

الفصل الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية

غدت الرقابة على عمل الحكومة وظيفة سياسية تتمتع بها المجالس المنتخبة من قبل الشعب، وهذه الوظيفة تمارس ضمن حدود يرسمها القانون، فسلطة البرلمان لا تقتصر على تشريع القوانين واعتماد الموازنة وفرض الضرائب، إنما تمتد إلى مدى أبعد من ذلك، إذ تقوم هذه المجالس بدور رئيس في الأنظمة البرلمانية يتمثل في الرقابة على نشاط الحكومة عن تصرفاتها ويراقب أعمالها من خلال مناقشة سياستها العامة التي وردت في المنهاج الوزاري الذي اعتمده البرلمان، وسلطة البرلمان هذه لا تقتصر على السياسة الداخلية للحكومة؛ وإنما تمتد لتشمل الرقابة على سياستها الخارجية.

إن حجر الأساس في النظام البرلماني يقوم على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان؛ ولهذا فقد تضمنت أغلب الدساتير نصوصاً تتعلق بوسائل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، وهذه الوسائل تمثل أدوات الرقابة البرلمانية، وللبرلمان حسب تقديره لظروف الحال استخدام هذه الوسائل جميعها بصدد تصرف معين من قبل الحكومة، أو قد يقتصر على استخدام أحدها، لذا سوف نتناول في هذا الفصل وسائل الرقابة البرلمانية في مبحثين:

المبحث الأول: وسائل الرقابة المالية العادية.

المبحث الثاني: وسائل الرقابة المالية غير العادية.

المبحث الأول

وسائل الرقابة المالية العادية

إن سبب تسمية هذه الوسائل بالعادية، لأنها تستخدم بصورة دائمة وبشكل أكثر من غيرها من الوسائل الأخرى، وأهم هذه الوسائل التي نظمها كل من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م، والدستور المصري لعام ٢٠١٤م هي السؤال والاستجواب.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين :

المطلب الأول: السؤال البرلماني.

المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني.

المطلب الاول

السؤال البرلماني

يعتبر السؤال البرلماني من الامتيازات التي يملكها البرلمان (السلطة التشريعية) في مواجهة الحكومة (السلطة التنفيذية)، فكل عضو من أعضاء البرلمان أن يقدم السؤال للحصول على معلومات عن أمر يجهله، أو التحقق من الأنشطة التي تقوم بها الدولة أو ما تنوي القيام به أو اتخاذه في مسألة بذاتها، ولا شك أنّ الأسئلة البرلمانية لها أهمية بالغة باعتبارها وسيلة فعالة ومقدمة ضرورية للرقابة الفعلية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وباعتبارها البداية المنطقية لكثير من وسائل الرقابة الأخرى.

ويعد السؤال البرلماني الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الرقابة على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، ويرجع البعض كثرة استعمالها إلى بساطة أسلوب السؤال البرلماني، وعدم خضوعه إلى شكليات قبول معقدة.

- إقرار الدساتير للسؤال البرلماني:

يعتبر السؤال البرلماني في العراق ومصر من الأدوات الرقابية التي يمارسها مجلس النواب العراقي والمصري، إذ أقره الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م في المادة (٦١/أ/سابعاً)، والتي تنص على أنه: "لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة".

وكما نظمه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في الفصل العاشر منه في أربع مواد: حيث تنص المادة (٥٠) منه على أنه: "لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور".

وكذلك أقره الدستور المصري لعام ٢٠١٤م في المادة (١٢٩) والتي تنص " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها".

وتنص المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أنه: "لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نواب الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور".

وسنتناول بالدراسة القواعد والأحكام الواردة في هذه الدساتير بشأن حق السؤال من خلال بيان شروط وإجراءات ممارسة هذا الحق بعد بيان ماهية السؤال وتعريفه وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

ماهية السؤال البرلماني وتعريفه

سوف نتعرض في هذا الفرع لماهية السؤال البرلماني، وتعريفه، كما يلي:

أولاً- ماهية السؤال البرلماني:

لقد ظهر السؤال البرلماني لأول مرة في مجلس اللوردات البريطاني في ٩ فبراير (شباط) ١٧٢١م عندما وجه eral camper سؤالاً إلى الحكومة ممثلة في الوزير الأول عن حقيقة أن المراقب المالي لشركة بحر الشمال (روبرت ثابت) قد هرب من البلاد وتم القبض عليه في بروكسل^(١).

(١) ينظر؛

factsheef; no46 juin 1944, public information office, house of commons, London, swiaaaa, p.1.

مشار إليه لدى د. مرشد أحمد عبد الرحمن حسن، مرجع سابق، ص ١٤٢.

وقد ثار جدل فقهي كبير حول السؤال عن مدى اعتباره من بين أدوات البرلمان الرقابية على أجهزة السلطة التنفيذية^(١).

يرى البعض انتفاء السمة الرقابية عن السؤال نظراً لأنه لا يوجه على أساس النقد أو الاتهام، بل على أساس الاستفسار أو الاستيضاح^(٢).

بينما دافع الرأي الآخر عن الطابع الرقابي للسؤال نظراً لأنه يتصل بحسن تطبيق السلطة التنفيذية المستمر للقانون بصفة عامة، فإنه مباح لكل عضو ليس فقط في فترات انعقاد المجلس بل يملك الأعضاء هذا الحق حتى في حالة عدم الانعقاد أو بين أدوار الانعقاد؛ وهذا ما يعطي الأهمية للسؤال كوسيلة رقابية يومية تضع الحكومة بصفة مستمرة أمام عيون الرأي العام وذوي الشأن^(٣).

ويرى البعض أن السؤال ليس مظهراً من مظاهر التعاون بين الحكومة والبرلمان استناداً إلى استطاعة السائل أن يطلب تحويل السؤال إلى استجواب عند عدم رضائه على رد الحكومة^(٤).

بينما لا يميل البعض إلى وضع قاعدة مطلقة بشأن السؤال، وبالتالي يمكن أن تتباين النظرة إليه من نظام إلى آخر حسب القواعد الحاكمة له من ناحية والعلاقة - واقعياً - بين الحكومة والبرلمان من ناحية أخرى^(٥).

وقد علق البعض^(٦)، على هذه الآراء بقوله: إن الرأي الأول ينظر إلى الغاية من الإجراء (السؤال) من دون النظر إلى طبيعته، أما الرأي الثاني فهو يعول على السؤال وما يتمخض عنه من حوار بين العضو والوزير، ويتوقف وصف السؤال على درجة الحوار وما إذا كان بسيطاً أم جسيماً، ولكل من الرأيين وجهته إلا أن صاحب هذا التعليق يرى أن السؤال وسيلة من وسائل

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، غير مدون جهة النشر، ٢٠٠٦م، ص ٤٧٧.

(٢) د. بكر القباني، دراسات في القانون الدستوري مرجع سابق، ص ٢٥٤، د. ماهر جبر نصر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م، ص ٩٣ وما بعدها حيث يحصر سيادته وسائل الرقابة في لجان التحقيق والاستجواب أما الوسائل الأخرى ومنها السؤال فتعد من وسائل التعاون بين السلطات.

(٣) د. فتحي عبد النبي الوحيد، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢م، ص ٩٩-١٠٠.

(٤) د. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢م، ص ٣٧٤.

(٥) د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص ٤٧٧.

(٦) ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دولة قطر، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ٥٧-٥٨.

الرقابة على أعمال الحكومة، وهي وسيلة لها أهميتها التي لا تتكرر، وقد يتمخض عن السؤال إثارة وسائل أخرى أشد خطورة، وبغض النظر عن وصف السؤال بكونه بسيطاً أو غير ذلك تبعاً لدرجة الحوار بين مقدم السؤال والوزير، إذ قد تؤدي الإجابة إلى إثارة قضايا يتطلب مواجهتها استخدام وسائل أخرى غير السؤال، وترتيباً على ذلك فإن السؤال وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية^(١)، وإن كان لا ينتج بذاته أثراً ولكنه يفتح الباب أمام أعضاء البرلمان؛ للوقوف على حقيقة أمور غامضة، أو واقعة وصل علمها إلى عضو البرلماني، وهي تؤدي بذاتها إلى فرض رقابة على أعمال الحكومة بتدارك ما فاتها، أو تصحيح مسارها، أو إجبار الحكومة بصفة مستمرة على توضيح موقفها بدقة ودرء الشبهات^(٢)، كما تؤدي المعلومات التي تم الحصول عليها إلى إثارة وسائل أخرى بهدف رقابة أعمال الحكومة^(٣).

ونرى أن السؤال وسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، على أساس أنه مسألة أولية في عملية الرقابة، فطلب الكشف عن المعلومات الخاصة بواقعة محددة يعد نوعاً من الرقابة على أعمال الحكومة، إذ قد تؤدي إلى توجيه نظر الحكومة إلى تصحيح مسارها، كما قد تؤدي إلى المعلومات التي يحصل عليها عضو البرلمان إلى إثارة وسائل أخرى أكثر قوة بهدف رقابة أعمال الحكومة.

نخلص مما تقدم أن الذي يضيف على السؤال الطبيعة الرقابية هو الأثر المترتب عليه، ويرى الباحث أن السؤال وسيلة من وسائل البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية به تبدأ إجراءات الرقابة، والتي قد تقف عنده، أو تتعداه إلى طرح موضوع عام للمناقشة، أو للاستجواب، أو التحقيق البرلماني.

ثانياً - تعريف السؤال البرلماني:

يعرف البعض السؤال بأنه: تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين^(٤)، وعرف أيضاً بأنه استفسار النائب عن مسألة معينة من الوزير المختص^(٥).

(١) ينظر؛ آراء الفقه في مدى اعتبار السؤال وسيلة رقابية من عدمه: د. حسني درويش، وسائل الرقابة البرلمانية وضوابط تنظيم في دستور مملكة البحرين، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥م، ص ٤٧.

(٢) محمد توفيق يوسف علي، نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك على مصر وإنجلترا، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٨م، ص ٧٤.

(٣) ينظر؛

Burdeau (G.) ; Droit constitution et institutions politiques, 15e èd, Paris, 1992, P15.

(٤) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٩٤.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٧م، ص ٣٤٩.

وبين البعض أن المقصود بالسؤال: هو توجيه استيضاح إلى أحد الوزراء، بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، أو أي مخالفات حدثت بشأن موضوع ما^(١).

وهذا التعريف رغم وجاهته إلا أنه لم يتضمن الإشارة إلى مقدم السؤال، كما أن الغرض من السؤال لا يمكن أن يتطرق إلى لفت نظر الحكومة، أو الوزير إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما، فإذا كان النائب يعلم بوجود مخالفات فلم السؤال؟، فله أن يلفت نظر الحكومة عند علمه بالمخالفة بوسيلة أخرى، وهي طلب الإحاطة، أو يطلب التحقيق البرلماني حول تلك المخالفات، وأخيراً يمكن استجواب الحكومة لمساءلتها عن وقوع هذه المخالفات.

وعرفه جانب آخر من الفقه بأنه عبارة عن استفسار عن أمر لا يعلمه العضو للتحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو الوقوف على ما تعترزه الحكومة عن أمر من الأمور^(٢).

وعرفه جانب آخر بأنه عبارة عن طلب من أحد النواب إلى أحد الوزراء، أو إلى الحكومة في مجملها للحصول على بيانات يجهلها النائب نفسه، وتدخل في اختصاص الموجه إليه السؤال^(٣)، ويعرف البعض السؤال بأنه: وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجهله، أو التحقيق من حصول واقعة علمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها^(٤).

بينما يعرفه البعض أنه: تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين^(٥).

الفرع الثاني

شروط توجيه السؤال

عادة ما تدرج الدساتير والأنظمة الداخلية شروطاً يجب توافرها في الأسئلة حتى يمكن قبولها وهذه الشروط تضمن سلامة صحته من الناحية القانونية ويمكن بيانها كما يلي:

(١) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، سنة ١٩٨٣م، ص ٣٥٥.

(٢) د. سامي عبد الصادق، مرجع سابق، ص ٣٧١.

(٣) د. زين الدين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، ١٩٩١م، ص ١٢.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٥٦.

(٥) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

أولاً- الشروط الشكلية لقبول السؤال:

١- أن يكون السؤال مكتوباً^(١):

حيث بينت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أن يكون السؤال خطياً، أما الإجابة فأجاز أن تكون شفوية، وبحق للعضو أن يطلب أن تكون الإجابة مكتوبة علماً أن السؤال يجوز أن يكون مكتوباً، أو شفهياً بحسب ما يقرره النظام الداخلي للمجالس النيابية.

وهذا المفهوم الذي قننته المادة (٥٠) يرام منه أن تكون عبارات السؤال محددة بما يجعله مفهوماً، بحيث تعين المسؤول في البحث وإعداد الإجابة بسهولة ويسر، إذ من شأن إبهام السؤال أن يؤدي إلى عدم إمكانية الحصول على إجابة محددة عنه من المسؤول، كما يمكن القول بأن شرط الكتابة لصحة السؤال من الناحية القانونية هو الأساس في الأسئلة الأصلية، أما الأسئلة الإضافية، أو العرضية التي تطرح فجأة عقب إجابة الوزير عنها فلا تتطلب الكتابة، بل تطرح شفوية في المجلس بعد إجابة الوزير عنها، وتكون مرتبطة ومتعلقة بالسؤال الأصلي مباشرة، وهذه الأسئلة الشفوية تتميز عادة بقصر مدة الرد عليها، وذلك لأهمية السؤال الذي يستعجل به السائل سؤاله في حالات معينة، وهو ما يوجهه الأعضاء من أسئلة إلى رئيس الوزراء، أو الوزراء أثناء مناقشة الموازنة العامة مثلاً؛ ففي مثل هذه الحالة لا تخضع أسئلة الأعضاء للإجراءات القانونية الخاصة بالأسئلة ويمكن لهم توجيهها في أي وقت شاءوا.

٢- أن يوجه السؤال من عضو واحد^(٢):

يعد السؤال البرلماني حقاً شخصياً لعضو مجلس النواب، وبحسب هذا الشرط فإن السؤال ينشئ علاقة فردية ومباشرة بين العضو السائل والوزير المسؤول الذي عليه أن يرد بنفسه على السؤال، ولا يسمح بإثارة مناقشة في المجلس، وعليه فلا يجوز أن يقع السؤال من أكثر من عضو من أعضاء المجلس إلى وزير واحد^(٣).

في الوقت نفسه يجوز أن يوجه السؤال إلى أكثر من وزير، إذا كان السؤال يتعلق ضمن اختصاص وزارتين أو يتداخل بينهما.

(١) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

كذلك المادة (١٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٢) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٣) د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، مطابع الدستور التجارية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣م، ص ٢٦٧.

كما تقدر الإشارة إلى أن مقدم السؤال هو الذي يملك وحده سحب السؤال الذي وجهه؛ وهذا ما أكدته المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

أما عن مدى جواز توجيه السؤال إلى مجموعة من الوزراء مرة واحدة؛ فقد درجت التقاليد البرلمانية على تطبيق مبدأ عدم جواز توجيه السؤال لأكثر من وزير، ذلك لأنه لا يجوز تقديم سؤال في أوقات متزامنة إلى عدد من الوزراء؛ لأن مثل هذا الإجراء يأخذ صيغة الاستجواب الموجه إلى الحكومة، فللعرض أن يختار أحد الوزيرين الذي يرجح معه أن يكون أكثر اتصالاً بالموضوع ويوجه له السؤال.

٣- أن يكون السؤال ضمن العدد المسموح بتقديمه:

الأصل أن يترك للنائب حرية تقديم أي عدد من الأسئلة دون تحديد، إلا أن الأعراف البرلمانية قضت بأن الحد الأقصى لعضو مجلس اللوردات في بريطانيا أربعة أسئلة شفوية، تطرح بداية جلسة مجلس اللوردات يوم الاثنين أو الثلاثاء، وحيث إن المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور العراقي نصت على أن: "لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أسئلة..."، يتبين من خلاله أن صيغة الجمع (أسئلة) هي المستخدمة فهل لعضو مجلس النواب أن يتقدم بعدد من الأسئلة بناءً على صياغة المادة السابقة أم بسؤال واحد فقط؟

لقد أجاب عن هذا السؤال نص المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بأنه: "... لا يجوز للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة، وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها".

كما نصت المادة (١٨٥/ثالثاً) من لائحة مجلس الشعب المصري على ذلك بقولها "ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة أو أكثر من ثلاثة أسئلة في الشهر الواحد"، فالأصل أن يترك للنائب حرية تقديم أي عدد من الأسئلة التي يريدها دون تحديد؛ وذلك تقريراً لأهمية هذه الوسيلة التي يلجأ النواب إلى استخدامها بهدف الحصول على بيانات أو معلومات معينة.

ثانياً- الشروط الموضوعية لقبول السؤال:

هذه الشروط تتعلق بالسؤال ذاته ومضمونه، وإن سهى المشرع العراقي عن الكثير منها؛ إلا أن الممارسة البرلمانية في العديد من الأنظمة هي التي كشفت عنها، وتتمثل هذه الشروط كما يلي:

١- أن يكون السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة^(١): ويقصد به خلوه من عبارات تمس الوزير المسؤول أو أعمال وزارته، فتصفها بصفات غير لائقة، أو ألفاظ تمس الأفراد أو الهيئات، أو أي جهة أخرى، لأنه يغير من هدف السؤال، فينتقل بذلك من كونه أداة استفهام أو للرقابة إلى أسلوب للهجوم والانتقاد الشخصي، وعلى الرغم من حرص الأنظمة الداخلية للبرلمانات على هذا الشرط، إلا أننا لم نلمسه في المواد التي تضمنت حق السؤال في نظامنا الداخلي، بل وجدناه في المادة (٥٨) في نفس النظام وهي التي تضمنت حق الاستجواب. كما لا يجوز أن يكون السؤال منقولاً من الصحف أو الإشاعات المتداولة، وأغفل نظامنا أيضاً من النص هذا الشرط، ونرى ضرورة تبني ذلك لضمان جدية السؤال.

٢- أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية: يفترض أن تكون أسئلة أعضاء المجلس متعلقة بأنشطة الحكومة، وأن هذه الأنشطة ذات أهمية عامة وليس لها صفة شخصية وذلك لأنها تمس الصالح العام، وبالتالي فكل الأسئلة تكون عامة بما أنها تمس نشاطات وتصرفات المرافق العامة.

٣- أن يكون السؤال قائماً: ففي الفترة بين تقديم السؤال ومناقشته، قد يعترضه عارض يحول دون وصوله إلى غايته، أو الإجابة عنه، وهذا العارض إما أن يكون سقوطاً للسؤال أو تنازلاً عنه.

(أ) سقوط السؤال: يمكن رد حالات سقوط السؤال إلى انتهاء عضوية السائل، حيث تنتهي عضوية السائل بأن يتخلى العضو عن عضويته سواء بالاستقالة الضمنية أو الصريحة، أو عندما يجمع بين العضوية ووظيفة أخرى؛ كما تنتهي عضوية السائل بإبطال العضوية أو إسقاطها، ويكون إبطال العضوية لأنها قامت بشكل غير قانوني قبل اكتسابها، مثل عدم توافر الشروط المطلوبة قانوناً لعضوية مجلس النواب، أو عدم نزاهة الانتخابات التي أعلن فوز العضو فيها.

أو في حالة استبداله استناداً لقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦م، والمعدل بالقانون رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٧م، حيث أوردت المادة (١) من القانون رقم (٦) لعام ٢٠٠٧م، المعدل بالنص على هذه الحالات بقولها: "أولاً: تنتهي العضوية في مجلس النواب لأحد الأسباب الآتية:

- تبوء عضو المجلس منصباً في رئاسة الدولة أو في مجلس الوزراء أو أي منصب رسمي آخر.

- فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات.

(١) المادة (١٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

- استقالة العضو من المجلس في غير الحالة المنصوص عليها في الفقرة ثالثاً من هذه المادة.
- الوفاة.
- صدور حكم قضائي بات بحقه بجناية وفقاً لأحكام الدستور.
- الإصابة بمرض عضال أو عوق أو عجز يمنعه من أداء مهامه في المجلس.
- إقالة العضو لتجاوز غيابه بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد".

أما الحالة الثانية لسقوط السؤال فهي حل البرلمان أو انتهاء الفصل التشريعي الذي قدم السؤال خلاله، والبعض يرى عكس ذلك وأنه لا مبرر لسقوطه.

(ب) التنازل عن السؤال يعد تنازل مقدم السؤال عنه حقاً دستورياً يعكس الجانب الشخصي له، والتنازل يكون صريحاً وهو ما يسمى ب (استرداد أو سحب السؤال)، وهذا ما أقرته المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي نصت أنه: "يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت"، ويتم ذلك بطلب يقدمه صاحبه إلى رئيس المجلس يعلن فيه عن رغبته في استرداد سؤاله، أما التنازل الضمني فيكون عن طريق ترك السؤال.

الفرع الثالث

إجراءات السؤال البرلماني

أولاً- إجراءات السؤال البرلماني في العراق:

١- تبدأ إجراءات السؤال بتقديمه من قبل عضو مجلس النواب إلى أعضاء مجلس رئاسة الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو نوابه، أو الوزراء، أو رؤساء الهيئات المستقلة، أو رؤساء الدوائر غير مرتبطة بوزارة أو أي مسؤول حكومي^(١)؛ أسئلة خطية عن طريق هيئة رئاسة مجلس النواب، ويوجه السؤال خطياً وتكون الإجابة عنه مكتوبة أو شفاهياً؛ ويوصف السؤال بأنه مكتوب أو شفهي وفقاً لطريقة الرد عليه، وتكون الإجابة كتابة إذا طلب النائب السائل ذلك.

أما إذا طلب الإجابة عن السؤال شفاهياً فيجب على الوزير المختص الحضور في جلسة البرلمان للإجابة عن السؤال.

٢- تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهياً في جدول أعمال أقرب جلسة

(١) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

مناسبة، وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني، ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين^(١)، ولكن إدراج السؤال في جدول أعمال الجلسة يرد عليه قيدان^(٢):

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

ب- القيد الثاني يتعلق بعدد الأسئلة التي يوجهها العضو إلى الحكومة، حيث لا يجوز أن يدرج في جدول الأعمال للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة.

٣- للعضو الذي وجه السؤال (حصراً) من دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني، وأن يعقب على الإجابة، ولكن لرئيس مجلس النواب إذا رأى أن السؤال كان متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأذن، بحسب تقديره، لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال، أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة عن الإجابة^(٣)، ولو رجعنا إلى النص الدستوري بشأن وسيلة السؤال فإنه يقر بأن للسائل وحده حق التعقيب على الإجابة.

إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد وسع عن نطاق تطبيق هذه القاعدة.

وقد خالف النظام الداخلي لأحكام الفقرة (أ) من البند سابعاً من المادة (٦١) من الدستور التي نصت على أن للسائل وحده حق التعقيب على الإجابة؛ لذلك يقتضي تعديل تلك المادة بما يتفق مع أحكام الدستور.

٤- يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت يشاء، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه أو من وجه إليه^(٤).

كأن يتخلى من وجه له السؤال عن منصبه، أو انتهت عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب.

٥- تكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها^(٥).

(١) المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

ونظراً لكثرة الأسئلة، فإن السؤال يأخذ دوره في قائمة الأسئلة المقدمة، وهي قائمة طويلة، ويمكن أن تمتد المدة لكي يصل الدور الى مقدم السؤال إلى عدة أشهر، تكون الإجابة حينها قد وصلت بالفعل إلى العضو السائل، كما أن الإجابة عن هذه الأسئلة قد تتأخر، مما قد يثير احتجاجات من جانب أعضاء البرلمان بسبب هذا التأخر، إلا أنه في كل الأحوال على الوزير أن يخبر العضو خلال المدة القانونية للإجابة بالأسباب التي اضطرت به إلى التأخر في الرد والإجابة فيما بعد^(١).

ثانياً - إجراءات السؤال البرلماني في مصر:

هناك إجراءات تتعلق بنظام الأسئلة البرلمانية في مصر تتمثل فيما يلي:

- ١ - يبلغ رئيس مجلس النواب السؤال المقدم إلى الوزير الموجه إليه، والوزير المختص بشؤون مجلس النواب، وللعضو مقدم السؤال الاعتراض خلال أسبوع على ما يبلغه به رئيس المجلس من حفظ طلبه لعدم توفر الشروط المطلوبة في السؤال، ويعرض الرئيس هذا الاعتراض على اللجنة العامة للمجلس في أول جلسة مقبلة^(٢)، ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة أو أكثر من ثلاثة أسئلة في الشهر الواحد، وتضم الأسئلة المقدمة في موضوع واحد أو في موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً للإجابة عنها في جلسة واحدة معاً.
- ٢ - يدرج مكتب المجلس السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهة في جدول أعمال أقرب جلسة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى الوزير، ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من شهر واحد، وتكون الإجابة عن الأسئلة شفاهة في الجلسة ما لم تكن من الأسئلة التي يجب الإجابة عنها كتابة^(٣).
- ٣ - يجيب الوزير بإيجاز عن الأسئلة المدرجة في جدول الأعمال، والتي يجب الإجابة عنها شفويًا، وله أن يطلب تأجيل الإجابة إلى الجلسة التالية، ومع ذلك فللوزير الإجابة عن السؤال الموجه في أول جلسة بعد إبلاغه، على أن يخطر رئيس المجلس بذلك قبل الجلسة، وفي جميع الأحوال يخطر الرئيس العضو مقدم السؤال قبل الجلسة بوقت كاف^(٤).

(١) علي محمد عامر العجمي. حق السؤال والاستجواب البرلماني، غراس للنشر والتوزيع، الكويت، ط١، ٢٠٠٣م، ص ٥٥ وما بعدها.

