مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: دور السلطة التشريعية في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق
اسم الكاتب: هدى احمد حسن
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6159
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 13:26 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

The role of the legislative authority in overseeing the actions of the executive authority under the federal constitution in Iraq

Huda Ahmed Hassan*
huda.hasan@uobaghdad.edu.iq

Receipt date: 15/2/2024 Accepted date: 1/4/2024 Publication date:1/6/2024

https://doi.org/10.30907/jcopolicy.vi67.715

Copyrights: © 2024 by the author.

The article is an open access article distributed under the terms and condition of the (CC By) license Creative Commons Attribution 4.0 International License

Abstract:

The executive authority practices several tasks that have a significant impact on the life of the state, society, and individuals. These actions cannot be left without supervision, to prevent tyranny or misconduct. Several reviews are practiced on the decisions of the executive authority, until the executive action is consistent with the constitution, legislation, and applicable regulations. In addition, there is oversight of the legislative authority. Parliament in Iraq has been granted powers to review the work and performance of the executive authority in a way that ensures its compliance with the federal constitution.

The variables that the research focuses on are related to the presence of major tasks for the executive authority, and the existence of roles and powers for Parliament, including oversight of the performance of the executive authority, in a way that ensures compliance with the federal constitution.

The aim of this research is to: point out the importance of the powers granted to the Iraqi parliament, ensuring the establishment of the state of law, that is, the existence of a legal reference, in the form of a legal pyramid, starting with the federal constitution, which imposes itself on all authorities and institutions in the country.

The research concludes that: The executive authority, within the framework of the Iraqi parliamentary system, has flexibility in managing various political activities, according to the space granted by the constitution to that authority, and with the intention of preventing arbitrariness, tyranny, or bypassing the constitution, granting Parliament the right to oversight, and that Parliament has multiple tools in the exercise of oversight, under the Federal Constitution.

Keywords: Parliament, executive authority, Iraq, oversighting, federal constitution, means of oversight, effectiveness of oversight.

* Inst. Dr./ University of Baghdad/ Center for Strategic and International Studies.

العدد (67) حزيران (2024) **E-ISSN: 2521-912X** **ISSN: 1815-5561**

دورُ السّلطةِ التَّشريعيَّة في الرّقابةِ على أعمال السّلطةِ التّنفيذيَّةِ بموجبِ الدّستورِ الاتحاديّ في العراقِ

هدى احمد حسن*

huda.hasan@uobaghdad.edu.iq

تاريخ الاستلام: 2024/2/15 تاريخ قبول النشر: 2024/4/1 تاريخ النشر:2024/6/1

المُلخص:

تمارس السلطة التنفيذية، عدة مهام، يظهر لها تأثيرا كبيرا في حياة الدولة والمجتمع والأفراد، ولا يمكن ترك تلك الأعمال من دون رقابة، منعا للاستبداد او لإساءة التصرف، ويتم ممارسة مراجعات عدة على قرارات السلطة التنفيذية، حتى يتطابق الفعل التنفيذي مع الدستور والتشريعات والأنظمة المعمول بها، والى جانب ذلك، توجد هنالك رقابة للسلطة التشريعية، فالبرلمان في العراق منح اختصاصات للنظر في أعمال وأداء السلطة التنفيذية بما يضمن تقيدها بالدستور الاتحادي.

إنّ المتغيرات التي يركز عليها البحث ترتبط بوجود أعمال كبيرة للسلطة التنفيذية، ووجود أدوار واختصاصات للبرلمان، ومن بينها الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وذلك بما يضمن التقيد بالدستور الاتحادي.

إنّ الهدف من هذا البحث هو: الإشارة إلى أهمية الاختصاصات الممنوحة للبرلمان العراقي، بما يضمن التأسيس لدولة القانون، أي وجود مرجعية قانونية، على شكل هرم قانوني، تبدء بالدستور الاتحادي، تفرض نفسها على كل السلطات والمؤسسات في البلاد.

وينتهي البحث إلى: أنّ السلطة التنفيذية في إطار النظام البرلماني العراقي، انما لديها مرونة في إدارة الأنشطة السياسية المختلفة، بموجب المساحة التي يمنحها الدستور لتلك السلطة، وبقصد منع التعسف او الاستبداد، او تجاوز الدستور، منح البرلمان حق الرقابة، وأنّ البرلمان لديه أدوات متعددة في ممارسة الرقابة، بموجب الدستور الاتحادي.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، السلطة التنفيذية، العراق، الرقابة، الدستور الاتحادي، وسائل الرقابة، فاعلية الرقابة.

---

* مدرس دكتورة/ جامعة بغداد/ مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية.

المقدمة:

تعد الدولة مؤسسة مهمة في العالم نظرا لأنها تقوم بوظيفة تمثل الشعب، امام المحافل الدولية، الى جانب كونها تمثل إطار لهوية مميزة للشعب، وفي إطارها يمارس الشعب كل ما يتعلق بقيمه وعاداته.

إنّ الدولة يتم تمثيلها من خلال سلطة تنفيذية، تتباين تسمياتها من دولة وحضارة إلى أخرى، فقد تقتصر على رئيس الدولة سواء ملك او رئيس جمهورية، أو ربما يتم اختزال تلك السلطات بيد رئيس الحكومة.

إنّ السلطات التنفيذية تعمل بموجب الدستور، إلا إنّه بالمقابل، يتم فرض نظام دولة القانون على تلك السلطات، ومعناه: ان تلك السلطات تخضع أيضاً لرقابة سلطة أخرى، وهي: السلطة التشريعية، وفي العراق منح الدستور الاتحادي تلك السلطة حق الرقابة بما يضمن عدم خروج السلطة التنفيذية عن اختصاصها.

لقد تبنى العراق نظاما اتحاديّا سياسيا لا مركزيا إداريا في الوقت نفسه، وهو ما يفيد بوجود اكثر من مستوى للسلطات، فعلى المستوى الاتحادي فإنه تم تقييد السلطات التنفيذية بنصوص المادة 109 و110 من الدستور الاتحادي، وأطلق بالمقابل السلطات للأقاليم، وللمحافظات بموجب المادتين 115 منه، اما على الصعيد الإداري فانه تم تنظيمه بموجب المادة 107 و115 و 116 و 125 من الدستور الاتحادي.

إنّ الرقابة الممنوحة إلى السلطة التشريعية في العراق، تسمح بأن يتم مراقبة السلطة التنفيذية، وضمان عملها بموجب الدستور، وتتبع الحالات التي شهدت الرقابة بعد إقرار الدستور الاتحادي، يلاحظ أنّ مستوى ونوع تلك الرقابة والأدوات التي استخدمت فيها، كانت متباينة بين حالة وأخرى تبعا للأحوال السياسية التي مرت بالبلد، وعلى الرغم من أنّ الاتجاه العام كان يقضي بتشكيل الحكومة من كل القوى السياسية التي لها تمثيل بالبرلمان اي وجود علاقة تداخل سياسية كبيرة بين القوى السياسية في كل من السلطتين، إلا إنّ البرلمان بقي يمارس أدواره فيما يتعلق بالرقابة.

العدد (67) حزيران (2024) **E-ISSN: 2521-912X** **ISSN: 1815-5561**

إنّ أهمية الموضوع والهدف منه انه يرتبط بتناول البحث موضوع اختصاصات السلطة التنفيذية، بموجب الدستور الاتحادي، ونظرا لأهمية تلك الاختصاصات، فان الدستور منح البرلمان حق للرقابة على أعمال وأنشطة تلك السلطة من قبل البرلمان، والبحث يشير الى أبرز الأدوات والآليات التي تمتلكها السلطة التشريعية في العراق، لمراقبة اداء السلطة التنفيذية، بوصف الاولى مخولة دستوريا بوصفها احد الادوات الضامنة لتطبيق نظام دولة القانون اي ضمان تطابق الأعمال مع الهرم القانوني او التدرج القانوني.

