن لا يخالف الاستجواب أحكام الدستور أو القانون^(١) . يرى بعض فقهاء القانون الدستوري بأن هذا الشرط المركب قد تضمن عبارات فضفاضة يمكن استخدامها لعرقلة أهم الوسائل الرقابية المتمثل بالاستجواب، فمخالفة الدستور والقانون من الصعوبة الاتفاق على وقوعها الا في عدد قليل من الحالات ، لذا فأن العمل بهذا الشرط بشكل مطلق قد يحول دون قبول الاستجواب ، بحجة أن الوقائع التي تضمنها الاستجواب مخالفة للدستور أو القانون^(٢) . كما اشترط النظام الداخلي أيضاً أن لا يكون الغرض من تقديم الاستجواب تحقيق مصلحة خاصة أو شخصية لمقدم الاستجواب^(٣)، في حقيقة الامر لا يثير هذا الشرط اشكالية عندما يكون الغرض من الاستجواب واضح وهو ابتزاز الحكومة، ففي هذه الحالة يمكن لرئاسة المجلس استبعاده، الا انه في كثير من الحالات تتداخل المصلحة الشخصية للنائب مقدم الاستجواب مع اعتبارات المصلحة العامة ويصعب التفرقة بينهما من حيث الهدف المبتغى من الاستجواب^(٤)، فهل يعتبر الاستجواب مبني كله على مصلحة شخصية ؟

يمكن القول ان ظاهر الشرط المنصوص عليه يشير إلى اعطاء سلطة واسعة لرئاسة المجلس لاستبعاد أي استجواب فيه مصلحة شخصية وان كان مرتبطاً بالمصلحة العامة ، وعليه فأن تقدير مدى تعلق الاستجواب بالمصلحة العامة يمكن أن لا يمارس بحيادية ويكون عائقاً أمام تقديم الاستجواب .

ثانياً: المعوقات المتعلقة بإجراءات مناقشة الاستجواب: قبل ان نخوض بتفاصيل مناقشة الاستجواب لابد من الإشارة إلى انه قد اشار النظام الداخلي إلى امكانية سحب الاستجواب من خلال اعطاء الحق للمستجوب في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت^(٥) . يلاحظ ان هذا النص يتنافى مع طبيعة الاستجواب فهو يختلف عن السؤال في أنه ليس حق شخصي لمقدمه بل يعد حقاً عاماً لجميع اعضاء المجلس، فمجرد ادراج الاستجواب في جدول اعمال المجلس يتجاوز العلاقة بين من قدمه والمقدم ضده ولم يعد حقاً شخصياً لمقدمه، فالنائب الذي قدم الاستجواب لا يناقشه بمفرده وانما يشترك معه اعضاء المجلس ، ومن الجدير بالذكر أنه لم يبين النظام الداخلي كيفية سحب طلب الاستجواب^(٦) .

أما فيما يخص مناقشة الاستجواب فانه يخضع لقواعد واصول فينبغي لكي يصبح الاستجواب رسمياً لآبد من ادراجه في جدول اعمال المجلس ولا يمكن مناقشته بحسب

(١) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٢) عبد الله ابراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٣٧٣.

(٣) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ .

(٤) جلال السيد بنداري عطيه: الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر - دراسة تحليلية، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٦، ص ١٠٦.

(٥) المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٦) عامر عياش، اديب محمد جاسم، مصدر سابق ، ص ١٢٧ وما بعدها.

نص الدستور والنظام الداخلي الا بعد مرور سبعة ايام كحد ادنى من تاريخ تقديمه^(١). نلاحظ هنا أن الدستور والنظام الداخلي قد حددا مدة تمثل حداً أدنى لمناقشة الاستجواب ولم يتضمنا حداً أعلى، مما قد يسمح لرئاسة المجلس بالمطالبة والتسوية في مسألة مناقشة الاستجواب.

كما يمكننا التساؤل هنا ما هو الاجراء الذي يتم اتخاذه في حالة رفض من وجه اليه الاستجواب الحضور إلى المجلس ؟ حقيقة لم يعالج الدستور العراقي ولا النظام الداخلي هذا الموضوع مما انعكس سلبياً على فاعلية هذه الوسيلة الرقابية. وفيما يتعلق بالآثار المترتبة على الاستجواب من حيث تحريك المسؤولية الفردية أو التضامنية فإنه اشترط الدستور والنظام الداخلي لإصدار القرار مرور سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب كحد ادنى دون تحديد الحد الاعلى^(٢).

الفرع الثالث: المعوقات التشريعية المتعلقة بوسيلة التحقيق البرلماني:

Legislative Obstacles Related to Parliamentary Investigation:

يعرف التحقيق البرلماني بأنه "وسيلة رقابية تهدف إلى التقصي عن الحقائق عن وضع معين في اجهزة السلطة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من اعضاء المجلس التشريعي للكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، وبحق لها الاطلاع على كافة الوثائق والمستندات ، واستدعاء المسؤولين للمثول امامها، ومن ثم تقديم اقتراحات في ضوء ذلك"^(٣).

على الرغم من أهمية هذه الوسيلة الرقابية الا انه لم ينص عليها الدستور العراقي وقد تدارك النظام الداخلي النقص الدستوري من خلال اقراره بحق مجلس النواب في تشكيل لجان تحقيقية وذلك بحسب مقتضيات العمل وما معروض أمام المجلس من موضوعات، ويتم تشكيلها بناءً على اقتراح هيئة الرئاسة أو خمسين عضواً بموافقة اغلبية عدد الحاضرين^(٤). يلاحظ من خلال التجارب السابقة والحالية إلى انه كثير ما يؤلف مجلس النواب العراقي لجان تحقيقية الا انه لا توجد نتائج ملموسة لعمل هذه اللجان ، ولا يمكن أن نعزو ذلك فقط لوجود أسباب سياسية وانما توجد معوقات تشريعية سببها بشكل موجز كالاتي:

أولاً: المعوقات المتعلقة بالية تشكيل اللجان التحقيقية وصلاحياتها:

لابد من الإشارة إلى انه لم يبين النظام الداخلي الية تشكيل اللجنة التحقيقية من حيث عدد اعضاءها أو المعايير التي يتم اختيارهم على اساسها ، كما لم ينص على امكانية

(١) تنظر المادة (٦١/سابعاً-ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والمادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٢) تنظر المادة (٦١/ثامناً-أ-ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. كذلك المواد (٦٣، ٦٤) من النظام الداخلي.