(٢) المادة (١٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٣) المادة (١٨٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٤) المادة (١٨٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

٤- للعضو الذي وجه السؤال دون غيره أن يستوضح الوزير، وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة، ومع ذلك فلرئيس المجلس، إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأذن - حسب تقديره - لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على إجابة الوزى^(١).

لا يجوز أن تتحول الإجابة عن السؤال، والملاحظات والتعليقات على هذه الإجابة إلى مناقشة في موضوع السؤال؛ ويجوز للمجلس أن يحيل السؤال، والإجابة عنه، والتعليقات في شأنه إلى اللجنة المختصة، لدراسة موضوعه، وإخطار المجلس بتقرير بنتيجة دراستها^(٢)، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمة.

٥- تكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها، على أن تكون للأسئلة المقدمة في موضوعات عاجلة أو التي تتعلق بصالح المجتمع في مجموعة الأولوية على غيرها^(٣). إذا غاب مقدم السؤال تؤول الإجابة عنه إلى جلسة مقبلة، ومع ذلك فإذا كانت الإجابة مكتوبة أثبت السؤال والإجابة في مضبطة الجلسة^(٤).

إذا تضمنت إجابة الوزير عن أحد الأسئلة بعض المعلومات المهمة الجديدة، كان للمجلس أن يقرر - بناء على طلب رئيسه، أو رئيس اللجنة المختصة، أو مقدم السؤال - إحالة هذه الإجابة إلى اللجنة المختصة لبحثها وتقديم تقرير عنها إلى المجلس، ويؤخذ رأي المجلس في هذا التقرير دون مناقشة^(٥)، وينبغي أن تكون الإجابة عن الأسئلة كتابة في الأحوال التالية:

- ١- إذا طلب العضو ذلك.
- ٢- إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحتة.
- ٣- إذا كان السؤال مع طابعه المحلي يقتضي إجابة من الوزير المختص.
- ٤- إذا وجه السؤال فيما بين أدوار الانعقاد.
- ٥- الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها، حتى انتهاء دور الانعقاد، وتنتشر الأسئلة المنصوص عليها في البنود السابقة، والإجابة الكتابية عنها بملحق خاص لمضبطة المجلس^(٦).

(١) المادة (١٨٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٢) المادة (١٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٣) المادة (١٨٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٤) المادة (١٨٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٥) المادة (١٨٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٦) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص ٢٠٢. وأيضاً نص المادة (١٨٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

لا تسري الإجراءات الخاصة بالأسئلة التي يجاب عنها شفاهة على ما يوجه منها إلى الوزراء، أو إلى غيرهم من أعضاء الحكومة أثناء مناقشة موضوع معروض على المجلس، وللأعضاء بعد أن يؤذن لهم بالكلام أن يوجهوا هذه الأسئلة في الجلسة شفويًا، بشرط أن تتوفر فيها الشروط المنصوص عليها في المادتين (١٨٠-١٨١) من هذه اللائحة^(١).

لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس، فإذا تأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لذلك، أدرج السؤال بجدول الأعمال.

ولا تدرج أية أسئلة في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها، ما لم تكن في موضوع له أهمية خاصة وعاجلة، وبعد موافقة رئيس المجلس.

وقد درجت أكثر اللوائح البرلمانية على تنظيم الإجابة على الأسئلة، حيث تنص بعضها مثلاً على تخصيص النصف ساعة الأولى من الجلسة للأسئلة والإجابة عنها، في حين لم تتضمن بعض اللوائح على تخصيص وقت محدد للأسئلة وإجاباتها، وتركت هذا الأمر للمجلس، فله أن يحدد الوقت الكافي سواء في بداية الجلسة أو نهايتها، وفي حالة بقاء بعض الأسئلة دون الإجابة فإنها تؤجل للجلسة القادمة.

وفيما يختص برفض الإجابة ومدى استطاعة الوزير المختص اللجوء إلى ذلك رغم توافر شروط وأركان السؤال، فإن البعض^(٢) يرى بأن السؤال قد يلغى بسبب طريقة صياغته، من رقابة الجهة المختصة ببحث مدى توافر شروطه وأركانه، ولكن ذلك لا يعني أن يحل الوزير محل أجهزة المجلس المختصة بفحص السؤال، وإلا كانت هناك جهتان تفحصان السؤال، وهو ما يتنافى مع النصوص اللائحية للمجالس، إلا أن الوزير يستطيع رفض الإجابة عن السؤال استناداً إلى بعض النصوص اللائحية أو التقاليد البرلمانية أو إلى أسباب أخرى يقدرها هو ويقنع بها المجلس، ومن أسباب رفض الوزير الإجابة حالة المصلحة العامة والتي قد تتطلب - من وجهة نظر الوزير - عدم الإجابة عن السؤال الموجه إليه، سواء كان السؤال المطلوب الإجابة عنه شفويًا أو كتابيًا^(٣)، مثل أن يكون السؤال عن بعض المعلومات التي تتطلب السرية للمصلحة العامة، أو أن تكون الأسئلة فيها مساس بالأشخاص الآخرين، أو الأسرار الوظيفية، أو تلك الأسئلة الخاصة بأنشطة حكومات سابقة، وكذلك حالة عدم الاختصاص، كأن يكون موضوع السؤال لا يدخل ضمن الواجبات الدستورية للوزير، وأيضاً حالة الاستحالة المادية، كأن يطلب

(١) المادة (١٩١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٢) د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٨٧م، ص ١١.

(٣) علي محمد العجمي. مرجع سابق، ص ٦٢.

أحد الأعضاء من الوزير معلومات قديمة جداً لا يتيسر توفيرها.

وفيما يختص بجزء عدم الإجابة، فلا شك أن حق أعضاء البرلمان في الحصول على إجابة على أسئلتهم متوقف على إرادة الوزير، وقد كانت مشكلة التخلف عن الإجابة من أكثر المسائل التي اهتمت بها البرلمانات من أجل إيجاد نظام يحمل الوزراء على الإجابة، ولقد أوجدت التقاليد البرلمانية واللوائح الداخلية في العديد من الدول أنواعاً من الآثار التي تترتب على رفض الإجابة على النحو الآتي:

١- الاحتجاج البرلماني: والاحتجاج البرلماني له صور مختلفة، منها توجيه الأعضاء رسائل إلى رئيس المجلس ينبهون فيها إبقاء عدد كبير من الأسئلة التي بقيت دون إجابة، كما أخذ الاحتجاج صورة توجيه أسئلة في نفس المعنى إلى الحكومة.

٢- نشر الأسئلة التي لم يجب عنها في الجريدة الرسمية: فلأسلوب النشر هذا أهميته، فهو يحمل إلى الرأي العام مواقف الوزراء من أسئلة أعضاء البرلمان، ويظهر الوزير بمظهر غير المتعاون مع المجلس، وهو أمر له أهميته في الدول التي يكون فيها الرأي العام مؤثراً وفعالاً.

٣- تحويل الأسئلة المكتوبة إلى شفوية: وهذا يعني إمكانية التزام الوزير بالإجابة عن السؤال خلال الجلسة المحددة لذلك.

٤- تحويل السؤال إلى استجواب: ولعل هذا النوع من الجزاءات أكثر فاعلية وتأثيراً في حث الوزراء على التقيد بالمدة القانونية المحددة للإجابة، لأن الاستجواب يفتح الطريق أمام تحريك المسؤولية السياسية للوزير، وبالتالي سحب الثقة منه، وهو إجراء يقدر الوزير مدى خطورته على مستقبله السياسي^(١).

وإجراءات السؤال هذه وتفصيلها، يمكن أن تختلف من بلد لآخر، فمثلاً في المغرب فقد حدد المشرع المهلة الزمنية للنائب السائل مدة (٥) دقائق لعرض السؤال، و(١٠) دقائق لإجابة الوزير عن السؤال المطروح، وبعد ذلك يفتح باب المناقشة وتسجل أسماء النواب المناقشين ويعطى لكل واحد منهم (٥) دقائق، ثم تعطى بعد ذلك (١٠) دقائق للتعقيب النهائي^(٢)، وفي الجزائر، يعرض البرلماني سؤاله خلال مدة يقرها رئيس الجلسة، وبعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود (٥) دقائق، ويمكن للحكومة الرد عليه في حدود (١٠) دقائق، ويجوز طرح الموضوع لمناقشة عامة إذا طلب (٣٠) عضواً ذلك وأن يكون هناك مبرر لذلك^(٣).

(١) د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٣٢ وما بعدها.

(٢) المادتان (٢٨٩ و ٢٩٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨م.

(٣) المادة (٧٦) من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لعام ٢٠٠٠م.

وفي الأردن يتم تخصيص جلسة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة بعد كل أربع جلسات عمل^(١)، كما يشترط على العضو أن يقدم السؤال إلى رئيس البرلمان مكتوباً^(٢)، وعلى الوزير أن يجيب عن السؤال خطياً خلال (٨) أيام^(٣)، وبعد ذلك يعرض السؤال والجواب على النائب، فإذا اكتفى بالموضوع انتهى؛ وإلا فمن حقه الردّ على الوزير بإيجاز وبحقّ للوزير الجواب، حينئذٍ إن لم يكتف النائب فله تحويل السؤال إلى استجواب^(٤).

وفي الكويت يجوز لمن وجّه له السؤال سواء أكان وزيراً أم رئيس مجلس الوزراء أن يطلب تأجيل الإجابة عن السؤال لمدة لا تزيد عن أسبوعين فيجيب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار صادر من المجلس^(٥)، ولا يجوز لمقدم السؤال أن يحول سؤاله إلى استجواب في ذات الجلسة^(٦)، كما يجوز للسائل أن يسترد (يسحب) سؤاله، ففي هذه الحالة يجوز لنائب آخر أن يتبنى السؤال، وفي هذه الحالة يستمر المجلس بالنظر فيه^(٧).

وفيما يتعلق بنشر الأسئلة والأجوبة فقد ألزم النظام الداخلي لمجلس النواب الموريتاني النشر كملحق لمحضر جلسات المجلس^(٨).

وفيما يتعلق بتحويل السؤال إلى مناقشة عامة أو استجواب، أيضاً تختلف الآلية من دولة إلى أخرى، فأكثر الدول لم تجز تحويل السؤال إلى استجواب في نفس جلسة السؤال، لكن المشرعين الأردني واللبناني أجازا تحويل السؤال إلى استجواب في نفس جلسة السؤال^(٩)، وكذلك الأمر في تحويل السؤال إلى مناقشة فقد أجاز المشرعان الكويتي واليميني ذلك^(١٠).

وتطبيقات الأسئلة في العراق في ظل العهد الجديد، قليلة جداً إن لم تكن معدومة أصلاً، ومع وجود قواسم وقواعد مشتركة بين أغلب النظم السياسية - البرلمانية - في أغلب دول العالم في موضوع السؤال البرلماني إلا أن هناك ثمة اختلافات بينها في تفاصيل السؤال في أمور عديدة كصيغة السؤال، أهو شفهي أم كتابي أم يجوز الأمران؟ والمدة المحددة لطرح السؤال إذا كان

-
- (١) المادة (٨٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦م.
 - (٢) المادة (١١٥/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦م.
 - (٣) المادة (١١٧/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦م.
 - (٤) المادة (١١٨/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦م.
 - (٥) المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المرسوم بقانون رقم (١٢) لعام ١٩٦٣م المعدل.
 - (٦) المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المرسوم بقانون رقم (١٢) لعام ١٩٦٣م المعدل.
 - (٧) المادة (١٣٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المرسوم بقانون رقم (١٢) لعام ١٩٦٣م المعدل.
 - (٨) المادة (١٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الموريتاني لعام ٢٠٠٦م.
 - (٩) المادة (١٢١/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦م، والمادة (١٢٩) من النظام الداخلي اللبناني لعام ١٩٩٤م وتعديلاته حتى سنة ٢٠٠٣م.
 - (١٠) المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م المعدل، والمادة (١٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م.

شفهياً؟ وعدد الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلماني؟ ومدى إمكانية نشر السؤال من عدمه؟ وإمكانية تحويل السؤال الشفهي إلى كتابي من عدمه؟ وإمكانية تحويل السؤال الشفهي إلى كتابي من عدمه؟ وإمكانية تحويل السؤال إلى مناقشة من عدمه؟ وآلية إجابة الحكومة عن الأسئلة؟ والمهلة المحددة للإجابة، وإمكانية نشر الجواب من عدمه؟ وأخيراً مدى إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب من عدمه؟

والسؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يوجد في معظم دول العالم كالعراق^(١)، وألمانيا^(٢)، وبريطانيا^(٣)، والأردن^(٤)، والكويت^(٥)، والبحرين^(٦)، وتونس^(٧)، والجزائر^(٨)، والسودان^(٩)، وجمهورية مصر العربية^(١٠).

وفلسطين^(١١)، وقطر^(١٢)، والمغرب^(١٣)، واليمن^(١٤)، ولبنان^(١٥)، والإمارات العربية المتحدة^(١٦)، والجمهورية الفرنسية^(١٧)، وغيرها من دول العالم.

(١) المادة (٦١/ب) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

(٢) المادة (٤٦ و ٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الألماني (البوندستاغ) الصادر عام ١٩٨٠م، والمعدل عام ٢٠١٠م، المتاح على الموقع الإلكتروني الرسمي للبوندستاغ:

<http://www.bundestag.de/ar> 4-8-2013

(٣) للمزيد راجع: الموقع الرسمي للبرلمان البريطاني، مجلس العموم، التحقق من عمل الحكومة، السؤال:

<http://www.parliament.uk> 4-8-2013

(٤) المادة (٩٦) من دستور المملكة الأردنية لعام ١٩٥٣م.

(٥) المادة (٩٩) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢م.

(٦) المادة (٩١) من دستور دولة البحرين لعام ٢٠٠١م.

(٧) المادة (٦١) من دستور جمهورية تونس لعام ١٩٥٩م وتعديلاته لغاية عام ٢٠٠٢م.

(٨) المادة (١٣٤) من دستور جمهورية الجزائر لعام ١٩٩٦م المعدل.

(٩) المادة (١٠٣) من دستور جمهورية السودان (الانتقالي) لعام ٢٠٠٥م.

(١٠) المادة (١٢٩) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م.

(١١) المادة (٥٦) من دستور دولة فلسطين لعام ٢٠٠٣م.

(١٢) المادة (١٠٩) من دستور دولة قطر لعام ٢٠٠٣م.

(١٣) المادة (٥٦) من دستور المملكة المغربية لعام ١٩٩٦م.

(١٤) المادة (٩٦) من دستور الجمهورية اليمنية لعام ١٩٩٤م.

(١٥) المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م وتعديلاته لغاية ٢٠٠٣م.

(١٦) المادة (١٠٦) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي للإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٧م.

(١٧) ينظر؛

الخلاصة:

استعرضنا في هذا المبحث موضوع السؤال البرلماني من خلال الوقوف على القواعد الأساسية المنظمة لهذا الحق في اللوائح الداخلية والدساتير المقارنة ولا سيما في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م، والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والذي كان هدفنا منذ البدء، مع بيان مدى اهتمام المشرع الدستوري العراقي في حق السؤال البرلماني، وقد خلصنا من هذه الدراسة إلى عدد من الملاحظات والنتائج والتوصيات نوجزها في ما يأتي:

أولاً- يمكن القول إن حق السؤال البرلماني هو من أهم حقوق النائب الدستورية في جميع برلمانات العالم، فهو حق مضمون يتمكن من خلاله ممارسة الرقابة والإشراف على أعمال السلطة التنفيذية.

ثانياً- إلا أنه من المؤسف أن هذا الحق لا يفهمه الكثيرون سواء النواب أنفسهم أو أعضاء الحكومة، والواقع العملي يثبت ذلك كما سبق وأوضحنا، وعليه فحق السؤال بحاجة إلى حملة توعوية واعية للنائب وعضو الحكومة في كيفية ممارسته، وفق ما ينص عليه دستور الدولة والنظام الداخلي لمجلسها النيابي، وهي في الغالب إجراءات بسيطة غير معقدة وكذلك إشاعة روح الشفافية في التعامل بين الجانبين.

ثالثاً- إن الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات إنما تنص بعض القيود في ممارسة حق السؤال وتتفاوت هذه القيود من دولة لأخرى، إلا أن غايتها الأساسية هي عدم إساءة استخدام حق السؤال من قبل النائب في مواجهة الحكومة، ومن ناحية أخرى فإن العديد من الدساتير والأنظمة تفرض جزاءات على أعضاء الحكومة في حالة التخلف عن الحضور والإجابة، وبين هذا وذاك إذا استطاع النائب وعضو الحكومة فهم حقيقة عملهم ألا وهو خدمة الشعب ورعاية مصالحه استطعنا أن نصل نوعاً ما إلى تطبيق سليم في ممارسة حق السؤال.

رابعاً- أما بالنسبة لتنظيم حق السؤال في دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥م والنظام الداخلي لمجلس النواب، فالدستور أقر في الفقرة سابعاً من المادة (٦١) على حق عضو مجلس النواب في السؤال وحدد الجهات التي تخضع لحق السؤال بكل من رئيس الوزراء والوزراء المختصين وأعطى حق التعقيب للسائل وحده دون غيره.

وعليه فقد ترك التفاصيل والإجراءات الدقيقة لهذا الحق إلى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، إلا أنها جاءت غير دقيقة ويكتنفها النقص والغموض.

فهذه الصياغة تشير إلى واحدة من الحالتين: إما عدم الاهتمام بحق السؤال ابتداءً من قبل واضعي النظام الداخلي، أو أن الصياغة تمت على عجلة من أمرهم، بحيث ظهرت النصوص بهذا الشكل المرتبك، وعلى العموم ممكن أن نسجل الملاحظات والنتائج الآتية:

١- ورد في المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب "...ولكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء..."، ما يهمننا هو من أين جاء النظام الداخلي بالأساس الدستوري الذي اعتمده بإخضاع مجلس الرئاسة لحق السؤال، والدستور لم ينص على ذلك، وكذلك القاعدة العامة في النظام البرلماني تجعل من رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، وبعد نظام الحكم في العراق نظاماً جمهورياً نيابياً (برلماني) ديمقراطياً، وحسب نص الدستور حل مجلس الرئاسة محل مجلس رئيس الجمهورية (م/١٣٨)، وكما سبق وأوضحنا وبناءً على ما تقدم يأمل الباحث أن تحذف هذه العبارة (مجلس الرئاسة) فقد خالفت الدستور والقواعد العامة في النظام البرلماني.

٢- ورد في المادة (٥٠) من النظام الداخلي النص على الأسئلة الخطية، بينما لم يحدد مدة الإجابة عنها وكذلك نص في المادة (٥٢) على مدة الإجابة عن الأسئلة الشفوية ولم يتبناها ابتداءً.

وعليه يرى الباحث أن يزال هذا النقص بتحديد مدة الإجابة عن الأسئلة الخطية وكذلك النص على تبني الأسئلة الشفوية؛ لأن مدة الإجابة محدد لها ابتداءً، وبالتالي سيظهر النص بشكل يتسم بالتناسق والانسجام.

٣- خالف النظام الداخلي في المادة (٥٣) منه الدستور، حيث جعل حق التعقيب من حق العضو السائل إلا أنه بعد ذلك أسهب في تعداد من له حق التعقيب، إذ أعطى كذلك لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز، أو ملاحظات موجزة، صحيح أن النظام الداخلي قيد حق التعقيب لغير العضو السائل أن يكون الموضوع ذا أهمية عامة، وأن يكون هناك إذن من رئيس المجلس وبحسب تقديره.

وعلى الرغم من هذه الشروط يرى أنه من غير المستحسن هذا التدخل، فالسؤال هو حوار ثنائي، وإلا تحول السؤال إلى مناقشة، وبكل الأحوال فالدستور في الفقرة (سابعاً) من المادة (٦١) جعل حق التعقيب للسائل وحده، وبناءً على ما تقدم نرى أن يساير النظام الداخلي القواعد العامة في حق السؤال وأن يساير الدستور، كذلك وأن لا يتوسع على خلاف المنطق ويجعل حق التعقيب للسائل وحده.

٤- ضرورة أن يتبنى الدستور والنظام الداخلي كذلك النص على الجزاءات المقررة في حالة عدم حضور عضو الحكومة المختص عن جلسة توجيه الأسئلة دون مبرر، أو عدم

- الإجابة أصلاً كما في غالبية الدساتير والأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول، مما يعطي للسؤال البرلماني أهميته في نظر أعضاء الحكومة ويقوي من دور المجلس الرقابي.
- ٥- يعتبر نظام الأسئلة العاجلة والتي يشكل عامل الوقت عنصراً هاماً فيها من أنواع الأسئلة التي يجب أن يتبناها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، نظراً للواقع السياسي الأمني ذي المجريات السريعة التي يعيشها العراق في هذه المرحلة، إذ يتمكن النائب من توجيه السؤال الذي يطرحه واقع الظرف الأمني والسياسي في البلد، ومن ثم ضمان الحصول على إجابة سريعة بدلاً من كثرة التوجه إلى إجراء المناقشة العامة.
- ٦- هناك آلية جديدة في مجلس النواب العراقي لتبليغ أعضاء الحكومة العراقية وهي آلية لم نجد لها مثيلاً في برلمانات العالم انفرد بها مجلس النواب العراقي الموقر، فبرلمانات دول العالم يتم تبليغ أعضاء الحكومة عن طريق مكتب المجلس، أما في مجلس النواب فمكتب السيد وزير الدولة لشؤون مجلس النواب هو مصدر التنظيم وربط العلاقة لتنظيم العمل بين الحكومة ومجلس النواب، إذ يتم توجيه استفسارات أعضاء مجلس النواب فلا تقبل الحكومة أي طلب من مجلس النواب سواء بالاستضافة، أو طلب السؤال، أو الاستجواب إلا عن طريق مكتب السيد وزير الدولة لشؤون مجلس النواب؛ مما خلق نوعاً من البيروقراطية، وما يترتب عليها من مضاعفة الوقت، وتدخل من الحكومة في إجراءات العمل داخل المجلس، ويرى الباحث أن تلغى هذه الوزارة من مجلس الوزراء الموقر والعودة إلى الأصول البرلمانية، وجعل مكتب المجلس هو الذي يوجه الأسئلة، بالإضافة إلى تنظيم كافة المخاطبات بين المجلس والحكومة.
- ٧- لم يتم تحديد وقت معين لتوجيه الأسئلة في النظام الداخلي، بل كان هناك توجيه بكتاب إلى رئاسة الوزراء عن طريق وزير الدولة لشؤون مجلس النواب لتزويد المجلس بجدول حضور الحكومة، بدءاً من رئيس الوزراء إلى باقي الوزراء لاستضافتهم بشكل دوري، وقد حصل أن تم استضافة العديد من أعضاء الحكومة في مجلس النواب العراقي، إلا أن هذه الاستضافات لم تكن بتوجيه الأسئلة، بل كانت إما للاستجواب أو للمناقشة العامة، إذ لم يمارس حق السؤال نهائياً في جلسات مجلس النواب، ويتمنى الباحث أن يتم تحديد وقت معين لتوجيه الأسئلة بالصيغة التي تتناسب مع متطلبات الواقع في البلد.
- ٨- لم يتطرق المشرع إلى مسألة تحديد الشروط الشكلية والموضوعية لتقديم السؤال، مثلما فعل المشرع البريطاني والفرنسي والألماني، وكان على المشرع أن يخصص مادة خاصة لتحديد هذه الشروط، ومنها الشرط المتعلق بصياغة السؤال، بحيث يجب أن يكون موجزاً ومقتصرًا على الأمور التي يستفهم عنها، وتدل بوضوح عن القصد منها، وأن ينصب

على أمر من الأمور ذات الأهمية العامة، ولا يتعلق بمصلحة خاصة لشخص معين، وأن يكون خالياً من عبارات غير لائقة تمس كرامة الوزير الموجه إليه السؤال أو الأشخاص والهيئات الذين تم ذكرهم في السؤال وإضرار بالمصلحة العليا للبلاد، ولا يجوز أن تكون الحقوق والحريات الفردية المقررة بالنصوص الدستورية والقانونية محلاً للسؤال البرلماني، وإعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات لا يجوز أن يكون من شأن السؤال البرلماني التدخل في أمر مثار أمام القضاء، أو ما يتعلق بأحكام قضائية بما يتعارض مع استقلال القضاء واختصاص السلطة القضائية.

٩- لم يحدد المشرع مهلة زمنية للإجابة عن الأسئلة المكتوبة، بحيث يكون الوزير المختص ملزماً بالرد على السؤال خلال هذه المهلة الزمنية، وكان من الأجدر بالمشرع العراقي تحديد مهلة، وإذا لم يجب الوزير على السؤال خلال هذه المهلة يمنح مهلة إضافية مماثلة، وإذا لم يحصل النائب على جواب خلال هذه المدة، فمن الأفضل أن يسأل رئيس مجلس النواب عما إذا كان يرغب في تحويل سؤاله إلى سؤال شفهي؟ وإذا كان الجواب بنعم حينئذ وحسب المادة (٥١) من النظام الداخلي، يجب ألا يتأخر الرد على السؤال أكثر من اسبوعين.

١٠- لم يتطرق المشرع إلى تنظيم نظام الأسئلة الحالية، وعلى غرار نظام الأسئلة المستعجلة في بريطانيا، ونظام أسئلة الحكومة في فرنسا، وهو خاص بالسؤال المستعجل والمتعلق بالمصلحة الوطنية، ويتطلب جواباً عاجلاً من الحكومة، بحيث يكون عنصر الوقت ضرورياً للنائب.

١١- لم يحدد المشرع جلسة أسبوعية خاصة للرد على الأسئلة الشفهية مثلما فعل المشرع الفرنسي والبريطاني بتخصيص جلسة أسبوعية خاصة، لتوجيه الأسئلة الشفوية ورد الوزير عليها.

