

انواع وخصائص واحكام التحقيق البرلماني في النظام العراقي

عبد السعيد شجاعى عضويات علمي دانشگاه بيام نور تهران، ايران

م.م. علي عبد الله رهياف

طالب دكتوراه في جامعة قم الحكومية / قم

Types, characteristics, and rules of parliamentary investigation in the Iraqi system

M.M. Ali Abdullah Raheef

Dr.saeedshojaei62@pnu.ac.ir

ali7334800@gmail.com

مستخلص البحث:

استقر العمل في مختلف الانظمة السياسية على امتلاك البرلمان وسائل عدة لمراقبة اعمال الحكومة والوقوف على مدى صحتها واتفاقها مع الصالح العام ، فظهر السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني بوصفها ابرز الوسائل التي يملكها البرلمان لمراقبة اعمال الحكومة ، وقد تميز التحقيق البرلماني عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية بخصائص وسمات تجعله من ابرزها نظرا لما تملكه لجان التحقيق من صلاحيات تمكنها من الوصول الى الحقيقة ، فهذه اللجان قادرة على استدعاء الشهود وطلب الوثائق والمستندات المتعلقة بنطاق عملها فضلا عن امكانية القيام بالزيارات الميدانية والاستعانة بالخبراء ، كما اضاف اجراء التحقيق من قبل لجنة مؤلفة من عدة اشخاص ميزة اضافية تتمثل في ابتعاد عمل اللجنة عن الاعتبارات الحزبية بسبب تكوينها من اعضاء ينتمون الى مختلف الاحزاب الممثلة في البرلمان وبالتالي تكون النتائج والتوصيات التي تخرج بها اقرب الى الموضوعية من غيرها من وسائل الرقابة البرلمانية . الكلمات المفتاحية : التحقيق البرلماني ، انواع التحقيق البرلماني ، خصائص التحقيق البرلماني

abstract

In various political systems, it has become established that parliaments possess several means to oversee government actions and assess their validity and alignment with the public interest. Parliamentary questioning, interpellation, and investigation have emerged as the most prominent tools available to parliament for this purpose. Parliamentary investigations, in particular, stand out from other forms of parliamentary oversight due to the extensive powers granted to investigative committees, enabling them to uncover the truth. These committees can summon witnesses, request documents and records relevant to their work, conduct field visits, and consult experts. Furthermore, conducting investigations by committees composed of diverse members offers an additional advantage: it minimizes partisan bias, as the committees are comprised of members from various parties represented in parliament. Consequently, the resulting findings and recommendations tend to be more objective than those produced by other parliamentary oversight mechanisms. Keywords: Parliamentary investigation, types of parliamentary investigation, characteristics of parliamentary investigation

المقدمة :

عرفت معظم النظم السياسية المعاصرة تدخلا لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي لدرجة مكنته من فرض سيطرته على زمام العملية التشريعية على الصعيدين الداخلي والدولي ويعتبر منصب رئيس الجمهورية المنصب الرئيسي في الهرم المؤسساتي في العراق ولهذا السبب منح الدستور اختصاصات واسعة في جميع الميادين حتى امتدت الى المجال التشريعي وأصبح مشرعا الى جانب البرلمان وتتمثل هيمنة رئيس الجمهورية من

