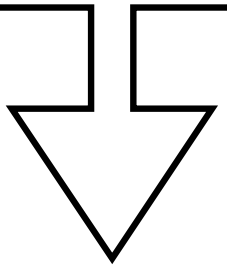
تقييم الاستضافة البرلمانية كوسيلة

من وسائل البرلمان للرقابة على اعمال الحكومة

Evaluating Parliamentary hosting as means of Parliament to control the work of the government



م. وهج خضير عباس

كلية القانون– جامعة البصرة

M.Wahaj Khadayr Abbas

wahag.khder@gmail.com

Abstract

Parliamentary hosting in constitutional jurisprudence is aquiet means of monitoring , which aims to conduct a dialogue between the parliament and the government on a specific subject of particular importance,it represents a state of compromise between a mere question as in the question , without including criticism and defamation as in the interrogation and does not represent an event or an offense that requires investigation . Just a free open discussion designed to exchange views. To study this method is very important among other means, as it achieves to the Parliament intended to know the policy of the government on a particulars desire to know the government s policy on a particular subject and discuss it on the other hand reveal the government's vision of the parliament on the issue under discussion.

الملخص:

تعد الاستضافة البرلمانية في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادئة فهي تهدف الى اجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له اهمية معينة.فهي تمثل حالة وسط بين مجرد استفهام ،الاستفسار وطلب الايضاح كما في السؤال ،دون ان تتضمن النقد والتجريح كما في الاستجواب ،اذ لاتمثل حدثا او جرماً يتطلب التحقيق وانما هي مجرد مناقشة حرة مفتوحة ترمي الى تبادل وجهات النظر .

لذا لهذه الوسيلة اهميتها البالغة بين الوسائل الاخرى اذ انها تحقق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة الحكومة في موضوع معين والتباحث حولة، ومن ناحية اخرى تكشف للحكومة رؤية البرلمان بشان المسألة المطروحة للمناقشة .

المقدمة:-

تُشير العدالة الانتقالية إلى مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية التي قامت بتطبيقها دول مختلفة من أجل معالجة ما ورثته من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وتتضمّن هذه التدابير الرقابة و الملاحقات القضائية، ولجان الحقيقة، وبرامج جبر الضرر وأشكال متنوّعة من إصلاح المؤسسات. ومن ضمن اهداف

العدالة الانتقالية إنشاء مؤسسات دستورية خاضعة للمساءلة والرقابة لتصحيح مسارها واستعادة الثقة في تلك المؤسسات.

ويقصد بالرقابة عملية التحقق من حسن الإداء الفعلي للمسؤول او الهيئة العامة او الوحدة الادارية وغيرها من المؤسسات الدستورية. وهناك جهات عدة من الناحية الدستورية تقوم بمهمة الرقابة الا ان للرقابة البرلمانية اهميتها لضمان سيادة القانون في النظم السياسية الديمقراطية.

النظام السياسي في العراق هو نظام برلماني يقوم على ركيزتين أساسيتين هما التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووسائلهما في ذلك الرقابة المتبادلة بينهما ،لكي تنسجم اعمالهما مع مبدأ المشروعية، والمتمثل في حق الحكومة في حل البرلمان او الدعوة الى انعقاده، وبالمقابل حق البرلمان في استخدام وسائل الرقابة على اعمال الحكومة والمتمثلة في السؤال ،طرح موضوع عام للمناقشة (الاستضافة البرلمانية) –وهو المصطلح الذي تم تداوله من قبل البرلمان العراقي بدلاً من مصطلح طرح موضوع عام للمناقشة ، رغم عدم النص على هذا المصطلح ضمن نصوص الدستور او النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي – ،الاستجواب وتشكيل اللجان التحقيقية وغيرها من الوسائل الرقابية .

وستقتصر الدراسة على الاستضافة البرلمانية كوسيلة من وسائل رقابة البرلمان على اعمال الحكومة .

تعد الاستضافة البرلمانية في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف الى اجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له اهمية معينة.فهي تمثل حالة وسط بين مجرد استفهام كما في السؤال دون ان تتضمن النقد والتجريح كما في الاستجواب ولاتمثل حدثا او جرماً يتطلب التحقيق وانما هي مجرد مناقشة حرة مفتوحة ترمي الى تبادل وجهات النظر .

اهمية الدراسة :

لدراسة هذه الوسيلة اهميتها البالغة بين الوسائل الاخرى اذ انها تحقق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة الحكومة في موضوع معين والتباحث حولة ،ومن ناحية اخرى تكشف للحكومة رؤية البرلمان بشان المسألة المطروحة للمناقشة .

فضلاً انها تعد وسيلة لاطلاع الشعب من خلالها على سياسة الحكومة في مسألة معينة وبالتالي تحقق رقابة الراي العام على اعمال الحكومة مما يدفع بالمقابل الى ضمان الاستقرار السياسي في الدولة .

