المقدمة

من المعروف أن الديمقراطية تعني أن يحكم الشعب نفسه بنفسه، وأن يكون الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات[١]، فالبلد يكون ديمقراطياً عندما يكون المحكومون هم الحكام، أو عندما يشترك أكبر عدد من المحكومين في ممارسة السلطة، وما يهمنا هنا هو النظام البرلماني الذي يعد الصورة الصحيحة والنموذج المعبر عن مبدأ الفصل بين السلطات، فأساس هذا النظام هو التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقف جميع السلطات بوصفها أصلاً عاماً في هذا النظام على قدم المساواة دون أن تتبع أو تسيطر أحداهما على الأخرى، بعكس النظام المجلسي الذي يتميز برجحان كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية، حيث جعل النظام المجلسي السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية ومندمجة فيها[٢]. وأما النظام الرئاسي فيتميز برجحان كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية من الناحية العملية، أما من الناحية النظرية فإنه فصل بين السلطتين فصلاً شبه تام[٣].

وتأسيساً على ذلك فإن القواعد الدستورية عادة في النظام البرلماني للسلطة التشريعية تقرر حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق باستعمالها رقابتها الفاعلة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، وفي مقابل هذه الحقوق التي يضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضاً وسائلها التي تستطيع بوساطتها أن تؤثر على عمل البرلمان، وعلى وجوده أحياناً ويتحقق بها إيجاد التوازن بين السلطتين.

---

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستورى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٨٦.

(٢) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص٢٩٢.

(٣) د.عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٧، ص٢٧٠.

obeikandi.com

وتتبنى الدساتير المختلفة في نصوصها مناهج رقابية متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تختلف كماً وكيفاً بحسب نوعية العلاقة القائمة بين السلطات في مجتمعها والظروف البيئية المحيطة بأسلوب الحكم وتسيير الوظائف السلطوية العامة فيها.

وتتمثل مظاهر رقابة السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية في الوسائل والإجراءات التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة، وأهم هذه الوسائل هو حق استجواب رئيس الحكومة أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويمثل الاستجواب أهم الوسائل التي يمارسها البرلمان في أداء مهمته الرقابية على أعمال الحكومة، إذ أنه يحمل في طياته معنى الإتهام والمحاسبة لأعمالها، وقد يؤدي إلى طرح الثقة عن الحكومة كلها أو عن أحد أعضائها عند ثبوت مخالفتها، وهو ما يعرف بالمسئولية الوزارية السياسية.

ومن المتفق عليه في الفقه الدستوري أن الاستجواب[٤] من أهم وأخطر الوسائل التي يمارس بها البرلمان مهمته الرقابية على أعمال الحكومة، ونظراً لكونه من أخطر الوسائل الرقابية للبرلمان فقد أحاطته اللوائح بمجموعة من الضمانات والشروط؛ وذلك حتى يكون الاستجواب وسيلة للرقابة البناءة وليس وسيلة للهدم.

وقد أخذت معظم الدساتير العربية بنظام الاستجواب البرلماني ونُص عليه في لوائح معظم البرلمانات العربية، فعلى سبيل المثال لا الحصر، نصت المادة (١٣٠) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم..)[٥].

---

(٤) الجدير بالذكر أن الاستجواب هو صناعة فرنسية، فقد بدأ تطبيقه في فرنسا بصدور دستور ١٧٩١م، ومنها انتقل إلى دول أخرى، راجع د. محمد أنس قاسم جعفر، القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص٦٧.

(٥) نصت المادة (١٢٥) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أنه (لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم).

كما نصت المادة (١٠٠) من الدستور الكويتي الحالي على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم).

وإذا عدنا إلى العراق نجد أن حق الاستجواب قد ظهر أول مرة في دستور عام ١٩٢٥ الذي أخذ بالنظام البرلماني، حيث نص هذا الدستور في المادة (٥٤) منه على هذا الحق بقولها (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستيضاحات وتجري المناقشة فيها وفي جوانبها على الوجه الذي يبين في النظام الداخلي...).