خلال استقلاليته عن البرلمان لعدم مسؤوليته السياسية والجزائية ولهذا يتمتع بالمصادقة على المعاهدات الدولية وتمتعه ايضا بالسلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي وتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة كما يملك سلطة الرجوع الى الشعب في القضايا ذات اهمية وطنية او في التعديل الدستوري ان رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة تكون من خلال طرق الرقابة القانونية المنصوص عليها بموجب أحكام الدستور فالبرلمان بالإضافة لوظيفته التشريعية التي يمارسها باستقلالية من خلال صياغة القوانين او وظيفته التمثيلية كونه يمثل ارادة الشعب الذي انتخبه وكذلك هناك وظيفة أخرى تعتبر اساسية وهي الرقابة على أعمال الحكومة فلا يكفي دور البرلمان في سن التشريع او منح الثقة للبرنامج السياسي للحكومة انما لا بد من وجود وسائل فعالة لضمان فعالية تطبيق النصوص القانونية التشريعية والتزام الحكومة في تنفيذ برنامجها الموافق عليه من البرلمان وبالتالي رقابة البرلمان تكون مسبقة من خلال الإشراف على سياسات معينة او ان تكون لاحقة أي بعد منح الثقة وكذلك الحال فيما يتعلق في رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فهي لا تقل أهمية ايضا عن رقابة السلطة التشريعية .وتعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الانظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة لذلك انها تعد الاطار العام للتعبير عن الارادة الشعبية ويعود اكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة الى تطورات تاريخية مكنتها من ان تصبح المشرع باسم الشعب وبالرغم من هذا الاختصاص الاصيل المنوط اليها الا انه ولأسباب متعددة تضائل الدور التشريعي للبرلمان فاسحا المجال لتدخل السلطة التنفيذية في التشريع حيث أصبح ما يعرف بالتشريع الحكومي او التشريع الرئاسي كالاوامر الرئاسية مثلا حيث أصبح هذا الاخير التشريع الحكومي يغلب على التشريعات الصادرة

مشكلة البحث :

تكمّن مشكلة البحث في اعتبار الوظيفة التشريعية في مختلف الانظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة لذلك انها تعد الاطار العام للتعبير عن الارادة الشعبية ويعود اكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة الى تطورات تاريخية مكنتها من ان تصبح المشرع باسم الشعب وبالرغم من هذا الاختصاص الاصيل المنوط اليها الا انه ولأسباب متعددة تضائل الدور التشريعي للبرلمان فاسحا المجال لتدخل السلطة التنفيذية في التشريع حيث أصبح ما يعرف بالتشريع الحكومي او التشريع الرئاسي كالاوامر الرئاسية مثلا حيث أصبح هذا الاخير التشريع الحكومي يغلب على التشريعات الصادرة

اهمية البحث :

تكمّن أهمية الدراسة من ان التحقيق البرلماني هو من افضل وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة بل اكثرها فاعلية لكونه وسيلة عملية للغاية وعليه يستطيع البرلمان عن طريق لجان التحقيق ان يفرض رقابة صارمة على الحكومة لا سيما اذا لم تؤد الوسائل الاخرى ومنها الاسئلة البرلمانية وطرح موضوع عام للمناقشة الى اقتناع اعضاء البرلمان بما وصل اليهم من معلومات من اجابات الوزير او كانت البيانات الواردة محل شك كبير ولم تحز ثقة المجلس .

اهداف البحث :

يسعى البحث الحالي الى الوصول الى الأهداف التالية وهي :

- ١- التعرف على مفهوم التحقيق البرلماني .
- ٢- التعرف على انواع وخصائص التحقيق البرلماني .
- ٣- تبيان احكام التحقيق البرلماني .

منهجية البحث

تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي بطريقته العلمية القائمة على الاستقراء .

المبحث الأول المفاهيم العامة للبحث

المطلب الاول : مفهوم التحقيق البرلماني

يعتبر التحقيق البرلماني من افضل وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة بل اكثرها فاعلية لكونه وسيلة عملية للغاية وعليه يستطيع البرلمان عن طريق لجان التحقيق ان يفرض رقابة صارمة على الحكومة واستنادا الى ذلك تم تقسيمنا لهذا المطلب الى فرعين حيث جاء في الفرع الاول تعريف التحقيق البرلماني في اللغة وتطرقنا في الفرع الثاني الى تعريف التحقيق البرلماني في الاصطلاح

الفرع الاول : تعريف الحقوق السياسية في اللغة

اولا : الحقوق في اللغة :

حق: الحق: نقيض الباطل، وجمعه حقوق وحقق، وليس له بناء أدنى عدد. وفي حديث التلبيّة: لَبَّيْكَ حَقًّا حَقًّا أَي غَيْرَ بَاطِلٍ، وَهُوَ مُصَدَّرٌ مُؤَكَّدٌ لِعَبْرِهِ أَي أَنَّهُ أَكَّدَ بِهِ مَعْنَى أَلَزَمَ طَاعَتَكَ الَّذِي دَلَّ عَلَيْهِ لَبَّيْكَ . (ابن منظور ، ١٩٩٣ ، ص ٤٩)

ثانيا : البرلمان في اللغة :

بَرْلَمَان مفرد والجمع بَرْلَمَانات: وهي هيئة تشريعية عليا في الحكم الديمقراطي تتكون من عدد من النواب المُتمثلين عن الشعب ويُعرف كذلك باسم مجلس النواب، ومجلس الأمة، ومجلس الشعب، والمجلس الوطني عضو في البرلمان الافتتاح الرسمي للبرلمان وبرلماني اسم منسوب إلى برلمان اي دورة او لجنة برلمانية رفَع الحصانة البرلمانية وخبير بالأمور البرلمانية برلماني محنك وعضو في البرلمان (عمر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٧) .