فرضية البحث:

تقوم الدراسة على فريضة مفادها :ان للاستضافة البرلمانية –طرح موضوع عام للمناقشة – دور كبير في تصحيح مسار الهيئات الحكومية ،فيما لو استخدمت بشكل موضوعي لايثير حفيظة الحكومة ،ولايمثل تهديدا مباشرا لها. كما ان هذه العملية تؤدي الى تزويد البرلمان بالكثير من المعلومات التي تخص المؤسسات الحكومية وتقويم سير عملها . الا ان الواقع العملي اثبت ضعف الممارسة البرلمانية لهذه الوسيلة على الرغم من تكرار استخدامها.

منهجية البحث :

في دراستنا الموسومة (تقييم الاستضافة البرلمانية كوسيلة من وسائل البرلمان للرقابة على اعمال الحكومة) اتبعنا اسلوب المنهج الوصفي التحليلي للنصوص الدستورية والقانونية التي تنظم الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ،فضلا عن نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

هيكلية البحث :

وفقا لما تقدم ستقسم الدراسة الى اربعة مطالب .يتضمن المطلب الاول بيان مفهوم الرقابة البرلمانية ، في حين ان المطلب الثاني فيبحث في الاستضافة البرلمانية ، والمطلب الثالث يبين تمييز الاستضافة البرلمانية عن الوسائل الرقابية الاخرى ، واخيراً المطلب الرابع يبحث في تقييم الاستضافة البرلمانية كوسيلة برلمانية للرقابة على اعمال الحكومة .

المطلب الاول: مفهوم الرقابة البرلمانية

يتحتم على السلطة التنفيذية احترام القواعد الدستورية وعدم الخروج عنها،ولذلك ووفقا للنظام البرلماني كان لابد من ايجاد سلطة موازية لها لضمان حسن تطبيق هذه القواعد .لذلك جاءت النصوص الدستورية في الانظمة البرلمانية مبينة ومحددة للوسائل القانونية التي من خلالها يتم ضبط العلاقة بين السلطة التشريعية (البرلمان) والسلطة التنفيذية (الحكومة).[١]

ان السلطة التشريعية في الانظمة الديمقراطية النيابية يتولاها برلمان منتخب من قبل الشعب ، يتولى اختصاصات محددة وفقاً للدستور من اهمها :

١- اختصاصه التشريعي في سن القوانين .

٢- اختصاصه في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية .[٢]

تخضع جميع الإعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية سواء اكان هذا العمل سياسيا او ادارياً فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث مدى سلامة القرارات والاجراءات الوزارية سواء التي يتخذها الوزراء داخل وزاراتهم لتنفيذ برامج الحكومة او لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

نظراً لخطورة وأهمية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة تضمنت الدساتير النص على مضمون هذه الوظيفة الرقابية وشروط واجراءات ممارستها ووسائلها المختلفة. واما تعريفها فقد عرفها البعض بانها (تأثير متبادل بين الحكومة والبرلمان ،ليتمكن البرلمان من التأثير في الحكومة بتبادل الراي وابداء الرغبات) .[٣]

وتم تعريفها ايضا بانها(مجموعة من السلطات التي تستعملها الدولة بقصد ضمان احترام القانون من جانب المنظمات الخاضعة للرقابة بقصد حماية الصالح العام).[٤]

في حين عرفها البعض بأنها(تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لاعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته).[٥]

كما عرفت بأنها (قيام السلطة التشريعية بتقصي الحقائق في سير اعمال الحكومة وتوجيهها الوجهة الصحيحة وبهذا فالرقابة البرلمانية هي قيام البرلمان بمراجعة الاجراءات الحكومية للتأكد من مدى توافقها مع المصلحة العامة) .[٦]

وتم تعريفها ايضا بانها (سلطة البرلمان في تقصي الحقائق لاعمال السلطة التنفيذية بغية التأكد من التطبيق الجيد للقانون والوقوف على العيوب والاخطاء اثناء تسيير مختلف الاجهزة الادارية ومحاسبة المقصرين على ذلك) .[٧]

كما عرفت الرقابة البرلمانية ايضاً بانها (ذلك الحق الذي يمنحه الدستور للبرلمان داعماً ادواته في الرقابة على السلطة التنفيذية في حال عدم التنفيذ السليم لبرنامجها السياسي بما يضر بالصالح العام) .[٨]

يتضح من التعاريف اعلاه ان للبرلمان دور مهم في تصحيح المسار للمؤسسات الحكومية ومحاسبة المقصرين فيها وفقاً لضوابط وادوات يُنص عليها في الوثائق الدستورية .

وبذلك يتضح لنا ان الرقابة البرلمانية تتضمن العناصر الاتية :

١. الرقابة البرلمانية حق يُمنح للبرلمان في مواجهة الحكومة وبالتالي فان طرفا الرقابة البرلمانية هما البرلمان ،وهو الطرف القائم بالرقابة في حين ان السلطة التنفيذية هي الطرف الخاضع للرقابة .
٢. الرقابة البرلمانية رقابة دائمة كما انها تشمل جميع اعمال السلطة التنفيذية السياسية والادارية.
٣. تهدف الرقابة البرلمانية الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ومساءلة المقصر عن ذلك .
٤. يتم ممارسة الرقابة البرلمانية باتباع وسائل يُنص عليها في صلب الوثيقة الدستورية .