اما الاهداف التي يتوخى البحث الوصول اليها فإنها ترتبط بدراسة السلطة التنفيذية واهميتها في ادارة الدولة، ثم تقديم اطار نظري للرقابة البرلمانية في الدولة، وبعدها سيتم الإشارة إلى وسائل وآليات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي، وأخيرا تقديم تقويم لمدى فاعلية الرقابة البرلمانية في العراق.

ويطرح موضوع الرقابة على أداء السلطة التنفيذية مشكلة يمكن صياغتها بصورة سؤال مركزي مضمونه:

كيف يمكن ضمان أن يكون أداء السلطة التنفيذية في العراق منسجم مع الدستور الاتحادي؟ وأين موقع السلطة التشريعية في ذلك؟

وهذه المشكلة تطرح الحاجة للإجابة عن عدد من التساؤلات البحثية الفرعية وهي:

ما هي مهام السلطة التنفيذية؟ ما هو الإطار النظري للرقابة البرلمانية؟

ما هي وسائل وآليات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق؟

ما مدى فاعلية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في العراق؟

وتنطلق فرضية الدراسة من فكرة مفادها ((أنّ السلطة التشريعية تملك أدوات للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وكلما ظهرت تلك الرقابة وتم الشروع بإجراءاتها فإنّ القصد منها تطبيق نظام دولة القانون، بعبارة أخرى، إنّ وجود رقابة من قبل السلطة

التشريعية في العراق، بموجب الدستور الاتحادي، إنّما يضمن أن تكون أعمال وأداء السلطة التنفيذية في العراق منسجمة مع ذلك الدستور)).

منهج البحث:

سيستند البحث إلى منهج التحليل النظمي، والمنهج التاريخي والمنهج التحليلي، والمنهج الوصفي.

أولاً: مهام السلطة التنفيذية

تعد إدارة الدولة من بين الموضوعات المهمة في عالم اليوم، لان الدولة منظومة قانونية وسياسية وإدارية، تتطلب أن تكون فيها عدة سلطات ومؤسسات تتولى عملية تمثيل الدولة، والقيام بالعبء او تحمل المسؤولية فيها. ويتم تحميل تلك المسؤولية بوساطة نتائج الانتخابات في الأنظمة الديمقراطية التي تنتهي إلى اسناد المسؤولية لقوى وأشخاص محددين بموجب التنظيم الدستوري للسلطات والمؤسسات وموزعين بين سلطتين عامتين وهما:

أ- السلطة التشريعية مهما كانت تسميتها في الدول، سلطة تشريعية أو برلمان أو كونغرس.

ب- السلطة التنفيذية مهما كانت تسميتها بين الدول، حكومة أو مجلس وزراء أو غيرها.

إنّ عالم اليوم السريع بتفاعلاته، والمتخصص في عمله، والذي يوزع عبء السلطة والمسؤولية على اكثر من مؤسسة منعا لوقوع خطأ كبير في ادارة الدولة ومحاولة جعل الخطأ ان وقع يقع في نطاق صغير يمكن تدارك نتائجه...، يفرض انسحابا متزايدا للسلطة التشريعية لتقوم بوظائف محددة: التشريع والرقابة والمصادقة على الموازنة والتعيينات للقيادات العليا والمعاهدات الدولية بوصف تلك السلطة هي خيارات الشعب فيمن يتولى ذلك، بينما تناط المهام التنفيذية، بالسلطة التنفيذية، وتدعمها هياكل

ومؤسسات ووزارات تجعل عمل تلك السلطة يسيرا، ويحق لها توظيف الموارد المناسبة لإنجاز عملها، على أن تتقيد بالآتي:

1. الاختصاصات الدستورية، أي ما أقر من اختصاصات للسلطة التنفيذية في الدستور.
2. التنظيم الإداري للدولة أي النظام القانوني المستقر الذي تسير عليه الأعمال المرتبطة بالدولة، بالرغم من أنه يمكن التعديل عليه بين حين وآخر.
3. والبرنامج الحكومي أو الوزاري الذي تمنح الحكومة بموجبه تفويض وثقة لتشكيل الوزارة في الأنظمة البرلمانية.

كل ما تقدم جعل السلطة التنفيذية سلطة واسعة، وبموارد كبيرة، وهي تسند نفسها في الإدارة الى الجهاز التنفيذي – الإداري والخدمي والامني والتعليمي والمتخصص في القطاعات الأخرى– ولتقع هي في أعلاه، وتتألف في الأنظمة الديمقراطية، في الأنظمة الجمهورية الرئاسية من رئيس الجمهورية المنتخب وعدد من الوزراء محددين بموجب الدستور او القانون، ومن الملك او الأمير بروتوكولي ورئيس حكومة منتخب في الأنظمة الملكية والأميرية الديمقراطية، ومن رئيس الجمهورية بروتوكولي ورئيس حكومة منتخب في الأنظمة الجمهورية البرلمانية، ومن رئيس جمهورية منتخب ورئيس حكومة منتخب في الأنظمة المختلطة. ولكل رئيس حكومة عدد من الوزارات، يحدد وجودها اما بالدستور بشكل صريح أو ضمني (بتحديد اختصاصات الحكومة)، أو يحدد بموجب القانون (مشاري وشبر 2019، 55).

إنّ تتبع الحالة العراقية يلاحظ ان المشرع الدستوري في العام 2005 أخذ بمنحى تشكيل نظام مركب وكالآتي: (حافظ 2015، 284-285; خزعل 2022، 179-184)

(1) نظام ديمقراطي، أي إنّ تولي المناصب تتم بشكل تداولي، وفقا لإرادة الشعب عبر انتخابات تجري بين حين وآخر، لمجلس نيابي عام، ومنه يتم اختيار الحكومة الاتحادية اعتمادا على الأغلبية المتحققة.

نظام جمهوري اي وجود منصب رئيس جمهورية، والعراق يعتمد وجود منصب رئيس جمهورية بروتوكولي لا يؤثر على مسار العملية السياسية، باعتباره رمزا للدولة لوحدة الدولة. (ناهي 2017، 165-166)

(2) نظام برلماني، وهو ما يعني تقييد اختصاصات رئيس الجمهورية وجعل الشعب ينتخب برلمانا، ومن الأخير تنبثق حكومة استنادا الى الأغلبية المتحققة.

(3) النظام اتحادي، أي إنّ الدولة تتبني سياسيا تشكيل أقاليم، وهو ما يعني ان هنالك مستويين من السلطات، الاولى للدولة الاتحادية والثانية للأقاليم التي تتشكل منها الدولة، وهو ما يعني ان على الدولة الاتحادية ترك ما عدا الاختصاص الاتحادي لمستويات أدنى منها وهي: الأقاليم لتتولى ادارة أمورها السياسية والأمنية والاقتصادية وكل قطاع آخر لم يذكر بنص الدستور ضمن الاختصاص الاتحادي، وحالة العراق لجأ المشرع الى تقييد الاختصاص الاحادي بنطاق ضيق جدا بموجب المادتين : 109 والمادة 110.(دستور العراق الاتحادي الدائم لسنة 2005 النافذ) وترك المشرع باقي الاختصاصات إلى الأقاليم بنص صريح في المادة 115. (دستور العراق الاتحادي الدائم لسن 2005 النافذ)

(4) نظام لا مركزي إداريا، وعلى الرغم من ان المشرع الدستوري اسس مجلس الخدمة الاتحادي لتنظيم العمل الإداري في كل قطاع الوظائف العامة في الدولة، بموجب نص المادة 107 ، إلا إنّه عاد في نص المادة 115 لينتهي الى أنّ كلّ ما ليس اختصاصا اتحاديا واردا في المادة 110 من الدستور الاتحادي فانه يتم ادارته من قبل الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية المادة 125. (دستور العراق الاتحادي الدائم لسنة 2005 النافذ)

إنّ السلطة التنفيذية عند المعنى الاتحادي انما تتألف من مستويين وهما: رئيس الجمهورية والحكومة، والحكومة تعتمد على الجهاز التنفيذي الكبير الذي يرتبط بالدولة وليس بالحكومة لإدارة أعمالها المختلفة، مع ملاحظة ان الدستور الاتحادي حدد المهام للسلطة التنفيذية الاتحادية بعدد محدود على سبيل الحصر، ومن ثم أنّ اي اختصاص آخر يحال الى مستويات أدنى منها وهي: سلطة الإقليم وسلطة المحافظات ثم الإدارات المحلية. (عمر 2018، 251).