وفيما يخص الناحية العملية، نرى عدم فعالية هذه الوسيلة الدستورية في الرقابة على أعمال الحكومة، إذ لم نجد من خلال اطلاعنا على جدول أعمال، ومحاضر جلسات النواب في الدورة الانتخابية الأولى والثانية، ما يؤكد على فعاليتها، بل شهدت هذه الفترة قلة استخدام السؤال من قبل أعضاء المجلس، لعل أن ما قيل من قبل الأعضاء في الجلسة الخاصة لمناقشة تفعيل الدور الرقابي للمجلس خير دليل على ذلك.

المطلب الثاني

الاستجواب البرلماني

إذا كان السؤال أصله إنكليزياً، فإنّ الاستجواب أصله فرنسي^(١)، فهو يعني (اتهام يوجهه أحد أعضاء البرلمان لرئيس مجلس الوزراء أو أحد وزرائه، عن مأخذ ومثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه)، ولا يعني الاستجواب مجرد علاقة بين المستجوب والمستجوب كما هو الشأن بالنسبة للسؤال، إنما يؤدي الاستجواب إلى مناقشة عامة، ويجب أن ينتهي الاستجواب باتخاذ قرار في موضوع الاستجواب، وبهذا فإن الاستجواب وسيلة رقابية أكثر فعالية من السؤال^(٢)، ذلك لأن الاستجواب يهدف إلى محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على سلوك أو نهج في معالجة شأن عام، وبالتالي فهو استيضاح يغلب عليه النقد أو حتى الاتهام لعمل السلطة التنفيذية، ويمكن وضعه في خانة رقابة السلطة التشريعية الفعالة^(٣)، إذ يحمل في طياته المحاسبة والمؤاخذه^(٤)، وعلى أساس ذلك فقد أجمع فقهاء القانون الدستوري على أن غرض الاستجواب هو محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة^(٥)، ولا ضير من أن يتضمن الاستجواب مجموعة من الأسئلة دون أن يحوله إلى سؤال برلماني^(٦)، ذلك لأن إجراءات الاستجواب تختلف عن السؤال كما سيأتي.

والاستجواب حق لكل نائب، ويقدم الاستجواب من نائب واحد، لكن ثمة أنظمة تفرض توقيع الاستجواب من عدد معين من النواب، حتى يكون مقبولاً شكلاً كالنظام العراقي الذي اشترط توقيع (٢٥) عضو على الأقل على لائحة الاستجواب^(٧) - كما سيأتي ذكره - في حين يكون الأمر اختيارياً في أنظمة أخرى كالنظام اللبناني الذي لم يتضمن نصاً يمنع توقيع الاستجواب من عدة نواب، وبموجب النظام الفرنسي يعد الاستجواب المقدم من أحد أعضاء مجلس النواب ضد

(١) د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص ٨٥.

(٢) السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، منشأة المعارف، جمهورية مصر العربية، الإسكندرية، عام ٢٠٠٧م، ص ٨٥.

(٣) د. محمد عبدالمحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة السادسة والعشرون، ملحق العدد الثالث، سبتمبر ٢٠٠٢م، ص ١١.

(٤) د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، مرجع سابق، ص ٥-

(٥) سامي عبد الصادق، مرجع سابق، ص ٣٨٤.

(٦) د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص ١١.

(٧) المادة (٦١/ سابعاً/ ج) من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥م.

تصرف من أحد أعضاء مجلس الشيوخ مخالفاً للدستور ولا يمكن طرحه، وعن طريق الاستنتاج المعاكس يمكن القول إنه: لا يجوز تقديم استجواب من نائب ضد زميله، ولو أنّ النظام القديم كان ينص على أنه: (يجوز استجواب نائب لنائب)^(١) في حين أن النظام العراقي حدد الأشخاص الذين يمكن استجوابهم وهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء^(٢)، ورؤساء الهيئات المستقلة، ولم يذكر إمكانية استجواب نائب لنائب.

- الاستجواب في النصوص الدستورية:

تنص المادة (٦١/ سابعاً/ ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م: "لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجرى المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه".

وبمراعاة حكم المادة (ثامناً/ أ/ ب- ٢) أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس. كما بينت المادة (ثامناً/ هـ) أن لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفائهم بالأغلبية المطلقة.

كما ورد النص على حق مجلس النواب بالاستجواب كوسيلة رقابية في المادة (١٣٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤م، والتي نصت على أنه: "لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، وبعد أقصى ستون يوماً، إلا في حالات الاستعجال التي يراها، وبعد موافقة الحكومة".

وفي ضوء النصين الدستوريين سألني الذكر نظم المشرع المصري الاستجواب بالمواد (١٩٨- ٢٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، كما نظم النظام الداخلي العراقي الاستجواب بالمواد من (٥٥- ٦١)

وسنتناول الاستجواب البرلماني بالتعريف وبيان شروط الاستجواب وإجراءاته وفقاً لما نصت عليه الدساتير في ثلاثة فروع كما يلي:

(١) د. رياض غنام وعدنان محسن ظاهر، الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي، دار بلال للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، بيروت، عام ٢٠١٠م، ص ١٢٧.

(٢) المادة (٦١/ سابعاً/ ج) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

الفرع الأول

تعريف الاستجواب لغة واصطلاحاً وتشريعاً

نتناول مفهوم الاستجواب في اللغة وفي اصطلاح فقه القانون الدستوري، وما أوردته النصوص الدستورية والقانونية بشأن الاستجواب:

١ - الاستجواب في اللغة:

أ- الاستجواب في معاجم اللغة العربية: عرفت اللغة العربية الاستجواب تحت مادة "جوب" طلب الجواب، على وزن استفعل، فيقال استجوب فلاناً أي طلب منه الجواب، أو رد له الجواب، ويقال استتطق بمعنى (استجوب) بمعنى (رد له الجواب)، و(الجواب) حسبما جاء في المعاجم العربية هو (ما يكون رداً على دعاء أو سؤال أو دعوى أو خطاب أو رسالة أو اعتراض ونحو ذلك)^(١).

ب- الاستجواب في اللغة الإنجليزية: في اللغة الإنجليزية (The Interpellation) بمعنى يستجوب أو يجيب السؤال أو يستتطقه^(٢).

ج- الاستجواب في اللغة الفرنسية: (La Interpellation) هي كلمة مشتقة من الأصل اللاتيني (Interpellatio) أو (Interpellare)، بمعنى مقاطعة أحدهم في كلامه، وتأتي كلمة (La Interpellation) في اللغة الفرنسية بمعنى إجراء استعلام، ورقابة يثيره عضو البرلمان خاصة في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة بشكل خاص، في الجمعية النيابية التي ينتمي إليها، أو بمعنى المناقشة حول تأليف الحكومة أو سياستها ينتهي بالتصويت على جدول أعمال، ويمكن أن يؤدي، إذا كان اقتراح حجب الثقة إلى إسقاط الحكومة^(٣).

٢ - الاستجواب اصطلاحاً:

يجمع فقه^(٤) القانون العام، على أن الاستجواب يفوق كافة وسائل الرقابة لما يتضمنه من محاسبة، واتهامه لمن يوجه إليه سواء كان رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء.

(١) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، بالقاهرة، ط ٢٠٠١، فصل الجيم، ص ١٤٤ - جبران مسعود

(٢٠٠٦م)، الرائد، معجم لغوي عصري، بيروت، دار العلم للملايين، (٢٠٠٦م)، ص ١٠٢.

(٢) ينظر؛

Salem, Omar, Al Moasser Dictionary. Cairo. Ibsina.(2007).P.360.

(٣) ينظر؛

Gerad Cornu, Vocabulaire Juridique, Presses Universitaires De Francia, P144.

(٤) من هؤلاء د. يحيى الجمل، مرجع سابق، ص ٩٤٠ ود. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت مرجع سابق، ص ٣٤٥.

والاستجواب ليس طلب معرفة أو تناول رأي أو وصول إلى حقيقة، بقدر ما هو محاسبة واستيضاح يتضمن في طياته اتهاماً للوزارة بأكملها أو أحد الوزراء^(١).

والاستجواب البرلماني بهذا المعنى يختلف عن الاستجواب الجنائي الذي يقصد به استتطاق المتهم، ومناقشته بالتهمة المنسوبة إليه، والأدلة المقدمة ضده مناقشة تفصيلية، بتفنيدها إن كان منكراً التهمة أو معترفاً بها إذا شاء الاعتراف^(٢).

ويعرف الفقه المقارن الاستجواب بأنه: (العمل الذي يقوم بموجبه العضو بوضع الوزير في موضع يشرح فيه سياسة الحكومة العامة، أو توضيح مسألة محددة، أو هو الإجراء النموذجي للحصول على معلومات ومراقبة الحكومة، حيث يوفر الفرصة لإجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في مناحيها المختلفة أو في مجملها)^(٣).

وعرف الفقه العربي الاستجواب بأنه: (طلب يقدمه النائب أو عدد من النواب كتابة إلى رئيس المجلس، لتوجيه اتهام إلى الحكومة، أو أحد الوزراء، أو إلى من تجيز اللائحة توجيه الاستجواب إليهم، حول موضوع محدد يقع في اختصاص الموجه إليه الاستجواب، وذلك لمناقشته في المجلس، واتخاذ قرار بشأنه)^(٤).

وعرف الاستجواب بأنه: (استفسار ينطوي على إتهام يتقدم به عضو البرلمان إلى الهيئة التنفيذية، أو أحد أعضائها، بقصد المحاسبة وتوجيه النقد)^(٥).

أو أنه العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً وزيراً، لتوضيح السياسة العامة للحكومة، أو توضيح نقطة معينة، أو هو الإجراء الذي يمكن به لعضو البرلمان أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين، أو السياسة العامة، أو محاسبة الوزراء، أو أحد الوزراء على تصرف من التصرفات العامة، ويجوز لسائر الأعضاء الاشتراك فيه، أو هو محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة^(٦).

(١) د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨٢.
(٢) محكمة التمييز الكويتية، جلسة ١٩٩٩/٣/٢٢م، الطعن رقم ١٦٣ لعام ١٩٩٨م جزئي، منشور في مجلة القضاء والقانون لسنة ٢٧: العدد الأول، ص ٥٦٢.
(٣) ينظر ؛

duguit (L); traite de droit constitutionnel, 2e e. 1924, p381.

مشار إلى هذا المرجع لدى د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، مرجع سابق، ص ٦.

(٤) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، طبعة ٢٠١١م، ص ٣٧٦.

(٥) فاضل جبر لفته البديري، التفويض في الاختصاص التشريعي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ١٩٩٦م، ص ١٦.

(٦) د. عثمان خليل عثمان، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

كما عرف بأنه: (محاسبة الوزراء كوحدة أو أحد الوزراء، عن تصرف معين يتصل بالمسائل العامة، ويتضمن تجريح الوزارة ولومها ونقد سياستها والتنديد بها، أو تجريح وزير بذاته وانتقاد سياسته)^(١)، وعرف الاستجواب أيضاً بأنه: (استفسار ينطوي على اتهام، يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو الوزراء، أو نوابهم بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه)^(٢).

وفي تعريف للاستجواب الذي يحقق العناصر المتقدمة يرى البعض^(٣) أنه: (حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها، أو محاسبة أحد أعضائها من تجاوزات، أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها، يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة، أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات).

وبتحليل هذا التعريف يتبين الآتي^(٤):

أ- يحدد موضوع الاستجواب ومداره مساءلة الحكومة أو الوزير بصورة جماعية أو فردية، ومن هذا المنطلق فإنه يتميز عن الأسئلة والتحقيق البرلماني وطلبات الإحاطة وما إلى غير ذلك من وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.

ب- الاستجواب حق من أهم حقوق أعضاء المجالس النيابية في محاسبة الحكومة ومشاركتهم في تسيير واتخاذ القرارات يقدمه عضو البرلمان، وفي ذلك دلالة مهمة في توكيد دور أعضاء البرلمان في ممارسة الرقابة الفعالة على أداء الحكومة إذا ما أحسنوا استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المقررة.

ت- تحديد الطرف الآخر في الاستجواب وهو الحكومة في مجموعها ممثلة في رئيس الوزراء أو أحد أعضائها عن طريق إتهام أحد الوزراء.

ث- يبرز مناهج الاستجواب وهو اتهام ومساءلة الحكومة أو لأحد أعضائها بصورة واضحة، اعتماداً على وقائع ووثائق لا لبس فيها، يعرضها مقدم الاستجواب أمام البرلمان ليتمكن من إقناع الأعضاء بمصادقية استجوابه، وصحة الوقائع والمستندات التي اعتمد عليها في اتهامه للحكومة أو للوزير.

(١) د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار أبو المجد للطباعة، مصر، ط ١، ٢٠٠٥م، ص ٣٤٦.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، ماجد راغب القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٢.

(٣) جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٣٦ وما بعدها.

(٤) د. جلال السيد بنداري عطية، مرجع السابقة، ص ٣٧ وما بعدها.

ج- حق الحكومة في الرد على الاتهام الموجه إليها في الاستجواب ولها أن تدافع عن سياستها وتتفي عن نفسها حدوث التجاوزات التي يتهمها بها الاستجواب أو تبرر أمام البرلمان دوافعها للأخذ بهذه السياسات.

ح- اتساع دائرة المناقشة المتعلقة بالاستجواب باشتراك جميع أعضاء البرلمان في ذلك، وهذا الحق مكفول لكل أعضاء البرلمان، وهو أمر إجرائي مهم يميز الاستجواب عن الأسئلة وطلبات الإحاطة كوسائل متاحة للرقابة البرلمانية.

خ- إن المساءلة التي يحركها عضو البرلمان ضد الحكومة أو أحد أعضائها، لا بد أن تكون عن تجاوزات أو أخطاء محددة يحصرها مقدم الاستجواب ويبرهن عليها بالوقائع والأدلة وجميع البيانات والمستندات الثبوتية.

وأخيراً: أظهر التعريف الغاية من تقديم الاستجواب وهي تحريك المسؤولية في مواجهة الحكومة أو أحد أعضائها والمطالبة بسحب الثقة منها أو منه وفي ذلك يعد تمييزاً للاستجواب عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية.

ومن التحليل السابق، يمكن استخلاص مقاصد الاستجواب وأهدافه في الآتي^(١):

١ - محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها:

اتجهت بعض الدساتير إلى بيان أن القصد من الاستجواب هو محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه^(٢)، ومؤدى ذلك أن الغرض من الاستجواب ليس مجرد الوقوف على حقيقة في شأن من الشؤون الموكلة للحكومة، بل هو مساءلتها عن كيفية تصرفها فيما عهد إليها من سلطة سواء في المسائل الخاصة أو المسائل العامة، وقد يكون مرجع ذلك أن هناك أوضاعاً سيئة في العمل التنفيذي تستوجب المساءلة^(٣).

٢ - تحقيق المصلحة العامة:

إن الاستجواب يجب أن يكون متعلقاً بموضوع عام، وغير مبني على مصلحة شخصية، ويتفرع على ذلك أنه إذا تعلق الموضوع بمصلحة شخصية، فإنه يفتقر إلى شروط تقديم الاستجواب، على نحو ما سيأتي.

(١) د. جلال السيد بنداري عطية، مرجع السابقة، ص ٣٩ وما بعدها.

(٢) المادة ١٢٥ من دستور جمهورية مصر العربية والمادة ١٩٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة عام ١٩٧٩م.

(٣) د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

٣- توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام:

يتمخض عن مناقشة الاستجواب، بما تتيحه أمام مقدمه لعرض البيانات والأدلة المؤدية لوجهة نظره، وما ينتجه كذلك للأعضاء من حق الاشتراك في المناقشة إلى رد الحكومة ودفاعها في توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام، كما أن العضو مقدم الاستجواب له أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة، وبالتالي فإن الاستجواب يستخدم لجمع المعلومات عن الإدارة وإعلام الرأي العام عنها^(١).

٤- تحريك المسؤولية السياسية:

الاستجواب بحسبانه طريقاً من طرق الرقابة البرلمانية لا يهدف إلى مجرد نقد الحكومة أو تجريح سياستها، إنما إلى كشف مخالفة من مخالفات الحكومة، أو مناقشة أوضاع سيئة في العمل التنفيذي، وقد يتمخض عن ذلك تحريك المسؤولية السياسية (المسؤولية الوزارية).

٥- أخيراً:

إن الاستجواب يمثل ضماناً مهمة لحماية حقوق الأفراد وحياتهم ضد إجراءات السلطة التنفيذية، ولن يتأتى ذلك إلا إذا كان البرلمان ممثلاً لأفراد الأمة تمثيلاً حقيقياً، وأن يحسن البرلمان استعمال سلطته لحماية الأفراد في هذا الشأن^(٢).

وعلى هدي ذلك يمكن تفهم ما ينص عليه الدستور المصري في المادة (١٣٠) أن: "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم. ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، ويحد أقصى ستون يوماً، إلا في حالات الاستعجال التي يراها، وبعد موافقة الحكومة".

(١) د. سعاد الشرقاوي ود. عبد الله ناصيف، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري وتطور النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية ١٩٨٤م، ص ٣٦٤، ود. إبراهيم شلبي، تطور النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية ١٩٧٤م، ص ٣٩٤.

(٢) د. جابر سعد حسن، الضمانات الأساسية للحقوق العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة، ص ١٢٦،

د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٢٠٣.

الفرع الثاني

شروط تقديم الاستجواب

بالنظر إلى القواعد الحاكمة للاستجواب (سواء الواردة في الدساتير أو اللوائح الداخلية) نلاحظ بأن هنالك شروطاً يجب توافرها لممارسته، وتقترب هذه الشروط بالمراحل التي يمر بها الاستجواب، وأنها تتشابه بين النظم المختلفة وبين الأزمنة المتعاقبة، وإن كانت هناك ثمة اختلافات، ويمكن تصنيف هذه الشروط إلى صنفين، شروط شكلية وأخرى موضوعية وفيما يلي بيانها:

أولاً- الشروط الشكلية للاستجواب:

١- شروط تتعلق بمقدم الاستجواب:

من المسلم به أن حق توجيه الاستجواب هو حق مقرر فقط لكل عضو من أعضاء مجلس النواب، وأن هذا الحق يمارسه البعض تجاه كل عضو من أعضاء الحكومة، فحق تقديم الاستجواب مكفول لكل عضو من أعضاء المجلس بشرط موافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل^(١).

بينما في مصر لكل عضو في مجلس النواب تقديم طلب الاستجواب بدون شرط موافقة عدد معين من الأعضاء^(٢).

٢- شروط تتعلق بمن يوجه إليه الاستجواب:

حدد المشرع العراقي في الدستور وفي النظام الداخلي لمجلس النواب من يوجه إليهم الاستجواب برئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء^(٣).

كذلك يمكن توجيه طلب الاستجواب إلى رؤساء الهيئات المستقلة وذلك تطبيقاً لنص المادة (٦١/ثامناً/هـ) والمادة (١٠٢) من الدستور^(٤).

(١) الفقرة (ج) من البند (سابعاً) من المادة (٦١) في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

كذلك المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة (١٣٠) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م.

كذلك المادة (١٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٣) المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) تنص الفقرة (هـ) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) على أنه "لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفائهم بالأغلبية المطلقة". كما تنص المادة (١٠٢) على أنه "تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون".

والمادة (٦٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي^(١).

أما في مصر فإن الاستجواب لا يوجد إلا ضد رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو نوابهم^(٢).

فقد حدد النص من يوجه إليهم الاستجواب في مصر على سبيل الحصر، وهم رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم، ومن ثم يخرج عن نطاق الاستجواب رئيس الجمهورية أو نوابه أو موظفو الدولة من دون نواب الوزراء، بينما في العراق وسع من نطاق توجيه الاستجواب فأصبح لعضو مجلس النواب توجيه الاستجواب لرؤساء الهيئات المستقلة لكن لا يحق له توجيه الاستجواب إلى نواب الوزراء كما هو في مصر.

٣- يشترط أن يقدم الاستجواب مكتوباً إلى رئيس المجلس^(٣):

تكاد تجمع اللوائح الداخلية على شرط أن يقدم الاستجواب مكتوباً، والقول بخلاف ذلك، أي إذا قدم شفاهياً، فلا يمكن قبولها أثناء الجلسة، والحكمة من شرط الكتابة هي دليل إثبات لما انطوى عليه من وقائع وأسانيد، وأن يتمكن من وجه إليه الاستجواب من الدفاع عن نفسه بإتاحة الفرص الكافية وتجهيز ردوده، وكذلك شرط الكتابة يسهل عملية تداول الاستجواب في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، ويضمن عدم التغيير في مضمون الاستجواب.

وأخيراً يقدم طلب الاستجواب مكتوباً إلى رئيس المجلس، فإذا قدم أحد النواب طلب استجوابه إلى وكيل المجلس أو أحد لجانته، أو تقدم به إلى رئيس الحكومة مباشرة فلا يقبل طلب الاستجواب.

٤- شرط خلو الاستجواب من عبارات غير لائقة^(٤):

فطلب الاستجواب يجب أن يقتصر على بيان الموضوع، ولا يجوز أن يتضمن عبارات الإهانة للحكومة أو أحد الوزراء أو القذف فيهما، والا فمن حق المجلس أن يستبعده.

(١) إذ تنص المادة على أن "لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفائهم بالأغلبية المطلقة"

(٢) المادة (١٣٠) في دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م.

كذلك المادة (١٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

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

كذلك المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٤) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

كذلك المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

٥- ميعاد الاستجواب:

من نتائج الاستجواب أنه قد يؤدي إلى طرح مسألة الثقة بالحكومة، لذلك فهو يستدعي إجراءات خاصة، منها إنه لا تتم مناقشته إلا بعد مدة كافية من تقديمه حتى لا تفاجأ هيئة الوزارة، وحتى تتخذ ما يلزم وتستعد لهذه المناقشة، ولا تستدرج إلى الأداء بتصريحات في موضوع هي غير مستعدة له، في حين أن مقدم الاستجواب يكون قد توافر لديه الوقت لأن يعد من المستندات ما يؤيد وجهة نظره فيه.

فقد نصت المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه: "... ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه".

ونصت المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أنه: "يُدرج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية بعد أسبوع على الأقل من إبلاغه لتحديد موعد المناقشة في الاستجواب بعد سماع أقوال الحكومة، ولا يجوز تحديد موعد مناقشة الاستجواب قبل مضي سبعة أيام على الأقل من تاريخ الجلسة إلا بموافقة الحكومة".

٦- يشترط أن يقدم الاستجواب مرفقاً به مذكرة شارحة^(١):

فقد أكدت اللوائح الداخلية في كل من العراق ومصر على ضرورة أن يرفق بالاستجواب مذكرة شارحة، تتضمن بياناً بالأمور المستجوب عنها، وموضوع الاستجواب، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إلى من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه.

ثانياً- الشروط الموضوعية لتقديم الاستجواب:

- ١- أن لا يخالف الاستجواب أحكام الدستور والقانون^(٢).
- ٢- فمن الطبيعي أن يشترط عدم مخالفة الاستجواب لأحكام الدستور والقانون لأن البرلمان يمارس اختصاصه - سواء التشريعي أو الرقابي - في ظل النصوص الدستورية فلا يجوز له مخالفتها، بل الاستجواب في حقيقته يعد اتهاماً للحكومة أو أحد أعضائها لمخالفة الدستور أو القانون، وعلى رئيس المجلس أن يرفض قبول أي استجواب يتضمن مخالفة

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

وكذلك المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٢) ينظر في الحقوق والحريات، الباب الثاني من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

وكذلك المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري

للدستور والأنظمة، وأن يبلغ مقدمه بذلك كتابةً، ويوضح له وجه المخالفة، كذلك لا يجوز أن يتطرق الاستجواب إلى كيفية تأليف الوزارة، لأن هذه الأمور من الاستجواب مخالفة للدستور، كما لا يجوز أن تكون الحقوق والحريات المكفولة بموجب الدستور موضوعاً لاستجواب^(١).

٣- أن يتعلق الاستجواب بأمر من الأمور الداخلة في اختصاص الحكومة^(٢).
فيجب أن يكون موضوع الاستجواب داخلاً في اختصاص الحكومة سواء أكان في مسألة داخلية أم خارجية، لأن مساءلة السلطة التنفيذية عن عمل معين يرتبط أساساً باختصاصها به.

ويترتب على ذلك أنه:

- (أ) لا يجوز استجواب الحكومة أو أحد وزرائها عن اختصاص يمارسه رئيس الدولة منفرداً، ولا تشترك معه الحكومة في ذلك.
- (ب) أعمال القضاء لا تكون محلاً للرقابة البرلمانية بوجه عام، والاستجواب بصفة خاصة، وهي التي تمثل جوهر عمل القاضي من التحقيق والفصل في القضايا والمنازعات، وإصدار الأحكام والقرارات بشأنها.
- (ج) يجب على مقدم الاستجواب أن يسمي الوزير المستهدف باستجوابه، إن كان يقصد المسؤولية الفردية للوزير، أو يوجهه إلى رئيس الوزراء إن كان يهدف إلى إثارة المسؤولية التضامنية.
- (د) لا يجوز استجواب الحكومة الجديدة على أعمال الوزارة السابقة.
- (هـ) أنه لا يمكن تقديم الاستجواب ضد وزير احتفظ بمنصبه الوزاري في الحكومة الجديدة عن أعمال منسوبة إليه في الوزارة السابقة، لأن الحكومة الجديدة، وإن ضمت بعض أعضاء الحكومة السابقة، إلا أنه لكل حكومة برنامجها، كما أن أعمال الحكومة السابقة لا يمكن أن تخضع للرقابة السياسية للبرلمان بعد استقالتها أو إقالتها، حيث ينبغي للجهات المختصة ملاحظة هذه الأعمال.

٤- أن لا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة.