اما في الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥ فقد بينت المادة (٦١/ سابعاً) الوظيفة الرقابية للبرلمان .

كما حددت الوسائل الرقابية وهي كالأتي:

١. السؤال.
٢. طرح موضوع للمناقشة .

٣. الاستجواب .

٤. التحقيق البرلماني .

لكل وسيلة من هذه الوسائل البرلمانية خصائصها التي تتميز بها .ومن ضمنها طرح موضوع عام للمناقشة والتي وفقاً للبرلمان العراقي فقد تم تداول مصطلح الاستضافة البرلمانية بدلاً عنها .وسيقتصر بحثنا على هذه الوسيلة الرقابية وتقييمها ودورها في تحقيق الاستقرار السياسي .

المطلب الثاني: الاستضافة البرلمانية

تحتاج الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية الى وسائل ينص عليها الدستور ،الذي ينظم سلطات الدولة كافة ويحدد اختصاصاتها وطرق ممارستها لها . وعادة ما تنص الدساتير على تلك الوسائل بصورة مباشرة وصريحة كما هو الحال في المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ وهي (السؤال ،طرح موضوع عام للمناقشة ، الاستجواب) وتترك الامور التفصيلية المنظمة للعملية الرقابية الى القوانين او الأنظمة الداخلية .حيث اشارت المادة (٥١) من الدستور العراقي الى انه يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل .فاللوائح والانظمة الداخلية للبرلمان هي التي تحدد الاليات المتبعة للرقابة وكيفية استخدامها.[٩]

عمد البرلمان العراقي الى استعمال مصطلح (الاستضافة البرلمانية) للإشارة الى طرح موضوع عام للمناقشة كوسيلة رقابية على اعمال الحكومة [١٠]

ووفقاً لهذا المطلب سنبين ما المقصود بالاستضافة البرلمانية :

الاستضافة البرلمانية حق مقرر دستورياً لعدد من اعضاء البرلمان في استضافة اعضاء السلطة التنفيذية وطرح موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية او الخارجية .ومناقشتهم امام البرلمان ، بهدف تعديل مسار سياسة واداء السلطة التنفيذية [١١].وتعد هذه الوسيلة في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادئة في اجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع معين ،من اجل تبادل الراي والتعاون بينهما لتحقيق المصلحة العامة ،فضلاً عن انه من ناحية اخرى يحقق للبرلمان هدفه في الرقابة البرلمانية ومعرفة سياسة الحكومة ، ومن جانب اخر يكشف للحكومة اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة .[١٢]

نص الدستور العراقي على هذه الوسيلة الرقابية للبرلمان في الفقرة السابعة من المادة (٦١) اذ نصت " يجوز لخمسة وعشرون عضواً على الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء".

كما تم الاشارة الى هذه الوسيلة وفقاً للمادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وفقاً لما تقدم يمكن تقسيم شروط الاستضافة البرلمانية الى قسمين وهما:-

اولاً:- الشروط الموضوعية :

تتمثل الشروط الموضوعية لتحقق الاستضافة البرلمانية بما ياتي:

١- يجب ان يتضمن طلب الاستضافة البرلمانية تحديد موضوع المناقشة واسباب طرحه ومسوغاته .

٢- ان يكون موضوعاً عاماً يخدم المصلحة العامة لا الشخصية ، ويعد ذلك من خصائص الاستضافة البرلمانية كوسيلة رقابية لاستيضاح سياسة واداء الحكومة .

ثانياً// الشروط الشكلية :

اما الشروط الشكلية لاستكمال طلب الاستضافة البرلمانية فتتمثل بـــ :

١- يقدم طلب الاستضافة كتابة وان يكون موقعا عليه من خمسة وعشرون عضواً من اعضاء البرلمان .[١٣]

٢- يقدم الطلب الى رئيس مجلس النواب ليقوم باعلام رئيس مجلس الوزراء او الوزير المعني للحضور امام البرلمان.

٣- ان يتم تحديد موعد للاستضافة ، اذ ان المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب فرضت ان يكون هناك موعدا لحضور الوزراء او رئيس مجلس الوزراء ولكن هذه المادة لم تحدد السقف الزمني للحضور بل تركت ذلك لرئيس المجلس .[١٤]

تجدر الاشارة الى انه وفقاً للمادة (٧٧/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦ فان الاستضافة البرلمانية ممكن ان تتم عن طريق احدى اللجان الدائمة في مجلس النواب وبموافقة اغلبية اعضائها دعوة وزير او من هو بدرجة وزير للاستيضاح(الاستضافة) مع اعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء .[١٥]

وبالتالي تكون شروط الاستضافة البرلمانية عن طريق اللجان هي:

١- ان استضافة رئيس مجلس الوزراء تكون فقط امام الهيئة الكاملة لمجلس النواب وليس امام اللجان البرلمانية.

٢- تقدم دعوة الاستضافة الى وزير او من هم بدرجة وزير ووكلاء الوزير واصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من كبار موظفي الدولة .