العدد (67) حزيران (2024) **E-ISSN: 2521-912X** **ISSN: 1815-5561**

ثانياً: إطار نظري للرقابة البرلمانية

اتجه القانون الدستوري الى عدم ترك السلطة التنفيذية حرة في تسيير وادارة الدولة اعتمادا على الاختصاصات الممنوحة لها دستوريا، ونتيجة صعوبة تشكيل جهة يمكنها ان تراقب عمل تلك السلطة وتتمتع بمكانة ومركز قانوني وسياسي يسمح لها بذلك، فان مهمة الرقابة اخذت تقوم بها السلطة التشريعية، وهذا الاتجاه ظهر في الانظمة الديمقراطية نتيجة لتطور سياسي كبير اقترن بان السلطة التنفيذية تقوم بجباية الضرائب، وسحب الأموال من الأفراد ينبغي أن يكون انفاقها من أجل خدمة عامة او مصلحة مشروعة، وهو ما يستدعي مراقبة اعمال الحكومة في مجال انفاق تلك الموارد التي هي في الاصل حقوق للأفراد، وتوسع لاحقا أعمال الرقابة لتمتد الى كل اعمال السلطة التنفيذية طالما أنّها تتولى إدارة المصالح العامة وتوزع الاعباء العامة، ويتم تفويضها استخدام الموارد من اجل تحقيق الأهداف، وهو ما يستدعي الرقابة على أعمالها(سلمان 2019، 148; حمير 2017، 149).

إنّ تتبع موضوع الرقابة بشكل عام فالملاحظ أنّه جاء لتحقيق غايات عدة ومنها:

أ. تحقيق توازن بين السلطات، ففي الدولة توجد عدة سلطات، اي لها حضور حقيقي كونها أحد أعمدة النظام السياسي، وتكون مسؤولة عن اطار محدد، وفي كل دولة سلطة قضائية تكون مستقلة لديها عدة مسؤوليات ومنها ضمان الحكم بمدى انطباق التصرفات مع الدستور أي ضمان الالتزام بنظام دولة القانون، وسلطة تشريعية تكون مهمتها الرئيسة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وليس على الإدارة أو على السلطة القضائية، وأخيرا سلطة تنفيذية تكون مهمتها إدارة الدولة ومؤسساتها المختلفة ومنها الجهاز التنفيذي، ومنحت كل سلطة قدرا من التوازن مع غيرها منعا لاحتكار الدولة من قبل سلطة محددة، فبالقدر الذي منحت فيه السلطة التنفيذية امكانية اصدار الانظمة والتعليمات لتسهيل تنفيذ التشريعات، وإمكانية حل البرلمان في بعض الحالات، إلا إنها مقيدة بنظام دولة القانون، ومقيدة بان هنالك رقابة عليها من قبل البرلمان، ومقيدة أيضا بعدم قدرتها على تنفيذ

الموازنة العامة للبلاد الا بعد المصادقة عليها من البرلمان، ومقيدة ايضا بعدم القدرة على توزيع الاعباء العامة من ضرائب ومناصب على المكلفين بها إلا بعد إقرارها بقانون من البرلمان او جلسة استماع او تزكية من البرلمان لمن يتولى منصب رفيع في البلاد. ناهيك عن امكانية لجوء البرلمان الى سحب الثقة من الحكومة في الأنظمة البرلمانية (عبد الله 2022، 542-543; علي 2023، 158). وهذا ما يعرف بالتوازن في العلاقات بين السلطات، وهو من المبادئ التي استقر عليها النظام الدستوري في العراق في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (خزعل 2005، 210-211)

ب. كون أعضاء البرلمان هم ممثلو الشعب، ويجب على الأخير عبر ممثليه أن يعرف أسباب التلكؤ او عدم انسجام الأعمال مع الدستور، ففكرة الديمقراطية هي أن يكون الشعب هو من يحكم، ونظرا لصعوبته فان الشعب أصبح يختار نوعين من الممثلين في الأنظمة الرئاسية: اعضاء البرلمان ورئيس الدولة، وفي الأنظمة البرلمانية يختار ممثليه لينيبوا عنه، ويختار النواب اعتمادا على الأغلبية المتاحة الحكومة، فيكون الشعب حاضرا عبر ممثليه في نظام تمثيلي نيابي، وهؤلاء النواب يحضرون لممارسة أدوار صاحب الاختصاص والسيادة الأصلي في النظام الديمقراطي الا وهو الشعب، ومن حق الاخير ان يعرف أسباب عدم انسجام او تلكؤ اداء الحكومة عما مرسوم لها من اختصاصات ان وجد التلكؤ او عدم الانسجام او حتى عدم الفاعلية في الأداء برغم الموارد المتاحة او برغم ظروف الأزمات والكوارث التي تتطلب ادارة على مستوى عالي من الكفاءة او ان حدث إساءة استغلال للسلطة. والعراق اسس دستوريا لذلك من خلال مكانة واستقلالية السلطة القضائية الدستورية او القضاء العادي، واختصاص البرلمان في الرقابة والمصادقة على الموازنة والتعيينات للمناصب العليا، وعدم اعتبار القرارات التي تصدر من الحكومة الاتحادية محصنة تحت اي عنوان (محمد 2014، 364; مهدي 2008، 73–74).

ج. ضمان عدم انحراف السلطة التنفيذية عن مهامها (ساجد2021، 23-24) فان شعرت السلطة التنفيذية مع كل الموارد التي تمتلكها ومنها سلطة القسر والاموال والقدرة على فرض حالة الطوارئ في حالات محددة، وغيرها، ان وجدت نفسها من غير رقيب فإنها

يمكن ان تتسلط وتستبد على السلطات الاخرى، والدستور الاتحادي العراقي راعى هذا الإرث لإنهاء اي حالة استبداد محتملة عندما لجأ الى توزيع العبء والمسؤوليات بين اكثر من مستوى: اتحادي واقاليم ومحافظات وادارات محلية، بل وفي حصر السلطات الاتحادية، وبين تقييد السلطة التنفيذية بوجود رقابة من جهة تمتلك الشرعية الشعبية الا وهي شرعية الشعب لممثليه: مجلس النواب، وكل ذلك ينتهي الى منع ظهور اي استبداد على نطاق وطني، واي حالة تظهر بصورة فرعية، ستكون حالة محدودة، يمكن التعامل معها وانهاؤها، وهو ما يضمن عدم انحراف السلطة التنفيذية عن مهامها.

د. دفع السلطة التنفيذية إلى زيادة فاعلية أدائها، إن شعور السلطة التنفيذية ان هنالك رقابة على أعمالها وأدائها، سيجعلها في النظام الديمقراطي حريصة على التزام معايير النجاح وعدم الاخفاق، وذلك رغبة بالاستمرار في المنصب السياسي الذي تتولاه، لان الرقابة في البرلمان هي رقابة سياسية وليس رقابة قانونية.

هـ. والنقطة الأخيرة التي ترتبط بموضوع الرقابة البرلمانية هي ان نطاق الرقابة البرلمانية إنما تمتد لتشمل جميع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية (العكيلي 2017، 223)، ويتم خلاله تتبع مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة، ويشمل ذلك أيضا مدى تحقق البرنامج الحكومي والرقابة على السياسة العامة، ويمتلك البرلمان عددا من الوسائل للقيام بمهام الرقابة ومنها: الأسئلة البرلمانية اي استفهام عضو او اكثر في البرلمان عن أمر لا يعلمه او العمل على التحقق من واقعة ما تمت، او اي شيء يرتبط بعمل الحكومة.