(١) ينظر في الحقوق والحريات، الباب الثاني من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

(٢) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

كذلك نص المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

نصت المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه: "يجب أن لا تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب"، وكذلك نصت المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على هذا الشرط فيما قررته من أنه لا يجوز أن يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو مصلحة شخصية للمستجوب.

ويرى الدكتور جلال عطية: أن حق الاستجواب حق مطلق يكفله الدستور، وبالتالي فإن عضو البرلمان يستطيع أن يقدم استجوابات في أي أمر من الأمور التي تتفق مع الدستور، حتى لو كانت له فيها مصلحة شخصية، ما دامت مرتبطة بالصالح العام، فمن غير المعقول أن يسمح للمستجوب أن يدافع عن آلاف المواطنين في المصالح العامة، ويحرم من الدفاع عن نفسه وأهله إذا كانت مصلحته مرتبطة بالمصلحة العامة، والأمر في تقديرنا يرجع إلى رئيس المجلس الذي بدوره يملك سلطة تقديرية في أن يفرق بين ما هو شأن عام وبين ما هو شأن خاص، بحيث إذا خرج مقدم الاستجواب عن دائرة الصالح العام كان له أن يوقفه^(١).

٥- أن لا يكون موضوع الاستجواب محالاً إلى إحدى اللجان وتقديم تقرير عنه، أو يكون قد سبق للمجلس الفصل فيه في ذات دور الانعقاد، ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك. وهذا الشرط نصت عليه المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والمادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، وهو شرط منطقي، فإذا وافق المجلس على إحالة موضوع الاستجواب إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه فلا يجوز النظر في موضوع الاستجواب إلى أن تقدم اللجنة تقريرها في المدة المحددة، وإذا تأخرت اللجنة في تقديم تقريرها عن الموعد المحدد، أو لم تقدمه أصلاً، فإن لمقدم الاستجواب أن يطلب مناقشة موضوع استجوابه، ولا يجوز مصادرة حقه في هذا الشأن، كذلك إذا كان موضوع الاستجواب قد سبق للمجلس الفصل فيه في ذات دور الانعقاد، فلا يجوز تعطيل نشاط المجلس بتكرار تقديم استجواب في مواضيع سبق أن تصدى لها المجلس وفصل فيها إلا إذا طرأت وقائع جديدة لم يفصل فيها المجلس، فيمكن للمجلس النظر فيها باعتبارها استجواباً.

وهذه الشروط العامة للاستجواب سواء كانت شكلية أو موضوعية متطابقة من دولة لأخرى إلى حد كبير، ولكن في العراق قررت المحكمة الاتحادية العليا -بالإضافة إلى الشروط التي ذكرناها- شروط أخرى لابد من توافرها في الاستجواب، كشرط أن يتضمن الاستجواب وقائع محددة تشكل خرقاً للدستور أو القانون وأن يترتب على هذا الخرق ضرراً فادحاً مادياً، كان أم معنوياً^(٢).

(١) أ.د. جلال الدين بنداري عطية، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، مرجع سابق، ص ١١١.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقي رقم (٣٥/اتحادية/٢٠١٢م)، الصادر في ٢-٥-٢٠١٢م.

دون أن يذكر فيما لو كان هناك خرق للدستور أو القانون ولم يترتب عليه ضرر، أو يترتب عليه ضرر غير فادح، ثم ما هو معيار فداحة الضرر، كل هذه الأمور لم تتطرق إليها المحكمة الاتحادية العليا، وترى أنه كان من الأحرى أن تجعل المحكمة الاتحادية من مجرد خرق الدستور أو القانون ضرراً مفترضاً على الأقل من الناحية المعنوية، لأن مجرد خرق الدستور أو القانون فيه تقليل من احترام الضمير العام للشعب المتجسد في النصوص التشريعية^(١).

وإذا لم تتوفر هذه الشروط المذكورة سلفاً في الاستجواب فإن الأمر لا يخرج عن سقوط الاستجواب أو استبعاده، فالمادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نصت على أن "... ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه"، وكذلك نص المادة (٢٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري نصت على أنه "يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه أو بانتهاء الدور الذي يقدم من خلاله".

نرى بهذا الصدد أن المشرع العراقي والأنظمة التي حذت حذوه غير موفقين، إذ أن بعد تقديم الاستجواب وموافقة المجلس على البدء بإجراءاته، فإنه يخرج من كونه حقاً شخصياً للمستجوب إلى حق عام للمجلس ككل، لذلك يرى الباحث أنه حتى لو زالت صفة من وجه الاستجواب، أو من وجه إليه فلا يستحسن سقوط الاستجواب لأنه في حالة زوال صفة من وجه الاستجواب هناك ثلاث تصورات أو احتمالات، **فلاحتمال الأول:** أنه قد زالت صفته بعد الموافقة على الاستجواب وقبل البدء به، ففي هذه الحالة ليس بالضرورة أن يسقط الاستجواب إذا كان بالإمكان أن يقوم به أحد زملائه الموقعين معه دون أن يؤثر نقص أحدهم على النصاب المقرر للاستجواب، **والاحتمال الثاني:** هو زوال الصفة بعد اكتمال الاستجواب وقبل مناقشة البرلمان، ففي هذه الحالة ليس من المنطق أصلاً زوال الاستجواب، إذ أن الاستجواب قد حصل والمجلس شاهد الاتهامات التي وجهها المستجوب وأجوبة المستجوب، **والاحتمال الثالث:** هو أن الاستجواب حصل والمناقشة حصلت وبقي قرار الفصل للمجلس، وفي هذه الحالة من باب أولى أن لا يسقط الاستجواب.

أما في حالة زوال صفة من وجه إليه الاستجواب، أيضاً ليس من المستحسن سقوط الاستجواب إذا اكتملت إجراءات البدء فيه مبدئياً من قبل المجلس، ذلك لأن الوزير أو المسؤول الحكومي المستجوب هو في النظام البرلماني مسؤول مسؤولية فردية وتضامنية في آن واحد، فحتى إذا زالت مسؤوليته الفردية بزوال صفته إلا أنه تبقى كل الحكومة والوزارة مسؤولة تضامناً عن أعمالها وبالتالي يجب أن يستمر الاستجواب للوصول إلى نتيجة.

(١) سيروان عدنان ميرز الزماوي، التطبيق العراقي للنظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، عام ٢٠١٤م، ص ١٩٨.

كما أن للمستجوب حق سحب أو استرداد الاستجواب في أي وقت، وهذا ما بينته المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، إذ نصت أنه: "للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت"، ونصت المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أنه "للمستجوب حق استرداد استجوابه في أي وقت، إما بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس وإما شفاهة بالجلسة وفي هذه الحالة، يستبعد من جدول الأعمال ولا ينظر المجلس فيه".

الفرع الثالث

إجراءات مناقشة الاستجواب

وأما عن إجراءات مناقشة الاستجواب فإن اللائحة الداخلية للبرلمان تنظم عادة إجراءات مناقشة الاستجواب، وتتمثل أهمية مناقشة الاستجواب في كون الاستجواب اتهاماً ومساءلة للحكومة، سواءً أكانت فردية أو تضامنية يستهدف مقدمه من ورائه حشد أغلب أعضاء البرلمان لتأييده، وفي المقابل فإن الحكومة تحاول أن ترد وتنفذ الاستجواب وتقوت على مقدمه غرضه، والذي يتمثل في التصويت على سحب الثقة.

وهذه الإجراءات هي:

١ - أسبقية الاستجواب:

نظراً لما يتخذه الاستجواب من مكانة عالية بين أدوات الرقابة البرلمانية، إذ أنه يمثل في حقيقته اتهاماً للحكومة في مجموعها، أو لأحد أعضائها بإساءة استخدام السلطة أو تجاوز أحكام الدستور والقانون، فإن اللائحة الداخلية للبرلمان ترتب للاستجواب أسبقية على غيره من المواد المدرجة في جدول الأعمال باستثناء الأسئلة.

وهذا المبدأ نصت عليه المادة (٢٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، بقولها: "للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الإحاطة والأسئلة".

ومعنى ذلك تأخير مناقشة الاستجواب حتى ينتهي المجلس من مناقشة الأسئلة وطلبات الإحاطة، دون التقيد بطبيعة الحال بتواريخ قيد الأسئلة، أو طلبات الإحاطة، وهل هي سابقة أو لاحقة لقيد الاستجواب.

٢ - ضم الاستجواب المتشابهة:

تواترت اللوائح الداخلية للبرلمان على النص على ضرورة ضم الاستجواب ذات الموضوع الواحد، أو المرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً.

ويحقق ضم الاستجابات فوائد عديدة لجميع أطرافه، فهو يحافظ على وقت المجلس، حيث إن ضمنها سيؤدي إلى إدراجها معاً في جدول الأعمال لتناقش في جلسة واحدة.

وهو أيضاً يحقق مصلحة للمستجوبين، إذ في تعددهم قوة للاستجواب، سواء من حيث موضوعه، أو أدلة ثبوته، أو فيما يترتب على الضم من توسيع للقاعدة المؤدية للاستجواب داخل المجلس.

ثم إنه أيضاً يحقق مصلحة الحكومة في مواجهة الاستجوابات ذات الموضوع الواحد مرة واحدة، وفضلاً عن ذلك، فإن ضم الاستجوابات على الوجه السابق أمر منطقي، لأن مناقشة أحدهما سوف يؤثر في الآخر بلا جدال.

وأما عن مناقشة الاستجواب، فتمثل مناقشة الاستجواب في البرلمان أهمية كبيرة، إذ تعتبر هذه المناقشة أساساً لاقتناع الأعضاء، أو عدم اقتناعهم بأسباب الاستجواب ومنطقه، وما يترتب على ذلك من تحديد مواقفهم من الاستجواب عند التصويت على ما يرتبه من آثار، ولذلك فإن تنظيم هذه المناقشة بصورة متوازنة بين مقدم الاستجواب، والحكومة يظل أمراً في غاية الأهمية.

وإذا كانت المناقشة تدور سجالاً بين مقدم الاستجواب والحكومة أمام أعضاء المجلس، فإن هذه المناقشة يجب أن تخضع لضوابط معينة، وذلك على الوجه التالي:

أ. شرح مقدم الاستجواب لاستجوابه:

تبدأ مناقشة الاستجواب بأن يقوم مقدم الاستجواب بشرح استجوابه، بحسبانه يمثل اتهاماً للحكومة أو أحد أعضائها، ويجب أن يمكن مقدم الاستجواب من شرح استجوابه، وبيان الأدلة التي تسند اتهامه، والأصل أن يستمر مقدم الاستجواب في الكلام حتى يفرغ تماماً من عرض وجهة نظره، ما دام لم يخرج عن موضوع الاستجواب.

وعلى ذلك، يجب على مقدم الاستجواب أن يلتزم بحدود موضوع الاستجواب، ولا يتجاوزه إلى أمور شخصية إلا بالقدر الضروري الذي قد يتصل بموضوع الاستجواب، كأن يتهم الوزير بالكذب، أو مخالفة القوانين واللوائح، أو سرقة المال العام، أو الاستيلاء عليه، ويجب أن يدلل على ذلك بمستندات تؤيد اتهامه.

ب. رد الوزير المستجوب:

بعد أن ينتهي مقدم الاستجواب من شرح استجوابه وبيان أدلة اتهامه، فإن الوزير المقدم ضده الاستجواب يقوم بالرد على الاستجواب، ويجب أن تتاح له الفرصة الكاملة للرد على مقدم الاستجواب، ويجب أن يلتزم الوزير بالرد الموضوعي على الاتهامات التي وردت في الاستجواب، ولا يتطرق إلى مهاجمة شخص مقدم الاستجواب، إلا إذا كان لذلك مقتضى أو صلة بتقديم الاستجواب، كأن يثبت أن مقدم الاستجواب ابتغى تحقيق مصلحة شخصية من وراء الاستجواب.

ج. تعقيب مقدم الاستجواب على رد الوزير، ثم فتح باب المناقشة.

لكي تتكامل مناقشة الاستجواب أمام أعضاء البرلمان يجب أن يعقب مقدم الاستجواب على كلام الوزير قبل مناقشة الموضوع بين المؤيدين له والمعارضين.

وتتبدى أهمية تعقيب مقدم الاستجواب على ردود الوزير، في أنه يبدي رأيه في هذه الردود، ويبين أسباب عدم قناعته بها، على أنه يلتزم بألا يضيف وقائع جديدة غير تلك التي بينها في استجوابه،

وبعد أن يفرغ مقدم الاستجواب من تعقيبه يجب فتح باب المناقشة أمام أعضاء المجلس، ويجب أن يتناوب الحديث بين المؤيدين للاستجواب والمعارضين له، فلا يصح أن يغلب جانب على آخر، ولم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب حدوداً لهذه المناقشة.

الخلاصة

يمكن ان نبين خلاصه ما تقدم في موضوع الاستجواب بما يلي:

- ١- النظام البرلماني في العراق ورغم تبنيه لهذه الوسيلة الرقابية - إضافة إلى وسائل أخرى كالسؤال - ورغم ممارسته للاستجواب في مناسبات عدة إلا أن هذه الاستجابات لم تصل إلى نتائج هامة تضرب على يد المسيء، مما حولها إلى وسيلة رقابية شكلية، دفعت إلى القول بضعف البرلمان العراقي كجهة تشريعية ورقابية سحبت يديها عن محاسبة الحكومة، وتم إفراغ مبدأ سيادة القانون من محتواه، لذا نوصي بتفعيل الاستجواب ولا ضير من محاسبة المسيء، ولنبتعد عن التخندق والتكتل لأسباب سياسية بعيدة عن المصلحة العامة.
- ٢- لما كان الاستجواب في العراق غير فعال، وإذا ما استمر الوضع السياسي فيه على ما هو عليه، فالباحث يرى جازماً إنه لن يصبح فعالاً أبداً، لذا يرى ضرورة أن يصار إلى اعتماد تحويل السؤال البرلماني إلى استجواب، أي تقرير الاستجواب جزاءً على امتناع رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن الإجابة عن أسئلة النواب، ذلك لأن الاستجواب يفتح الطريق أمام تحريك المسؤولية السياسية للوزير أو لرئيس مجلس الوزراء، وبالتالي سحب الثقة منه، وهو إجراء يدرك الوزير مدى خطورته على مستقبله السياسي، مع تأكيد الباحث على ضرورة إحاطته بضمانات وقيود لضمان عدم إساءة استخدامه، كما فعلت دول أخرى.
- ٣- يقدم طلب الاستجواب في العراق من أي عضو من أعضاء مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً آخرين، ويرى الباحث أن هذا الشرط مغالٍ فيه، خاصة مع ما يشهده البرلمان العراقي من تكتلات سياسية، تجعل من العسير - أحياناً - الحصول على تأييد خمس وعشرين نائباً لطلب الاستجواب، ثم ما الحكم لو تناهى إلى علم أحد النواب

معلومات خطيرة تتعلق بالنشاط الحكومي، إلا أنه لم يستطع الحصول على الأصوات المطلوبة، لذا نرى أن يسير المشرع العراقي مع الركب ويبيح تقديم طلب الاستجواب لأي من أعضاء مجلس النواب، ولعل مما يرتبط بما تقدم ارتباطاً مصيرياً، السعي إلى التخلص من التكتل السياسي والتخندق الطائفي - الذي وجدناه ماثلاً حتى في الاستجابات البرلمانية - وليكتل التكتل لصالح العراق والتخندق من أجل العراق.

٤- رفع المخالفة الدستورية الواضحة في المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي ورد فيها لفظ تقييم الأداء، وليس لفظ المحاسبة الذي أشار إليه الدستور في المادة (٦١/سابعاً - ج)، خاصة وأن لفظ المحاسبة أكثر دقة للتعبير عن ماهية الاستجواب، وللدور الذي تمارسه البرلمانات في الرقابة على أعمال الحكومة ومحاسبتها عن أخطائها، فالاستجواب يحمل في طياته معنى الاتهام، والمساءلة، وليس تقييماً للأداء، لذا لا بد من رفع هذه المخالفة الدستورية وتعديل نص المادة (٥٦) من النظام الداخلي لتصبح متوافقة مع الدستور.

٥- للتأكد من سلامة طلب الاستجواب وضع النظام الداخلي في المادة (٥٨) منه عدداً من المعايير الدالة على سلامته من جهة، وحالات تمنع تقديم الاستجواب من جهة أخرى، منها عدم جواز تقديم الاستجواب في ذات الموضوع مرة أخرى، إلا إذا طرأت وقائع جديدة، وفات المشرع أنه بهذا قد حصن موضوعياً ما من الاستجواب ثانياً، وهذا غير منطقي، والأفضل أن يصار إلى وضع قيد زمني مؤقت وليس موضوعي ينتهي بمجرد انتهاء دور الانعقاد، فإذا ما انتهى دور الانعقاد الذي طرح فيه موضوع الاستجواب جاز للنواب إعادة طرح الموضوع ثانية في دور الانعقاد التالي، أو الذي يليه، ليصبح النص: "كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك".

٦- أغفل النظام الداخلي لمجلس النواب عدداً من الأمور المتعلقة بإجراءات الاستجواب ويرى الباحث أنه يجب الالتفات إليها، وتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب ليتضمنها، ومنها:

- لم يتطرق إلى التبليغ باعتباره أحد الإجراءات الجوهرية في الاستجواب، إذ أن من حق المستوجب - رئيساً للوزراء أم وزير - أن يبلغ بما هو منسوب إليه من أفعال، أي بموضوع الاستجواب.

- خلوه من نص يبيح تأجيل أو تعجيل مناقشة طلب الاستجواب على غرار الدول الأخرى.

- خلوه من نص يفرض جزاءً على المماطلة في تحديد موعد الاستجواب.

- خلوه من تفاصيل تتعلق بسحب طلب الاستجواب، ومن ثم فإن التطبيق قد يثير

بعض الإشكالات منها: هل يجب أن يكون تحريراً، أم يمكن أن يتم شفاهةً، وهل يجب أن يقدم قبل الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب أم يمكن أن يقدم خلالها؟ هل يعد غياب النائب سحباً للاستجواب أم تأجيلاً له؟ هل يجوز لعضو آخر في مجلس النواب تبني الاستجواب؟ ماذا عن حالات تغيب أعضاء مجلس النواب عن حضور الجلسات، فإذا ما غاب العضو عن الجلسة المحددة لنظر استجوابه فهل يبقى قائماً أم يسقط أم يجوز لعضو آخر تبنيه؟ هل تجوز الوكالة في مسألة الاستجواب؟

- فات المشرع العراقي تبني حالات أخرى تؤدي إلى سقوط الاستجواب، مثل حالة انتهاء الفصل التشريعي، فهل يؤدي انتهاء الفصل التشريعي إلى سقوط الاستجواب أم لا؟ وكم يتمنى الباحث تعديل نص المادة (٥٩) من النظام الداخلي لتصبح "للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به، أو من وجه إليه، أو بانتهاء الدور الذي يقدم خلاله"

المبحث الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية غير العادية

إن سبب تسمية هذه الوسائل بغير العادية، لأنها تستخدم بصورة نادرة وبشكل أقل من غيرها من الوسائل الأخرى، وأهم هذه الوسائل التي نظمها كل من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م، والدستور المصري لعام ٢٠١٤م، هي طرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق البرلماني والمسؤولية السياسية.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: طرح موضوع عام للمناقشة.

المطلب الثاني: التحقيق البرلماني.

المطلب الثالث: المسؤولية السياسية.

المطلب الأول

طرح موضوع عام للمناقشة

يعتبر طرح موضوع عام للمناقشة من الحقوق التي منحها الدستور لمجلس النواب، كي يتوصل المجلس بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق، فهو من الحقوق الأصيلة للبرلمان، لذا سوف نتناول هذه الوسيلة الرقابية للبرلمان بالتعريف، وبيان المبادئ الأساسية لطرح موضوع عام للمناقشة، والشروط الواجب توافرها كما يلي:

الفرع الأول

ماهية وتعريف طلب المناقشة العامة

يعد طلب طرح الموضوع للمناقشة إحدى الوسائل الرقابية التي قد يلجأ إليها البرلمان، لاستيضاح سياسة وأداء الحكومة أو إحدى وزاراتها، ويتميز بأنه وسيلة جماعية تهدف إلى إجراء حوار ومناقشة تفصيلية بين البرلمان، والحكومة حول الموضوعات ذات الأهمية، بقصد الوصول إلى حل يتفق إليه^(١) الطرفان.

(١) وسام حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص ٣٦٩ .

فالأسلوب الحوارى المتبع فى طرح الموضوع للمناقشة يجعل البعض يراه بأنه ليس وسيلة رقابية، بل وسيلة من وسائل تبادل الرأى، والتعاون بين البرلمان والحكومة فقط^(١).

لكن يرى آخرون بأن الأصل فى الوسائل الرقابية هو أن تمارس بالشكل الحوارى، سواء كتابياً أو شفهيّاً، وحتى تمكن أعضاء البرلمان من مناقشة الموضوع مع الجهة التنفيذية، بالشكل الحوارى فهو وسيلة رقابية^(٢).

وضمن الإطار نفسه يعرف طرح الموضوع للمناقشة العامة بأنه: (مناقشة حرة ترمى إلى تبادل وجهات النظر فى جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة يمكن انتهاجها)^(٣).

ويعرف أيضاً بأنه: (طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان، يشترك فيه كافة أعضائه بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع وتبادل الرأى بشأنه)^(٤).

كما عرفه البعض بأنه: (وسيلة من وسائل البرلمان الرقابية، ويكون بموجبها لعدد معين من أعضاء البرلمان - عادة يحدد العدد فى الدستور - الحق فى المطالبة بإثارة موضوع عام مما يتعلق بالسياسة الداخلية، أو الخارجية للمناقشة فى المجلس، مناقشة مفتوحة، ويشترك فيها من يشاء من الأعضاء)^(٥).

لذلك أقر دستور العراق الاتحادى طرح الموضوع للمناقشة كوسيلة رقابية فى المادة (٦١/ سابقاً/ب)، حيث نص على أنه يجوز لخمسة وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة مجلس الوزراء، وأدائه أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.

(١) أحمد منصور القميش، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٢م، ص ٢٢.

(٢) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلمانى (لجان تقصى الحقائق البرلمانىة)، المركز القومى للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م، ص ١٣.

(٣) د. بدر محمد حسن عامر الجعيدى، التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية فى النظام البرلمانى، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١١م، ص ١٤٦.

(٤) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانىة ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة، الطبعة الأولى، ٢٠٠١-٢٠٠٢م، ص ١٨٤.

(٥) د. سليمان محمد الطماوى، النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٨٩.

ومما يجدر الإشارة إليه أن طلب طرح موضوع للمناقشة لا يتطلب هذا العدد في دول عربية أخرى، فمثلاً في مجلس النواب المصري بينت المادة (١٣٢) من دستور مصر لعام ٢٠١٤م إلى أنه: "يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه".

ويؤخذ على طلب المناقشة في العراق بأنه لا يترتب عليه سحب الثقة من الحكومة، بل ينتهي بقفل باب المناقشة، والنقل إلى جدول الأعمال أو شكر الحكومة بقرار، وفي أشد الحالات يصدر قرار برغبة المجلس في أمر معين، وهذه النتيجة تختلف عما هو متبع في مصر، إذ إنه قد تنتهي المناقشة بأنه يقرر المجلس إحالة الموضوع إلى إحدى لجانته لبحثه ثم تقديم تقرير عنه، ولا يجري التصويت على هذه الاقتراحات إلا بعد عرض رأي اللجنة حول الموضوع على المجلس^(١).

الفرع الثاني

المبادئ الأساسية لطرح موضوع عام للمناقشة

أولاً - طبيعة طرح موضوع للمناقشة:

قد يكون لموضوع عام أهميته وحيويته، بحيث لا يكفي السؤال الذي يفتح حواراً ثنائياً، ومحدوداً بين السائل والمسؤول للإحاطة بجميع جوانبه، ولكنه يحتاج إلى مناقشة عامة ومفتوحة، يشترك فيها باقي أعضاء المجلس من ناحية والحكومة من ناحية أخرى؛ فيكون ذلك عن طريق طلب طرح ذلك الموضوع للمناقشة.

ويتفق الفقهاء^(٢)، على أن طرح موضوع للمناقشة يقف موقفاً وسطاً بين السؤال والاستجواب، فهو يفوق السؤال من حيث عدم اقتصره في الحوار على طرفيه (السائل والمسؤول)، فالنقاش مفتوح لجميع الراغبين من أعضاء البرلمان، دون أن يحول من أن يقدموا أسئلة إلى الحكومة حول ما يظهر من الموضوع، كما أنه أيضاً يماثل الاستجواب من حيث طرح موضوع في مناقشة لا تقتصر على المستجوب والموجه إليه الاستجواب، ولكنه بطبيعة الحال يختلف عنه في الأثر، فهو لا يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، أو لأحد أعضائها على خلاف الاستجواب الذي قد يؤدي إلى هذا الأثر.

(١) المادة ٢٠٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٢) د. محسن خليل. القانون الدستوري والساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ١٩٩٦م، ص ٤٤٠.

د. سامي عبدالصادق. أصول الممارسة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٩٦.

ولعل هذه الطبيعة جعلت البعض^(١)، يماثل بينه وبين الأسئلة الشفوية مع المناقشة، ومقتضاها أن مناقشة عامة تفتح بعد إجابة الوزير على سؤال النائب يشترك فيها سائر الأعضاء، إلا أنها تقفل دون اتخاذ أي قرار، ولكن هذا التماثل ليس مطلقاً، لأن طرح موضوع للمناقشة قد ينتهي إلى إحالة الموضوع إلى إحدى لجان المجلس المختصة، لدراسته وإعداد تقرير عنه وعرضه، أو قد ينتهي إلى قفل باب المناقشة، والانتقال إلى جدول الأعمال، أو إلى إصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذها، وهذا على خلاف الأسئلة الشفوية مع المناقشة التي تنتهي دون اتخاذ أي قرار.