وبعد بيان شروط الاستضافة البرلمانية لابد من تحديد كيفية التمييز بينها وبين الوسائل الرقابية الاخرى وذلك ما سنتناوله في المطلب الثالث .

المطلب الثالث: تمييز الاستضافة البرلمانية عن الوسائل الرقابية الاخرى

ان الاستضافة البرلمانية المتضمنة لطرح موضوع عام للمناقشة كوسيلة رقابية يمتلكها البرلمان، تمثل مرحلة وسط بين كل من السؤال والاستجواب البرلماني ،اذ وفقاً لما تقدم يطالب عدد من اعضاء البرلمان استضافة رئيس مجلس الوزراء او الوزراء ومن هم بدرجة وزير ...والاستيضاح عن موضوع يتعلق بالسياسة الداخلية او الخارجية ومناقشته مناقشة حره ومفتوحة من قبل من يشاء من اعضاء البرلمان. وبذلك فان الاستضافة البرلمانية لايقصد بها المحاسبة او الاتهام وانما فقط الاستيضاح عن موضوع معين ،وغالباً ماتنتهي بقرار يتضمن غلق باب المناقشة والانتقال الى جدول الاعمال.[١٦]

ولابد هنا من ايراد اوجه الشبه والاختلاف بين الاستضافة البرلمانية والوسائل الرقابية القريبة منها وهي السؤال والاستجواب.

اولاً// تمييز الاستضافة البرلمانية عن السؤال البرلماني

تضمنت المادة (٦١/سابعاً/أ) انه لعضو البرلمان ان يوجه لرئيس مجلس الوزراء او الوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل ضمن اختصاصاتهم .

الأسئلة البرلمانية قد تكون مكتوبة او شفوية أوقد تكون عاجلة –النوع الاخير يدخل ضمن الاسئلة الشفوية [١٧]– .وتقدم جميع الاسئلة البرلمانية مكتوبة الى البرلمان الا انه الاسئلة المكتوبة يرد عليها كتابة من المسؤول في حين الاسئلة الشفوية يرد عليها شفوياً[١٨].ويشترط في السؤال

البرلماني ان يتم توجيهه من عضو واحد من اعضاء البرلمان لان السؤال حق شخصي فضلا عن ذلك لايتم التعقيب عليه من قبل بقية اعضاء البرلمان فهو علاقة شخصية بين السائل والمسؤول وفقاً لنص المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .[١٩]

تتفق الاستضافة البرلمانية مع السؤال البرلماني في الجوانب الاتية :

١- الاستضافة البرلمانية والسؤال البرلماني كلاهما من الوسائل الرقابية على اعمال الحكومة .

٢- كل من الاستضافة والسؤال البرلماني يقدم مكتوباً الى رئيس مجلس النواب .

٣- الهدف من كل منهما هو الاستيضاح والاستفسار عن سياسة واداء الحكومة.[٢٠]

اما اوجه الاختلاف بينهما فهي :

١- السؤال البرلماني هو وسيلة فردية من قبل عضو واحد من اعضاء البرلمان، في حين ان الاستضافة البرلمانية وسيلة جماعية تقدم وفقاً لعدد محدد دستورياً او محدد وفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب .

٢- يختلف السؤال البرلماني عن الاستضافة البرلمانية في ان الاخيرة يُسمح فيها بان يشترك من يشاء من اعضاء البرلمان في مناقشة الموضوع المطروح للاستضافة، في حين ان السؤال البرلماني لايُسمح بالتعقيب على الاجابة الا من قبل العضو الذي قدم السؤال البرلماني .[٢١]

٣- من حيث المشاركة بين الحكومة والبرلمان فان حق السؤال يوجه من عضو البرلمان فقط اي لايستطيع احد اعضاء الحكومة طلبه.في حين ان الاستضافة البرلمانية من الممكن ان تقدم من قبل الحكومة نفسها للحصول على دعم ومساندة البرلمان في الموضوع المطروح .[٢٢]

وفقا لما تقدم يتضح لنا ان هناك تقاربا بين كل من السؤال والاستضافة البرلمانية اذ كلاهما يتضمن الاستيضاح والاستفسار عن السياسة والاداء الحكومي ، وان كانا يختلفان في الاجراءات المتبعة من قبل البرلمان لتفعيلهما .

ثانياً // تمييز الاستضافة البرلمانية عن الاستجواب البرلماني

يعد الإستجواب البرلماني من اخطر حقوق البرلمان الرقابية فاذا كان كل من السؤال والاستضافة البرلمانية تهدف طلب المعرفة او تبادل الراي و الوصول الى الحقيقة ،فان طلب الاستجواب يتضمن اتهام الحكومة كلها او احد اعضائها وتجريح سياستها .[٢٣]

وقد تم النص على الإستجواب البرلماني وفقاً للمادة (٦١/سابعاً/ج) "لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم"

في حين بينت المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب شروط الاستجواب.