ثالثاً: وسائل وآليّات الرقابة البرلمانيّة على السلطة التنفيذيّة

تمارس السلطة التشريعية مهامها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور، عبر عدة وسائل، وذلك بما يسمح اولا بعدم احداث عدم استقرار في العمل الحكومي، وثانيا ضمان ان يكون الغرض من الرقابة هو ايجاد نظام لدولة القانون، وعدم خروج السلطة التنفيذية عن اختصاصها.

أن تتبع الوسائل التي تمتلكها السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وادائها، يلاحظ أنها تمتلك عدة وسائل وهي:

1-السؤال البرلماني

وهو واحد من وسائل الرقابة التي يستعملها البرلمان في التعامل مع وجود إشكالية في الأداء الحكومي، ويقوم على طرح عضو او أكثر من أعضاء البرلمان لسؤال الى الحكومة او أحد وزرائها، يطلب فيها استفهام او اجابة عن موضوع محدد، وبحسب المادة 61/أ من الدستور العراقي فان لأي عضو من اعضاء مجلس النواب ان يقدم سؤال في موضوع يقع ضمن الاختصاص للسلطة التنفيذية وللسائل وحده ان يعقب على الاجابات التي يحصل عليها. وعمل النظام الداخلي لمجلس النواب على تنظيم السؤال البرلماني بموجب المواد 50- 54، والسؤال هنا يبحث عن الاستفهام عن امر ما او التحقق من واقعة ما او للوقوف على ما ستفعله الحكومة تجاه واقعة ما، وفي حالة عدم القناعة بالإجابة فانه يحق للعضو هنا التوسع بالأسئلة وطلب المزيد من التوضيح، وعلى الرغم من ان السؤال هنا هو وسيلة رقابة أولية إلا إنه يفتح بابا للحوار بين الحكومة والبرلمان. والسؤال هنا ليس فيه شكلية محددة، وللوزير او رئيس الحكومة الاجابة من دون تحديد مدة زمنية لها، والاجابات تعطي للبرلمان معلومات مناسبة عن اسباب العمل الحكومي عند المستوى الاتحادي. ومراقبة المدى الذي قامت به الحكومة بتنفيذ القوانين الاتحادية. والى جانب ذلك فانه بالسؤال البرلماني فانه يحدث تأثير سياسي على الاداء الحكومي لأنه في الغالب فان السؤال والاجابة تعلن امام الراي العام فتكون الحكومة حريصة على تصويب سياساتها حتى لا تخسر دعم الراي العام (البديري وحميد 2017، 32-33)

2-الاستضافة

والشق الثاني في الرقابة البرلمانية يرتبط بدعوة رئيس الحكومة او أحد الوزراء واستضافته في البرلمان لتبادل اراء ولجمع البيانات بشان موضوعات مهمة، وخلال

المدة بين 2006– 2010 تم القيام 56 جولات استضافة تخص موضوعات امنية وانتخابية مثل فيها وزراء امام البرلمان، كما تم استضافة رئيس الحكومة وطرح السؤال عليه فقد بلغت سبعة مرات خلال تلك الدورة البرلمانية عن موضوعات مختلفة ومنها مشروع المصالحة والحوار الوطني ومناقشة الوضع الامني وغيرها من الموضوعات الاخرى كما وجه البرلمان 10 حالات استضافة لمسؤولين حكوميين بين عامي 2011– 2013 و 46 استضافة بين عامي 2014– 2018، وفي عهد حكومة السيد عادل عبد المهدي تم استضافة السيد رئيس الحكومة في نهاية العام 2019 إلى جانب استضافة عدد من الوزراء ومنهم وزراء المالية والنفط (عبد الله وجاسم 2020 197–198). إنّ الاستضافة تتم بشكل دوري على خلاف الاستجواب الذي يكون موجه لقضية محددة ووجود طرف يستجوبه، فان الأخير يتبعه مباشرة اللجوء الى سحب الثقة في حالة عدم القناعة، اما الاستضافة فانه يترتب عليها فتح مجال للنقاش العام بشان قضية محددة.

3–الاستجواب

يعد الاستجواب واحدا من الموضوعات المهمة والخطيرة في الرقابة البرلمانية، لأنه ينتهي إلى اما إثبات إنّ الحكومة كانت مقصرة في موضوع ما وينتهي الى وجوب الانتقال إلى الخطوة الأخرى الا وهي: طرح حجب للثقة. وينظم الدستور موضوع الاستجواب في المواد 61/ 8، الى جانب المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس النواب. ولا يمكن الانتقال الى مرحلة الاستجواب من دون المرور بمرحلة السؤال البرلماني ثم يتم الانتقال الى مرحلة الاستجواب. ويلاحظ انه نظرا لخطورة الاستجواب ونظرا لان الحكومة تعيش حالة تداخل سياسي مع مجلس النواب فانه لم يتم اللجوء إليه في الدورة 2006– 2010 إلا قليلا، ومن بين حالات الاستجواب المهمة هو ما كان في العام 2007 عندما تم استجواب رئيس هيئة النزاهة السيد راضي الراضي وتم سحب الثقة منه بعدها، والمسؤولية هنا التي تقع على من يتم التحول الى مرحلة سحب الثقة منه هي مسؤولية سياسية تنتهي الى إخراجه من مهام عمله ودعوة الحكومة الى ترشيح

بديل عنه. كما تم طلب استجواب كل من وزير التجارة الأسبق عبد الفلاح السوداني وأمين بغداد إلا أنهما لم يحضرا، وهو موضوع خطير في نظام دولة القانون، إلا إنّ الحالة التي كان يمر بها البلد، واعتماد التوافقية كان يتم عبرها اجراء تسويات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحكم خصوصية النظام البرلماني في العراق، وبحكم خصوصية النظام التوافقي (الذي يبنى على مشاركة اغلب القوى السياسية التي لديها تمثيل في البرلمان بالتمثيل في السلطة التنفيذية)، كما تم استجواب رئيس مفوضية الانتخابات في العام 2009، ووزير النفط السيد حسين الشهرستاني إلا أنه لم يتم الانتقال الى سحب الثقة عنهم، والسبب هو الضغوط السياسية لعدم الانتقال الى المرحلة التالية للاستجواب سواء بالإجابة غير المقنعة او عدم الحضور، وهي مرحلة : سحب الثقة، او اللجوء الى التحقيق البرلماني، ووصل حالات الاستجواب إلى 7 حالات في عهد حكومة السيد عادل عبد المهدي بين عامي 2018- 2020 (حسن2013، 36; عبد الله وجاسم 2020، 200-201).

إنّ الاستجوابات البرلمانية إنما هي أداة رقابة برلمانية يتم اللجوء اليها بقصد محاسبة ومساءلة الحكومة او أحد الأعضاء فيها، ويوضع في الاستجواب الأمور المستجوب عنها والنقاط الرئيسية، مع التسبيب، وهو من أهم وسائل الرقابة البرلمانية وأكثرها خطورة، وهو يحظى باهتمام من قبل المشرع الدستوري، سواء تم عبر طلب من نائب واحد او مجموعة، ويشير الى معنى المحاسبة لأعمال الحكومة او جزء منها.

4-التحقيق البرلماني

وهذا النوع من الرقابة البرلمانية لم ينص عليه الدستور الاتحادي في العراق، وعدم الإشارة إليه لا ينف إمكانية الاستعانة به؛ لأنه يمثل جزء من منظومة رقابية معمول به في الأنظمة الرقابية على السلطات التنفيذية.

ومضمون التحقيق البرلماني هو ان يتجه البرلمان بعد اثبات وجود خلل خلال الاستجواب البرلماني بالإحالة الى لجان تحقيق اكبر، وتألفت في الدورة البرلمانية الاولى اكثر من لجنة تحقيق برلمانية لمناقشة الأوضاع الأمنية وغيرها من الاحوال الخدمية وبلغت عدد

اللجان في تلك الدورة (2006– 2010) 47 لجنة تحقيق برلمانية الا انها كانت لجان غير فاعلة لأنها لم تسهم بأحداث تغيير في الواقع القائم (الرفيعي 2007، 51).