(٣) ايهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٢٠.

(٤) تنظر المواد (٨٢، ٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

تشكيل لجنة دائمة بهذا الخصوص، وكان على المشرع العراقي سلوك نهج المشرع المصري الذي كان موفقاً في هذا الجانب^(١).

أما عن صلاحيات اللجنة فقد ذكر النظام الداخلي أنه يحق للجنة دعوة أي شخص لغرض سماع اقواله وفق الطرق الاصولية، ولها حق الاطلاع على أي موضوع يتعلق بالقضية دون المساس بالقضايا المعروضة أمام القضاء، كما لها حق الاستعانة بالخبراء^(٢).

من خلال قراءة نص النظام الداخلي يتضح لنا أنه أشار إلى الية عمل اللجنة من حيث ذكر صلاحياتها بشكل موجز دون ذكر أي تفاصيل تمكنها من اداء عملها، حيث ذكر امكانية دعوة أي شخص وفق الطرق الاصولية ولم يبين ماهي هذه الطرق، كما لم يبين المدة المحددة لحضور الشخص المعني، فضلاً عن ذلك لم يبين الاجراء المتخذ عند عدم حضور الشخص الذي يتم استدعاه، الامر الذي يجعل من صلاحيات اللجنة حبراً على ورق، في المقابل نجد أن النظام الداخلي قد بين العديد من هذه الاجراءات بشكل مفصل فيما يتعلق بتنظيم صلاحيات اللجان الدائمة^(٣).

ثانياً: المعوقات المتعلقة بمدة عمل اللجنة وعدم كفاءتها وإجراءات مناقشة تقريرها:

تحرص بعض المجالس النيابية على وضع مدة محددة لإنجاز اللجان التحقيقية عملها، الا انه تعتمد في كثير من الحالات إلى تمديد عمل اللجنة بناء على طلب رئيس اللجنة أو المجلس لتقديم تقريرها النهائي، وهذا بطبيعته قد يؤدي إلى المماطلة والتسويق وعدم الخروج بنتائج ملموسة لهذه اللجان^(٤).

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نجد أنه لم يحدد مدة محددة لعمل اللجان التحقيقية أو المدة الاضافية التي تستوجب منحها لإكمال عملها، كما لم يعالج النظام الداخلي الاجراء المترتب على تلكو عمل اللجنة التحقيقية في انجاز عملها واكتفى فقط بالإشارة إلى اقالة رئيس اللجنة أو نائبه أو المقرر عند ثبوت عدم كفاءتهم أو عجزهم ولم يذكر تفاصيل أخرى بشأن ذلك^(٥).

كما ان من ابرز المعوقات التي تواجه عمل اللجان التحقيقية مسألة ادراج تقريرها على جدول أعمال المجلس ومن ثم تحديد موعد لمناقشته، إذ ان لهيئة الرئاسة صلاحية مطلقة في ادراج التقرير على جدول اعمال المجلس من عدمه^(٦)، مما يجعل اعضاء اللجنة في صدام مع هيئة الرئاسة، ومما يثير الاستغراب انه في احدى الجلسات اhalt هيئة الرئاسة التقرير من اللجنة التحقيقية إلى الحكومة بدلاً من عرضه على المجلس مما

(١) تنظر المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩.

(٢) المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٣) تنظر المواد (٧٦، ٧٧، ٧٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٤) تغريد عبد القادر علي: التحقيق البرلماني (دراسة عن التحقيق البرلماني في مجلس النواب العراقي)، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٩، ٢٠١٢، ص ٢١٨-٢٥٣.

(٥) المادة (٨٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٦) تنظر المواد (٣٤/سادساً، ٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

دفع اعضاء اللجنة إلى المطالبة بمناقشته^(١) . ومما يزيد الامر تعقيداً انه في كثير من الحالات على الرغم من عرض التقرير على المجلس الا انه لم يتم التصويت عليه ومن ثم عدم الوصول إلى نتائج للتحقيق، ونذكر على سبيل المثال اللجنة المشكلة لغرض التحقيق في تهريب النفط الخام من العراق^(٢) .

المبحث الثاني: المتطلبات التشريعية لتفعيل الاختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان العراقي

Legislative requirements to activate the legislative and oversight competence of the Iraqi parliament

أوضحنا فيما سبق أن هناك خلل في التنظيم الدستوري أو التشريعي لعمل البرلمان العراقي ذات الصلة المباشرة أو الغير مباشرة ، الامر الذي يحول دون ممارسته اختصاصاته التشريعية والرقابية بشكل فاعل مما يتطلب معالجة ذلك. لذا سنبحث أولاً في المتطلبات التشريعية لتفعيل الاختصاص التشريعي للبرلمان، ومن ثم نبين المتطلبات التشريعية في الجانب الرقابي وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الاول: المتطلبات التشريعية لتفعيل الاختصاص التشريعي للبرلمان العراقي

Legislative requirements to activate the legislative competence of the Iraqi parliament

ان عملية تفعيل العمل التشريعي للبرلمان العراقي ينطلق من منحه الاستقلال التام للقيام بالمبادرة التشريعية، ووجود نصوص واضحة تتضمن جزاءات رادعة في مواجهة النواب المتغيبين، كذلك معالجة القصور الذي تخلل ممارسة البرلمان لمهامه التشريعية. لذا سنبحث هذه النقاط تباعاً كالآتي:

الفرع الأول: منح استقلال تشريعي للبرلمان في تقديم المبادرة التشريعية (اقتراح القوانين):

Granting legislative independence to Parliament in introducing the legislative initiative (proposing laws):

ذكرنا انفاً أنه لم يمنح مجلس النواب الاستقلال التشريعي ، فمن المعلوم ان أول مراحل اصدار القانون تتجسد في عملية تقديمه بصيغة مشروع يقدم من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء ، أو مقترح يقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب أو احد لجانه بحسب نص الدستور العراقي^(٣) ، مما يعني أن المبادرة التشريعية تتم مناصفة بين مجلس النواب والحكومة ، الا انه تم مصادرة هذا الحق بمقتضى تفسير المحكمة الاتحادية استناداً إلى أن نص الدستور قد ميز بين مشروع قانون ومقترح قانون، حيث بين

(١) ينظر محضر جلسة النواب العراقي رقم (٢٣) بتاريخ ٢٥/٦/٢٠٠٩، السنة التشريعية الرابعة.