ثانياً - الأثر المترتب على طرح موضوع عام للمناقشة:

طرح موضوع للمناقشة لا يعد حقاً شخصياً بين أطرافه، فهو لا يقيم علاقة شخصية بينهم لكي يتأثر بهم، وإنما يعد بمجرد تقديمه حقاً للمجلس، وليس خالصاً لمقدميه، ويترتب على ذلك أثران^(٢)، هما:

١ - عدم سقوط الطلب لغياب مقدميه:

فإذا غاب مقدمو الطلب جميعهم أو بعضهم عن الجلسة المخصصة لمناقشته، يستمر المجلس في المناقشة إذا تمسك به أو تبناه عدد مماثل لعدد الغائبين، فإن غابوا جميعاً، لا يسقط إذا أعلن عدد معين - وفقاً لما تقرره اللائحة - تمسكهم به، ولذلك لا يعتد للاستمرار في مناقشته ببقاء مقدميه كالسؤال، وإنما يجب توافر النصاب اللازم لمناقشته.

٢ - عدم استبعاد الطلب لتنازل مقدميه:

فإذا تنازل جميع مقدمي الطلب أو بعضهم عنه بعد إدراجه بجدول أعمال الجلسة المحددة لنظره، أو تحديد موعد لمناقشته، فهنا لا يستبعد المجلس إذا تمسك به عدد من أعضاء المجلس الحاضرين متى أكملوا النصاب المطلوب.

(١) د. عثمان عبدالملك الصالح. الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت: مجلة الحقوق والشرعة،

السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر (كانون الأول) ١٩٨١م، ص ١٩.

(٢) المادة (٢١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

ثالثاً - خصائص طرح موضوع للمناقشة:

من أبرز ما يميز هذه الوسيلة عن غيرها من وسائل الرقابة البرلمانية، أنها من ناحية وسيلة جماعية، ومن ناحية أخرى، فإن ممارستها ليست مقصورة على أعضاء البرلمان، وإنما يمكن أن تشاركهم في طلب ممارستها الحكومة أيضاً.

١ - طرح موضوع للمناقشة وسيلة جماعية:

لو نظرنا إلى وسائل الرقابة البرلمانية من حيث عدد الأعضاء الذين يحق لهم ممارستها، لوجدنا أنها تتنوع إلى نوعين، وسائل فردية، وأخرى جماعية.

فإذا كان الدستور أو اللائحة يجيز ممارسة وسيلة معينة لكل عضو من الأعضاء كانت الوسيلة فردية، أما إذا كان الدستور يستلزم توافر عدد معين لقبول الطلب، فهنا تكون الوسيلة جماعية، ولذلك فإن طرح موضوع للمناقشة وسيلة جماعية، حيث إنه لا بد من توافر عدد معين على الأقل - وفقاً لما تحدده الدساتير أو اللوائح - لممارسة هذه الوسيلة.

والحكمة من تطلب هذا العدد هو ضمان جدية الطلب، والحرص على وقت المجلس وعدم إشغاله بمواضيع لا يؤديها جانب من أعضائه.

٢ - المشاركة بين الحكومة والبرلمان:

هذه خاصية ينفرد بها طرح موضوع للمناقشة عن غيره من وسائل الرقابة، تعكس طبيعته التعاونية والتحوارية، فرغم أن المناقشة هي بحد ذاتها تعد من قبيل الرقابة الموضوعية دون تحريك للمسؤولية السياسية، إلا أنها تهدف إلى الوصول إلى الحل المخفف، بتكوين مقترح مشترك مع الحكومة، فهي لا تريد القضاء على الحكومة أو الوزير، وإنما تريد استمرار الحكومة أو استمرار الوزير في الحكم، وفي نفس الوقت إصلاح الوضع أو المشكلة محل المناقشة^(١)، وهذا ما جعل الأنظمة البرلمانية لا تقصر طلب ممارسة هذا الحق على أعضاء البرلمان فحسب، وإنما يكون للحكومة ذات الطلب أيضاً، حيث يحق لها أن تطلب هي طرح موضوع للمناقشة، وقد جاء النص على ذلك صراحة في بعض الأنظمة^(٢)، وضمناً في أنظمة أخرى^(٣)، فهي لم تنص صراحة على حق الحكومة في ذلك، ولكن كذلك لا يوجد فيها ما يشير إلا أنها مقصورة على أعضاء المجلس فقط دون الحكومة.

(١) د. إيهاب زكي سلام. مرجع سابق، ص ٩٨ وما بعدها.

(٢) مثال ذلك: المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(٣) مثال ذلك: المادة (132) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، حيث لا يوجد ما يمنع الحكومة من أن تطلب هي أيضاً طرح موضوع للمناقشة.

٣ - عمومية المناقشة:

فمن أبرز ما يمتاز به طلب الطرح أن مناقشته تكون عامة، يتبادل من خلالها جميع أعضاء المجلس (أو على الأقل الراغب منهم في ذلك)، الرأي والحوار مع الحكومة حول السياسة التي تنتهجها، أو تنوي اتباعها في أحد الشؤون العامة، وهذا يستوجب أن تكون المناقشة عامة تتبادل خلالها الآراء والأفكار؛ وصولاً إلى حل توفيقى.

وعلى ذلك، فإن إجراء المناقشة في جلسة سرية، يفقد الطرح أبرز سماته، وأهم خصائصه، بل هو مما يتعارض مع الدستور، لأنه خروج به عن غايته وهدفه، غير أن هذا لا يحول بالقطع دون أن تعقد الجلسة سراً، على أن يكون لذلك مقتضى مقبول أو مبرر معقول، كأن يكون الموضوع المطروح للمناقشة سراً بطبيعته، مثل أن يكون حول الاستعدادات العسكرية أو الدفاعية أو الأمنية، أو غيرها من الموضوعات التي لها ذات الطبيعة، وبالطبع فإن تقدير ذلك الأمر يرجع إلى ذات المجلس^(١).

الفرع الثالث

شروط طرح موضوع للمناقشة

لابد من توافر عدة شروط لقبول طلب طرح موضوع للمناقشة، هذه الشروط يمكن أن نصنفها إلى شروط موضوعية وشروط إجرائية.

أولاً - الشروط الموضوعية:

١ - أن يكون الموضوع عاماً:

هذا ما يعكس طبيعة دور عضو البرلمان في تحقيق الصالح العام، فيجب ألا يكون الموضوع شأناً خاصاً بالنائب، أو مسألة متعلقة بمقدمي الطلب، أو بأي من ذويهم أو أقاربهم، وإلا فقد الطلب أحد شروطه وهي عموميته.

لكن يجب عدم إعمال ذلك على إطلاقه، فهناك من الموضوعات ما لا يمكن أن تفقد صفتها العامة رغم اتصالها بأشخاص لهم صلة بمقدمي الطلب، فمثلاً طلب طرح سياسة الحكومة بشأن العاملين في الخارج لا ينكر أحد عموميته، ولا يفقد هذه الصفة لكون أحد أقارب مقدمي الطلب من العاملين في الخارج، طالما للموضوع أصداء عامة، وله مردوده على الصالح العام، وكل حالة تقدر تبعاً لظروفها، ومدى اتصالها بالصالح العام.

(١) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ١٠٣.

كذلك فإن العمومية تمتد أيضاً إلى تلك الموضوعات المتصلة بالشؤون الخارجية، وسياسة الحكومة نحوها، بشرط ألا يكون الموضوع المطلوب طرحه للمناقشة خاصاً بدولة أجنبية وبوضعها الداخلي، وهذا ضابط موضوعي يحكم ممارسة جميع وسائل الرقابة، لأنها من الشؤون الخاصة للحكومات الأجنبية.

كما لا ينفي صفة العمومية كون الموضوع داخلياً في اختصاص المجالس المحلية، لأن الأصل أن اختصاص هذه الأخيرة لا يسلب البرلمان حقه الأصل في الرقابة، فهو يبسط هذه الرقابة على جميع ما يتصل بالمصلحة العامة.

٢- أن يكون الموضوع متعلقاً بالنشاط الحكومي:

هذا شرط عام يمثل ضابطاً موضوعياً يحكم ممارسة الرقابة بمختلف وسائلها، فيجب أن يكون الموضوع المرغوب طرحه يتعلق بالأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة، فمثلاً لا يجوز طرح موضوعات تتعلق باختصاصات رئيس الدولة، وكذلك الأعمال المتعلقة بنشاط السلطة التشريعية، لا يجوز مثلاً طرح سياسة البرلمان في سن الأنظمة، أو تنظيم شؤونه الإدارية للمناقشة، لأن هذه لا تعد من اختصاصات الحكومة الخاضعة للرقابة.

كما أن الأعمال القضائية هي أيضاً لا يجوز أن تكون محلاً لطلب الطرح، أو مجالاً للمناقشة أمام البرلمان، فمبدأ فصل السلطات يقف حائلاً دون تدخل البرلمان في عمل القضاء، لكن يجب أن نفرق هنا فيما يختص بأعمال القضاء، فالقضاء بشكل عام يمارس نوعين من الأعمال: أعمال قضائية بحتة، وأخرى إدارية، ففي حدود هذه الأخيرة وحسب يمكن أن تنبسط الرقابة البرلمانية، إذ يمارسها مرفق القضاء كأى جهة إدارية تخضع لتلك الرقابة، وعليه يمكن طرح سياسة الحكومة في تعيين القضاة أو إنشاء المحاكم أو البحث عن السبل الكفيلة بسرعة الفصل في الدعاوي وكفالة حق النفاذ، للمناقشة، لكن لا يجوز أن تطرح للمناقشة الدعاوي أو القضايا المعروضة على القضاء للفصل فيها، وكذلك الأحكام أو الأوامر القضائية ولا حتى الاتجاهات القضائية في الفصل في القضايا والمنازعات؛ لأنها تعد من أخص الأعمال القضائية التي يمثل التعرض لها مساساً باستقلال القضاء وتدخلها في شؤونه، غير أن هذه القاعدة ليست مطلقة، إذ يمكن التعرض للموضوعات التي تكون محلاً للتحقيق أو التي فصل فيها القضاء بشرطين: أن تقتصر المناقشة على الوقائع محل التحقيق بالصورة التي جرت عليها، دون إنكار لما أثبتته التحقيق أو إثبات ما نفاه، وألا يتجاوز تناول الأحكام أو القرارات حد بيانها بالشكل الذي صدرت عليه، دون التعرض لها تحليلاً أو تقييماً^(١).

(١) د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق، ص ١٠٥ وما بعدها.

ثانياً - الشروط الشكلية والإجرائية:

١ - فيما يختص بالطلب^(١):

يقدم طلب الطرح كتابة إلى رئيس مجلس النواب من عدد محدد على الأقل، على أن يتضمن هذا الطلب تحديداً دقيقاً للموضوع، والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس، ولمجلس النواب استبعاد الطلب من جدول الأعمال لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة. كما يجب أن يراعى تحديد إس العضو الذي يختاره مقدمو الطلب؛ لتكون له أولوية الكلام في موضوعه عند المناقشة.

وبعض الأنظمة^(٢)، أعطت للمجلس أن يقرر - دون مناقشة - استبعاد الطلب من جدول الأعمال؛ لعدم صلاحية موضوعه للمناقشة، ولكن في هذه الحالة أوجبت بعض الأنظمة بأن لا يحق للمجلس استبعاد الطلب إلا بشرط سماع رأي واحد من المؤيدين للاستبعاد، وآخر من المعارضين له، وهذه ضمانات مهمة حتى لا يستبد المجلس بقرار الاستبعاد رغم أهمية الموضوع.

٢ - فيما يختص بالمناقشة:

يبلغ رئيس المجلس الطلب إلى رئيس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، كما يبلغ به رؤساء اللجان المختصة في المجلس، ويتولى مكتب المجلس إدراجه في جدول أعمال جلسة تالية بعد تقديمه؛ لتحديد موعد مناقشته^(٣)، ويجوز - وفقاً لبعض اللوائح^(٤) - لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل المناقشة لمدة أسبوعين على الأكثر، ويتعين على المجلس أن يستجيب لطلبه، ولكن التأجيل لأكثر من هذه المدة لا يجوز إلا بقرار من المجلس، غير أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ترك أمر موعد الحضور لجلسة المجلس لمناقشة الطلب لرئيس الوزراء^(٥) أن يحضر متى شاء وإذا لم يحضر فليس هناك ما ينص على الزامه بالحضور.

(١) المادتان (٢٠٨-٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٢) المادة (٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٣) المادة (٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٤) المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٥) المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

كما قيدت بعض اللوائح^(١)، إدراج الطلب بجدول أعمال الجلسة المحددة لنظره بتقديم الحكومة برنامجها وصدور قرار من المجلس بشأنه، وذلك من باب الحرص على وقت المجلس، واستغلاله فيما يفيد العمل البرلماني، ذلك أن برنامج الحكومة قد يتضمن الموضوع الذي يرغب الأعضاء في مناقشته، وبالتالي سيكون محلاً لمناقشة عامة عند مناقشة هذا البرنامج، فليس هناك ضرورة إذن لتكرار أو إعادة هذه المناقشة من خلال تقديم طلبات مناقشة عامة حوله.

وإذا كان هناك أكثر من طلب للمناقشة العامة حول موضوع واحد، أو أنها جميعها تتعلق ببعضها البعض، فإن ذلك لا يمنع من ضم هذه الطلبات بعضها للبعض الآخر، وتناقش معاً في جلسة واحدة، ولكن يشترط لذلك، أن يكون قد سبق تحديد موعد لمناقشة كل منها على حدة، فلا يجوز دمج طلبات المناقشة معاً حتى لو اتحدت في الموضوع إذا لم يكن قد تم تحديد موعد لمناقشة كل منها، والهدف من ذلك هو أن تحديد موعد المناقشة يعني أن الوزير أو المعني بموضوع طلب المناقشة قد علم به، إذ يجب أن يؤخذ رأيه في هذا الموعد من قبل، وبالتالي فإن عدم تحديد موعد لمناقشة طلب المناقشة العامة يعني أن الوزير المختص ليس على علم بهذا الطلب، ومن ثم تمتنع مناقشته منفرداً أو ضمّاً مع طلب مناقشة آخر سبق وأن تم تحديد موعداً له، وذلك تجنباً لأن يفاجأ الوزير بأمر تضمنها هذا الطلب، قد لا يكون مستعداً للرد عليها، الأمر الذي قد يجرجه أو يخرج الحكومة.

وإذا كان هناك طلب للمناقشة العامة حول موضوع معين، وكانت هناك أسئلة أو طلبات إحاطة حول ذات الموضوع، فإن المناقشة تتناول الموضوع جميعه، بما في ذلك الأسئلة أو طلبات الإحاطة، مع مراعاة الأولوية في التحدث لمقدمي هذه الأسئلة وطلبات الإحاطة.

ولا يجوز أن تبدأ مناقشة الموضوع محل طلب المناقشة العامة إلا بحضور المختص به، سواء كان رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، أو أي من أعضاء الحكومة.

كما أن الأولوية في الكلام تكون للأعضاء مقدمي الطلب، بمعنى أن يبدأ هؤلاء الأعضاء - وذلك من خلال العضو الذي تم اختياره من قبلهم - في شرح وبيان أبعاد الموضوع محل طلب المناقشة، وما يثيره من مشكلات وآثار، وما يراه من حلول أو مقترحات، وذلك قبل غيرهم من الأعضاء الذين تقدموا بطلب الكلمة، وكذلك قبل أن يدلي الوزير ببيانه حول هذا الموضوع^(٢).

(١) المادة (٢١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص ١٨٩.

وقد يستبعد طلب المناقشة العامة من جدول الأعمال إذا قل عدد مقدميه عن النصاب القانوني المقرر لذلك^(١)، ويقل العدد إما بتنازل جميع أو بعض هؤلاء كتابه عنه، بشرط أن يتم ذلك بعد إدراج الطلب في جدول الأعمال أو بعد تحديد موعد للمناقشة، وفي هذه الحالة يعرض الأمر على رئيس المجلس أو على المجلس لاستبعاده، أما إن تم مثل هذا التنازل قبل إدراج الطلب بجدول الأعمال، أو قبل تحديد موعد المناقشة، يسقط تلقائياً، حيث يعد كأن لم يقدم أساساً.

كما يقل العدد أيضاً، إذا تغيب واحد أو أكثر من مقدمي الطلب عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة دون عذر مقبول، واستثناء من ذلك تجوز مناقشة الطلب في هذه الحالة، إذا تمسك بالمناقشة عدد من الأعضاء الحاضرين يستكمل بهم العدد المطلوب.

وفيما يختص بسقوط طلب المناقشة عند تغيير الوزارة، فإنه وفقاً للتقاليد البرلمانية، لا يسقط طلب المناقشة هنا؛ لأن طلبات المناقشة الواردة في الجدول ليس الغرض منها محاسبة أو مناقشة الوزارة عن تصرف اتخذته كالاستجواب مثلاً، ولكن الغرض منها عرض موضوع حيوي من الموضوعات التي تهم الأمة، سواء الاقتصادية، أو الزراعية، أو غيرها من المسائل القائمة التي لا تتأثر بتغيير الحكومة، وليس هناك ما يمنع نظاماً من نظرها^(٢).

الخلاصة

١- أن العدد المطلوب لتقديم طلب المناقشة في العراق يبدو كثيراً، ومن المستحسن أن لا يتجاوز عشرة نواب، وذلك لإمكان استخدامها أكثر في المجلس خصوصاً من الكتل النيابية الصغيرة.

٢- يؤخذ على طلب المناقشة في العراق بأنه لا يترتب عليه سحب الثقة من الحكومة، بل ينتهي بقفل باب المناقشة والنقل إلى جدول الأعمال أو شكر الحكومة بقرار.

٣- لم يحدد النص الدستوري العراقي المذكور، ولا النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المدة التي تلزم الوزراء بالحضور للجلسة المخصصة لطرح موضوع عام للمناقشة وإنما اكتفى في المادة (٥٥) من النظام الداخلي بالنص "ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب للمناقشة".

فالسؤال الذي يطرح نفسه هنا: ما الحكم إذا لم يجب رئيس مجلس الوزراء للطلب أو لم يحضر في جلسة المناقشة؟

(١) المادة (٢١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

المادة (١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص ١٩٢.

في الحقيقة ليس هناك أي إلزام أو جزاء يوقع على رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء غير أن يكون للنواب الحق في اللجوء إلى وسيلة رقابية أكثر فعالية ألا وهي الاستجواب.

٤- لم يبين النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مصير الطلب أو الآثار المترتبة في حالة غياب بعض أو جميع مقدمي الطلب، أو حالة تنازل جميع مقدمي الطلب أو بعضهم عنه.

المطلب الثاني

التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني من أفضل وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، بل أكثرها فاعلية؛ لكونه وسيلة عملية للغاية، إذ لا يستطيع البرلمان بغيرها أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي، سواء من الناحية المالية أو السياسية أو الإدارية، كما لا يستطيع أن يتعرف على حاجات الدولة، فالتحقيقات البرلمانية تجعل البرلمان يحصل مباشرة وبمنفسه على المعلومات والبيانات المطلوبة، مما يجعله مطمئناً إلى صحة تلك المعلومات على العكس من السؤال والاستجواب، إذ يحصل البرلمان على هذه المعلومات والبيانات عن طريق ما تفصح به الحكومة وما تصوره من حقائق، وتعد لجان التحقيق البرلمانية تطوراً مهماً في سياق تعزيز النظام البرلماني للحكومة فهو يسمح للبرلمان بأداء واجباته بفاعلية أكبر، والاضطلاع بدوره بشكل مؤثر كمجلس تشريعي، والاستمرار في محاسبة الحكومة على ما تقوم به من نشاطات؛ إذ استطاعت بعض لجان التحقيق البرلمانية في بعض برلمانات دول العالم الإطاحة ببعض الوزراء وأحياناً الحكومة كلها، وتمثل اللجان وسيلة اتصالات رسمية بين البرلمان وعامة الناس، وهو ما يشجع المشاركة الشعبية في العمليات البرلمانية، وبناءً على ما تقدم سوف نتناول بالدراسة بيان ماهية التحقيق البرلماني وشروطه، وإجراءات ممارسة التحقيق البرلماني في ثلاثة فروع كما يلي:

الفرع الاول

ماهية التحقيق البرلماني

طرحنا تعريفات عديدة للتحقيق البرلماني منها أنه يقصد به معرفة حقيقة الأوضاع في أجهزة السلطة التنفيذية، لكي يتمكن المجلس النيابي من أعمال رقابية على هذه السلطة وهو على بينة من الأمر، وحتى يتحقق من صدق وكمال الإجابات التي يتقدم بها الوزير أمامه، ويعد حق إجراء التحقيق من الحقوق المقررة للبرلمان حتى في حالة عدم نص الدستور عليه، وذلك لأن طبيعة وظيفته تقتضيه وتستلزمه^(١)، وعرف التحقيق البرلماني أيضاً بأنه شكل من أشكال

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة أو السلطة التنفيذية، ونقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم المجلس هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لهم الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها، والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع^(١).

وعليه يعتبر حق المجالس التشريعية في إجراء التحقيق البرلماني من أهم الوسائل التي تزودها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث تستطيع بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها، لاسيما إذا ما تشككت بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة بمناسبة سؤال مقدم إليها، أو ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين.

ولما كان لكل مجلس نيابي بالبداية أن يستتير في جميع المسائل التي يطلب إليه أن يفصل فيها، فهذا يقتضي أن يكون له، بل أن يكون عليه أن يتوصل بكافة الوسائل التي تكفل له أن يتولى سلطاته الدستورية، وهو على علم تام بوقائع الحال وفي مقدمة هذه الوسائل حق إجراء التحقيق للاستشارة^(٢).

وحق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق يعد حقاً قديماً، فهو يعود في إنجلترا إلى عهد الملك (أدوارد الثاني)، وعرفت فرنسا لجان التحقيق البرلمانية عام ١٨٢٨م عندما شكلت لجنة التحقيق في بعض المخالفات الاقتصادية^(٣).

وإذا كانت هذه القاعدة في حق إجراء التحقيق البرلماني في دساتير الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني باعتبار أن الحكومة مسؤولة أمام ممثلي البرلمان، وتتمتع سياسة الدولة بدرجة من الاستقلال تخولها بتلك المهمة إلا أن النظام الرئاسي قوامه الفصل إلى أبعد حد بين السلطات، وبعبارة أخرى يقوم النظام الرئاسي على أساس استقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بوظيفتهما دون أن يقوم بينهما تعاون أو رقابة متبادلة.

ولما كان النظام في الولايات المتحدة الأمريكية قائم على أساس النظام الرئاسي، فإن السلطة التنفيذية مستقلة عن السلطة التشريعية، ومرجع ذلك ليس لكون رئيس الدولة يستمد سلطته من انتخاب الشعب فحسب، بل لأن وزراءه لا يسألون سياسياً أمام البرلمان فلا يجوز أن يوجه

(١) د. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، الجزء الأول، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٧٤م، ص ١٤٦.

(٢) د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج الجزيرة العربية (١٤)، الكويت، ١٩٨٥م، ص ٢٧٧.

(٣) د. عادل الطبطبائي، المرجع نفسه، ص ٢٧٨.

البرلمان إليهم أسئلة أو استجوابات^(١).

بيد أن الواقع يشير إلى التحقيق البرلماني في الكونغرس الأمريكي يعد من أقوى لجان التحقيق البرلماني على مستوى برلمانات دول العالم؛ على الرغم من أن الدستور الأمريكي لم يشر إلى حق الكونغرس في إجراء التحقيق أو تأليف اللجان التحقيقية، وقد استند الكونغرس في ممارسة التحقيق البرلماني إلى نص الفقرة الأولى من المادة الأولى في دستور الولايات المتحدة الأمريكية والصادر عام ١٧٨٧م والتي نصت على أن: "جميع السلطات التشريعية الممنوحة في هذا الدستور تخول إلى كونغرس الولايات المتحدة الذي يتكون من مجلس الشيخ ومجلس النواب"، إذ يرى أعضاء الكونغرس الأمريكي أن الاتجاه الفكري لواضعي الدستور الأمريكي ينصب باتجاه إعطاء الكونغرس سلطة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية، كون التحقيق يعد أمراً ضرورياً لتمكين الكونغرس من ممارسة سلطته في وضع التشريعات، وتقرير الاعتمادات المالية اللازمة للسلطة التنفيذية، ومعرفة مدى كفاءة التشريعات والاعتمادات المقررة من قبله.

وقد ساند القضاء الأمريكي توجهات الكونغرس حيث قرر رئيس القضاة أو رئيس المحكمة العليا وارن (chief justice warren) في قضية ويتكنف ضد الولايات المتحدة (case of watkinsv. United states) في عام ١٩٥٧م، بأن سلطة الكونغرس في إجراء التحقيق هي (حق متأصل في إجراءات من التشريع شرط بأن لا تكون الغاية من هذه السلطة هو الاستعراض)^(٢).

وقد نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤م^(٣)، على التحقيق البرلماني كأحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

أما دستور جمهورية العراق الدائم والصادر عام ٢٠٠٥م فلم يشر إلى حق التحقيق البرلماني كأحد وسائل الرقابة البرلمانية، على الرغم من أنه حدد هذه الوسائل في المادة (٦١) منه، وكان يأمل الباحث أن ينص الدستور النافذ صراحة على حق التحقيق البرلماني، وذلك للإعضاء سلطة أقوى لمجلس النواب في ممارسة هذا الحق، لاسيما وأن النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر

(١) د. جلال البنداري، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق) من منشورات شبكة المعلومات العالمية www.parliament.gov.eg

(٢) رياض محسن مجول، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البرلماني والأمريكي والمصري والعراقي، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٦م، ص ٥٠.