الفرع الثاني : تعريف الحقوق السياسية في الاصطلاح

ان التحقيق البرلماني هو شكل من اشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة او السلطة التنفيذية وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من اعضاء ينتخبهم المجلس هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة او قضية ذات مصلحة عامة ويحق لهم الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول امامهم والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع (الكيالي ، ١٩٧٤ ، ص ١٤٦) كما عرف التحقيق البرلماني على انه عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في اجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من اعضاء البرلمان للكشف عن مخالفة او مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة كتحريك المسؤولية السياسية او اصلاح ضرر معين او تلافي اخطار معينة وتعرض اعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير (سلام ، ١٩٨٣ ، ص ١٢٠) ويقال كذلك عن التحقيق البرلماني بانه حق المجالس التشريعية في اجراء التحقيق من اهم الوسائل التي تزودها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية حيث تستطيع بهذه الوسيلة التي تفرض رقابة فعالة على اعمالها لا سيما اذا ما تشككت بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة بمناسبة سؤال مقدم اليها او ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين (علي ، ٢٠١٣ ، ص ٥٦) .

المطلب الثاني : انواع وخصائص التحقيق البرلماني

يتميز التحقيق البرلماني بسمات تجعله من انجع وسائل الرقابة البرلمانية في الوصول الى الحقيقة وتتركز اغلب هذه السمات في كون التحقيق يتم عن طريق لجنة خاصة تملك صلاحيات تمكنها من الاطلاع على الوثائق والمستندات المتعلقة بموضوع التحقيق

الفرع الاول : انواع التحقيق البرلماني

ان التحقيق البرلماني هو وسيلة من وسائل رقابة البرلمان لاعمال الحكومة ومن ثم فانه لا يمكن ان يتم الا من قبل البرلمان وبذلك نستبعد المعيار الشكلي في تحديد او تقسيم التحقيق البرلماني وبالرجوع الى المعيار الموضوعي يمكن تقسيم التحقيق البرلماني الى ثلاثة أقسام رئيسية هي : (عيال ، ٢٠١٨ ، ص ٢٦)

اولا : التحقيق الانتخابي :

هو التحقيق الذي يقوم به البرلمان للتحقق من صحة الادعاءات المثارة بشأن صحة عضوية عضو او اكثر من أعضائه ، فقد تثار بعد الانتخابات بعض الطعون او تدور شكوك حول صحة إجراءات ترشيح او انتخاب بعض الأعضاء وقد اعطت الكثير من الدساتير للبرلمان وحده صلاحية البت في هذه الطعون وللфصل في هذه المسألة فان البرلمان يقوم باجراء تحقيق لمعرفة مدى توافر شروط العضوية في العضو ونزاهة اجراءات الانتخاب . (شنتاوي ، ٢٠٠٤ ، ص ١٩٢) وقد ثار نقاش فقهي حول حق البرلمان في الفصل في الطعون الانتخابية حيث انقسم الفقه الى فريقين ، فريق يؤيد حق البرلمان في البت بالنزاعات المتعلقة بالانتخابات النيابية على اساس ان ذلك هو التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات ، هذا المبدأ الذي يعطي البرلمان استقلالاً عضوياً وموضوعياً عن غيره من السلطات ومن ثم حق له وحده ادارة شؤونه فضلاً عن ان هذه الاعمال هي اعمال برلمانية تتمتع بالحصانة وعدم خضوعها لرقابة القضاء زيادة على ان البرلمان يمثل سيادة الامة ومن ثم وجب علوه وسيادته على باقي السلطات . (السنوسي ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٤) في حين ذهب الفريق الثاني بحق الى عدم احقية البرلمان في النظر بالطعون الانتخابية ذلك ان هذا الموضوع هو فصل في خصومة وبالتالي فان الفصل فيها يعود الى القضاء استنادا الى المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات فضلاً عن افتقار اغلب أعضاء البرلمان للخبرة القانونية والفنية المطلوبة للفصل في هذا الموضوع مما يجعل القرار الصادر مبني على أسس سياسية وحزبية وليس على اساس من الواقع والقانون لذا نجد ان الاتجاه الثاني هو الغالب في اكثر الدساتير الحديثة فتم اعطاء هذا الحق لهيئات قضائية تتولى النظر فيه واصدار الحكم الفاصل ، وقد اخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بجل وسط بان جعل البت في صحة عضوية مجلس النواب من صلاحية