5–سحب الثقة

إنّ الوسيلة الأخيرة التي يمتلكها البرلمان وهي الوسيلة السياسية الأهم ألا وهي حجب الثقة عن السلطة التنفيذية، ان لم يكن هنالك اقتناع بموضوع الاستجواب، والمسؤولية السياسية نوعان، وهما: إما مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حدا او مسؤولية تضامنية تقع على كل الكابينة الوزارية، ويقتضي لتحريك سحب الثقة ان يكون الطلب موقع من عدد من النواب ثم التصويت عليه من قبل البرلمان. واذا حصلت موافقة البرلمان على سحب الثقة يتوجب على رئيس الحكومة في المسؤولية التضامنية تقديم استقالته، وفي المسؤولية الفردية اتجاه الوزير او المسؤول المعني تقديم استقالته. واتجه الدستور في المادة 61/ أولا الى أنّه لا يجوز حل البرلمان عند تفعيل إجراءات سحب الثقة، بوصف اجراء حل البرلمان هو اداة توازن ممنوحة الى الحكومة في التعامل مع الحكومة (الرفيعي 2007، 47–48).

إنّ الدستور يشير الى إمكانية سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء البرلمان. ولا يمكن طرح موضوع سحب الثقة الا بموافقة 50 نائبا بعد اجراء الاستجواب، على ان يمنح للمسؤول التنفيذي مدة 7 ايام لتنظيم دفاعه. واذا ما تم طرح الثقة فانه يتم الشروع بإجراءات اختيار رئيس جديد للحكومة لاستكمال المدة الدستورية. ولم يطرح موضوع الثقة طوال عمر الحكومات العراقية بعد العام 2005.

رابعاً: فاعليّة الرقابة البرلمانيّة

بعد أن تمت الإشارة إلى أن الدستور العراقي نظم موضوع الرقابة على السلطة التنفيذية، فالواضح ان تلك الرقابة كانت ضعيفة طوال المدة بين عامي 2006– 2014، باعتبارها مرحلة تأسيس وكون الحكومة كانت توافقية وهي جزء يمثل القوى التي لها تمثيل في مجلس النواب.

اما بعد العام 2014 فالواضح أنّه جرت الدعوة الى تبني إجراءات إصلاح كبيرة في كل المجالات، ومنها عمل البرلمان الى تسريع اجراءات الرقابة على الحكومة بالرغم من أنّ الأخيرة تمثل جزء من صورة البرلمان بحكم العمل التوافقي. الا ان الخطاب السياسي والضغوط من الراي العام كانت تتجه الى وضع الحكومة امام اجراءات تدقيق في اعمالها، فكان هنالك ضغوط كبيرة على اعمال الحكومة وادائها. ان التقويم العام للإداء الرقابي للبرلمان على الحكومة انها اي الاخيرة بقت تعمل وفقا لمزاوجة بين الاطار الدستوري العام الذي تخضع له، بالرغم من انها كانت تتجه الى التمدد بشكل كبير الى اختصاصات لم يفوضها الدستور الاتحادي للحكومة ومنها شؤون التربية والصناعة والتجارة والعمل والشؤون الاجتماعية وغيرها اي ما لم يرد نصها في المادة 109 و 110 من الدستور الاتحادي. الى جانب وجود اشكالية كون تشكيل الحكومات الاتحادية كان يخضع لإجراءات التوافقية، والتي يتوجب عليها ان تتناغم مع نتائج الانتخابات النيابية العامة، وليس مع الاغلبية السياسية المتحققة، وهو ما يعني ان المعارضة البرلمانية لا تظهر بشكل واضح وانما هنالك معارضة فردية وليس معارضة منظمة تمارس دورها الطبيعي في العمل السياسي والرقابي (فاضل 2013، 118; الزبيدي 2021، 68; شهيب2022، 322).

عموما، ما زالت أهم وسيلة يعتمدها مجلس النواب في الرقابة على السلطة التنفيذية هي وسيلة الاستجواب، لأنه يمهد لحجب الثقة لاحقا والاستجواب هنا يقو على وجود ضغط من الراي العام او انه نتاج عملية فردية للنواب وليس نتيجة وجود معارضة برلمانية ناشطة (حبسة ومحمد 2016، 1974-1975)، إلا إن الملاحظ أنّ اللجوء الى الاستجواب لم ينتهِ الى سحب الثقة بالحكومات انما سحب الثقة من عدد من المسؤولية لا غير ومنها سحب الثقة من وزير المالية الاسبق هوشيار زيباري بتهم فساد في ايلول 2016 من دون اتخاذ اجراءات لاحقة للإحالة الى القضاء (صالح وشهيب 2023، 399).

ويلاحظ أيضا على الرقابة البرلمانية أنّ الدستور الاتحادي لم يشر الى وسيلة التحقيق البرلماني، لكن عدم الاشارة اليه لا يمنع اعتمادها كأصل في الرقابة البرلمانية، فللبرلمان الحق في اعتماد اي وسيلة متعارف عليها للوصول الى الهدف النهائي ألا

وهو: الرقابة على اعمال واداء السلطة التنفيذية، واللجوء الى لجان التحقي مهم للفاعلية التي تقترن باعتمادها، وبرغم غياب الاشارة الدستورية إليها إلا أنّ البرلمان اتجه الى اعتمادها في عدة حالات بتشكيل اللجان البرلمانية التحقيقية، ويفترض ان تلك اللجان تقوم بطلب الوثائق واستدعاء وتدوين اقوال وطلب شهادات وطلب الخبرة الفنية عن الضرورة، بما يمكنها من أداء عملها (مشاري وشبر 2019، 510).

النتائج والمناقشات:

اتجه القانون الدستوري الى عدم ترك السلطة التنفيذية حرة في تسيير وإدارة الدولة اعتمادا على الاختصاصات الممنوحة لها دستوريا، ونتيجة صعوبة تشكيل جهة يمكنها ان تراقب عمل تلك السلطة وتتمتع بمكانة ومركز قانوني وسياسي يسمح لها بذلك، فان مهمة الرقابة أخذت تقوم بها السلطة التشريعية، وهذا الاتجاه ظهر في الأنظمة الديمقراطية اذ تمارس السلطة التشريعية مهامها في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور، عبر عدة وسائل، وذلك بما يسمح اولا بعدم احداث عدم استقرار في العمل الحكومي، وثانيا ضمان ان يكون الغرض من الرقابة هو ايجاد نظام لدولة القانون، وعدم خروج السلطة التنفيذية عن اختصاصها.

ويلاحظ ان موضوع الرقابة جاء لتحقيق غايات عدة تصب أساسا في تحقيق توازن بين السلطات فضلا عن ضمان ان تعمل الحكومة والبرلمان وفقا لنهج او نظام دولة القانون، واعلاء الدستور، وتأكيد على مبدأ الشرعية، وموضوع الشرعية هو احد الموضوعات المهمة في الانظمة الديمقراطية كون الشرعية تعتمد على قبول الشعب او عدم اعتراضه على نحو يدفع الى تحدي الواقع القائم، وموضوع دولة القانون يفيد أنّ هنالك تدرجا في النظام القانوني داخل الدولة، وأن أعلى مراتب القوانين انما هو الدستور، والذي يسمو على ما عداه، والدستور مبادئ وقواعد تصف الدولة والنظام، ويؤسس للسلطات والمؤسسات الرئيسة، وتنظيم الاختصاصات والاعباء، وتوعز الى آليات لتسوية النزاعات، وتضع احكاما ختامية لكيفية تعديل بعض النصوص او ما يرد

من أحوال مؤقتة، وكل التشريعات يجب ان لا تخالف الدستور والا تم نقضها وانعدم اثرها القانوني، وكل مؤسسة او عمل او اداء يتم بما لا ينسجم مع ما اتاحه الدستور فيلغى ويعدّ معدوما، وكل تهاون بالاختصاص يتم مسائلة السلطة المعنية لأنها تكون اهدرت حقا عاما. ويوكل الدستور الى سلطات او مؤسسات أن تكون جهة رقابة او أن تكون جهة نظر بالنزاعات وجهة إصدار للأحكام، وهذا ما يؤسس للتدرج والتوازن، ويمنع الاستئثار او مصادرة السلطات واحتكارها من قبل جهة واحدة. ونظام دولة القانون هو احد ابرز الدعامات في النظام الديمقراطي