(٢) محضر الجلسة (٦) الدورة الانتخابية الاولى، السنة التشريعية الثالثة، الفصل التشريعي الأول بتاريخ ١٨/٦/٢٠٠٨.

(٣) المادة (٦٠ /أولاً- ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

تفسيرها بأنه يجب عرض مقترح القانون المقدم من قبل البرلمان على الحكومة لتتظر في اعداده كمشروع قانون من عدمه^(١).

وتأسيساً على ذلك فإن معالجة مصادرة حق مجلس النواب في تقديم المبادرة التشريعية يتطلب إعادة نظر في نص المادة (٦٠) من الدستور العراقي على نحو يكفل ممارسة السلطة التشريعية لهذا الحق دون الرجوع إلى الحكومة، فمعالجة ذلك بنص الدستور يقطع الطريق أمام جميع التفسيرات والتأويلات التي من شأنها وضع عقبات أمام ممارسة مجلس النواب لهذا الاختصاص بشكل مستقل، وخير برهان على ذلك انه على الرغم من تراجع المحكمة الاتحادية عن تفسيرها السابق والسماح لمجلس النواب بتشريع القوانين بناءً على المقترحات المقدمة من قبله دون عرضها على السلطة التنفيذية، الا ان منح هذا الحق ليس مطلقاً وانما مقيد بعدة قيود تتمثل بالآتي:

١- أن لا يترتب على اصدار هذه القوانين فرض التزامات مالية على الحكومة لم تدرج ضمن خططها وموازناتها وبدون التشاور مع الحكومة والحصول على موافقاتها

٢- أن لا تتعارض القوانين الصادرة مع المنهاج الحكومي الذي نال ثقة البرلمان

٣- أن لا تمس القوانين الصادرة بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها ... وختمت تفسيرها بأنه عدا ذلك يستطيع البرلمان ممارسة اختصاصه الاصيل بتشريع القوانين^(٢).

وبنظرة تمحص في حيثيات قرار المحكمة الاتحادية يتبين لنا أنه منح مجلس النواب تقديم المبادرة التشريعية في نطاق ضيق جداً لا يتلائم مع اختصاصه الرئيس المتمثل بتشريع القوانين المكفول بنص الدستور وتحديد المادة (٦١)، فلو نظرنا إلى الفقرة الاولى نجد انه من النادر ان يتم تشريع قوانين لا ترتب التزامات مالية على الحكومة ، أما بشأن الفقرة الثانية فإنها تتيح للحكومة مساحة واسعة للطعن في أي قانون يتم تشريعه من البرلمان بحجة تعارضه مع المنهاج الحكومي ، ونخلص أن تشريع القوانين المهمة التي تمس حياة المواطن أو غيرها من القوانين ستكون مرهونة بموافقة الحكومة ومن اختصاصها حصرياً مما يعيدنا للمربع الاول في تقييد اختصاص البرلمان بهذا الشأن، ومن ثم يكمن الحل في مراجعة نص الدستور.

الفرع الثاني: معالجة النقص أو الغموض بشأن النصوص المتعلقة بمحاسبة النواب المتغييبين:

Addressing the deficiency or ambiguity regarding the texts related to the accountability of absent MPs:

ان وجود جزاءات رادعة تضمن انضباط النواب في اداء مهامهم يتطلب معالجة القصور في نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بدءاً من الية اثبات الحضور

(١) ينظر قراري المحكمة الاتحادية (٤٣، ٤٤ / اتحادية) في ٢٠١٠/٧/١٢.

(٢) عدلت المحكمة الاتحادية عن رأيها في الدعوى المرقمة (٢١، ٢٩) اتحادية / اعلام / ٢٠١٥. بشأن الطعن في قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦، بموجب قرارها في ٢٠١٥/٤/١٤. منشور على موقع المحكمة: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٢٠

والغياب ، إذ يجب النص صراحة على وضع قوائم قبل بدء الجلسة بنصف ساعة للتوقيع عليها لإثبات حضور النواب للجلسة ، كذلك وضع قوائم عند انتهاء الجلسة لإثبات اشتراكهم في الاعمال الخاصة بالمجلس ، وهو ذات النهج الذي سلكه المشرع المصري^(١) . ولغرض تفعيل سجلات التوقيع الخاصة بحضور النواب يقتضي النص على الاستعانة بأنظمة الكترونية ، على غرار تلك المستعملة في دوائر الدولة المتضمنة استخدام بصمة الإبهام أو العين لتسجيل الحضور عند دخول الجلسة وعند الانتهاء ، والغرض من ذلك هو القضاء على ظاهرة توقيع النواب بدلاً من نواب آخرين^(٢) .

كما يجب اعادة النظر في نص المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، تحديداً الفقرة المتعلقة بمسألة نشر الغياب في نشرة المجلس وإحدى الصحف ، حيث جرت العادة على الاكتفاء بنشر الغيابات في الموقع الالكتروني للمجلس . وقبل ذكر المعالجة التشريعية لهذه الفقرة ينبغي أولاً تفعيل النص من قبل هيئة الرئاسة في ضرورة نشر الغياب في إحدى الصحف ، أما بشأن معالجة القصور التشريعي فإنه يجب تحديد ماهية الصحيفة التي ينشر فيها الغياب ونفضل أن تكون يومية ، والنص على أن يتحمل النائب نفقة النشر وهو ذات النهج الذي تبناه المشرع الكويتي^(٣) ، فضلاً عن ذلك يجب النص في فقرة أخرى على أن تتم تلاوة أسماء النواب الغائبين عن الجلسة السابقة قبل البدء في مناقشة جدول اعمال المجلس ، مما يعطي لهذا الجزاء المعنوي أثراً مهماً في اطلاع الشعب على عمل النائب في المجلس ومدى اخلاصه ونجاحه ومن ثم تقييمه من حيث مدى استحقاقه في الجلوس تحت قبة البرلمان .