(٣) إذ نص دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م في المادة (١٣٥) على أنه: "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات العامة أو المشروعات العامة..."

عام ٢٠٠٧م قد أشار إلى حق المجلس في تكوين لجان تحقيق في المواد (٨٢، ٨٣، ٨٤، ٨٥)، إذ أشارت المادة (٨٢) منه على أنه: "للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان التحقيق بحسب مقتضيات من العمل والموضوعات المعروضة عليه".

من خلال ما تقدم من تعريف وتوضيح لماهية التحقيق يتبين أن للتحقيق البرلماني أهدافاً وغايات معينة يسعى إلى الوصول إليها، إذ تستطيع البرلمانات بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها، لاسيما إذا ما تشككت بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة بمناسبة سؤال مقدم إليها، أو ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين، ومن هذه الغايات:

١- قد يعاني أحد الأجهزة الحكومية من بعض العيوب والسلبيات، فيستطيع البرلمان عن طريق لجان التحقيق أن يكشف تلك العيوب والسلبيات، وأن يشخصها ويضع العلاج ويقترح الحلول اللازمة لتفادي ذلك^(١).

٢- يجري البرلمان تحقيقاً خاصاً حول مسألة تشريعية بقصد تمهيد لوضع تشريع معين، حيث يقوم البرلمان بإجراء تحقيق بموضوع مشروع القانون المعروض أمامه، وبما يضمن تطابق هذا المشروع مع الحاجة الفعلية والواقع المراد تنظيمه تمهيداً لوضع تشريع معين^(٢).

٣- استجلاء وقائع معينة، وبحثها وتمحيصها في صدد تحريك المسؤولية الوزارية تحقيقاً لمبدأ الرقابة البرلمانية وما يترتب عليها من نتائج حتى تكون قرارات المجلس الأعلى على أساس سليم من معرفة الحقيقة والوقوف عليها بالوسيلة التي يطمئن إليها قبل البت في موقف الوزراء^(٣).

وعلى العموم فإن التحقيق البرلماني يهدف إلى فحص أحوال المصالح الإدارية، أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي، أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة^(٤).

(١) ساجد محمد كاظم، وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢م، ص ١٢٦.

(٢) د. مصطفى كامل، مرجع سابق، ١٩٥٢م، ص ٣٤١.

(٣) فاطمة العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية، من منشورات شبكة المعلومات العالمية

www.kwaitassmbly.com

(٤) المادة (١٣٥) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م.

الفرع الثاني

شروط التحقيق البرلماني

هناك شروط ترد على التحقيق البرلماني إلا أن المشرع العراقي لم يطلب أية شروط في طلب إجراء التحقيق سواء في الدستور أو النظام الداخلي، حيث لم يشترط تضمين الطلب شروطاً شكلية أو موضوعية لقبوله، عدا ما نصت عليه المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي تطلبت أن يكون الطلب مقدماً من خمسين عضواً من أعضاء المجلس، وكان الأجدر به لو أخذ منحى بعض التوجهات التي أشارت إليها اللوائح الداخلية لبعض البرلمانات العربية ومن هذه الشروط:

١- يجب أن يكون طلب إجراء التحقيق مكتوباً وموقعاً عليه، ويقدم إلى رئيس المجلس، وأن يراعى النصاب العددي المحدد قانوناً للأعضاء مقدمي الطلب^(١).

وبالرغم من أن النظام الداخلي لم يتطلب الكتابة والتوقيع إلا أن الممارسة العملية في مجلس النواب تؤكد أن رئيس المجلس لا يستلم أي طلب للتحقيق ما لم يكن مكتوباً وموقعاً عليه من خمسين عضواً، ولا ضير عنده إذا كان العدد أكثر من ذلك، بل أن نوابنا جاءوا بسابقة برلمانية، بأن جعلوا التوقيع بالخط الأحمر بسبب أهمية الموضوع^(٢).

٢- يجب أن يكون الموضوع محل التحقيق من المواضيع التي تدخل في اختصاصات البرلمان الدستورية، فلا يجوز أن تكون الأحكام القضائية النهائية محلاً للتحقيق، أو المواضيع التي تتصل بصلاحيات رئيس الدولة الشخصية^(٣).

٣- يحق لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال أن يطلب تأجيل نظر الطلب بتشكيل لجنة تحقيقية لمدة لا تزيد عن أسبوعين؛ ويجب عندئذ أن يجيبه المجلس إلى طلبه دون مناقشة أو تصويت، أما إذا طلب التأجيل لمدة تزيد على ذلك، فلا يكون إلا بقرار من المجلس يصدر بطبيعة الحال بعد مناقشة الطلب والتصويت عليه^(٤).

(١) فالمادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي والمادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين تشترط أن يكون طلب إجراء التحقيق مكتوباً وموقعاً عليه من خمسة أعضاء على الأقل.

(٢) محضر جلسة النواب العراقي رقم (٢١) الاثنين ١٥/٦/٢٠٠٩م السنة التشريعية الرابعة، الفصل التشريعي الأول.

(٣) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م، ص ١٣١.

(٤) المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي. وكذلك المادة (١٣٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

٤- يجب أن يرفق بالطلب البيانات والأوراق والوثائق الثبوتية المؤيدة لصحة ما يرغبه صاحب الطلب.

٥- أن يرد على الأجهزة الإدارية، والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة، أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة، شريطة أن تكون قائمة على إدارة مرفق عام.

كما يمكن أن يكون محلاً للتحقيق ما يدخل من أعمال تلك الجهات في نطاق الوظيفة الرقابية للبرلمان، حتى ولو كانت مما قامت به وزارة، أو جهة إدارية سابقة، أو كانت مما وقع في عهد مجلس نيابي سابق.

٦- ألا يجري التحقيق البرلماني في موضوع يكون محلاً لتحقيق قضائي، وهذا ما يفرضه استقلال السلطات، وما يترتب من نتائج تحدد معالم العلاقة بين التحقيق القضائي والبرلماني، حيث يحظر تدخل أي سلطة بشأن من شؤون القضاء؛ وهذا ما هو مستقر عليه في التقاليد البرلمانية المتواترة التي تمنع المجلس النيابي من أن يجري تحقيقاً في ذات المسائل التي تتناولها سلطات التحقيق، أو تكون محلاً لنزاع معروض على المحاكم أو هيئات التحكيم، باعتبار هذه الأخيرة هيئة قضائية.

٧- ألا يكون الموضوع قد سبق التحقيق فيه، فلا يجوز أن تكون لجنة التحقيق في وقائع سبق تحقيقها، فذلك فيه إهدار لوقت المجلس، وإشغاله بما لا يفيد، إلا إذا كان لذلك ما يبرره، مثل أن تكون هناك وقائع أو أدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة، تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها^(١).

الفرع الثالث

إجراءات التحقيق البرلماني

أولاً- طلب إجراء التحقيق البرلماني:

إن إجراء التحقيق البرلماني لا يتم بصورة تلقائية من قبل البرلمان، وإنما يتم عادة بقرار منه، أما بناء على طلب يقدمه عدد من أعضاء البرلمان، أو بناء على طلب إحدى اللجان البرلمانية، ففي إنجلترا يتم تشكيل لجنة التحقيق بناءً على عريضة أو اقتراح مقدم من قبل أحد أعضاء البرلمان أو بناءً على تقرير لجنة مختارة، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فلا توجد أحكام تحدد الجهات التي لها حق طلب إجراء التحقيق البرلماني في الكونغرس الأمريكي، فالأمر متروك

(١) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الإسكندرية، مرجع سابق، ص ١١٢ وما بعدها.

د. زهير المظفر. مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية)، المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات، ١٩٨٩م، تونس، ص ٢١٣.

للمبادئ العامة في تحديد الجهات التي لها الحق في تقديم طلب إجراء التحقيق، وبالرجوع إلى المبادئ العامة يلاحظ أنها تتضمن حق أي شخص في الولايات المتحدة، بما في ذلك رئيس الدولة، أو نائبه، أو حتى إحدى السلطات التشريعية في الولايات المتحدة^(١).

وبالرجوع إلى الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، نجد مثلاً المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، أن مجلس الشعب يمكن أن يشكل لجنة خاصة لإجراء التحقيق، ويتم تشكيل لجنة في هذه الحالة بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة لمجلس الشعب، أو إحدى لجان المجلس بناءً على طلب مقدم من قبل عشرين عضواً من أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وبأن ترفع تقريراً بذلك إلى المجلس وتنظم لائحة.

أما دستور جمهورية العراق الدائم والصادر عام ٢٠٠٥م فلم يشر إلى التحقيق البرلماني كأحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، في حين نظمت المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عملية قيام المجلس بالتحقيق فنصت على أنه: "يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء"، ونرى أن تحديد حق طلب إجراء التحقيق بهيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء أمر غير صائب، فبالرغم من أن اتخاذ قرار من هيئة الرئاسة يتطلب التوافق بين أعضائها بحسب المادة (٩) من النظام الداخلي.

إلا إن مجرد التوصل إلى هذا الاتفاق أمر في غاية الصعوبة، ذلك أن توزيع مناصب هيئة الرئاسة والمناصب الحكومية عموماً يتم وفق معيار حزبي وطائفي وعرقي، ومن ثم فإن طلب التحقيق في تصرفات أحد المسؤولين في الحكومة، سيؤدي في الغالب إلى تحفظ وحساسية من ينتمي (في هيئة الرئاسة) إلى نفس الفئة الحزبية والطائفية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن تقديم المقترح من خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب أمر في غاية الصعوبة، وفق ما يتسم به مجلسنا الموقر من التكتلات الطائفية والحزبية حسب ما ذكرنا، اللهم إلا إذا اتفق الخمسين عضواً وكانوا من نفس الفئة سواء الحزبية أو الطائفية.

ووفق ما تقدم نأمل بأن يعدل نص المادة (٨٣) من النظام الداخلي بما يكفل لكل نائب من النواب حق تقديم طلب بتشكيل اللجان التحقيقية، خصوصاً وأن هذا الطلب سيتوقف على موافقة الأغلبية، وذلك لتنشيط ودفع مجلس النواب للقيام بدوره الرقابي، وإخراجه من فكرة عدم الرغبة في خوض هذا الدور ودليل قولنا إن طلبات تشكيل لجان التحقيق في مجلسنا غالباً ما تكون نتيجة حملة إعلامية سواء بالصحف أو بالتلفاز، عن طريق ما تتناقله الفضائيات من أنباء.

(١) د. رياض محسن مجول، مرجع سابق، ص ٩ و ٧٤، وساجد محمد كاظم، وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، مرجع سابق، ص ١٣٠.

وحقيقة الأمر نجد أن مجلس النواب لا توجد لديه أية رغبة في تفعيل عمل لجان التحقيق، وهذا ما يلمسه حتى النواب أنفسهم من خلال تقديم طلبات تشكيل اللجان، حيث تشير السوابق البرلمانية في مجلسنا إلى أنه أما أن لا تحصل موافقة الأغلبية عندما يكون الطلب مقدماً من هيئة الرئاسة^(١)، أو أن يكون الطلب مقدماً من ٥٢ عضواً، أي أكثر مما يتطلب النظام الداخلي وموقع عليه بالخط الأحمر لأهمية الموضوع، ومع ذلك فإن هذا الطلب لم يدرج على جدول أعمال المجلس لطرحه والتصويت عليه، على الرغم من مرور ٢٥ يوماً على تقديمه، بحجة أنه لم يدرج على جدول الأعمال، مما أثار استغراب وريبة النواب مقدمي الطلب واتهامهم هيئة رئاسة المجلس بإخفاء وتجاوز آراء أكثر من خمسين عضواً في ممارسة دورهم الرقابي على حد قولهم.

ويأمل الباحث في أن يحدد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هذه الأمور على الرغم من بساطتها وجعل مناقشة طلب تشكيل لجان التحقيق يكون على جدول أعمال أول جلسة تلي تقديم الطلب، وبهذا ينأى المجلس بنفسه عن اتهامات النواب له، خصوصاً عندما يقدم الطلب وفق الآليات المتبعة في مجلس النواب.

فضلاً عن كل ما تقدم فإن النظام الداخلي لمجلس النواب لم يبين الحالات التي يسقط فيها طلب إنشاء اللجان التحقيقية، لكي يكون النائب على علم ودراية في كيفية ممارسة حقه الرقابي هذا، وعلى العموم فإن الأسباب التي يسقط فيها الطلب يمكن إجمالها بالآتي^(٢):

١- عند انتهاء الفصل التشريعي، أما انتهاء دور الانعقاد فلا يسقطه.

٢- إذا تغيب مقدمو الطلب عن الجلسة المحددة لنظره.

٣- إذا تنازل مقدمو الطلب عنه أو تم سحبه.

٤- إذا انتهت عضوية مقدميه دون أن يتبناه غيرهم.

٥- إذا تخلى من وجه إليه الطلب عن منصبه.

والحقيقة أن البرلمان لا يتولى التحقيق بكامل هيئاته، لأن هذا لا يلائم الاعتبارات العملية، والذي يحدث فعلاً أنه عندما يصدر قرار من البرلمان بإجراء التحقيق، تتشكل لجنة؛ ويتم ذلك بأن يشكل البرلمان من بين أعضائه لجنة خاصة مؤلفة من عدد قليل من الأعضاء لذلك الغرض دون غيره؛ إذ تتولى التحقيق بسرعة وفاعلية، وتقدم تقريراً عنه وبالنتيجة التي توصل إليها.

(١) محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (٢٠) الخميس ١١/٦/٢٠٠٩م السنة التشريعية الرابعة/ الفصل التشريعي الأول/ والمنشور على الموقع الإلكتروني للمجلس.

(٢) فاطمة العبيدان، لجان تقصي التحقيق البرلمانية، مرجع سابق.

وأما أن يتولى التحقيق لجنة دائمة في البرلمان ثم ترفع تقريرها إليه^(١)؛ ففي إنجلترا يتمتع مجلس العموم بسلطة تعيين لجنة تحقيق في أمر من الأمور المهمة وذات المستوى الخاص، أما في فرنسا فإنه يتم إكمال التحقيق إلى لجان التحقيق والمراقبة، وهي مستقلة عن اللجان الدائمة في الجمعية الوطنية^(٢)، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإنه يتم إحالة الشكوى الواردة إلى أحد مجلسي الكونغرس، إلى إحدى اللجان الدائمة في المجلس، أو يتم تشكيل لجنة تحقيق خاصة مكونة من أعضاء مجلس النواب أو الشيوخ أو قد يتم تشكيل لجنة تحقيق مشتركة من المجلسين، قد تضم في عضويتها بالإضافة إلى الأعضاء من مجلس النواب والشيوخ، أعضاء من السلطة التنفيذية أو حتى أفراد عاديين^(٣).

أما في مصر فقد نظمت المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب عدد أعضاء لجان التحقيق أو تقصي الحقائق وكيفية اختيارهم عندما نصت على أنه: "ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة ولا يزيد عن خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة على أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء، ويحدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها، وتختار أمانة خاصة باللجنة من بين أعضائها أو من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة".

وفي العراق نجد أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد عهد بأعمال التحقيق إلى لجنة مؤقتة تتشكل بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس^(٤)، إذ ليس من بين لجان مجلس النواب لجنة دائمة باسم لجنة تحقيق أو لجنة تقصي الحقائق.

بيد أن النظام الداخلي لم يبين كيفية اختيار أعضاء اللجنة، أو عددهم، ويرى الباحث أنه يجب أن يعالج النقص في نصوص النظام الداخلي للمجلس بتحديد عدد أعضاء اللجنة التحقيقية بما لا يتجاوز (١٥) عضواً، حسب أهمية وجسامة موضوع التحقيق، ذلك لأن كثرة عدد الأعضاء قد يعيق عمل اللجنة في القيام بمهامها على أفضل حال، كما يرى أن يكون اختيارهم على أساس المهارة والكفاءة والخبرة في موضوع محل التحقيق فضلاً عن النزاهة.

(١) د. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية، دار المعارف، مصر ١٩٥٨م، ص ٢٨٤.

(٢) د. حسان العاني، الأنظمة السياسية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨١م، ص ٩٠، وكذلك أندريه هوري، مرجع سابق، ص ٤٤٤.

(٣) رياض محسن مجول، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٤) المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

أما عن كيفية اختيار أعضاء اللجنة، فلم يشر الدستور وكذلك النظام الداخلي إلى ذلك، ولكن بالرجوع إلى واقع ممارسة المجلس لكيفية اختيار الأعضاء نجد أن هيئة الرئاسة هي التي تأتي بأسماء أعضاء اللجنة، ثم تعرضها للتصويت، ويرى بعض النواب أن هيئة الرئاسة بأسلوبها بعدم فسح المجال لمناقشة مقترح أسماء أعضاء اللجنة، هي سياسة فرض الأمر الواقع على أعضاء المجلس، بل واعتبرها على حد قوله إن هذه المسألة هي طبخ وعلق وتسويق لصلاحيات المجلس وأنهم لا يقبلون بهذه الإدارة^(١).

أما عن سلطات وصلاحيات لجان التحقيق البرلمانية، فحقيقة الأمر أن الدول تختلف في السلطات الممنوحة للجان المذكورة لكي تستطيع أداء مهمتها، فلجان التحقيق البرلمانية - الأمريكية - تملك سلطات واسعة، أهمها سلطاتها في استدعاء من تطلب شهادتهم، وإلزامهم بالمثل أمامها، وإجبارهم على أن يضعوا ما بين أيديهم من مستندات تخص موضوع التحقيق تحت أمر اللجنة التي تباشره، فإذا امتنع أحدهم عن المثل أمام اللجنة رغم استدعائه أو أبى تقديم ما طلبته اللجنة بفعله هذا - امتناعه - يعد مرتكباً جريمة جنائية تسمى جريمة إهانة أو احتقار الكونغرس، وهي جريمة يعاقب عليها جنائياً، وتتجدد الإهانة أو ذلك الاحتقار عند كل سؤال ترفض الإجابة عنه.

وفي إنجلترا جرت العادة والتقاليد على تخويل البرلمان الإنجليزي ولجانه حق استدعاء الشهود وعقابهم، في حالة رفض هؤلاء الحضور، وعليه فإذا ما قرر البرلمان الإنجليزي تأليف لجنة لتقصي الحقائق في أمر معين، فهو يخولها دائماً الحق في استحضار الأشخاص والأوراق والسجلات، وهي سلطة تتضمن حق استحضار الشهود واستجوابهم^(٢).

هذا والأصل أن لجنة التحقيق البرلمانية تملك الحق في استدعاء أي شخص يتناوله التحقيق لسماع أقواله، في سبيل الوصول إلى تحقيق العدالة سواء بصفته شاهداً أو متهماً، وسواء أكان الاتهام الموجه إليه ثابتاً أم قائماً على مجرد الشبهات دون إخلال لمبدأ أن الأصل في المتهم البراءة حتى ثبوت إدانته،

ويدخل في نظام السلطة التنفيذية المطلقة للجنة التحقيق، تقدير ملائمة استدعاء وتحديد وضع المستدعي في النهاية في ما يتكشف أثناء هذا التحقيق الذي لا يسوغ تقييد سلطة اللجنة بصدده، وحسب حجمها في استنابته على الوجه الذي تراه موصلاً للعدالة، والذي لا يجوز مصادرة حقها في تقديره قبل تناولها إياه، وإلا أصبحت وظيفتها لغواً وتعذر الوصول إلى الحقيقة من التحقيق.

(١) محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (٤٦) الأراء ٢٥/٢/٢٠٠٩م السنة التشريعية الثالثة/ الفصل التشريعي الثاني.

(٢) حنان محمد القيسي، لجان التحقيق البرلمانية، بحث غير منشور، ص ١٠.

وبالحديث عن صلاحيات لجان التحقيق في مجلس النواب العراقي، نجد أن المادة (٨٤) من النظام الداخلي للمجلس المذكور تنص على أنه: "تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيات تفصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة".

على الرغم من أن النص أعلاه إلا أن النظام الداخلي لم يبين تفاصيل هذه الصلاحيات في طريقة دعوة أي شخص، سوى نصه على أن الاستدعاء وفق الطرق الأصولية، والسؤال: ما هذه الطرق؟ حيث لم يتطرق النظام المذكور إلى طريق الدعوة للجان التحقيق، بل فصلها إلى اللجان الدائمة في المادة (٧٧) حيث يحق للجنة بموافقة أغلبية أعضائها دعوة أي وزير، أو من هو بدرجةه للاستيضاح مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وعلى المسؤول المدعو حضور اجتماع اللجنة خلال سبعة أيام من تاريخ تسليمه الدعوة، كما يحق للجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة، مدنيين وعسكريين مباشرة، للاستيضاح وطلب المعلومات، مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بذلك.

ثانياً - مناقشة طلب التحقيق وآلية عمل اللجان التحقيقية البرلمانية والآثار المترتبة عليها:

استقرت التقاليد البرلمانية على أن يقوم المجلس بإحالة طلب التحقيق إلى إحدى لجانته المتخصصة في موضوعه، وبعد أن تنتهي اللجنة من بحثه تقدم تقريرها إلى المجلس الذي يقوم بمناقشته.

من الثابت أن عمل لجان التحقيق يختلف باختلاف الموضوع والمسائل، واللجان تعمل عادة بالطرق الخاصة بها كلجان تحقيق برلمانية، فبعد أن تجمع جميع الأوراق والمستندات والملفات، وبعد سماع شهادة الشهود اللازمة والتحقيقات التي تجريها، تقوم بدراسة الموضوع محل التحقيق من واقع جمع هذه الوثائق والبيانات^(١).

وحسب ما تقتضيه المواضيع والأحوال فقد يستوجب التحقيق في الموضوع من اللجنة أن تقوم بالزيارة الميدانية لبعض الأجهزة، والمؤسسات الحكومية، وأن تلتقي بعدد من المسؤولين في تلك الأجهزة، ومن ثم تفتح النقاش معهم حول سير الأعمال في تلك الأجهزة، والمؤسسات وقد يقتضي الأمر اللقاء بعدد من المواطنين الذين يراجعون تلك المرافق، والاستماع إليهم والدخول في المرافق محل التحقيق للاطلاع^(٢).

(١) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٦٧١.

(٢) ساجد محمد كاظم، مرجع سابق، وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، ص ١٤٥.

وقد يستمر عمل اللجنة شهوراً من أجل مناقشة تقرير الخبراء، أو مراجعة بعض المستندات والبيانات التي حصلت عليها، ومناقشة الوزير المعني، إذ تعقد عدة جلسات لدراسة الموضوع دراسة شاملة، وعليه تحرص بعض البرلمانات على تحديد وقت معين تنجز فيه لجان التحقيق أعمالها، ومع ذلك فإن هذه البرلمانات تشهد في الواقع تمديدات مستمرة لمدة عمل اللجان تمكيناً لها من وضع تقريرها النهائي.

ويثور التساؤل عن الأثر القانوني لاستمرار لجنة تحقيق برلمانية في عملها بعد انتهاء الفترة المحددة لها؟ فإذا انقضت المدة التي حددها قرار المجلس للجنة التحقيق لإنجاز عملها وتقديم تقريرها، فإنه يكون للمجلس إما بناءً على طلب رئيس اللجنة أو من المجلس مباشرة، وعلى ضوء ما يعرض ما تم إنجازه من عمل اللجنة أو من اللجنة أن يمنح مهلة إضافية لتقديم تقريرها، أو أن يقرر إحالته إلى لجنة أخرى يجري تشكيلها يتصدى مباشرة للموضوع بالمناقشة واتخاذ القرار^(١)، وعلى العموم فإن انتهاء الفصل التشريعي يضع نهاية لعمل لجنة التحقيق ولا تستطيع الاستمرار في عملها إلا إذا رأى المجلس الجديد السماح بذلك.

وما تجدر الإشارة إليه أن جلسات لجان التحقيق تكون على نوعين: إما سرية أو علنية، إذ يذهب بعض الكتاب إلى أن بعض التحقيقات كالتى تتعلق بنزاهة الحكم وسمعة الحكومة والمسائل الهامة التي ترتبط بمصالح الجماهير ينبغي إطلاع الرأي العام عليها، ومدى التزامه بالمبادئ والأهداف العامة وأغراضها عنها^(٢)، حيث يرون وجوب إتاحة الفرصة الكاملة لكل من تناول التحقيق البرلماني للدفاع عن نفسه والاستعانة بمحام إذا التحقيق علنياً وليس سرياً وكذلك في الحالات التي يكون في إذاعة التحقيق ضرر بالمصلحة العامة، ويؤكد هؤلاء رأيهم بأن التحقيقات ترتبط بالدرجة الأولى بمصالح الجماهير، إذ أنها توضح الحقيقة للشعب كما حدث في أمريكا في فضيحة ووترجيت.

وذهب رأي آخر إلى أن جلسات لجان التحقيق البرلمانية تتسم بالسرية، لكي تقوم بمهامها ونشاطها بعيداً عن الرأي العام، لاسيما عندما يكون في إطلاع الأخير إضرار بالمصلحة العامة، وغالباً ما تكون سرية جلسات لجان التحقيق بموجب نص في الدساتير، والأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول.

(١) د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٢) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م، ص ٣٥٨.

والحقيقة أن السوابق البرلمانية لعبت دوراً مهماً في جعل السرية مبدأً عاماً يحكم جلسات لجان التحقيق^(١).

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فإنه لم يتناول فترة عمل لجان التحقيق، ولا شكل جلساتها كونها علنية أو سرية، حيث لا يوجد نص صريح يبين خضوع جلسات لجان التحقيق إلى العلانية من عدمه، ومن دراسة النصوص التي نظمت هذا الجانب نجد أن العلانية هي القاعدة العامة التي تحكم عمل جلسات مجلس النواب، وقد أكدت على هذا الحكم المادة (٢٩) من النظام الداخلي للمجلس والتي جعلت من جلسات مجلس النواب علنية ما لم يقرر المجلس عكس ذلك، بل نلاحظ أن النظام الداخلي قد فصل هذه المواضيع للجان الدائمة، وتناسى أن هناك لجان تحقيق تتاطب بها مهام جسام في ظل وضع العراق الراهن، وما تتعرض له أجهزة الدولة من اختراق للقانون وشتى أنواع الفساد.