وبذلك يمكن تحديد اوجه التشابه بين الاستضافة البرلمانية والاستجواب البرلماني كما يأتي :

١- كلاهما من وسائل البرلمان الرقابية ذات الصفة الجماعية ففي الاستضافة البرلمانية يشترط في طلبه توقيع خمسة وعشرون عضواً من اعضاء البرلمان .وكذلك في الاستجواب البرلماني يشترط ان يقدم من عضو البرلمان وبموافقة خمسة وعشرون عضوا.

٢- فتح باب المناقشة لكل من يشاء الاشتراك من اعضاء البرلمان [٢٤].وهذه الخاصية تحتمها طبيعة طرح موضوع عام للمناقشة بأن تكون هناك مشاركة جماعية من قبل اعضاء البرلمان لضمان مناقشة حرة مفتوحة ،اما الاستجواب فالخطورة الاثر المترتب عليه في توجيه الاتهام للحكومة وقد ينتهي بسحب الثقة فكان لابد من ان تكون المشاركة في الاستجواب جماعية ايضاً من قبل اعضاء البرلمان.

اما اوجه الاختلاف بينهما فتتضح في النقاط الاتية :

١. الاستضافة البرلمانية من الوسائل الرقابية الهادئة تهدف استيضاح اداء وسياسة الحكومة في موضوع معين ، في حين ان الاستجواب البرلماني من اخطر الوسائل الرقابية اذ يتضمن اتهام موجه الى الحكومة.

٢. ذكرنا سابقاً ان الاثر المترتب على الاستضافة البرلمانية الاصل فيه ان تنتهي بقرار صادر من البرلمان بغلق باب المناقشة بعد انتهائها ، في حين ان الاستجواب يتضمن اتهام للحكومة قد ينتهي بطرح الثقة .[٢٥]

نخلص مما تقدم ان الاستضافة البرلمانية من الوسائل الرقابية التي يمتلكها مجلس النواب في مواجهة الحكومة وهي من الوسائل التي توصف بالهادئة فهي لا تتضمن استفاهماً يوجه للحكومة كما في حالة السؤال وكذلك لا تتضمن اتهاماً موجها للحكومة كما في الاستجواب وانما تهدف الحوار وتبادل الاراء بين البرلمان والحكومة في موضوع معين .

المطلب الرابع: تقييم الاستضافة البرلمانية

لتقييم الإستضافة البرلمانية لابد من ايراد خصائصها ، خاصة بعد ان بينا اوجه الشبه والاختلاف بينها وبين الوسائل الرقابية الاخرى ،اذ تتميز الاستضافة بما يأتي:

١-تعد الاستضافة البرلمانية من الوسائل الرقابية التي يمتلكها مجلس النواب في مواجهة الحكومة وهي من الوسائل التي توصف بالهادئة لكونها تهدف الحوار وتبادل الآراء بين البرلمان والحكومة في موضوع معين .

٢-ان الاستضافة البرلمانية من وسائل الرقابة البرلمانية الجماعية على نحو ما تم بيانه سابقاً.

٣-تتوافر فيها المشاركة بين الحكومة والبرلمان. فالاستضافة البرلمانية تستهدف الرقابة الموضوعية فهي لاتهدف اتهام الحكومة او سحب الثقة، وانما تستهدف استمرار الحكومة او الوزارة وفي نفس الوقت اصلاح الوضع محل المناقشة .لذا نجد ان بعض الانظمة البرلمانية لم تقصر طلب الاستضافة البرلمانية لاعضاء البرلمان وانما اعطت الحكومة الحق في تقديم هذا الطلب مثال ذلك ماورد في لائحة مجلس النواب الاردني ولائحة مجلس النواب المصري [٢٦]وكذلك يعد هذا الامر من الاعراف السائدة في البرلمان العراقي .[٢٧]

وفقاً لما تقدم نعتقد بان الاستضافة البرلمانية من الوسائل الرقابية ذات الاهمية الكبيرة في اصلاح وتعديل مسار الاعمال الحكومية ولاتقل اهمية عن الوسائل الرقابية الاخرى . فباتباع هذه الوسيلة نحقق المزايا الاتية :

١- تحقيق الغاية من الرقابة البرلمانية في معرفة سياسة الحكومة وبالتالي تقويمها .

٢- يكشف للحكومة عن رأي البرلمان في شأن المسألة المطروحة للنقاش ومدى دعمه لها في الاجراءات التي تستخدمها لمواجهتها وبالتالي تتوقى من خلاله المساءلة سياسياً.[٢٨]

٣- تتميز الاستضافة البرلمانية بانها ذات مدى واسع فهي لا تقتصر على سؤال محدد كما انها لا تتضمن اتهام واحراج الحكومة مما يجعل المناقشة تتم بصورة حرة ومفتوحة .

٤- يتيح هذا الاسلوب للشعب الاطلاع على سياسة واداء الحكومة بشكل مفصل من خلال الاطلاع على الجلسات البرلمانية المتضمنة للاستضافة. ويكون بذلك له دور كبير في دعم الاستقرار السياسي للدولة وزيادة وعي الراي العام بشأن المسألة المطروحة. [٢٩]

٥- يكون للاستضافة البرلمانية دور كبير فيما يتعلق باستخدام الوسائل الرقابية الاخرى . اذ وفقاً لها فانه في حالة الاطمئنان لسياسة الحكومة في المسألة المعروضة يصدر القرار من مجلس البرلمان بغلق باب المناقشة والعودة لجدول الاعمال .اما بخلافه فأنها ستكون خطوة في استخدام الوسائل الرقابية الاخرى كالسؤال والاستجواب او تشكيل لجان التحقيق البرلماني .