ولا يقتصر معالجة الغموض على نصوص النظام الداخلي بل يجب اعادة النظر أيضاً في صياغة نص المادة (٧/أولاً) من قانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب المتضمنة اقالة عضو مجلس النواب لتجاوز غياباته اكثر من ثلث جلسات مجلس النواب بدون عذر من مجموع الفصل التشريعي الواحد . إذ يجب تعديل النص للابتعاد عن التأويل والتفسير ، وذلك بجعل معيار واحد لإقالة عضو مجلس النواب وهو عند تجاوز غياباته ثلث جلسات مجلس النواب مما يضمن عدم تعطيل النص ، ويتطلب أيضاً شمول غياب عضو مجلس النواب عن حضور اجتماعات اللجان بنفس الحكم^(٤) ، إذ إن بقاء النص على حاله يشمل فقط التغيب عن حضور جلسات مجلس النواب ومن ثم اخضاع التغيب عن حضور اجتماعات اللجان للإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي^(٥) التي ثبت عدم فاعليتها كونها لم تتضمن النص صراحة على جزاء رادع يصل للإقالة^(٦)

(١) المادة (٢٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.

(٢) ماجد نجم عيدان: شوائب الفساد في عمل السلطة التشريعية (دراسة في ضوء دستور ٢٠٠٥ النافذ)، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، المجلد (٩)، العدد (٣٥) ، ٢٠٢٠ ، ص ٣٢٣.

(٣) تنظر المادة (٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٤) اسماعيل صمصاع ، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٥) المادة (٧٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ .

(٦) المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ .

. ومن الجدير بالذكر ان واقع الحال يشير انه منذ صدور قانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب لم تتم اقالة أي عضو على الرغم من تجاوز نسبة الغياب المدة المنصوص عليها ، الامر الذي يتطلب تفعيل النصوص بحق النواب المتغييبين.

الفرع الثالث: توسيع اختصاص الجهة المعنية بالرقابة الدستورية على الامتناع التشريعي:

Expanding the jurisdiction of the body concerned with constitutional oversight of legislative abstention:

ان البرلمان كما اسلفنا يتمثل عمله الرئيس بالتشريع مما يلقي التزاماً عليه بالقيام بتشريع القوانين وبخاصة المنصوص عليها دستورياً، إذ يشير الواقع العملي انه منذ بدء الدورات البرلمانية إلى يومنا هذا نلاحظ عزوف البرلمان عن تشريع بعض القوانين المهمة أو تأخره عن تشريعها وبخاصة المنصوص عليها دستورياً.

وتأسيساً على ذلك تتطلب حالة امتناع المشرع عن ممارسة اختصاصه التشريعي معالجة حقيقية ، لأن الأوضاع المناقضة للدستور لا حصانة لها سواء ارتكبت بشكل عمد او اهمال فلا بد من منعها ، لذا يتطلب ذلك استحداث أساليب رقابية تتيح للقاضي الدستوري من القيام بدوره كحام للدستور، لانه لا يمكن بغير هذه الحماية أن نحد من تحكم البرلمان، وذلك انطلاقاً من انه إذا كان بإمكان القاضي الدستوري مراقبة نشاط البرلمان الايجابي ومن ثم يبطل التشريع المخالف للدستور، فانه يستطيع من باب أولى مراقبة الامتناع التشريعي أو التنظيم غير الكامل إذا كان يشكل مخالفة دستورية وهو رأي اغلبيّة الفقه^(١) ، فاذا كان هناك من يرى ان رقابة الامتناع تعد تدخلاً في السلطة التقديرية للمشرع من حيث تقديره لمدى الحاجة للقانون ومدى ملائمة الظروف لصدوره بوصفها عنصر من عناصر التشريع التي يمتنع على المحاكم التدخل فيها^(٢) فان ذلك مشروط بعدم تقييدها من الدستور بضوابط معينة تحد من سلطتها التقديرية وترسم حدوداً لممارستها لا يجوز تجاوزها^(٣).

وتأسيساً على ما سبق ذكره ومع وجود شبهات الفساد التي تطل سير العملية التشريعية في العراق، لذا يحتاج الامر إلى اعادة نظر في نصوص الدستور العراقي بالنص صراحة على جعل الرقابة على الامتناع التشريعي من صلاحيات المحكمة الاتحادية، الا انه نظراً لقناعتنا بعدم وجود رغبة في تعديل الدستور وصعوبة تحقيق ذلك بحكم ان الدستور العراقي دستور جامد، فإنه لا مناص من وجوب تدخل تشريعي عن طريق جعل استنتاج عدم الدستورية الناتجة عن الامتناع التشريعي من اختصاص المحكمة الاتحادية، فضلاً عن توسيع الجهات التي يحق لها طلب الطعن ، وان يمتد اختصاصها ليشمل الزام السلطة التشريعية باتخاذ الاجراءات اللازمة لوضع القواعد الدستورية

(١) هالة محمد طريح: حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات والضمانات المقررة لممارستها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٥١.

(٢) عبيد حسين السيد حسين: دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٦٨.

(٣) هالة محمد طريح، المصدر نفسه، ص ١٨٥.

موضع التنفيذ خلال مدة معينة ، وهو النهج الذي سلكه قانون المحكمة الدستورية في المجر^(١) ، فوفق هذا التنظيم القانوني تتم المعالجة الكلية لحالة الامتناع التشريعي عن الوفاء بالتزام دستوري، لان سلوك اتجاه بعض الدساتير كالدستور البرتغالي الذي اختار معالجة جزئية لحالة الامتناع التشريعي، وذلك بجعل اختصاص المحكمة الدستورية ينحصر في الكشف عن وجود امتناع تشريعي واخبار السلطة التشريعية بوجوده دون الحكم بعدم دستوريته والزام البرلمان بالتدخل للتشريع خلال مدة معينة^(٢)، فانه يجعل من قرارات المحكمة الاتحادية حبيسة ادراج البرلمان ان شاء نفذها او اهملها^(٣).