وعملياً، تعد السلطة التنفيذية أحد الأعمدة الرئيسة المسؤولة عن إدارة الدولة، وتمنح من الاختصاصات ما يمكنها من القيام بمهامها، بحسب دستور كل دولة، وفي حالة العراق فان المشرع الدستوري لجأ الى صيغة النظام المركب: الاتحادي سياسيا، واللامركزي اداريا، ولجأ الى تقييد السلطات الاتحادية واطلاق يد السلطات الإقليمية (الأقاليم)، في حين انه على الصعيد الاداري فانه لجأ الى نوع مركب مضمونه التنظيم الفوقي من قبل مجلس اطلق عليه مجلس الخدمة الاتحادي بموجب المادة 107 من الدستور الاتحادي، وترك أداء الأعمال وتقدير الإدارة الى السلطات غير الاتحادية، بموجب المادة 115 منه على وجه التحديد والتي ترى ان كل اختصاص غير اتحادي اي لم يكن ضمن نص المادتين 109 و110 فانه يقع ضمن الاختصاص للأقاليم والمحافظات، والإدارات المحلية بموجب المادة 125 منه.

إنّ بناء دولة القانون اي وجود تدرج هرمي في القوانين يعد واحدا من أهم الموضوعات في ادارة الدولة في عالم اليوم، لأنه يضمن الاستقرار في التعاملات، ويضمن ان اي سلطة، ومن ثم بالضرورة اي مؤسسة تقع ضمن اعمال تلك السلطة تدرك ان هناك اختصاصات محددة تعمل بموجبها، وان هنالك رقابة عليه في حالة ممارسة اختصاص ثانٍ او عند الاخلال بالمهام الموكلة اليها.

إنّ تتبع الرقابة عبر السؤال البرلماني يأخذنا للاستنتاج انه خلال المدة بين عامي 2006– 2010 وجه البرلمان 24 سؤالا خلال تلك الدورة الى وزارات الدولة المختلفة، والسبب في قلة الاسئلة البرلمانية هو ان الحكومة طلبت بأن الأسئلة تتجه الى مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النواب وانه عن طريقه تتم الإجابة، ناهيك عن كون الحكومة هي نتاج توافقي وتمثيل للكتل السياسية الموجودة في مجلس النواب، اما في الدورة البرلمانية 2014– 2018 فقد تصاعد عدد الاسئلة البرلمانية لتصل الى 41 سؤال برلماني.

إنّ السلطة التشريعية في العراق ما تزال غير مكتملة الاركان، فبموجب الدستور الاتحادي يتوجب وجود مجلسين احدهم ممثلا للأقاليم (مجلس الاتحاد) والاخر ممثلا للشعب (مجلس النواب)، الا انه من الناحية الواقعية ما زال العراق لم يتحول الى الأقاليم، ومن ثم فان وجود مجلس الاتحاد غير مفعل، وان تم تفعيله فسيكون عمله شبه مجمد للنظر فقط في علاقة اقليم كردستان بالسلطات الاتحادية، ومن ثم فان يتوجب وضع مشروع قانون لمجلس الاتحاد يتناسب مع قانون : قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، رقم 13 لسنة 2008، اي اعادة النظر بذلك بالإطار التشريعي ليكون هنالك انسجام بين الاطر النظرية التي تجعل مجلس الاتحاد مسؤول عن علاقة السلطات الاتحادية بالأقاليم وكيفية عمل الأقاليم بوصفها وحدات سياسية.

لقد ذهب الدستور الاتحادي في العراق الى تقييد الاختصاص التنفيذي الاتحادي، بموجب المادتين 109 التي تجعل من أبرز مهام السلطات الاتحادية التنفيذية هو المحافظة على وحدة واستقلال البلد وسلامة أراضيه، ثم تذهب المادة 110 منه الى تقييد السلطات الاتحادية بعدة قضايا وهي: رسم السياسة الخارجية ووضع سياسة الامن القومي ووضع السياسة المالية والنقدية، وتنظيم امور التجنس واللجوء والترددات البثية، الى جانب ضمان وجود سياسات مائية من خارج البلاد. ان تلك الاختصاصات انما يمكن للسلطة التشريعية محاسبة السلطة التنفيذية على تنفيذها.

والواضح ان هنالك تمددا من قبل السلطة التنفيذية حصل منذ العام 2005 على اختصاصات المحافظات غير المنتظمة بإقليم وهو ما يلاحظ بوجود عدد كبير من الوزارات الاتحادية التي لا تقع ضمن المادة 109 و 110 من الدستور الاتحادي، بالرغم من ان نص المادة 115 منه صريح بعدم الاختصاص، كما أنّ هنالك عدم تطبيق المادة 125 من الدستور الاتحادي التي تمنح اختصاصات واسعة للإدارة المحلية للتكوينات ذات الخصوصية الاثنية، وهو ما يوسع دائرة الرقابة على اداء السلطة التنفيذية اولا، ويوجد مشكلة لم يتم حسمها الا وهي : دراسة الجدوى من تمدد السلطة التنفيذية وتوسيع الاختصاص الاتحادي على حساب الاصل في البناء الاتحادي الا وهو توزيع السلطات لتسهيل الاعمال وفقا للخصوصيات الموجودة في كل اقليم او محافظة.

ان الرقابة ما تزال تقتصر على تطبيق السلطة التنفيذية للدستور الاتحادي وللقوانين الاتحادية، وهذا يمثل جانبا واحدا فقط من الموضوع، ومن الموضوعات المسكوت عنها في مجال تقويم رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في العراق هو الرقابة على البرنامج الحكومي ومدى انسجامه مع الدستور، لان الاصل هو ان الحكومة الاتحادية تضع على نفسها شيئا تلزم نفسها به خلال مدة محددة، وعلى اساسه تم تشكيل الحكومة ومنحت الثقة، إلا إنّ الذي يصار إليه هو تجاهل مدى وجود برنامج عمل واقعي يطرح للتنفيذ وليس للخطاب السياسي، والمطلوب هو الرقابة على التنفيذ خلال المدد الزمنية التي تطرحها الحكومة الاتحادية للتنفيذ، والرقابة على تطبيق الدستور الخاص باختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية بموجب المواد 109 و 110 واسباب توسع تلك السلطة نحو اختصاصات غير اتحادية، ومنها : التعليم العالي والتربية والصناعة والعمل والشؤون الاجتماعية والتجارة وغيرها من الوزارات التي لم تنص عليها فلسفة الانظمة الاتحادية التي تقيد السلطات الاتحادية مثل حالة العراق، أي التي تمنح السلطات غير المقيدة الى الاقاليم، بقصد التخلص من موضوع عدم

العدد (67) حزيران (2024) **E-ISSN: 2521-912X** **ISSN: 1815-5561**

الثقة السياسية، وتقدير مدى تحقيق ذلك الاتجاه لنجاح او اخفاق لتقدير مدى الحاجة الى إجراء مراجعة دستورية.

كما أنّ عدم استكمال البناء للسلطة التشريعية بعدم وجود مجلس الاتحاد، يجعل الادوار غير متناسقة وغير واضحة في اداء السلطة التشريعية، لان مجلس الاتحاد يفترض منطقيا ان يتعامل مع الأقاليم بوصفها وحدات سياسية، بينما مجلس النواب يتعامل مع مجالس المحافظات بوصفه ممثلا للشعب في السلطات الاتحادية، وهو ما يحتاج الى استكمال المنظومة السياسية التشريعية اولا، ودراسة سياسية للأسباب التي تجعل السلطة التنفيذية توسع اختصاصها في ظرف كان يمكن التوسع بالرقابة التشريعية على اعمال مؤسسات الاقاليم والمحافظات بشكل مستقل، باعتبارها وحدات سياسية وادارية مستقلة عن الحكومة الاتحادية.