وعليه نقترح أن يتم تحديد فترة لعمل لجان التحقيق، بما لا تزيد عن شهرين فقط لا أكثر، وفي حالة عدم تقديمها التقرير خلال الفترة أعلاه، هنا يرى الباحث أن لا يطلب معرفة أسباب التأخير، ولا يمنح المجلس فترة إضافية أخرى لتمديد عمل لجنة التحقيق، بل أن يصادر فوراً، إلى أن يعرض رئيس المجلس الأمر على مجلس النواب، وأن يتخذ المجلس أحد القرارين، إما تشكيل لجنة تحقيق برلمانية جديدة للتحقيق في نفس الموضوع، أو غلق التحقيق أصلاً.

فحقيقة الأمر إن إعطاء فترة إضافية لعرض أسباب التأخير كلها أمور لا تصب في مصلحة الشعب العراقي أولاً، ولا مصلحة مجلس النواب الذي أصبح دوره الرقابي هامشياً وغير مجدٍ، فمن المؤسف القول إن هذه الفترات والاجتماعات والمهل التي تعطى ليس لإكمال التحقيق بل قد تستخدم لضياع وقت المجلس وإشغال الشعب، ثم يتناسى الموضوع شيئاً فشيئاً، وعليه لابد من مدة كافية وصارمة في نفس الوقت، هذا ما أشارنا إليه أعلاه.

أما بالنسبة لجلسات اللجان البرلمانية كونها سرية أو علنية، فكما هو المعتاد لم يتطرق إلى ذلك النظام الداخلي يرى الباحث أن تكون هذه الجلسات سرية، لأسباب عديدة أهمها مع الواقع العملي تجنب حالات التمثيل المزيف لصالح الشعب الذي يقوم به البعض من النواب، خصوصاً عندما يكون هناك نقل على شاشات التلفاز، وغالباً ما تقوم الدائرة الإعلامية بنقل وقائع جلسات المجلس على الفضائية الرسمية للبلد حيث نلاحظ وجود استعراض للألفاظ والعبارات مما يجعل الموضوع ينحرف عن مجراه.

(١) مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ١٦٨.

وما تجدر الإشارة إليه أن اللجان التحقيقية في مجلس النواب العراقي تواجهه بعض العراقيل من قبل الدائرة البرلمانية في المجلس بشأن ترتيب عرض تقاريرها، حيث لهيئة الرئاسة السلطة المطلقة بشأن عرض التقرير من عدمه، وتحديد موعد مناقشة التقرير وإجراءات عملها على جدول أعمال جلسات مجلس النواب، مما يجعل أعضاء اللجنة في حالة صدام مع هيئة الرئاسة؛ وهذا وضع شاذ حقيقة، حيث الأجدر بهيئة الرئاسة أن تبدي اهتماماً أقوى بهذه اللجان، وذلك لحثها وتشجيعها على أداء عملها على أكمل وجه، وهو عمل ليس باليسير، بل الأدهى من ذلك أن هيئة الرئاسة بعد إصرار أعضاء اللجنة على درج التقرير في جدول الأعمال، لا تعرضه على أعضاء مجلس النواب لمناقشة وإبداء الملاحظات المناسبة بشأنه والتوصيات من ثم اتخاذ القرار المناسب، بل تقوم الحكومة برفعه مباشرة من اللجنة التحقيقية إلى الحكومة مما يدفع أعضاء المجلس إلى المطالبة بحقهم بمناقشة تقرير اللجنة.

وعليه نأمل أن يتم النص في نظامنا الداخلي على أن يتم درج تقرير اللجنة التقريرية في جدول أعمال أول جلسة بعد تقديمه إلى المجلس من قبل رئيس اللجنة ويرى الباحث أن يتم تحديد المدة الزمنية لموعدها المناقشة بما لا يزيد عن عشرة أيام من تاريخ رفع التقرير، إذ الفرصة الكافية لكل من أعضاء المجلس والحكومة لإبداء رأيهم في تقارير وتوصيات اللجنة، وبعد ذلك يتم اتخاذ القرار المناسب.

- الآثار المترتبة على عمل لجان التحقيق:

تلتزم لجان التحقيق البرلماني عادة بتقديم تقرير مفصل عند الانتهاء من تحقيقاتها إلى البرلمان، ويتضمن هذا التقرير عادة جميع المعلومات والبيانات التي توصلت إليها نتيجة التحقيق، مدعوماً بأرائها ومقترحاتها، إذ أن لجان التحقيق لا تتخذ قراراً في الموضوع محل التحقيق، بل لا يملك حتى البرلمان أن يخولها مثل هذا الحق، إذ يعد ذلك تنازلاً من البرلمان عن بعض سلطاته إلى جهة أخرى وهو ما لا يجوز، وبعد ذلك تحصل المناقشة، والتصويت استناداً إلى ذلك التقرير، وفي ضوء هذا التقرير يتخذ المجلس قراراً نهائياً كأثر لهذا التحقيق الذي قامت به اللجنة في نطاق صلاحياته المخولة له دستورياً، ومن هذه الآثار:

- ١- قد يتوصل البرلمان إلى عدم وجود أية أخطاء أو مخلفات من قبل الحكومة، بل على العكس من، ذلك قد نجد أنها قامت بواجبها على أفضل وجه، مما يعني إنها بعيدة عن كل شبهة، ومن ثم تستحق تأييد البرلمان وتجديد الثقة به^(١).

(١) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مرجع سابق، ص ٣٧٥.

- ٢- قد يقرر المجلس رغبة معينة (اقتراحات أو توصيات) أو يوجه بعض أعضائه أسئلة إلى الحكومة أو قد يصل الأمر إلى استجواب وزير أو أكثر أو طرح الثقة بالحكومة عن طريق تقرير إمكان عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء^(١).
- ٣- كما قد يظهر التحقيق إلى أن الخلل الذي أصاب أداء الحكومة، والمرافق العامة يعود إلى ضعف أداء أجهزة الدولة، على المجلس أن يتخذ القرار بتحسين عمل الإدارة. وقد يتمثل تحسين عمل الإدارة في نقل الموظفين الذين ثبت تقصيرهم كما هو الحال في أرض الكرشل داون في عام ١٩٥٤م، إذ شكل مجلس العموم البريطاني لجنة للتحقيق في الإجراءات غير العادلة التي اتخذتها وزارة الزراعة، ومفتشو أرض التاج بخصوص أرض الكراشل داون، حيث رفضت تلك السلطات إعادة الأرض إلى مالكيها السابقين قبل الاستيلاء عليها، وقامت بإيجارها إلى شخص آخر بشكل تعسفي، وقد أوصت اللجنة بنقل مفتشي أمن التاج إلى وظائف أخرى وقد نفذت الحكومة تلك التوصيات^(٢).
- ٤- كما أن تقارير بعض اللجان التحقيقية قد يترتب عليها إصدار قوانين تعالج الثغرات والنواقص سواء كان هنالك تشريع موجود يتضمن هذه الثغرات أو قد يظهر التحقيق عدم وجود تشريع يعالج الحالة محل التحقيق، مثال ذلك اللجنة التي شكلها البرلمان البريطاني في عام ١٩٧٢م، والتي عرفت بلجنة ديبلوك والتي كلفت بمهمة دراسة الأوضاع في إيرلندا الشمالية، وقد تضمن تقريرها توصيات عديدة أخذ البرلمان بأغلبها وعلى أثرها صدر قانون الطوارئ لشمال إيرلندا لعام ١٩٧٣م^(٣).
- ٥- وقد يقتنع البرلمان بنتيجة التحقيق والتي تتضمن وقوع أخطاء، أو مخالفات، أو سوء تصرف تحتم تحريك مسؤولية الحكومة، فإذا ما رأى البرلمان أن الحكومة قد ارتكبت من الإساءات ما يوجب مساءلتها، فإنه قد يثير المسؤولية الوزارية، سواء الفردية أو التضامنية، ثم الاقتراح بحجب الثقة سواء عن أحد الوزراء المسؤولين الذي يوجب عليه اعتزال منصبه الوزاري، أو عن الوزارة بأكملها باعتبارها هيئة واحدة والتي تسقط في هذه الحالة بكامل أعضائها.

(١) د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

(٢) أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٠م، ص ٢٢٦.

(٣) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلماني) مجموعة النيل العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ١٥٠.

والحقيقة أن هذا الأثر لا يمكن أن يترتب على التحقيق في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م، والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فمن الواضح عدم إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، أو أحد أعضائها إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء (المادة ٦٠ الفقرة ثامناً من الدستور)، ومن ثم لا يمكن طلب التصويت على الثقة بالحكومة أو أحد الوزراء بعد مناقشة التقرير للجنة المعنية، وأما تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة قد نصت عليها المادة (٦١/سادياً/أ) على أن: "مسألة رئيس الدولة بناء على طلب مسبب أو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب"، ويلاحظ أنها لم توضح الجهة التي تقدم الطلب، ولا الآثار التي تترتب على مساءلة رئيس الدولة، من حيث العقوبات التي يمكن للمجلس توجيهها، أو بيان آثارها، ذلك أن قرار الإعفاء إنما يستند إلى حكم المحكمة الاتحادية العليا بسبب حنثه باليمين الدستورية، أو انتهاك الدستورية، أو الجنائية العظمى حسب المادة (٦١/سادياً/ب)، ولم يوضح الدستور الجهة التي تملك حق اتهام وإحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة الاتحادية العليا، وعليه فالأفضل أن يتم تحديد هذه الجهة بمجلس النواب، وعلى أن يتم الاتهام بناء على توصيات لجنة تحقيقية تشكل لهذا الغرض، مع ضرورة ألا تتم الإحالة إلا بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب^(١)، وعليه يأمل الباحث النص في الدستور على جعل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة (التضامنية أو الفردية) كأثر مباشر للتحقيق مما يعزز ويقوي دور مجلس النواب الرقابي.

٦- هذا ويمكن إذا ما أيقن أن العمل موضوع التحقيق يقع تحت طائلة الجريمة أن يبلغ الأمر إلى الجهات العقابية المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.

وبالرجوع إلى العراق فإنه يمكن إحالة من تثبت اللجنة التحقيق ارتكابهم لجرائم يعاقب عليها القانون، أن يتخذ المجلس قراراً بإحالتهم إلى المحاكم المختصة، وذلك استناداً إلى المادة (٤٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لعام ١٩٧١م المعدل.

الخلاصة

من خلال هذه الدراسة وجد الباحث أن الخلل في عمل مجلس النواب العراقي لا يقتصر على نصوص الدستور، والنظام الداخلي فقط، فالواقع العملي للمجلس في ممارسة حقه للتحقيق البرلماني، والذي حاولنا التعرف عليه عن كثب من خلال محاضر جلسات مجلس النواب، والمنشورة صوتاً وكتابة على موقع المجلس الإلكتروني، قد كشف عن قصور يشوب عمل

(١) رياض محسن مجول، مرجع سابق، ص ١٧٩.

المجلس في هذا المجال، حيث نجده غير قادر على مراقبة تصرفات الحكومة وأجهزتها ومراقبتها، حتى أصبحت السلطة التنفيذية هي المهيمنة على مختلف نواحي الحياة سواء الاقتصادية، أو السياسية، بل وتملك بيدها زمام الأمور ومصير البلاد.

وكنا أمل بأن ينهض مجلس النواب من غفوته هذه، ويصبح أكثر تيقظاً وإصراراً في مزاولة عمله الرقابي وعليه فيجب أن يتوفر للمجلس طريقين وعلى النحو الآتي:

- **الطريق الأول:** توفير الإطار القانوني السليم لممارسة حق التحقيق البرلماني في الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، إذ يمكن لنا أن نسجل بعض الملاحظات، ونقترح بعض التوصيات خدمة وأمل في أن نصل إلى تنظيم قانوني سليم لهذا الحق وكالآتي:

أ- لم ينص دستور جمهورية العراق الدائم الصادر عام ٢٠٠٥م صراحة على حق مجلس النواب في إجراء التحقيق البرلماني، ولعل ذلك مما لا يؤخذ عليه المشرع الدستوري العراقي، إذ سبق القول إنه حق طبيعي وأصيل للمجلس، فهو نتيجة طبيعية لحقه في اقتراح القانون، لأن منحه هذا الحق يتطلب تزويده بالمعلومات الضرورية والصحيحة التي تمكنه من مباشرة حقه في الاقتراح، ومع هذا يرى الباحث أن يتم إضافة حق إجراء التحقيق البرلماني في المادة (٦١) من الدستور، والتي تناولت وسائل الرقابة البرلمانية عن أداء السلطة التنفيذية وذلك لتقوية وتأكيد وتعزيز حق المجلس في اللجوء إليه.

ب- أشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلى حق المجلس في إجراء التحقيق البرلماني، بيد أنه تناول هذا الحق بشكل مقتضب وعابر، ولم يوليه الاهتمام كما فعل بالنسبة لبقية الوسائل الرقابية كالسؤال، وطرح موضوع عام للمناقشة، والاستجواب هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن صلاحية وأحكام اللجان التحقيقية وسير عملها لم تكن بمستوى النصوص القانونية التي وضحت صلاحيات وأحكام وسير عمل اللجان الدائمة في المجلس، وعليه يتمنى الباحث لو أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد أولى بعض الاهتمام بهذه الوسيلة الرقابية، ذلك بتخصيص نصوص قانونية تتضمن الأحكام والإجراءات التي تسري على تشكل اللجان التحقيقية وسير العمل داخل اللجنة، والصلاحيات التي تملكها، بالإضافة إلى الآثار التي تترتب عليها، بحيث نكون أمام تصور قانوني متناسق ومنسجم وسليم، وعلى العموم فقد شخصنا بعض الملاحظات وقدمنا بعض المقترحات للوصول إلى هذا التنظيم السليم وعلى النحو الآتي:

١- اشترط النظام الداخلي أن يتم تقديم طلب إجراء التحقيق البرلماني من قبل هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب، والحقيقة أن هذا الشرط غير صائب بتاتاً، فبالنسبة لهيئة الرئاسة من الصعوبة الوصول فيما بينهما إلى توافق، وذلك لأن توزيع مناصب هيئة الرئاسة يتم وفق معيار حزبي وطائفي، وبالتالي فإن طلب التحقيق في مقترحات أحد المسؤولين الحكوميين سيؤدي في الغالب إلى تحفظ وحساسية من ينتمي إلى نفس الفئة الحزبية والطائفية في هيئة الرئاسة، وبالتالي عدم الموافقة على مقترح طلب التحقيق؛ ومن ناحية أخرى فإن تقديم المقترح من خمسين عضواً من أعضاء المجلس أمر في غاية الصعوبة، وبالتالي نأمل بأن يعدل نص المادة (٨٣) من النظام الداخلي بما يكفل الحق لكل نائب من النواب حق تقديم طلب بتشكيل اللجان التحقيقية وخصوصاً أن حق الطلب يتوقف على موافقة الأغلبية فيه.

٢- لم يبين النظام الداخلي الحالات التي يسقط فيها طلب إجراء التحقيق البرلماني، وكان الأولى على المشرع أن يوضح هذه الحالات، خصوصاً وأن التحقيق البرلماني في العراق هو دائماً وليد النصوص التشريعية، ونأمل بأن يتم تحديد حالات السقوط كما سبق وفصلناها.

٣- بالرغم من أن نظامنا الداخلي قد أشار إلى حق مجلس النواب في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، إلا أنه لم يوضح عدد أعضاء هذه اللجان أو كيفية تشكيلها، ونرجو أن يعالج هذا النقص في نصوص النظام الداخلي للمجلس، بتحديد أعضاء اللجنة بما لا يتجاوز الخمسة عشر عضواً وحسب أهمية وجسامة الموضوع التحقيقي؛ ذلك لأن كثرة عدد الأعضاء قد يعيق عمل اللجنة في القيام بمهامها على أفضل حال، كما نأمل أن يكون اختيارهم على أساس الكفاءة والخبرة في الموضوع محل التحقيق، فضلاً عن نزاهتهم أما كيفية اختيار أعضاء اللجنة، فالحقيقة أن واقع ممارسة المجلس كيفية الاختيار نجدها الأنسب، حيث تختار هيئة الرئاسة الأعضاء، ثم تطرح أسماء اللجنة على تصويت المجلس، ذلك أن هيئة الرئاسة تكون على دراية بكفاءة الأعضاء، في مزاوله عمل التحقيق البرلماني من جهة، ومن جهة أخرى أنها تختزل لنا الوقت في اختيار أعضاء اللجنة.

٤- لم يشترط النظام الداخلي أية قيود، أو شروط شكلية، أو موضوعية لطلب إجراء التحقيق البرلماني - باستثناء أن يقدم الطلب من قبل خمسين عضواً من أعضاء المجلس - ويرى الباحث لو أن المشرع يضع هذه القيود والشروط، مثل أن يكون طلب التحقيق من الاختصاصات التي تدخل في عمل مجلس النواب، وأيضاً أن يكون

مكتوباً وموقعاً عليه، ضماناً لعدم إسراف المجلس في المستقبل في تقديم طلبات التحقيق (بالرغم من قلة تقديم هذه الطلبات في الوقت الراهن).

٥- على الرغم من أن النظام الداخلي قد منح لجان التحقيق صلاحيات تقصي الحقائق في المادة (٨٤) منه، من حيث لها دعوة أي شخص لسماع أقواله وفق الطرق الأصولية، إلا إنها لم تبين لنا هذه الطرق الأصولية في حين فصلها في المادة (٧٧) منه للجان الدائمة في المجلس، وعليه يرى الباحث أن يعطى للجنة الحق في إجراءات المخاطبات ودعوة أي شخص ترى إمكانية الاستيضاح منه وطلب المعلومات بشكل مباشر.

٦- صحيح أن المادة (٨٤) منحت صلاحيات وسلطات للجان التحقيق، إلا أنها لم تنص على الجزاء القانوني في حالة مخالفة من توجهت إليه اللجنة لسماع أقواله، ثم امتنع عن الحضور أو حنث اليمين أو قدم معلومات غير صحيحة أو امتنع عن تقديم الوثائق والمستندات المتعلقة بالقضية المعروضة على لجان التحقيق، الأمر الذي جعل من النص على صلاحيات سلطات لجان التحقيق عديم الفائدة لعدم وجود إلزام قانوني للجهات الحكومية بالاستجابة لهذه السلطات.

٧- بما إن النظام الداخلي لم يقرر علنية جلسات لجان التحقيق من عدمها، يرى الباحث أن تكون جلسات لجان التحقيق سرية، وذلك حفاظاً على سرية عمل اللجنة وحماية لأعضائها وشهودها خدمة للصالح العام.

٨- نقترح تحديد عمل لجنة التحقيق البرلماني بما لا يزيد عن شهرين فقط لا أكثر، وفي حالة عدم تقديمها التقرير خلال الفترة أعلاه يرى الباحث أن لا يطلب معرفة أسباب التأخير من قبل رئيس اللجنة، وكذلك لا يمنح المجلس حق إعطاء فترة إضافية أخرى لتمديد عمل اللجنة، بل أن يصار فوراً إلى أن يعرض رئيس المجلس الأمر على مجلس النواب، وأن يتخذ المجلس أحد القرارين، أما تشكيل لجنة تحقيقية برلمانية جديدة للتحقيق في نفس الموضوع، أو غلق التحقيق أصلاً.

٩- لهيئة الرئاسة السلطة المطلقة في تحديد موعد مناقشة التقرير ويرى الباحث أنه من الأفضل أن يتم النص في النظام الداخلي على درج تقرير اللجنة في جدول أعمال أول جلسة بعد تقديمه إلى المجلس، وأن يتم تحديد موعد مناقشة التقرير بما لا يزيد عن عشرة أيام من تاريخ رفع التقرير.

١٠- النص في صلب الدستور على جعل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة كأثر مباشر للتحقيق البرلماني (ذلك أن مشرنا الدستوري لم يسمح بتحريك المسؤولية السياسية إلا كأثر للاستجواب (المادة ٦١ من دستورنا)، وذلك تماشياً مع ما هو معمول به في دول العالم ذات التجربة البرلمانية العريقة لأن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هي أخطر سلاح يملكه في مواجهة السلطة التنفيذية، ولذلك حرصت أغلب الدساتير والأنظمة الداخلية لبرلمانات دول العالم على جعله الأثر المباشر للتحقيق.

- أما الطريق الثاني: فإن هذه الوسيلة الرقابية يمكن أن تصبح ذات أثر، وذلك قد يتأتى عن طريق إزالة معوقات العمل البرلماني، ومن ذلك تزويد مجلس النواب بالأجهزة الفنية المعاونة، ونشر الوعي السياسي بين المواطنين، وتعميق إيمانهم بفضيلة الحوار حتى يأخذ مجلس النواب دوره القيادي في سفينة الدولة ويكون الرقيب الأول على تصرفات السلطة التنفيذية وأجهزتها.

ولعل قدرة المجلس على ممارسة دوره الرقابي لا تحددها القوانين المجردة، بل الإمكانات المادية والبشرية الملموسة التي توضع تحت تصرف النواب للقيام بالمراقبة، ذلك أن جاهزية البرلمان للقيام بدوره الرقابي تتأثر بعوامل موجودة خارجه منها نوع الثقافة السياسية السائدة في البلاد وتوفر الثقافة السياسية والمناخ، أو الخلفية الفكرية التي تتكون بها نظرة المواطن إلى البرلمان (مجلس النواب)، ومدى استعدادده للتعاون معه، كذلك تؤثر نظرة المواطن إلى الانتخابات كوسيلة من وسائل المشاركة في العمل البرلماني، وإلى الأحزاب التي تلعب دوراً مهماً في تكييف الحياة البرلمانية، ومن العوامل المؤثرة لقيام البرلمان بالمراقبة على الحكومة الأوضاع السياسية الفعلية التي تعيشها البلاد من ناحية التطور الديمقراطي، فلا ريب أن قيام تعددية سياسية حقيقية تنعكس على واقع المجلس وتعزز دوره الرقابي، فالتكتلات البرلمانية الحزبية أكثر قدرة من النواب الأفراد على مراقبة الأداء الحكومي، وعلى الحصول على المعلومات الضرورية للاضطلاع بهذه المهمة، كما أن تحقيق مبدأ تداول السلطة يعزز ميل نواب المجلس، خاصة من المستقلين والمعارضين على القيام بالدور الرقابي

المطلب الثالث

سحب الثقة (المسؤولية الوزارية السياسية)

المسؤولية الوزارية تعني المسؤولية السياسية للحكومة، وتعود نشأة المسؤولية الوزارية إلى بريطانيا، حيث كان شائعاً حينها أن الملك لا يخطئ وهو غير مسؤول عن أعماله؛ لأنه يمارس سلطاته بوساطة مستشاريه، فهم المسؤولون جنائياً ومدنياً أمام القضاء العادي، وقد أحس الانجليز بأهمية إيجاد محكمة وإجراءات خاصة لمحاكمة الوزراء، لعدم ثقتهم بالقضاة العاديين، وتخوفهم من أنهم قد لا يجدون في أنفسهم الشجاعة الكافية لإيقاع العقوبة على الوزراء، لا سيما تلك المتعلقة بوظائفهم، فبرزت فكرة اتهام الوزراء جنائياً Impeachment بوساطة المجلس النيابي، أمام مجلس اللوردات كمحكمة عليا، وفي الولايات المتحدة الأمريكية وجدت المحاكمة البرلمانية أساسها في هذه الفكرة^(١).

والنظام البرلماني في الوقت الحاضر يقوم على التعاون والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ويقوم البرلمان بمراقبة نشاط الحكومة ومساءلتها وحتى يتمكن البرلمان من القيام بمهمته الرقابية، يمكن للحكومة أن تمده بمعلومات عن نشاطها، ويمكن للبرلمان أن يسعى بنفسه للحصول على هذه المعلومات، لتحقيق الرقابة على السلطة التنفيذية وأعمال المسؤولية الوزارية، لذا سوف نتناول بالدراسة تعريف المسؤولية الوزارية وأنواعها، وشروط وإجراءات سحب الثقة على النحو التالي:

الفرع الأول

تعريف المسؤولية الوزارية

يعرفها البعض بأنها: حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة أجمعها، أو من أحد الوزراء دون توقيع عقوبة أخرى^(٢).

وتعرف أيضاً بأنها: ذلك الجزء الذي يوقع على الوزارة كلها، أو على أحد الوزراء، نتيجة سحب الثقة منها أو منه، الأمر الذي يستوجب استقالتها أو استقالته^(٣).

(1) www.sarayanews.com 8/3/2012

(٢) محمد أحمد محمد غوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠١م، ص ٦١٤.

(٣) د. رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص ٢٥١.

كما يقصد بها ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة، ومن أحد الوزراء، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة، وذلك نتيجة سحب الثقة منها^(١).

بينما يعرفها البعض بأنها حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء، أو من الوزارة بأكملها، إذا كان التصرف الصادر عنه أو عنها يستوجب المساءلة، ويترتب عليه استقالته أو استقالته^(٢).

وهذا الحق يبني على القاعدة التي تقضي بأنه (حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية)، وبما أن الوزارة في النظام البرلماني تباشر سلطة فعلية حقيقية في مجال السلطة التنفيذية، فهي تكون مسؤولة عما يصدر عنها من تصرفات، ولا ضير من مراقبة السلطة التشريعية لها لتحد من شططها وغلوها إن حاولت ذلك.