الفرع الرابع: اعتماد اليات قانونية تكفل حصول استقرار تشريعي:

Adopting legal mechanisms to ensure legislative stability:

ان ضمان تحقق الاستقرار التشريعي من خلال اصدار تشريعات تنسجم مع حاجة المجتمع وتواكب التطورات الحاصلة في العالم، وتكون خالية من الثغرات والعيوب، يتطلب تحقيق الآتي:

أولاً: تشكيل مجلس النواب لجنة مهمتها جمع وفحص القوانين: للجنة في سبيل اتمام عملها الاستعانة بمن تراه مناسباً من الخبراء والمختصين بحسب كل قضية، وبعد اجراء الدراسة المعمقة لهذه القوانين تقوم برفع تقرير يتضمن التوصية بالغاء ما يستوجب الغاء وتعديل ما يحتاج تعديله وتوحيد ما يحتاج توحيد من القوانين، وتطبق هذه التجربة في العديد من الانظمة الدستورية، ومن الجدير بالذكر ان بعض الدول تم اصدار فيها قانون خاص لمراجعة القوانين مثال على ذلك "قانون مراجعة القوانين التشريعية في استراليا رقم ٧٣ لعام ٢٠٠٨"^(٤).

ثانياً: منح النائب مدة مناسبة للاطلاع على مشروعات القوانين: اشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلى توزيع وتبليغ الاعضاء بجدول اعمال المجلس قبل انعقاد الجلسة بيومين كحد ادنى^(٥).

يتضح من قراءة هذا النص ان المدة الممنوحة لعضو مجلس النواب إذ ما تم الاخذ بحددها الادنى لا تكفي لتكوين رؤية شاملة لديه عن مشروع القانون، الامر الذي يتطلب اعادة نظر في المدة المحددة بما يتيح للعضو الالمام بجوانب مشروع القانون من حيث

(١) المواد (١ ، ٤٩) من قانون المحكمة الدستورية المجرية لعام ١٩٨٩. مشار اليه لدى د. عيد احمد الغفلول: فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع -دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص١٤٣.

(٢) عبد الحفيظ الشامي، مصدر سابق، ص ٣٥ وما بعدها.

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية رقم ٤٢/اتحادية/٢٠٠٨ بتاريخ ٢٤/١١/٢٠٠٨، الذي كشف عن امتناع البرلمان عن تشريع قانون المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المنصوص عليه في المادة ٦١ الفقرة رابعاً من الدستور، وانحسر اثره على اخطار البرلمان بذلك. متاح القرار على الموقع التالي:

<https://www.iraqidewelopers.com/iraqfsc/ar/node/1051> / تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٢١

(٤) ميسون طه حسين: اصلاح وتطوير البرلمان العراقي (دراسة تحليلية)، مجلة الكوفة للعلوم القانونية

والسياسية، المجلد ١، العدد (٣٦/١)، ٢٠١٨، ص ٣٨٩.

(٥) المادة (٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

تحديد السلبات والايجابيات، مما يمكنه من ابداء ملاحظاته عن ادراك اثناء مناقشة المشروع.

المطلب الثاني: المتطلبات التشريعية لتفعيل الاختصاص الرقابي للبرلمان العراقي

Legislative requirements to activate the oversight competence of the Iraqi parliament

تتطلب عملية الاصلاح التشريعي للجانب الرقابي لمجلس النواب معالجة القصور أو الغموض في التنظيم القانوني لوسائل الرقابة البرلمانية بدءاً من السؤال، والتركيز بشكل خاص على وسيلتي الاستجواب والتحقيق البرلماني بوصفهما من الوسائل المهمة؛ لغرض تفعيل الوظيفة الرقابية لمجلس النواب. لذا سنوجز الحديث بشأن معالجة القصور المتعلق بالسؤال البرلماني، ومن ثم نتناول معالجة مواطن الخلل فيما يتعلق بالوسائل الاخرى للرقابة المتمثلة بالاستجواب والتحقيق البرلماني بشكل مفصل لأهميتها كالآتي:

الفرع الاول: المتطلبات التشريعية لتفعيل وسيلة السؤال البرلماني:

Legislative requirements to activate the parliamentary question method

لوحظ ضعف هذه الوسيلة الرقابية مقارنة بالوسائل الاخرى كونها مجرد استيضاح لا يترتب عليها أي اثر، كما يستطيع من وجه اليه السؤال عدم الاجابة أو الحضور. لذا يتطلب الامر معالجة مواطن الخلل لتفعيل هذه الوسيلة المهمة من خلال اعادة النظر في نص المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور، ومن ثم في نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب^(١)؛ لغرض تحديد الاثر المترتب على السؤال، كما يقتضي تحديد الاجراء المترتب عند عدم حضور أو اجابة من وجه اليه السؤال، ونقترح ان يتم النص على امكانية تحويل السؤال إلى استجواب عند عدم اقتناع النائب مقدم الاستجواب بجواب المسؤول المعني ولديه من الاسانيد ما تدعوا لذلك ، كما يجب النص على اجراء معين يتضمن فرض جزاء عند عدم اجابة أو حضور من وجه اليه السؤال ، كجزاء لعدم امتثاله لواجباته تجاه المجلس.