ورغم ما تقدم توجد عدة عقبات تقف حائلاً دون قيام البرلمان بدوره الرقابي وبالتالي تؤثر على الاستضافة البرلمانية كوسيلة رقابية وهذه العقبات هي :

١- الولاء الحزبي : المقصود به انحياز عضو البرلمان او الحكومة الى جانب رؤية كيانه السياسي خصوصاً في البرلمانات المتعددة الاحزاب كما هو الحال في العراق، وبالتالي يؤدي الى عدم الموضوعية في ممارسة الدور الرقابي. فالأغلبية البرلمانية المسيطرة على الحكومة تحد من حث اعضائها على انتقاد السياسات التنفيذية.[٣٠]

نعتقد ان هذه العقبة تكون اقل اثراً عند استخدام وسيلة الاستضافة البرلمانية لأنه كما ذكرنا سابقا بانها وسيلة تتصف بكونها هادئة لا تتضمن اتهاماً للحكومة.

٢- ضعف التعاون الحكومي :ان عدم تحديد سقف زمني لاستضافة رئيس مجلس الوزراء او الوزراء ادى الى عدم الذهاب وعدم المبالاة من قبل الحكومة وبالتالي عدم تحقيق هذه الوسيلة الرقابية الاهداف المرجوة منها .

٣- التغيب عن حضور الجلسات البرلمانية : حيث حدد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وفقاً للمادة (٢٣) منه نصاب انعقاده ولا يجوز افتتاح الجلسة الا باكتمال النصاب القانوني وفي حالة عدم تحقق النسبة يؤجل الافتتاح .[٣١]

وبتذليل هذه العقبات يحقق الدور الرقابي للبرلمان هدفه في تقويم واصلاح مسار الاداء الحكومي .

اذن وفقا لما سبق نجد ان الإستضافة البرلمانية لها دور كبير في العملية السياسية واستقرارها فهي تحقق التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية (البرلمان) والسلطة التنفيذية (الحكومة) عن طريق الحوار الهادئ ،وبالتالي هذا يجعل البرلمان مطلع على سير العمل الحكومي وفي نفس الوقت يجعل الحكومة تعمل على اصلاح الوضع لتضمن الاستقرار السياسي وعدم المساءلة .

الخاتمة

تناولنا في بحثنا ما يصطلح على تسميته وفقا لما هو متداول في مجلس النواب العراقي بـــ (الاستضافة البرلمانية) كوسيلة رقابية يمتلكها البرلمان للرقابة على اعمال الحكومة . وقد توصلنا الى ما يأتي :

اولاً // الاستنتاجات

١- تعد الرقابة البرلمانية من المبادئ المهمة في الانظمة البرلمانية الديمقراطية ، وهو نظام الحكم المطبق في العراق .

٢- ان تحقيق الرقابة البرلمانية يعد احدى وسائل دعم العدالة الانتقالية لما تهدف له من اصلاح من سياسة واداء الحكومة .

٣- نصت المادة (٦١/سابعاً) من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥ على الوسائل البرلمانية للرقابة على اعمال الحكومة وهي (السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة ، الاستجواب) كما ورد تأكيد هذه الوسائل وفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب مع اضافة وسيلة رقابية اخرى متمثلة بالتحقيق البرلماني .

٤- تم تداول مصطلح الاستضافة البرلمانية كبديل لمصطلح طرح موضوع عام للمناقشة من قبل مجلس النواب العراقي .

٥- تعد الاستضافة البرلمانية من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف تبادل الآراء والحوار بين البرلمان والحكومة .

٦- تتم الاستضافة البرلمانية بتقديم طلب الى رئيس مجلس النواب موقع من قبل خمسة وعشرون عضواً من اعضاء البرلمان .

٧- تحتل الاستضافة البرلمانية مرتبة وسط بين السؤال والاستجواب البرلماني .

٨- تتميز الاستضافة البرلمانية انها من الوسائل الرقابية الجماعية للبرلمان اذ يسمح لأي من اعضاء البرلمان الاشتراك في المناقشة .

٩- الاثر المترتب على الاستضافة البرلمانية قد يكون بغلق باب المناقشة والعودة الى جدول الاعمال ،او قد تكون بداية لاستخدام الوسائل الرقابية الاخرى .

١٠-الاستضافة البرلمانية ذات اهمية كبيرة ضمن الوسائل الرقابية الاخرى وقد شهد البرلمان العراقي استخدام هذه الوسيلة بكثرة لما لها من دور كبير في عدم توتر العلاقة بين البرلمان والحكومة وتحقيق الهدف من الرقابة البرلمانية .

ثانياً// الاقتراحات

١- نعتقد ان مصطلح الاستضافة البرلمانية يجب ان يتم ادراجه ضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي للإشارة لهذه الوسيلة الرقابية .