المجلس على ان يتم اصدار القرار بأغلبية ثلثي الأعضاء في الفقرة أولا من المادة ٥٢ من الدستور وإجازت الفقرة ثانيا من نفس المادة الطعن بقرار المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدور القرار . (الجبوري ، ٢٠١٧ ، ص٦٦) (الدستور العراقي ، ٢٠٠٥ ، المادة ٥٢)

ثانيا : التحقيق التشريعي :

البرلمان هو السلطة المختصة بسن القوانين في الدولة وفي سبيل تمكنه من اداء وظيفته على احسن وجه كان لابد من توافر الوسائل الكافية التي تسهل عمله هذا ، ومن ابرز هذه الوسائل حقه في اجراء تحقيق في موضوع مشروع القانون المعروض امامه وبما يضمن تطابق هذا المشروع مع الحاجة الفعلية والواقع المراد تنظيمه .. فدراسة نصوص المشروع المقدم وتدقيقها من الناحية القانونية واللغوية قد لا تكون كافية للوصول الى احسن الاحكام القانونية واكثرها انسجاما" مع الواقع ، بل قد يتطلب الامر اجراء تحقيق يقوم به في الغالب احدى اللجان الدائمة والمختصة في البرلمان لمعرفة المشكلة والواقع ووضع احسن القواعد لمعالجتها . (سلام ، ص١٢١) فهذا التحقيق يقوم به البرلمان عند ممارسة عمله في تشريع القوانين ويتم من خلال اللجان البرلمانية المختصة وتسمى هذه اللجان في الكونغرس الامريكي باللجان الدائمة وتختص كل لجنة بمجال محدد يقابل نشاط حكومي معين وتملك هذه اللجان سلطات واسعة في تقصي الحقائق وتقوم بدور مهم في عملية التشريع حيث تقوم بفحص وايداء الرأي بجميع مشاريع القوانين المقدمة الى الكونغرس اما في البرلمان الانكليزي تقوم اللجان الدائمة بمهمة التحقيق البرلماني في مجال التشريع وتعتبر هذه اللجان ذات اختصاص عام وغير محدد فهي تقوم بدراسة أي مشروع قانون يحال اليها من قبل رئيس المجلس التابعة له وتتولى اللجان النوعية في مجلس الشعب المصري مسؤولية دراسة مشاريع القوانين واجراء التحقيق بشأنها اذا اقتضى الامر . (حسيو ، ١٩٩٤ ، ص١٤٥) اما في العراق فتقوم اللجان الدائمة باجراء التحقيق ودراسة كل مشاريع القوانين المتعلقة باختصاصها وايداء الرأي بشأنها ويمكن لها الاستعانة باللجنة القانونية لغرض صياغة مشروعات القوانين ، وترفع تقريرها الى هيئة رئاسة مجلس النواب لغرض اتخاذ اللازم وعرضه على المجلس للمناقشة والتصويت والتحقيق التشريعي يمكن ان يشمل جميع المواضيع التي تكون محلا" لمشروع قانون معروض على البرلمان وهو سابق لقرار مشروع القانون من قبل البرلمان . (النظام الداخلي لمجلس النواب ، ٢٠٠٦ ، المادة ٨٥)

ثالثا : التحقيق السياسي :