الفرع الثاني: المتطلبات التشريعية لتفعيل وسيلة الاستجواب البرلماني: تتمثل بما يلي:

Legislative requirements to activate the parliamentary interrogation method: They are as follows:

أولاً: معالجة مواطن الخلل في الشروط الموضوعية للاستجواب: ذكرنا ان النظام الداخلي اشترط في المادة (٥٨) ان لا يتضمن الاستجواب امور مخالفة للدستور أو القانون، وقد بينا ان هذا الشرط تضمن عبارات مطاطة يمكن أن تعطل الاستجواب فمخالفة الدستور أو القانون من النادر تحققهما . ولمعالجة مواطن الخلل في صياغة هذا الشرط وعدم بقاءه على اطلاقه يجب النص على حصر الشرط بالمخالفة الصريحة

(١) تنظر المواد (٥٠، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

للدستور أو القانون ، فهناك من يرى أن هذا الشرط من قبيل الشروط المعيبة التي تمثل قيداً زائداً، فإذا كانت مقبولة في الوسائل الرقابية الأخرى الأخف تأثيراً فإنها لا تعد مناسبة لوسيلة الاستجواب ، إذ أن الاستجواب بطبيعته وسيلة اتهامية ومن الطبيعي انطوائه على وقائع تعد مخالفة للقانون^(١).

فضلاً عن ذلك ينبغي إعادة النظر في نص المادة (٥٨) ذاتها بشأن اشتراطها ان لا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة للمستجوب ، فقد ذكرنا انفاً بأن العمل بمطلق الشرط قد يتم التعسف في تقديره في بعض الاحيان من قبل رئاسة المجلس بما يسهم في تعطيل أحد اهم الوسائل المهمة للرقابة ، فليس كل كل استجواب تتدخل المصلحة الشخصية لمقدم الاستجواب فيه مع المصلحة العامة يعتبر مبني كله على مصلحة شخصية ، فأحياناً يقوم النائب بالبرلمان بتقديم طلب استجواب في موضوع يتعلق بمصالح دائرته التي نشأ فيها، فمن غير العدل منعه من القيام بذلك مادام مرتبط بالصالح العام^(٢) ، ولمعالجة هذه الاشكالية نميل إلى الرأي الفقهي القائل انه إذا تداخلت المصلحة الشخصية مع المصلحة العامة ولم تتعارض معها فإنه لا يصح اعتبار الاستجواب مبني كله على مصلحة شخصية ظاهرة ، فإذا وجد تعارض فإن تقديم المصلحة العامة يكون لازماً في هذه الحالة^(٣).

ثانياً: معالجة القصور التشريعي بشأن اجراءات مناقشة الاستجواب:

قبل الخوض في معالجة القصور التشريعي بشأن اجراءات مناقشة الاستجواب لابد من معالجة مسألة سحب الاستجواب الذي يترتب عليه انتهاء الاستجواب، إذ يجب مراجعة نص المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لإقرار امكانية تبني أي عضو من أعضاء مجلس النواب للاستجواب باستكمال اجراءات مناقشته خلفاً لمقدمه الذي سحب طلبه أو زالت عنه صفته ، وهذا بطبيعته يسهم في الحد من محاولة الحكومة عقد صفقات مع مقدمي طلب الاستجواب، لأن تنازل مقدمي الاستجواب ينبغي ان لا يحول دون تبنيه من اعضاء آخرين ومن ثم الاستمرار في مناقشته ، ومن الجدير بالذكر انه يجب بيان كيفية استرداد الاستجواب عند مراجعة المادة ذاتها^(٤)، كما يتطلب النص على بيان الية سحب طلب الاستجواب ونقترح ان تتم بنفس الالية التي يتم فيها تقديم طلب الاستجواب من حيث النسبة المحددة للعدد الاعضاء المطلوب موافقتهم على الطلب.

أما عن معالجة القصور من حيث عدم بيان تفاصيل كافية لإجراءات الاستجواب، فانه يقتضي مراجعة نص الدستور العراقي أو النظام الداخلي المتعلق بالاستجواب، لغرض

(١) عبد الله ابراهيم ناصف ، مصدر سابق، ٣٧٣.

(٢) صادق احمد علي يحيى: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة (دراسة مقارنة)،

المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٧٤.

(٣) جابر نصار جاد: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٤٢.

(٤) عامر عياش، اديب محمد جاسم، مصدر سابق، ص ١٢٨.

تحديد مدة محددة لمناقشة الاستجواب من خلال ذكر الحد الاعلى للمدة التي تلي السبعة ايام من تاريخ تقديم طلب الاستجواب^(١)، ونقترح أن لا تزيد المدة عن اسبوعين ، والحكمة من ذلك هو حصر المدة مما يمنع المماطلة والتسويف من هيئة الرئاسة في عدم تحديد موعد لمناقشة الاستجواب في عدم ادراجه في جدول الاعمال ، لأن بقاء النص السابق في تحديده حد ادنى وهو سبعة ايام دون الحد الاعلى للمدة المقررة لمناقشة الاستجواب يعطي لرئاسة المجلس مساحة واسعة في تحديد ذلك.

الامر الاخر الذي يحتاج معالجة تشريعية مسألة اغفال الدستور والنظام الداخلي بيان الاجراء المترتب على تحديد موعد لمناقشة الاستجواب ولم يحضر الشخص الموجه اليه الاستجواب^(٢)، إذ يجب النص على الية تلزم من وجه اليه الاستجواب بالحضور، لذا نقترح أن يتم النص على امكانية سحب الثقة عند عدم الحضور واعتبار عدم حضوره ادانة له من جهة، واستهانة بالاختصاص الرقابي المكفول للمجلس من جهة اخرى ، لأن عدم امتثال رئيس الحكومة أو الوزير من شأنه أن يقلل من فاعلية الاستجواب ويفقده قيمته القانونية بوصفه اداة مهمة للرقابة على اداء الحكومة، فواقع الحال يشير إلى عدم استجابة الكثير من اعضاء الحكومات السابقة لطلبات الاستجواب كان اخرها الاستجواب المتعلق بوزير المالية العراقي في حكومة الكاظمي.