٢- نعتقد انه لأهمية هذه الوسيلة الرقابية يفضل ان يتم استخدامها بصورة دورية للاطلاع على اعمال الحكومة وبالتالي يتحقق المرجو في دعم الرقابة البرلمانية وتحقيق الاستقرار السياسي .

٣- ادخال اعضاء البرلمان في دورات وندوات خاصة بالعمل الرقابي واطلاعهم على الممارسات الرقابية للدول الاخرى .

٤- تحديد سقف زمني لاستضافة اعضاء الحكومة حتى لايتم التهاون عند استخدام هذه الوسيلة الرقابية.

الهوامش

[1] د.ابراهيم عبد العزيز شيحا ،وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة–الوزارة"في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع ،منشأة المعارف–الاسكندرية ،٢٠٠٦،ص٥٤.

كذلك د. حسين عذاب السكيني،الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي(دراسة قانونية ورؤية سياسية)النظام البرلماني/السلطة التنفيذية ،الغدير للطباعة –البصرة،ط١، ٢٠٠٩،ص١٢.

[2] يدل التاريخ الدستوري للانظمة الديمقراطية النيابية ان الوظيفة الرقابية اسبق في نشأتها من الوظيفة التشريعية ،ذلك لان البرلمانات انشأت بدءً للموافقة على الضرائب التي يحتاج اليها الحكام وتطورت تدريجياً الى ان اصبح للبرلمان الرقابة الكاملة على الشؤون المالية للدولة .

فيصل شطناوي ،وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني للفترة (٢٠٠٣–٢٠٠٩) ،مجلة جامعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية) ،مجلد ٢٥(٩) ،٢٠١١،ص ٢٣٥١.

[3] المصدر السابق، ص٢٣٤٩.

[4] د.احمد يحيى الزهيري ،الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣،مكتبة السنهوري –بيروت ،ط١، ٢٠١٦،ص١٩.

[5] ياسين بن بريح ،الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ،مكتبة الوفاء القانونية – د.م،ط١، ٢٠٠٩،ص٧.

[6] د. سمير داود سلمان ود..محمد حسب الحربي،الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري–بيروت ،ط١، ٢٠١٦،ص ١١٥.

[7] المصدر السابق،ص١١٥.

[8] د.احمد يحيى الزهيري ،مصدر سابق ،ص٢٠.

[9] اوردت المادة (٣٢) اضافة اداة رقابية ذات فعالية كبيرة متمثلة بالتحقيق البرلماني .ونحن نؤيد اضافة هذه الوسيلة البرلمانية لما لها من دور كبير في حالة ندرة المعلومات ،فيتم التحقيق عن طريق اللجان البرلمانية مما يؤدي الى كشف الحقيقة وبالتالي تحقيق اهداف الرقابة البرلمانية .

[10] استخدم مجلس النواب كلمة الاسضافة بدلا من طرح موضوع عام للمناقشة .علماً ان كلمة الاستضافة لا توجد في الدستور او النظام الداخلي للبرلمان .ينظر د. احمد يحيى الزهيري ،مصدر سابق ،ص ١٣٠.

كذلك حسن علي عبد الحسين البديري (مجلس النواب –مكتب النجف)،الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ،مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ،المجلد ١، ٢٠١١، ص ١١١.

[11] يمكن ان تتم الاستضافة بطلب من المسؤول التنفيذي كما في حالة طلب رئيس مجلس الوزراء او أي وزير الحضور امام المجلس لطرح امور تتعلق بنشاط مجلس الوزراء او الوزارة المعنية او لطرح موضوع عام يحتاج فيه المسؤول التنفيذي

مساندة ودعم البرلمان .وهذا وان لم ينص عليه دستوريا ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب الا انه يعتبر من الاعراف السائدة في البرلمان العراقي .

ينظر حسن علي عبد الحسين البديري،مصدر سابق ،ص١١٢.

[١٢] المحامي حسام الدين الاحمد ،الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ،منشورات الحلبي الحقوقية –بيروت ،ط١، ٢٠٠٨،ص ٣٦٩.

[١٣] المادة (٦١/سابعاً/ب) من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥ .

[١٤] ان عدم تحديد السقف الزمني للاستضافة البرلمانية يخل بدورها الرقابي الى حد ما والدليل على ذلك انه تم تقديم طلب استضافة الى كل من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي وتم تحديد موعد للحضور الى البرلمان ولكن المسؤول لم يحضر على الرغم من ان الكتاب مُرر بتاريخ ٢٠٠٩/٦/١ ولم يتم الحضور لغاية ٢٠٠٩/٦/٢٩ .ينظر :د. احمد يحيى الزهيري ، مصدر سابق ،ص ١٣٢.

[١٥] المادة (٧٧/ ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦.

[١٦] د.سمير داود سلمان ود.محمد حسب الحربي ،مصدر سابق ،ص١٣٧.

[١٧] د. احمد يحيى الزهيري، مصدر سابق ،ص ١١٧.

[١٨] المصدر السابق ،ص١١٧.