وبغية إصلاح مواطن الخلل فإننا نرى بضرورة اعادة النظر بالإسراع بتشكيل مجلس الاتحاد العراقي ضمن السلطة التشريعية الاتحادية، لأنه يمثل حلقة مهمة في النظام الاتحادي. وكذلك اعادة النظر بموضوع تطبيق الدستور في مجال تشكيل الأقاليم، باعتبار الأقاليم هي لمنع احتكار السلطة، وتوزيع الاختصاص بين اكثر من مستوى بما يضمن منح خصوصية لكل منطقة او إقليم في توظيف الموارد ومرونة الادارة. فضلا عن إعادة النظر بتمدد اختصاصات السلطة التنفيذي الاتحادية الى ما هو أوسع من الاختصاص الممنوح بالمادتين 109 و 110، وإعادة النظر بالنتائج التي ترتبت على ذلك فيما يتعلق بتطبيق النظام الاتحادي سياسيا واللامركزي اداريا المنصوص عليه بالدستور الاتحادي لعام 2005. وأخيرا ضرورة مراجعة الاستمرار بالطريقة التوافقية في تشكيل السلطة التنفيذية، والتي ألزمت بتطابق نسبي بين تشكيلة الحكومة والمقاعد الموجودة في مجلس النواب، وهو ما يمثل قيد على قدرة البرلمان على ممارسة دور الرقابي.

الخاتمة:

تعد الرقابة البرلمانية من أبرز اختصاصات السلطة التشريعية على أداء عمل السلطة التنفيذية، وهي الوسيلة التي يستطيع البرلمان بها ان يضبط عمل الحكومة ولا يجعلها تنجرف باتجاه الاستبداد والتسلط ويحافظ على آلية عمل النظام البرلماني ككل. وان اي خلل في ممارسة السلطة التشريعية لهذه الوظيفة سيفضي الى خلل شامل في عمل النظام البرلماني. ولذلك فان البحث قادنا للقول إنّ البرلمان في العراق لايزال لم يؤد وظيفته الرقابية بشكل كامل مما أدى لخلل في عمل النظام البرلماني. **في ختام بحثنا توصلنا إلى الاستنتاجات الآتية:**

(1) أنّ السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن إدارة الدولة، وتمنح من الاختصاصات والموارد ما يمكنها من ذلك. لان تلك السلطة تتعامل مع وقائع تتطلب منها أحيانا سرعة التعامل والتفاعل واتخاذ القرار، قياسا بالسلطة التشريعية التي تحتاج إلى الكثير من الإجراءات حتى تكون قادرة على اتخاذ قرار او إصدار تشريع ما، ومن ثم فان الاتجاه في الأنظمة السياسية هو ان يكون هنالك رقابة للبرلمان على اعمال السلطة التنفيذية سواء خلال او بعد ان تمارس السلطة التنفيذية أعمالها منعا لظهور الاستبداد من قبلها او إساءة استعمال السلطة.

(2) أنّ العراق لجأ الى اعتماد النظام الاتحادي سياسيا والنظام اللامركزي إداريا، وقيد السلطات الاتحادية، في حين اطلق اختصاصات المؤسسات غير الاتحادية، بقصد ضمان منح مرونة للأقاليم والمحافظات لممارسة اعمالها. إلا إنه من الناحية الواقعية فان السلطة الاتحادية أخذت مسار ممارسة اختصاصات أوسع ما منح لها بالدستور الاتحادي وفقا للمواد 109 و 110 منه.

(3) أنّ الرقابة البرلمانية في إطارها العام تتطلب وجود وسائل للبرلمان، وآليات العمل، تبدء من : السؤال البرلماني، وتمر عبر الاستجواب، والتحقيق البرلماني، وتنتهي بسحب

الثقة بالحكومة الاتحادية، وهذه اختصاصات يتفق الفقه القانوني والمختصون بالنظم السياسية على وضعها ضمن نطاق وسائل البرلمان للرقابة السياسية.

(4) أنّ دراسة وسائل وآليات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق يوضح أنّ المشرع الدستوري في العراق منح السلطة التشريعية سلطة تقديرية في مجال الرقابة على أعمال وأداء السلطة التنفيذية، في موضوع : الاختصاص الاتحادي التنفيذي، الا ان الموضوع الذي ما يزال هنالك اشكال سياسي حوله نتيجة عدم التعامل معه هو الرقابة في مجال تطبيق البرنامج الوزاري، لان الحكومة حصلت على الثقة بموجب التصويت على الاشخاص ولعلى التعهد بتنفيذ البرنامج الحكومي.

(5) أنّ تقدير مدى فاعلية الرقابة البرلمانية في العراق خلال المدى التي تلت عام 2005 اي بعد إقرار الدستور الاتحادي، يلاحظ ان الرقابة البرلمانية كانت في حدها الأدنى، وأحد أسبابها هو التداخل السياسي بين البرلمان والحكومة الاتحاديتين، ضمن منطق التوافق وتمثيل كل القوى في البرلمان بالتشكيلة الحكومية، وليس تشكيل الحكومة الاتحادية وفقا لأطروحات امتلاك الاغلبية البرلمانية.

(6) أنّ ضعف تطبيق الجانب الرقابي للبرلمان على السلطة التنفيذية الاتحادية قبل العام 2014 كان قابلا للملاحظة، وربما الأمر مقترنا بحداثة التجربة الديمقراطية والاتجاه الى تطبيق المحاصصة السياسية والتوافقية، اما بعدها فان البرلمان أخذ يعمل على تفعيل الجانب الرقابي، بما أسهم بتحقيق مزيد من الاستقرار في العمل السياسي.

قائمة المصادر:

الزهيري، أزهار هاشم أحمد. 2017. *الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية*. القاهرة : المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع.

الزبيدي، ياسر عطيوي عبود. 2021. "حقيقة وجود وفاعلية المعارضة البرلمانية وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005– دراسة تحليلية معززة بقرارات المحكمة الاتحادية العليا " . *مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية*18، عدد .73 : 68 https://www.iasj.net/iasj/article/199347

البديري، إسماعيل صعصاع، وأمين رحيم حميد. 2017 . "التنظيم القانوني للسؤال البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة 2005. (دراسة تحليلية)". *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية*9، عدد 1: 32-33.

https://www.iasj.net/iasj/article/121159

الرفيعي، علي كاظم. 2007. "وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة ". *مجلة العلوم القانونية*22، عدد. 2: 51. https://www.iasj.net/iasj/article/45032

العكيلي ،علي مجيد . 2017. *الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة*. القاهرة : المركز العربي للنشر والتوزيع.

حافظ ،عبد العظيم جبر. 2015 . "إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005". *مجلة دراسات دولية*، عدد .63: 284-285.

https://www.iasj.net/iasj/article/117146

حمير، لطيفة مصباح. 2017. *تطور أزمة الديمقراطية التقليدية في عصر العولمة*. الاسكندرية: دار الطباعة للنشر والتوزيع.

خزعل، شداد خليفة. 2022. "توازن السلطات في ظل الدستور العراقي لعام 2005". *مجلة جامعة تكريت للحقوق* 7، عدد .2/1: 179-184. https://www.iasj.net/iasj/article/258690

حبسة، عقباوي، ورحموني محمد. 2016. "دور المعارضة البرلمانية في تفعيل آليات الرقابة عمى أعمال السلطة التنفيذية". *المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية* 6، عدد. 1: 1974 _1975.

https://www.asjp.cerist.dz/en/article/184185

حسن ،احمد جاسم . 2013. "الاستجواب البرلماني وفق الدستور العراقي لعام 2005". رسالة ماجستير. جامعة النهرين/ كلية الحقوق.

دستور العراق الاتحادي الدائم لسنة 2005 النافذ.

سلمان، سمير داود. 2019. *محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت*. القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع.

ساجد، يزن خلوق محمد. 2021. *السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في النظام البرلماني*. عمان: شركة دار الاكاديميون للنشر والتوزيع.