وقد كانت مسؤولية الوزارة أمام البرلمان جنائية في بادئ الأمر، إذ كانت تثار أمام مجلس النواب الإنكليزي الذي كان له حق الاتهام وتتم المحاكمة أمام مجلس اللوردات، ثم ظهرت المسؤولية السياسية إلى جانبها لتشمل الأخطاء الجسيمة التي تقع من الوزراء أثناء إدارتهم لشؤون الحكم، أو تلك التي تضر بمصلحة المملكة، ثم أصبحت مسؤولية سياسية فحسب منذ عام (١٧٤١م)^(٣).

من الجدير بالذكر أن المسؤولية الوزارية تختلف بمعناها الفني الدقيق عن مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان، فهذا الخلاف مطلوب ولا بد منه حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة، فإذا رفض البرلمان مشروع قانون تقدمت به وزارة فليس معنى ذلك وجوب استقالته مادام الرفض لا يقوم على معارضة المجلس للسياسة العامة للوزارة^(٤).

ونص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م في المادة (٦١/ثامناً/أ) على أنه: "لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة".

ونص في المادة (٦١/ثامناً/ب/٢) على أنه: "لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس (١/٥) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء".

(١) د. محمد كامل ليله، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، ١٩٧١م، ص ٦٢٣-٦٢٤.

(٢) د. رفعت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة دار المعارف، ٢٠٠٦م، ص ١٣٨.

(٣) د. حسين سيد أحمد، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وكتترا، القسم الثاني، القاهرة، ١٩٧٧م، ص ٩٦.

(٤) د. حسين الفكاهاني، موسوعة القضاء والفقه، القاهرة، ١٩٨٢م، ص ٨٢-٨٣.

وكذلك نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤م في المادة (١٣١) منه على أنه: "لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم". والمسؤولية السياسية المقررة في الدستور، شأنها في ذلك شأن سائر الأنظمة القانونية، فإذا تخلف الشخص العام عن القيام بمسؤولياته، تحمل تبعه المسؤولية أمام البرلمان. وارتباط الالتزام الوزاري بالمسؤولية هو أمر مسلم به في النظم الدستورية والبرلمانية، فالمسؤولية إذن تنشأ في حال الإخلال بعمل، أو الامتناع عن عمل قانوني من الشخص المكلف به.

كما أن الفقهاء قد أجمعوا على تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان عن الأخطاء التي تقع من موظفيها، أثناء أو بمناسبة تأديتهم لوظائفهم وبمقتضى السلطة التي تخولها لهم^(١). لذلك فإن المسؤولية السياسية أو الوزارية هي أثر لا وسيلة، فلا تثار بشكل مستقل، وإنما على أثر استجواب سواء كان موجهاً لأحد الوزراء أو إلى رئيس الوزراء، ولأن غالب الوسائل الرقابية الأخرى قابله للتحويل إلى استجواب، فإن مفاد ذلك إنها جميعاً يمكن أن تفضي إلى إثارة هذه المسؤولية، ولو بطريق غير مباشر.

الفرع الثاني

أنواع المسؤولية الوزارية

تتنوع المسؤولية السياسية للوزارة، وهي أما أن تكون مسؤولية فردية تنصب على أحد الوزراء، فيما يتعلق بالأعمال التي يباشرها في إطار وزارته، سواء تنفيذاً للسياسة العامة للدولة، أو ممارسة لاختصاصاته في توجيه شؤون وزارته والإشراف عليها، وإما أن تكون تضامنية تقع على الوزارة بأكملها كهيئة متضامنة وتتصل بالسياسة العامة للدولة أو بأعمال مجلس الوزراء^(٢).

وقد ميز الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م صراحة بين المسؤولية التضامنية والمسؤولية الفردية في المادة (٦١/ثامناً / أ) فنص على أنه: "لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ..."، ونص كذلك في نفس المادة (٦١/ثامناً/ج) على أنه: "تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء".

وكذلك ميز الدستور المصري لعام ٢٠١٤م بين المسؤولية الفردية والمسؤولية التضامنية في المادة (١٣١) "لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو نوابهم".

(١) محمد فهم درويش، أصول العمل البرلماني النظرية والتطبيق، بورفؤد المتحدة سنتر، ١٩٩٥م، ص ٣٩٦.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٦٨-٧٦٩.

وكذلك نص في الفقرة الرابعة من نفس المادة على أنه: "وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته".

لذا سوف نتناول في دراستنا حق مجلس النواب في سحب الثقة وتقرير المسؤولية التضامنية للوزارة والمسؤولية الفردية للوزارة كما يلي:

أولاً- المسؤولية التضامنية للوزارة:

يقصد بالمسؤولية التضامنية، مسؤولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان ويقصد بها سحب الثقة بأسرها، فهي توجب إذن استقالة الوزارة بكامل هيئاتها، ويحدث ذلك عندما يكون التصرف الذي استوجب هذه المسؤولية متصلاً بالسياسة العامة للوزارة، أو ناتجاً عما يباشره رئيس مجلس الوزراء من أعمال باعتباره رئيساً للوزارة بأجمعها، بل وقد يكون التصرف صادراً عن أحد الوزراء، ومع ذلك قد يتم سحب الثقة من الوزارة بكامل هيئاتها إذا أعلن مجلس الوزراء تضامنه مع هذا الوزير في خصوص ما صدر عنه من تصرف^(١).

ومن ثم فإن المسؤولية السياسية التضامنية للحكومة لا تنقرر أمام مجلس النواب إلا عن السياسة العامة للدولة، غير أنها يمكن أن تنقرر لا عن السياسة العامة للدولة، وإنما عن السياسة الخاصة لأحد الوزراء إذا أعلنت مساندتها له وتضامنها معه.

ولكن هل يمكن تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة للدولة وبالتالي يمكن تقرير المسؤولية التضامنية للحكومة عن أي خطأ أو تقصير في تنفيذ هذه السياسة؟

للإجابة على ذلك نقول أنه رغم صعوبة تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة إلا أنه يمكن الاستهداء في هذا المجال بالفرائض التالية^(٢):

١- لما كان رئيس مجلس الوزراء هو رمز الحكومة وعنوان سياستها فإن قرار سحب الثقة الموجه إليه يعتبر موجهاً للحكومة في مجموعها، ويؤدي إلى استقالتها بالتضامن، كما أن حق رئيس مجلس الوزراء وحده إثارة المسؤولية التضامنية وليس من حق أي وزير أو عدد من الوزراء إثارة هذه المسؤولية من تلقاء أنفسهم.

(١) د. رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص ٢٥١.

(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٥١٥-٥١٦.

٢- من حق الحكومة في جميع الحالات أن تعتبر أمراً من الأمور متعلقاً بالسياسة العامة للدولة، ولو أثار هذا الأمر مسؤولية وزير بعينه أو وزراء بذواتهم ولكن يتعين في هذه الحالة أن تكشف الحكومة عن نيتها صراحة قبل إجراء التصويت.

٣- من حق البرلمان أن يعتبر أي موضوع هو من ضمن موضوعات السياسة العامة للحكومة، ومثيراً بالتالي للمسؤولية التضامنية للوزراء.

ومن ثم فإن تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة للدولة هو أمر تقديري وموكل لترخيص الحكومة من ناحية وتقدير البرلمان من ناحية أخرى^(١).

ثانياً - المسؤولية السياسية الفردية:

يقصد بالمسؤولية الفردية سحب الثقة من وزير معين، أو عدد من الوزراء من دون أن يؤدي ذلك إلى استقالة الوزارة بأكملها، إلا إذا قررت الوزارة التضامن مع الوزير المستقيل فتتقلب المسؤولية من فردية إلى تضامنية^(٢).

أي أن كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته، أي أنها مسؤولية تشمل جميع أعمال الوزارة، لكنها مسؤولية محددة في شخص الوزير باعتباره الرئيس السياسي للوزارة ويرى البعض^(٣)، أن المسؤولية السياسية الفردية تنشأ عن تصرف فردي لأحد الوزراء في غير المسائل المقررة في السياسة العامة، بحيث لا يجوز اعتبار الحكومة جميعها مسؤولة عنه، ولا يجعل مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، ومن ثم يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصياً.

وبناءً على النصوص الدستورية يمكن تحديد موضوعات ونطاق المسؤولية الفردية في الحالات التالية:

١- أن الوزير مسؤول عما يتخذه من قرارات في إطار وزارته في سبيل تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٢- أن الوزير مسؤول عن تنفيذه لبرنامج الحكومة في حدود وزارته.

٣- إن الوزير مسؤول عما يتخذه من قرارات إدارية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى لوزارته.

(١) د. أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٢٨-١٢٩.

(٢) د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص ١٤١/ د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري)، الاسكندرية، ١٩٩٠م، ص ٢٩٩.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٩٩.

٤- يسأل الوزير عن كل ما يصدر منه من تصرفات تتنافى مع الاخلاق العامة، والتقاليد الاجتماعية، أو تمس بنزاهة العمل أو النشاط الوزاري.

٥- أن الوزير مسؤول عن رسم سياسة وزارته وتنفيذها في حدود السياسة العامة للدولة.

الفرع الثالث

الشروط المطلوبة لسحب الثقة

أولاً- حالة سحب الثقة من وزير أو عدد من الوزراء:

١- أن يقدم طلب إلى رئيس المجلس كتابة بسحب الثقة موقع من خمسين عضوًا، أو بناءً على رغبة الوزير، أما في مصر فقد اشترط أن يقدم الطلب من عشر أعضاء المجلس.

٢- أن يقدم هذا الطلب بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب الوزير.

٣- لا يقبل الطلب إلا بعد مرور (سبعة أيام على الأقل من انتهاء استجوابه)، و ثلاثة أيام على الأقل من يوم تقديمه في النظام المصري.

٤- لا يقبل الطلب بعد تجديد الثقة بالوزير المستجوب.

٥- لا ينظر المجلس الطلب إذا انسحب عضو من الأعضاء الذين قدموه.

ثانياً- حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء:

١- إن يقدم الطلب (من خمس أعضاء مجلس النواب)، وفي مصر (من عشر أعضاء مجلس النواب)، بسحب الثقة رسميًا ، ولمجلس الرئاسة الطلب بذلك من مجلس النواب.

٢- لا يقبل الطلب من أعضاء مجلس النواب، إلا بعد الانتهاء من استجواب رئيس مجلس الوزراء.

٣- لا يقبل الطلب إلا بعد مرور (سبعة أيام على الأقل من انتهاء استجوابه)، و(ثلاثة أيام على الأقل في النظام المصري)، ولا يجوز أن يقدم خارج دور انعقاد المجلس.

٤- لا يقبل الطلب بعد تجديد الثقة برئيس مجلس الوزراء.

٥- لا ينظر المجلس في الطلب إذا انسحب عدد من مقدميه.

الفرع الرابع

إجراءات سحب الثقة

- أن يدرج موضوع سحب الثقة ضمن جدول الأعمال لمجلس النواب.
- أن يتحقق المجلس من توافر الشروط في الطلب المقدم.
- يتحقق سحب الثقة إذا حاز على الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

أ- مناقشة سحب الثقة

- ١- تخصيص جلسة لسحب الثقة.
- ٢- يبدأ الطرف الراغب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ببيان الأسباب والاسانيد التي يستند عليها، ثم يطرح ما يقابلها من ردود المستجوب.
- ٣- بفتح النقاش لجميع الأعضاء للاستفسار والاستيضاح حول كل ما طرح في هذا الصدد، ولا يغلق النقاش إلا بعد انتهاء آخر المتكلمين.
- ٤- يجوز للمجلس تأجيل مناقشة الطلب إلى موعد يحدده، إذا كان هناك ما يبزر ذلك.

ب- انتهاء سحب الثقة :

أولاً- إذا لم يقتنع مجلس النواب بسحب الثقة فإنه يجدد الثقة برئيس مجلس الوزراء أو الوزير.

ثانياً- إذا اقتنع المجلس بسحب الثقة من الوزير أو عدد من الوزراء، فإنه:

- ١- يصدر قرار بسحب الثقة ويكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.
- ٢- يعد مستقبلاً من صدر القرار بحقه من تاريخ سحب الثقة.
- ٣- لا ينسحب القرار على الوزارة بأكملها إلا إذا تضامنت الوزارة مع من صدر القرار بحقه بسحب الثقة.

ثالثاً- إذا اقتنع المجلس بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فإنه:

- ١- يصدر المجلس قراره بسحب الثقة، ويكون بالأغلبية المطلقة للعدد الكلي لأعضاء المجلس.
- ٢- تعد الوزارة مستقيلة إذا تم سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.
- ٣- يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد، وفقاً لما تنص عليه أحكام المادة ٧٦ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م.

الخلاصة:

من خلال ما تقدم يمكن أن نستخلص بعض الملاحظات كما يلي:

١- جاء في المادة (٦١/ثامناً/أ) ما يفهم من منطوقها حرص الدستور على جدية طلب سحب الثقة، وذلك باشتراطه أن يكون مقدماً من خمسين عضواً أثر استجواب موجه إليه، أو إذا طرح موضوع الثقة بالوزير بناءً على رغبته، وكان من الأفضل استخدام عبارة (بناءً على طلب موقع منه)، لأن الرغبة قد يبيدها الوزير شفويًا أو خطيًا، فإذا كانت شفوية فإلى أي جهة تقدم؟ وكيف توثق؟

وكذلك العدد المطلوب (خمسين) عضواً مبالغاً فيه ويعتبر سبب تعطيل إثارة المسؤولية.

٢- أعطى الدستور للوزير مدة سبعة أيام على الأقل من تقديمه حتى يمكنه الدفاع عن نفسه، والرد على الاتهامات الموجهة إليه، ولكن أغفل تحديد الوقت الذي لا ينبغي تجاوزه.

٣- أجاز الدستور سحب الثقة من الوزير بالأغلبية المطلقة، وهذا ما يثير اللبس، وكان من الأفضل النص على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين، أو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

٤- بين الدستور العراقي بأنه يترتب على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء اعتبار الوزارة مستقبلة، إلا أن الدستور والنظام الداخلي لم يضع آلية سد الفراغ الحكومي وكان الأفضل أن يطبق نص المادة (٦١/ثامناً/د) من الدستور والتي تنص على أنه: "في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) في هذا الدستور"، كذلك فإن الدستور لم يبين آلية سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله ولا الأغلبية المطلوبة.

خاتمة

تبين لنا من خلال هذا البحث أن ممارسة البرلمان لاختصاصه المالي في مجال وظيفته التشريعية والرقابية مطلباً أساسياً مجدداً لا ينقطع، وهو الذي يميز البرلمان عن غيره من مؤسسات الدولة وهيئاتها، وكون البرلمان الوجه الحقيقي للديمقراطية فهو يمثل الشعب ويعبر عن أفكاره وآرائه فاخصاصه المالي ينطوي على أهمية كبيرة تتبع من إعطائه الفرصة من خلال هذا الاختصاص للحفاظ على أموال الدولة، و وضع التشريعات التي تكفل هذه الحماية ومراقبة السلطة التنفيذية ووضعها في موضع المساءلة والاستجواب؛ بل حتى التحقيق وربما سحب الثقة فيما إذا وجدها البرلمان قد تجاوزت ما وضعه من تشريعات مالية.

وقد توصلنا في بحثنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نقف عليها في البيان التالي:

النتائج:

- ١- السلطة التشريعية في العراق تتكون من مجلسين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) إلا أنها تسمى بمجلس النواب وذلك ما نص عليه في الدستور العراقي والنظام الداخلي، ولم يطلق عليها تسمية البرلمان، وبالرغم من أن الدستور العراقي أخذ بنظام المجلسين إلا أنه أغفل ذكر التفاصيل المتعلقة بمجلس الاتحاد ومنها اختصاصه المالي، وخاصة بعد التصويت على قانون مجلس الاتحاد من قبل مجلس النواب.
- ٢- منح دستور ٢٠٠٥م البرلمان سلطات واسعة في مجال التشريع المالي، ومع ذلك بقي البرلمان يعاني من الضعف بفعل عاملين، الأول: تأثير السلطة التنفيذية عليه، والثاني: تأثير رؤساء الكتل البرلمانية، ولذا كان يجد صعوبات جمة في مجال وظيفته، ففي التشريع المالي، كانت المصالح السياسية للكتل المؤلفة للبرلمان غالباً ما تتحكم بهذه الوظيفة، بل قد تؤدي إلى تأخير التشريع المالي، مثلما حدث ذلك عدة مرات لمشروع قانون الموازنة العامة، وآخرها تأخر إصدار مشروع قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٤م ولم يقر مشروع قانون الموازنة حتى الآن و بعد حلول عام ٢٠١٥م، وتم اقرار الموازنة بتاريخ ٢٩/١/٢٠١٥، لذا أصبحت السلطة التنفيذية تعتمد على طريقة الموازنة الاثني عشرية، كما أنه عانى في وظيفته الرقابية، إذ عطلت عدة مرات وذهبت الكثير من طلبات الاستجواب أدراج الرياح، فلم يستطع استخدام وسائله وبقى هذه الوسائل معطلة.
- ٣- أغفل دستور ٢٠٠٥م ذكر الرواتب وآلية منح المخصصات وحدودها باستثناء رواتب ومخصصات رئيس الجمهورية، والتي ظهرت العبارة فيها مطلقة، مما أدى ذلك إلى استغلال المنصب من قبل القائمين على الحكم، ونهب ثروات الشعب وانتشار الفساد، كذلك جاء الدستور خالياً من النص على الإصدار النقدي الجديد أو إصدار العملة.

- ٤- لم يبين دستور ٢٠٠٥م بشكل واضح الجهة التي تتمتع بحق اقتراح مشاريع القوانين المالية، وهل أن اقتراحها من الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب أم لمجلس الوزراء ، أم أنها من الاختصاصات المشتركة بين المجلسين.
- ٥- يؤخذ على دستور ٢٠٠٥م عدم تنظيمه لمسائل القروض العامة، فلم يبين آلية الاقتراض أو شروطه، ولم ينص على الإذن القانوني الذي يجب أن تطلبه الحكومة من البرلمان قبل عقد أي قرض، إذ إنه أصبح مبدئاً دستوريا تنص عليه غالبية دساتير العالم؛ والذي من غيره يبقى عقد القرض معدوماً من الناحية القانونية.
- ٦- لم يوضح دستور ٢٠٠٥م الإجراء الذي تعتمده الحكومة (مجلس الوزراء) عند تأخر اقرار الموازنة، هل تستمر الحكومة في العمل بالموازنة العامة للسنة السابقة، أم يقدم وزير المالية مقترحاً مالياً يعمل به لفترة معينة ريثما يتم صدور قانون الموازنة العامة.
- ٧- إن لكل موازنة عامة حساب ختامي يصدر عن الفترة نفسها التي قد نفذت فيها الموازنة العامة، ولكن السلطة التنفيذية لم تقدم الحساب الختامي للبرلمان منذ عام ٢٠٠٤م وحتى الوقت الحالي، وإن دستور ٢٠٠٥م لم يتعرض لهذا الأمر الذي يعد من أهم جوانب رقابة البرلمان على الموازنة العامة.
- ٨- نقص الخبرة الفنية في المسائل المالية والاقتصادية أمر يعاني منه عدد كبير من أعضاء البرلمان، أن الشروط التي تتطلب من عضو البرلمان تدل على دلالة واضحة على افتقار الأعضاء للخبرة الفنية في المسائل المالية والاقتصادية، وخاصة أن هذه الشروط لا تتطلب من الناحية العملية والثقافية أكثر من إجادة قراءة وكتابة اللغة العربية.
- ٩- لم يستقر فقه القانون الدولي حتى الآن على إنشاء قواعد قانونية جديدة تجيز للكيانات -الوحدات- في نطاق الدولة الاتحادية الفيدرالية على إبرام معاهدات أو اتفاقيات ذات صلة بالسياسة الخارجية للدولة الاتحادية وإن كل ما نقلته التجارب الفيدرالية ، هو جواز قيام بعض الولايات أو المقاطعات بإبرام اتفاقيات ذات طابع تجاري أو ثقافي لا تمس أثارها سيادة الدولة الاتحادية، وفيما يتعلق بالنموذج الاتحادي للدولة العراقية يتضح طبقاً لدستور ٢٠٠٥م الذي حدد اختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم أن اقدام حكومة كردستان على توقيع عقود مع شركات نפט عالمية دون أن يكون ذلك عبر الحكومة الاتحادية أمر يفتقر إلى الشرعية القانونية، وتؤكد معظم دساتير الدول الديمقراطية على تصديق البرلمان على المعاهدات المهمة، خاصة تلك التي تتعلق بالسيادة والارض والقروض والخزينة العامة والعلاقات الدولية كالتجارة والملاحة وغيرها.
- ١٠- المشرع العراقي لم يبين آلية خصخصة المرافق العامة وشروطها ومجالاتها وأساليبها.

- ١١- الدستور العراقي لم يتضمن نصاً صريحاً يعالج الحالات المتعلقة بعقود منح امتياز المرافق العامة، وكذلك عقود ومنح امتياز باستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية.
- ١٢- لم يضع الدستور العراقي جزاءات على أعضاء الحكومة في حالة التخلف عن الحضور أمام البرلمان والإجابة عن السؤال، وقد خالف النظام الداخلي الدستور بإخضاع مجلس الرئاسة للسؤال البرلماني، وإعطاء رئيس اللجنة المختصة أو لأي عضو آخر حق التعقيب وإبداء الملاحظات ومن الناحية العملية لم نجد للسؤال البرلماني اي فاعلية.
- ١٣- الاستجواب كوسيلة رقابة برلمانية لم تضرب على يد المسيء، مما حولها إلى وسيلة رقابية شكلية، وإن شرط تقديم الاستجواب بموافقة خمس وعشرين عضواً يعد شرطاً مبالغاً فيه.
- ١٤- وقد خالف النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة ٥٦ من الدستور، والتي ورد فيها تقييم الأداء وليس لفظ المحاسبة الذي أشار إليه الدستور في المادة (٦١/سابعاً/ج)، وكذلك أغفل النظام الداخلي عدداً من الأمور المتعلقة بإجراءات الاستجواب.
- ١٥- اعتبر الدستور العراقي الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء، إلا أن الدستور والنظام الداخلي لم يضع آلية سد الفراغ الحكومي، وكذلك لم يبين الدستور آلية سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله.
- ١٦- يؤخذ على طلب المناقشة في العراق بأنه لا يترتب عليه سحب الثقة، وكذلك لم يحدد الدستور ولا النظام الداخلي المدة التي تلزم الوزراء بالحضور للجلسة المقررة، ولم يحدد أي جزاء يقع على من يتخلف عن الحضور، ولم يبين النظام الداخلي مصير الطلب أو الآثار المترتبة عليه في حالة غياب بعض أو جميع مقدمي الطلب أو حالة تنازل جميع مقدمي الطلب أو بعضهم عنه.
- ١٧- فيما يتعلق بالتحقيق البرلماني اشترط النظام الداخلي أن يقدم الطلب من قبل هيئة الرئاسة، وهو شرط غير صائب لاستحالة التوافق، أو من خمسين عضواً، ومن الصعوبة أن يقدم الطلب من هذا العدد، كذلك لم يبين النظام الداخلي الحالات التي يسقط فيها الطلب ولا الآلية التي تشكل اللجان ولا عدد أعضائها، ولم يشترط النظام الداخلي أي قيود أو شروط (شكلية أو موضوعية) لطلب إجراء التحقيق، ولا يوجد نص على الجزاء القانوني في حالة التخلف عن الحضور، أو عدم استجابة الحكومة لسلطات البرلمان.

التوصيات

- ١- ضرورة اهتمام الجامعات بالعمل البرلماني وإنشاء مراكز بحوث وتدعيمها وتطوير أعمالها، مما يؤدي إلى دفع النشاط البرلماني إلى مستوى أفضل عن طريق تزويد النواب بالمعلومات، والاستفادة من الدراسات والبحوث المقدمة حول العمل البرلماني، والتوصيات المطروحة باتجاه تقوية دور البرلمان في المجالين التشريعي والرقابي.
- ٢- العمل على توعية الناخبين.
- ٣- إعادة تسمية السلطة التشريعية في كل من الدستور والنظام الداخلي وتسميتها بالبرلمان بدلاً من مجلس النواب، وبيان اختصاصات مجلس الاتحاد وخاصة اختصاصاته المالية، وصلاحياته في الرقابة على الأداء المالي للحكومة، وبيان المجلس الذي ترفع إليه أولاً مشاريع القوانين المالية المحالة من مجلس الوزراء.
- ٤- يجب النص في الدستور على إجراء محدد يلزم الحكومة (السلطة التنفيذية) الالتزام بالتاريخ المحدد وفق النصوص الدستورية، والقانونية بالنسبة لتقديم مشروع قانون الموازنة، وكذلك بالنسبة لتقديم مشروع قانون الحسابات الختامية، والقيام بمسؤوليتها في هذا الشأن تحت طائلة المساءلة السياسية والقانونية، في حالة عدم تقديمها أو تأخير تقديمها ضمن الميعاد القانوني المقرر لذلك، من أجل إعطاء الوقت الكافي لمجلس النواب لدراسة الموازنة ومناقشتها، وفحص الحسابات الختامية وتدقيقها، لوقف إهدار المال العام أو منع اختلاسه، إذ لم يعد مقبولاً أن يقر مجلس النواب قانون الموازنة العامة دون اطلاعه على نتيجة حقيقية لتنفيذ ما تم إجازته من خلال الحسابات الختامية.
- ٥- يجب أن يقترن التصديق على اعتمادات الموازنة الاثنى عشرية وبموافقة مجلس النواب، ذلك أن الاكتفاء بموافقة الحكومة عليها دون الرجوع إلى هذا المجلس يعني تهमيش لدوره التشريعي والرقابي، مما يؤدي إلى عدم اهتمام الحكومة بموافقة مجلس النواب على مشروع الموازنة مما يأتي بتداعيات خطيرة.