[١٩] تجدر الاشارة هنا ان المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد اعطت الحق لرئيس مجلس النواب في منح حق المشاركة في السؤال لاعضاء البرلمان وفقاً لاهمية السؤال واعتبارات المصلحة العامة .

ونعتقد ان هذا يعد خروجاً عن المبادئ الثابتة في الانظمة البرلمانية وتغيير في مقومات السؤال البرلماني كوسيلة رقابية يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة وكان الافضل عدم ايراد ذلك.

[٢٠] د.اسماعيل صعصاع البديري وامين رحيم ،التنظيم القانوني للسؤال البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية) ،مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ،مجلد ١ ،٢٠١٧ ،ص ١٥.

[٢١] د. عامر عياش،طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ،مجلة الحقوق ، مجلد ٤، ٢٠١١، ص١٠.

[٢٢] د. اسماعيل صعصاع البديري وامين رحيم ،مصدر سابق ،ص١٥.

[٢٣] د.محمد عبد المحسن المقاطع ،الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت دراسة تحليلية نقدية في ضوء احكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية ،مجلة الحقوق ،العدد الثالث،السنة السادسة والعشرون ،٢٠٠٢، ص١٣.

[٢٤] د. حنان محمد القيسي ،رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة "دراسة في الاستجواب البرلماني "مجلة الحقوق ،،المجلد ٣، ٢٠١٠ ،ص١٩٤.

[٢٥] د.سمير داود سلمان ود.محمد حسب الحربي،مصدر سابق ،ص ١٥٦.

[٢٦] المحامي وسيم حسام الدين ،مصدر سابق ،ص ٣٧٣.

[٢٧] ينظر حسن علي عبد الحسين البديري،مصدر سابق ،ص١١٢.

[٢٨] د. احمد يحيى الزهيري ،مصدر سابق ،ص ١٣٣.

[٢٩] تعد الاستضافة البرلمانية من اكثر الوسائل الرقابية استخداماً من قبل البرلمان العراقي. راجع الجلسات البرلمانية على موقع البرلمان العراقي **ar.parliament.iq**

[٣٠] د.حسن تركي عمير ،الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق ،مجلة العلوم القانونية والسياسية ،المجلد ٥،العدد الاول ،٢٠١٦،ص٦٧.

[٣١] اوردت المادة (١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الزام اعضاء البرلمان الحضور لجلسات البرلمان واجتماعات لجانه–اذا كان عضواً فيها – ولم يجوز التغيب الا بعذر مشروع ،في حين تناولت المادة (١٨) منه الاجراءات التي تتخذ في حالة تكرر غياب العضو دون عذر مشروع وهي تتراوح بين التنبيه واستقطاع مكافئاته .

المصادر

اولاً // الكتب

١. د.ابراهيم عبد العزيز شيحا ،وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة–الوزارة"في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع ،منشأة المعارف–الاسكندرية ،٢٠٠٦.

٢. د.احمد يحيى الزهيري ،الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣،مكتبة السنهوري –بيروت ،ط١، ٢٠١٦ .

٣. د.اسماعيل صعصاع البديري وامين رحيم ،التنظيم القانوني للسؤال البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية) ،مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ،مجلد ١ ،٢٠١٧ .

٤. المحامي حسام الدين الاحمد ،الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ،منشورات الحلبي الحقوقية –بيروت ،ط١، ٢٠٠٨.

٥. د.حسين عذاب السكيني،الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي(دراسة قانونية ورؤية سياسية)النظام البرلماني/السلطة التنفيذية ،الغدير للطباعة –البصرة،ط١، ٢٠٠٩.

٦.د. سمير داود سلمان ود..محمد حسب الحربي،الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري–بيروت ،ط١، ٢٠١٦.

7. د.محمد عبد المحسن المقاطع ،الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت دراسة تحليلية نقدية في ضوء احكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية ،مجلة الحقوق ،العدد الثالث،السنة السادسة والعشرون ،٢٠٠٢.

٨. ياسين بن بريح ،الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ،مكتبة الوفاء القانونية –د.م،ط١، ٢٠٠٩.

ثانياً// المجلات القانونية

١.د.حسن تركي عمير ،الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق ،مجلة العلوم القانونية والسياسية ،المجلد ٥،العدد الاول ،٢٠١٦.

٢.حسن علي عبد الحسين البديري (مجلس النواب –مكتب النجف)،الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ،مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ،المجلد ١، ٢٠١١.

.3د. حنان محمد القيسي ،رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة "دراسة في الاستجواب البرلماني "مجلة الحقوق ،المجلد ٣، ٢٠١٠ .

٤. د. عامر عياش،طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ،مجلة الحقوق ، مجلد ٤، ٢٠١١.

٥.فيصل شطناوي ،وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني للفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩) ،مجلة جامعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية) ،مجلد ٢٥(٩) ،٢٠١١ .

ثالثاً // الوثائق القانونية

١.الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

٢. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

رابعاً // مصادر الانترنيت

راجع الجلسات البرلمانية على موقع البرلمان العراقي **ar.parliament.iq**