شهيب، ايات سلمان. 2022. "اداء المعارضة البرلمانية في ضل مبدأ الاستقرار القانوني العراق انموذجا". *مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية*، عدد خاص لوقائع المؤتمر العاشر، الجامعة المستنصرية.

https://www.iasj.net/iasj/article/288080

صالح ، زينب مهدي، وآيات سلمان شهيب. 2023. "حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة في نظام التوافق السياسي وفقاً لدستور العراق الدائم لسنة 2005". *مجلة الجامعة العراقية* 57، عدد. 3: 399.

https://www.iasj.net/iasj/article/259479

عمر، شورش حسن. 2018. *خصائص النظام الفدرالي في العراق*: دراسة تحليلية مقارنة. القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع.

عبد الله، بدرية صالح، ورغد نصيف جاسم. 2020. "الرقابة البرلمانية على الاداء الحكومي في العراق خلال الدورات الانتخابية الثلاث 2006–2018". *مجلة دراسات دولية*، عدد. 80: 197–198.
https://www.iasj.net/iasj/article/189362

عبد الله، بدرية صالح. 2022. "قراءة كتاب مبدأ سحب الثقة في النظم البرلمانية العراق إنموذجا". *مجلة قضايا سياسية*، عدد. 68: 542– 543.
https://pissue.iq/index.php/pissue/article/view/44

علي، تغريد عبد القادر. 2023. "سحب الثقة من الحكومة دراسة تحليلية قانونية في الدستور العراقي". *مجلة الشرائع للدراسات القانونية* 3، عدد. 2: 158. https://www.iasj.net/iasj/article/269164

فاضل، شاكر عبدالكريم. 2013. "غياب المعارضة البرلمانية وإشكالية الديمقراطية التوافقية في العراق". *مجلة العلوم القانونية والسياسية*، عدد .2: 118. https://www.iasj.net/iasj/article/109207

مشاري، كريم لفته، ورافع خضر صالح شبر. 2019. "حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)". *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية* 11، عدد. 2: 55
https://www.iasj.net/iasj/article/164426

مهدي، عبير سهام. 2008. بناء دولة القانون في العراق. *المجلة السياسية والدولية*. عدد 9: 73.
https://www.iasj.net/iasj/article/25742

محمد، وليد سالم. 2014. *مأسسة السلطة وبناء الدولة – الأمة: دراسة حالة العراق*. عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع.

ناهي، احمد عبدالله. 2017. صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي الدائم، *مجلة قضايا سياسية*، عدد. 50: 165–166.
https://www.iasj.net/iasj/article/139481

List of References:

Abdullah, Badriya Saleh. 2022. "Reading the book The Principle of Withdrawal of Confidence in Iraqi Parliamentary Systems as an Example." *Political Issues Magazine*, no. 68: 542- 543 https://pissue.iq/index.php/pissue/article/view/44

Abdullah, Badriya Saleh, and Raghad Nassif Jassim. 2020. "Parliamentary oversight of government performance in Iraq during the three electoral cycles 2006-2018." *Journal of International Studies*, No. 80: 197-198. https://www.iasj.net/iasj/article/189362

Al-Zuhairi, Azhar Hashem Ahmed. 2017. *Oversight of the constitutionality of administrative systems and decisions*. Cairo: Arab Center for Scientific Studies and Research for Publishing and Distribution.

Al-Zubaidi, Yasser Atiwi Abboud. 2021. "The reality of the existence and effectiveness of the parliamentary opposition according to the Constitution of the

Republic of Iraq of 2005 - an analytical study supported by the decisions of the Federal Supreme Court*." Al-Mustansiriya Journal of Arab and International Studies* 18, No. 73: 68 https://www.iasj.net/iasj/article/199347

Al-Badiri, Ismail Saasa, and Amin Rahim Hameed. 2017. "The legal organization of the parliamentary question in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005. (Analytical study)." *Al-Muhaqqiq Al-Hilli Journal of Legal and Political Sciences* 9, No. 1: 32-33 https://www.iasj.net/iasj/article/121159

Al-Rafi'i, Ali Kazem. 2007. "Means of Parliamentary Oversight of Government." *Journal of Legal Sciences* 22, No. 2:51 https://www.iasj.net/iasj/article/45032

Al-Ugaili, Ali Majeed. 2017. *The constitutional limits of executive power in contemporary constitutions*. Cairo: Arab Center for Publishing and Distribution

Ali, Taghreed Abdel Qader. 2023. "Withdrawal of confidence from the government, a legal analytical study in the Iraqi constitution." *Al-Sharai' Journal of Legal* Studies 3, No. 2: 158. https://www.iasj.net/iasj/article/2691640

Fadel, Shaker Abdul Karim. 2013. "The absence of parliamentary opposition and the problem of consensual democracy in Iraq*." Journal of Legal and Political Sciences,* No. 2: 118. https://www.iasj.net/iasj/article/109207

Hamir, Latifa Misbah. 2017. *The development of the crisis of traditional democracy in the era of globalization*. Alexandria: Printing House for Publishing and Distribution.

Hafez, Abdel Azim Jabr. 2015. "The Problem of the Parliamentary Political System in the Permanent Constitution of the Republic of Iraq of 2005*." Journal of International Studies*, No. 63: 284-285. https://www.iasj.net/iasj/article/117146

Habsa, Aqbawi, and Rahmouni Muhammad. 2016. "The role of the parliamentary opposition in activating oversight mechanisms over the actions of the executive authority." *Academic Journal of Legal and Political Research* 6, no. 1: 1974-1975. https://www.asjp.cerist.dz/en/article/184185

Hassan, Ahmed Jassim. 2013. "Parliamentary interrogation according to the 2005 Iraqi Constitution." Master Thesis . Al-Nahrain University/Faculty of Law

Khazaal, Shaddad Khalifa. 2022. "The Balance of Powers Under the 2005 Iraqi Constitution." *Tikrit University Journal of Law* 7, No. 2/1: 179-184. https://www.iasj.net/iasj/article/258690

Mishari, Karim Lafta, and Rafi Khader Saleh Shubar. 2019. "The limits of the executive powers of the ministry in the parliamentary system in the federal state. (Comparative study*)." Al-Muhaqiq Al-Hilli Journal of Legal and Political Sciences* 11, no. 2:55. https://www.iasj.net/iasj/article/164426

Mahdi, Abeer Siham. 2008. Building the state of law in Iraq. *Political and international magazine*. No 9: 73. https://www.iasj.net/iasj/article/25742

Muhammad, Walid Salem. 2014. *Institutionalizing power and building the nation-state: a case study of Iraq*. Amman: Academics for Publishing and Distribution.

Nahi, Ahmed Abdullah. 2017. Powers of the President of the Republic in the Permanent Iraqi Constitution, *Political Issues Magazine*, No. 50: 165-166. https://www.iasj.net/iasj/article/139481

Omar, Shorsh Hassan, 2018, *Characteristics of the Federal System in Iraq: A Comparative Analytical Study*, Cairo, Arab Center for Scientific Studies and Research for Publishing and Distribution.

Salman, Samir Daoud. 2019. *Determinants of the Prime Minister's Authority in the Fixed Parliamentary System*, Cairo: Arab Center for Publishing and Distribution

Sajid, Yazan Khalouk Muhammad. 2021. *Legislative authority and public policy making in the parliamentary system*. Amman: Dar Al-Academyon Publishing and Distribution Company.

Shehayeb, Ayat Salman. 2022. "The performance of the parliamentary opposition in light of the principle of legal stability, Iraq is a model." Al-Mustansiriya Journal for Arab and International Studies, a special issue of the proceedings of the Tenth Conference, Al-Mustansiriya University.

Saleh, Zainab Mahdi, and Ayat Salman Shuhaib. 2023. "Parliament's right to withdraw confidence from the ministry in the political consensus system in accordance with the Permanent Constitution of Iraq of 2005." *Iraqi University Journal 57*, no. 3:399. https://www.iasj.net/iasj/article/259479

The permanent federal constitution of Iraq of 2005 in force