هو مراجعة لسياسة الحكومة في المجالات كافة ويقوم به البرلمان لمعرفة مدى التزام الحكومة بالقوانين وسير العمل في مؤسسات الدولة فهذا النوع من التحقيق يهدف الى كشف اوجه القصور والخلل الذي يعتري عمل الحكومة سواء كان هذا القصور او الخلل ماليا او اداريا او سياسيا وبذلك فإننا لا ننقق مع الرأي القائل بأن هذا النوع من التحقيق يقتصر على الكشف عن المخالفات السياسية فلجان تقصي الحقائق او التحقيق التي يشكلها البرلمان للتحقيق في اوضاع المرافق والمؤسسات العامة لا تبحث في المخالفات السياسية فقط بل انها تبحث كذلك في المخالفات المالية والادارية واوضاع هذه المؤسسات والمرافق العامة بصورة عامة وتدوين ما يتبين لها من مخالفات او قصور في عمل الجهات محل التحقيق في تقريرها الذي يقدم للبرلمان لغرض اتخاذ القرارات المناسبة لمعالجة الحالة . (شنطاوي ، ٢٠٠٤ ، ص١٩٤) وان التحقيق السياسي انما اخذ وصف السياسي ليس بسبب اقتصره على الكشف عن المخالفات السياسية فقط، وانما اخذ هذه الصفة بسبب طبيعة العلاقة الناشئة بين البرلمان وبين الحكومة اثناء ممارسة هذا التحقيق ، فالبرلمان عند قيامه بمراقبة وتدقيق اعمال الحكومة انما يقوم بذلك بوصفه سلطة سياسية تراقب عمل سلطة سياسية اخرى ، وهذا الحق مستمد من مبدأ الفصل بين السلطات الذي جعل كل سلطة مستقلة عن الاخرى مع امتلاكها بعض الاختصاصات تجاه غيرها من السلطات في الدولة .. وحق مراقبة اعمال السلطة التنفيذية ضمن الاختصاصات الممنوحة للسلطة التشريعية للكشف عن المخالفات الموجودة سواء كانت سياسية او مالية او ادارية او قانونية . (حوري ، ٢٠٠٨ ، ص٢٠٩)

الفرع الثاني : خصائص التحقيق البرلماني

للتحقيق البرلماني خصائص تميزه عن غيره من التحقيقات التي تتم في الدولة كما تميزه عن باقي الاجراءات التي يتبعها البرلمان للحصول على المعلومات و مراقبة اعمال الحكومة ، ويمكن اجمال خصائص التحقيق البرلماني في الامور الاتية : (عمران ، ٢٠٠٧ ، ص٢٥٣)

١- انه عمل برلماني فالتحقيق البرلماني يتم من قبل البرلمان وبذلك يختلف عن غيره من التحقيقات التي تتم من قبل باقي السلطات في الدولة فالتحقيق الإداري هو الإجراء الذي تقوم به الإدارة للكشف عن المخالفات والتجاوزات المالية والإدارية داخل احدى الهيئات الإدارية التابعة لها ومعاينة المخالف ويتم هذا الإجراء من خلال لجنة تحقيق ذات صلاحيات محددة وهذا يعني ان التحقيق الإداري هو إجراء داخلي يتم داخل الإدارة بعكس التحقيق البرلماني الذي يتم من قبل سلطة سياسية على سلطة سياسية اخرى ، فهو يتم من قبل البرلمان لمراقبة عمل الهيئات والمؤسسات العامة

التابعة للحكومة ، وهذا وقد جرى الواقع واتفق الفقه القانوني على ان اجراء تحقيق اداري في موضوع معين لا يمنع من اجراء تحقيق برلماني بخصوصه . (عمار ، ٢٠٠٦ ، ص ١٠٩)

٢- ان التحقيق البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة وبذلك يتميز التحقيق البرلماني بمعناه السياسي عن باقي التحقيقات التي يقوم بها البرلمان ونقصد بها التحقيق الانتخابي والتحقيق التشريعي . (غنايم ، ١٩٩٨ ، ص ٢٨٦)