الفرع الثالث: المتطلبات التشريعية لمعالجة القصور التشريعي في تنظيم وسيلة التحقيق البرلماني:

Legislative requirements to address the legislative shortcomings iregulating the means of parliamentary inquiry:

أولاً: معالجة القصور من حيث بيان الية تشكيل اللجنة واختصاصاتها: اشرنا سابقاً بأن هناك قصور في النظام الداخلي من حيث عدم بيان الجوانب الاساسية التي تكفل تفعيل وسيلة التحقيق البرلماني سواء من حيث الية تشكيلها أو صلاحياتها ، لذا يجب اعادة النظر في نصوص النظام الداخلي لغرض بيان الية تشكيل اللجان التحقيقية من حيث النص على تحديد عدد اعضاءها بما لا يقل عن سبعة ولا يزيد عن سبعة عشر بحسب أهمية الموضوع اسوةً بالعدد المحدد بالنسبة للجان الدائمة^(٣)، وان يتم اختيارهم على اساس الخبرة والكفاءة والتخصص من قبل رئاسة المجلس حصراً مع تحديد رئيس اللجنة ونائبه والمقرر من ضمن الاعضاء المرشحين، والحكمة من ذلك ان هيئة الرئاسة هي اكثر دراية بمؤهلات اعضاء المجلس من جهة، ولضمان نزاهة وحيادية اعضاء اللجنة بعيداً عن الترشيح المحسوب على هذه الكتلة أو تلك من جهة اخرى، وهو ذات النهج الذي سلكه المشرع المصري بهذا الخصوص^(٤).

(١) المادة (٦١/سابعا-ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. كذلك المادة (٥٦) من النظام الداخلي لعام ٢٠٠٧.

(٢) المادة (٦١/سابعا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. كذلك المواد (٥٦ إلى ٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠٠٧.

(٣) تنظر المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٤) المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩.

أما بشأن معالجة القصور المتعلق بعدم تحديد اختصاصات اللجنة بشكل تفصيلي وواضح ، فينبغي النص في النظام الداخلي على تحديد الية دعوة الأشخاص المعنيين أمام اللجنة، ونقترح بأن تسري عليها الاجراءات نفسها المتعلقة باللجان الدائمة من حيث النصاب المحدد وهو موافقة أغلبية عدد اعضاءها على الدعوة ، أو المدة المحددة لحضور المسؤول المدعو التي لا تتجاوز سبعة ايام من تاريخ تسلمه الدعوة على ان تتم الدعوة عن طريق طلب تحريري^(١)، فضلاً عن ذلك يقتضي تحديد الاجراء المترتب على عدم حضور الشخص المدعو أمام اللجنة أو الامتناع عن تنفيذ طلبات اللجنة، فبدون تحديد اجراء ملزم يجعل من صلاحيات اللجنة عديمة الجدوى ، ونشير في هذا الصدد إلى النظام البرلماني الأمريكي الذي يعد امتناع الشخص عن المثول امام اللجان التحقيقية أو رفض تقديم ما طلبته مرتكباً لجريمة جنائية تتمثل بجريمة احتقار أو اهانة الكونغرس ، وهي جريمة يعاقب عليها وتتجدد الاهانة عند كل حالة امتناع^(٢) .

ثانياً: معالجة القصور التشريعي من حيث بيان مدة عمل اللجنة واجراءات مناقشة تقريرها:

يتطلب الامر اعادة النظر في النظام الداخلي لغرض تحديد مدة محددة لعمل اللجان التحقيقية، وبيان المدة الاضافية التي يمكن منحها للجنة الحاجة اليها لإكمال تقريرها، ونقترح بهذا الخصوص النص على ان تنحصر المدة الممنوحة ما بين شهر إلى ثلاثة اشهر يترك تقديرها لهيئة رئاسة المجلس بحسب اهمية الموضوع مع امكانية تمديد المدة بما لا يزيد عن شهر واحد ولمرة واحدة بناءً على اقتراح اغلبية اعضاء اللجنة وموافقة مجلس النواب ، وتكمن اهمية تحديد مدة محددة لعمل اللجنة هو للحد من التسويف والتأخير في انجاز تقريرها، فكثيراً ما يؤلف المجلس لجان للوقوف على حقيقة ما معروض امامه من مواضيع لكن دون الوصول إلى نتائج ملموسة.

وفيما يتعلق بمعالجة القصور التشريعي بشأن الاجراء المترتب على عدم كفاءة رئيس اللجنة أو نائبه، فانه نقترح ان تتم اقالة رئيس اللجنة أو نائبه باقتراح اغلبية اعضاء اللجنة أو من قبل هيئة الرئاسة وموافقة مجلس النواب ، ويستبدلون بمرشحين من قبل هيئة الرئاسة على ان يحدد قرار الاستبدال الرئيس الجديد ونائبه سواء من المرشحين الجدد أو الاعضاء السابقين. أما عن استبدال اعضاء اللجنة الملتكئين وغير المنضبطين في عملهم، فان استبدالهم يكون بناءً على اقتراح رئيس اللجنة أو هيئة الرئاسة وموافقة مجلس النواب ويستبدلون بأعضاء اخرين بنفس الالية المتبعة بالنسبة للرئيس ونائبه.

اما بخصوص ازالة العقوبات التي تعترض اجراءات عرض تقرير اللجنة أمام مجلس النواب لمناقشته، فانه يجب اعادة النظر في النظام الداخلي لغرض النص على الزام هيئة الرئاسة بعرض تقرير اللجنة في أول جلسة من تاريخ تسليمه لمناقشته والتصويت عليه.

(١) المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٢) فارس محمد عمران: التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية والاوربية، ط١، المركز العربي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠٠٧، ص٧٨.

حيث يظهر دور مجلس النواب المهم وكلمته الفصل في التصويت على التقرير، فإذا ما غاب أو تأخر عرض التقرير فيعني ذلك ضياع جهد اللجنة التحقيقية من جهة، وتعطيل الدور الرقابي المنوط بالمجلس من جهة أخرى^(١).