ويلاحظ على المادة (٥٤) من القانون الأساسي أن تسمية "الاستيضاح" أطلقت على الاستجواب وكان بعض الكتاب الدستوريين يفضل التسمية الأولى لشيوعها وكونها أكثر انطباقاً على طبيعة هذا الحق[٦].

وقد أغفلت الدساتير اللاحقة بعد هذا الدستور النص على هذا الحق لابتعادها عن النظام البرلماني، وجاء دستور ١٩٧٠ المؤقت لينص صراحة على استجواب الوزراء، ولكن الذي يوجه هذا الاستجواب هو رئيس مجلس قيادة الثورة[٧], ومع وجود المجلس الوطني وصدور القانون الخاص به.

إما الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥م، وعلى الرغم من أن هذا الدستور لا يزال حديث العهد، حتى أن البعض من الفقه يرى أنه يحمل الكثير من المفاهيم والأفكار غير

---

(٦) د. عبد الله إسماعيل البستاني، مساهمة في إعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، بغداد، ١٩٦٨، ص٢٢٢.

(٧) نصت المادة (٤٤) من الدستور أعلاه على أن (يتولى رئيس مجلس قيادة الثورة : مراجعة أعمال الوزارات والدوائر الأخرى في الدولة ودعوة الوزراء للتداول في شئون وزاراتهم واستجوابهم عند الاقتضاء واطلاع مجلس قيادة الثورة على ذلك.

obeikandi.com

المتجانسة والمتعارضة[٨] إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود نقاط أساسية تميز هذا الدستور عن غيره من الدساتير العراقية السابقة. فهذا الدستور هو الدستور الأول الذي وضع بطريقة يشترك فيها الشعب بصورة مباشرة عن طريق استفتاء شعبي مباشر، بعد أن كانت الدساتير الجمهورية السابقة المتعاقبة قد وضعت من قبل قادة الثورات والانقلابات، نجد أن هذا الدستور يختلف اختلافاً واضحاً عن باقي الدساتير العراقية بصرف النظر عن الآراء السياسية التي قيلت فيه[٩]، إذ أنه يعد الدستور الجمهوري الأول الذي يتمتع بصفة الدوام، فجميع الدساتير العراقية الصادرة بعد ١٤ تموز ١٩٥٨م كانت تتسم بسمة التأقيت لا الدوام، وإذا ما عدنا إلى ما في هذا الدستور من قوانين وتشريعات تخص الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة نجد أولاً أنه قد تناول السلطة التشريعية في الفصل الأول من الباب الثالث الخاص بالسلطات الاتحادية وأول إشارة فيه كانت موضوع اختصاص البرلمان السياسي[١٠]. فقد نصت المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور ٢٠٠٥ على حق بقولها (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس

---

(٨) د. عبد الحسين شعبان، حول الدستور العراقي (الدستور العراقي غير ممكن دستورياً) مقالة منشورة على الموقع الالكتروني www.mokarabat.com

(٩) فبعضهم يتحفظ على الدستور بفعل وجود الاحتلال ويعتبر الدستور مطعوناً به منذ البداية كونه جاء عقب انتخابات افتقرت للكثير من عناصر الشرعية : د.عبد الحسين شعبان، مقاله تحت عنوان، هل يحل الدستور الدائم مشكلة الحكم في العراق، المرجع السابق.

(١٠) وقد سارت على منوال المادة (١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تنص على (أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا. .).

(١١) لقد تناول قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية السلطة التشريعية في الباب الرابع منه تحت عنوان السلطة التشريعية الانتقالية وفي المواد من (٣٠-٣٤) وكانت المادة (٣٣/ز) هي التي منحت البرلمان العراقي أو ما يسمى بالجمعية الوطنية أهم اختصاص سياسي وهو الحق في مراقبة أعمال الهيئة التنفيذية في الدولة، حيث منحت هذه المادة حق البرلمان في استجواب المسئولين من أعضاء السلطة التنفيذية سواء أكان العضو في مجلس الرئاسة أم في مجلس الوزراء، وأباح هذا القانون للجمعية الوطنية توجيه الاستجواب إلى أعلى المستويات نزولاً عند المراتب الدنيا من الموظفين التنفيذيين، والحقيقة أن هذه الحالة التي أثارها هذا القانون تعد جديدة، إذ أن اغلب النظم البرلمانية أن لم نقل كلها قد بينت أن الاستجواب يوجه إلى الوزير المختص حصراً لما لهذه الوسيلة من اثر مهم في تقرير المسؤولية الوزارية فردية كانت أم جماعية.

مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه).

ومن أجل ذلك آثرت تناول الاستجواب نظراً لأهميته وخطورته بوصفه وسيلة رقابية يترتب عليها آثار قانونية مهمة.

أهمية الدراسة

إذا كانت وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية تتسم بتعددها وتدرجها على وفق النصوص الدستورية واللائحية، فإن الاستجواب بعدّه أحد هذه الوسائل، يعد من أخطرها مضموناً وأثراً، إذ انه يمثل مساءلة للحكومة ومحاسبتها على أخطاء ارتكبتها، فإذا ما ثبتت صحة هذه الأخطاء موضوع المساءلة فإن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تكون في الميزان، فأما أن يجري سحب الثقة من الحكومة أو أن يحل البرلمان.

ولعل النظام البرلماني في العراق قد تبنى هذه الوسيلة الرقابية إضافة إلى الوسائل الرقابية الأخرى، لكن يلاحظ أن على مدى ما يقارب السنوات الثماني الماضية يمكن القول أن الاستجواب يعد وسيلة رقابية شكلية، والدليل على ذلك أن التجربة البرلمانية العراقية منذ عام ٢٠٠٦, ولحد الآن لم تعرف أي ضحية، ما عدا ما حصل مع وزير التجارة السيد فلاح السوداني، لممارسة حق الاستجواب البرلماني؟ فرغم كثرة الاستجوابات التي شهدتها السنوات الأخيرة، إلا أن هذه الاستجوابات كانت على الدوام تنتهي بهدوء دون معرفة ما ترتب عليها من آثار، على العكس من جلبة تقديمها والأدلة التي يظهرون بها الفساد الإداري والمالي لهذا الوزير أو ذاك، والانتهاكات التي تؤشر ضدهم، وبمجرد انتهاء جلسة البرلمان، ودون الإشارة إلى ما توصل إليه المجتمعون ليعود بعدها كل شيء إلى وضعه السابق، وذلك مرده إلى مسألتين، الأولى جهل أعضاء البرلمان بما لهم من صلاحيات رقابية من جهة، والأخرى ضعف البرلمان العراقي كجهة تشريعية ورقابية سحبت يدها عن محاسبة الحكومة، مما أدى إلى إفراغ مبدأ سيادة القانون من محتواه، ولذلك يجب علينا البحث عن آليات فاعلة لإعمال مبدأ سيادة القانون بكافة الأدوات التي تضمن الرقابة الحقيقية على الحكومة.

ومن هذا المنطلق تنبع أهمية الدراسة في ماهية الاستجواب البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة.

منهج الدراسة

اعتمد الباحث في دراسة هذه لموضوع المنهج التحليلي المقارن، وقد ترتب على استعمال هذا المنهج تحليل النصوص الدستورية والقانونية للدول العربية المعنية بالدراسة، وهى العراق ومصر والكويت، ثم مقارنة هذه النصوص استرشاداً بآراء الفقهاء وشراح القانون الدستوري لتوضيح الفروق والاختلافات والتمايز فيما بينها للوقوف على مواطن القصور فيها، وصولاً إلى الآراء الفقهية التي تعد مفيدة ومتماشية مع الواقع الحالي، لكي يؤخذ بها في صياغة النصوص الدستورية أو اللوائح الداخلية للمجالس النيابية.

هيكلية الدراسة :

يقتضى البحث في الاستجواب البرلماني، كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة، في النظام الدستوري العراقي، بيان مفهوم الاستجواب، وأيضاً بيان إجراءات هذه الوسيلة والآثار المترتبة عليها، وعليه سوف نتناول بالبحث دراسة هذا الموضوع وفقاً الهيكلية الآتية :

المبحث التمهيدي: فكرة الاستجواب

الفصل الأول: النظام القانوني للاستجواب

الفصل الثاني: عوارض الاستجواب وآثاره

خاتمة البحث

obeikandi.com