الخاتمة:: Conclusion

بعد أن انهينا بحثنا عن المتطلبات التشريعية لتفعيل الاختصاصات التشريعية والرقابية للبرلمان العراقي توصلنا إلى العديد من النتائج والمقترحات تتمثل بما يلي:

أولاً: النتائج:

- ١- يوجد قصور واضح في التنظيم القانوني السليم لممارسة البرلمان العراقي لمهامه التشريعية ، فمن حيث الاختصاص التشريعي لم يمنح البرلمان الاستقلال الكامل للقيام بالمبادرة التشريعية (اقتراح القوانين)، كذلك يوجد قصور وغموض بشأن الجزاءات المفروضة على النواب المتغييبين، فضلاً عن ذلك عدم منح اختصاص للمحكمة الاتحادية بالرقابة على امتناع البرلمان عن تشريع القوانين المنصوص عليها دستورياً
- ٢- يوجد قصور في التنظيم القانوني لممارسة البرلمان العراقي لمهامه الرقابية، فبالنسبة لممارسة وسيلة السؤال البرلماني فلا يوجد جزاء عند عدم الاجابة أو الحضور كما لم يتم ذكر الاجراء المترتب على السؤال . اما فيما يخص وسيلة الاستجواب فتوجد معوقات من حيث بعض الشروط الموضوعية الخاصة بالاستجواب، كذلك لم يتم بيان الية سحب الاستجواب، فضلاً عن عدم وجود جزاء عند عدم استجابة من وجه اليه الاستجواب. أما عن وسيلة التحقيق البرلماني فانه يوجد قصور من حيث عدم تحديد الية تشكيل اللجنة، كما لم تذكر تفاصيل كافية بشأن اختصاصاتها ولم يتم تحديد جزاء عند عدم امثال من وجه اليه الدعوة بالحضور، فضلاً عن ذلك لم تذكر تفاصيل بشأن الية عمل اللجنة ومناقشة تقريرها.

ثانياً: المقترحات:

- ١- ندعو المشرع العراقي إلى تمكين البرلمان من ممارسة اختصاصه التشريعي الاصيل في تقديم المبادرة التشريعية (اقتراح القوانين) دون الرجوع للسلطة التنفيذية ، بما يتطلب ذلك اعادة النظر في المادة (٦٠) من الدستور على نحو يزيل الغموض بشأن التمييز الحاصل بين مصطلح قانون ومشروع قانون .
- ٢- ندعو المشرع العراقي إلى اعادة النظر في الدستور العراقي أو في قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥ ، وذلك لغرض توسيع اختصاصاتها لتشمل الرقابة على امتناع البرلمان عن تشريع القوانين المنصوص عليها في الدستور بجعلها من اوجه عدم الدستورية ، مع تحديد مدة محددة لتدخل البرلمان للتنفيذ، فضلاً عن ذلك توسيع الجهات التي يحق لها الطعن.
- ٣- ندعو المشرع العراقي إلى اعادة النظر في نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب لغرض فرض جزاءات رادعة بحق النواب المتغييبين ، بدءاً من النص على الية اثبات الحضور والغياب بوضع سجلات للتوقيع قبل بدابة الجلسة وبعد انتهائها ، وان يتم

الاستعانة بأنظمة الالكترونية على غرار ما معمول به في دوائر الدولة، كذلك تعديل المادة (١٨) لغرض تحديد ماهية الصحيفة التي ينشر فيها الغياب التي نقترح أن تكون يومية، كما يجب النص على ان يكون النشر على نفقة النائب الغائب، فضلاً عن ذلك نقترح تعديل المادة (١/أولاً-٧) من قانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب، وذلك بإزالة الغموض بشأن النسبة المحددة لإقالة العضو من خلال الاخذ بمعيار واحد وهو تجاوز الغياب ثلث جلسات المجلس، وان يشمل هذا الجزاء النواب المتغييبين عن اللجان أيضاً.

٤- ضرورة النص على تشكيل لجنة مهمتها حصر القوانين ودراستها ومن ثم تقديم تقرير إلى البرلمان يبين ما يجب الغاءه أو تعديله من القوانين، بما يكفل ذلك حصول استقرار تشريعي.

٥- ندعو المشرع العراقي لتعديل نص المادة (٦١/سابعاً) من الدستور العراقي فيما يتعلق بتنظيم الوسائل الرقابية لمجلس النواب، ففيما يخص تنظيم وسيلة السؤال البرلماني يجب تحديد الاجراء المترتب على السؤال بإمكانية تحويله إلى استجواب عند عدم اقتناع مقدم السؤال بإجابة المسؤول ولديه من الاسانيد ما يدعو لذلك على ان يتم في جلسة اخرى، كذلك يجب النص على امكانية تحويل السؤال إلى استجواب عند عدم حضور من وجه اليه السؤال وعد عدم حضوره مخالفة دستورية تستوجب الاستجواب.

٦- ندعو المشرع العراقي إلى اعادة صياغة نص المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ بشأن الشروط الموضوعية للاستجواب، بحيث يقتضي حصر الامور التي يجب أن لا يتضمنها الاستجواب بالمخالفة الصريحة للدستور والقانون، كما يجب النص على أن لا يكون الغرض من الاستجواب مصلحة شخصية تتعارض مع المصلحة العامة حتى لا يبنى الاستجواب كله على مصلحة شخصية عندما تتداخل المصلحة الشخصية مع المصلحة العامة .

٧- ندعو المشرع العراقي إلى معالجة القصور في تنظيم وسيلة التحقيق البرلماني، فنفترح أن يتم تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بإضافة مادة تحدد الية تشكيل اللجنة ، بحيث يكون عدد اعضاءها لا يقل عن سبعة ولا يزيد عن سبعة عشر بحسب اهمية الموضوع اسوةً بالعدد المحدد للجان الدائمة، وان يتم اختيارهم على اساس الخبرة والكفاءة والتخصص، كما نقترح تعديل المادة (٨٤) لغرض بيان اختصاصات اللجنة بشكل مفصل، ونقترح ان تسري عليها الاجراءات نفسها المتعلقة باللجان الدائمة من حيث النصاب المحدد أو المدة اللازمة لحضور الشخص المدعو، كما يجب تحديد اجراء ملزم عند عدم حضور من وجه اليه الدعوة، فضلاً عن ذلك يجب النص على تحديد مدة عمل اللجنة والمدة الاضافية عند اللزوم ونقترح بأن تكون المدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة اشهر يترك تقديرها لرئاسة المجلس مع امكانية تمديد لها لشهر واحد لمرة واحدة، أما فيما يتعلق بعرض تقرير اللجنة فانه نقترح النص في النظام الداخلي على الزام هيئة الرئاسة بعرض تقرير اللجنة في أول جلسة من تاريخ تسليمه لمناقشته .