٣- يتم التحقيق البرلماني من خلال لجنة برلمانية وهذه اللجنة قد تكون لجنة مشكلة للتحقيق في موضوع معين وقد يعهد بالتحقيق الى احدى اللجان النوعية او الدائمة في البرلمان ، فنظرا لكثرة أعضاء البرلمان ولكون التحقيق البرلماني يستغرق وقتا طويلا " كونه يعتمد على سماع الشهود وفحص المستندات والوثائق والادلة واجراء الكشف والمعاينة لذا تم اللجوء الى اسلوب اللجنة لتقوم باجراء التحقيق والوصول الى الحقيقة ورفع تقرير بذلك الى البرلمان ، وبهذه السمة إجرائه من خلال لجنة برلمانية يتميز التحقيق البرلماني عن غيره من وسائل الرقابة كالمسؤول الذي يكون علاقة شخصية بين السائل والمسؤول ولا يجوز لغير السائل الدخول فيها ، والاستجواب البرلماني الذي يسمح لأعضاء البرلمان كافة المشاركة فيه . (البحري ، ٢٠٠٦ ، ص ١٧٣)

المبحث الثاني التحقيق البرلماني في العراق في العهدين الملكي والجمهوري

ان الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ لم يتطرق الى موضوع التحقيق البرلماني الا ان نظامي مجلسي الامة والصادرين سنة ١٩٢٥ قد أشارا الى حق مجلس النواب ومجلس الاعيان في تشكيل لجان تحقيق برلمانية ، ثم حدثت تغييرات دستورية نجحت في انتهاء نظام الحكم الملكي الذي كان موجودا في العراق واقامت النظام الجمهوري فيه الذي شهد صدور العديد من الوثائق الدستورية كان من اهمها دستور عام ١٩٧٠ الذي بقي نافذاً لمدة تزيد على ثلاثين عاماً وجد خلالها اول برلمان عراقي خلال مدة الحكم الجمهوري واستنادا الى ذلك تم تقسيما لهذا المبحث الى مطلبين حيث جاء في المطلب الاول التحقيق البرلماني في العراق في العهد الملكي وتطرقنا في المطلب الثاني الى التحقيق البرلماني في العراق في العهد الجمهوري

المطلب الاول : التحقيق البرلماني في العراق في العهد الملكي

الفرع الاول : الجهات التي لها الحق في طلب اجراء التحقيق وتشكيل للجان

نصت المادة (١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب على ((للمجلس عند الاقتضاء ان يأمر بالتحقيق النيابي ويعين للقيام به لجنة لا يقل عددها عن خمسة ولا يزيد عن خمسة عشر اذا تحقق وقوع حوادث سياسية هامة او اعمال ادارية تعرض حالة البلاد الاقتصادية والسياسية الى خطر او تخل بسلامة الانتخابات او بحرية الافراد)) ولم يوضح النظام الداخلي الجهات التي لها حق طلب اجراء تحقيق نيابي او كيفية تشكيل لجنة التحقيق (النظام الداخلي لمجلس النواب ، ١٩٢٥ ، المادة ١٢٣) الا ان المادة (١٢٥) من النظام قد اعطت لكل نائب الحق في طلب اتهام نائب اخر او وزير على ان يعززه بتقرير اضافي يوجهه لرئيس المجلس يوضح فيه الاسباب التي دعت الى توجيه الاتهام ، ويجب على رئيس المجلس عرض الطلب على المجلس ، فاذا قرر المجلس قبول الطلب بالاغلبية المطلقة يتم تكليف لجنة خاصة لا يقل عدد اعضائها عن خمسة ولا يزيد عن خمسة عشر تكلف بمهمة اجراء التحقيقات وجمع الادلة ومن ثم ترفع تقريرها للمجلس لاصدار القرار المناسب ومن هذا النص نرى ان الجهات التي لها الحق في طلب اجراء تحقيق برلماني يمكن ان تكون احد النواب بموجب طلب يقدمه الى رئيس المجلس ومن ثم يعرض الطلب على المجلس الذي يتخذ القرار اما بقبول الطلب اذا توافرت ادلة ومعلومات تؤيد صحة الطلب او يرفضه وما يعزز وجهة نظرنا هذه نص المادة (١٩) من النظام الداخلي التي اعطت الحق لكل نائب طلب تشكيل لجنة خاصة ((وان كانت هذه المادة قد حددت الهدف من الطلب باحالة اللوائح الى لجنة غير التي تختص بها)) فانها تبين آلية عمل المجلس بهذه الخصوص . (النظام الداخلي لمجلس النواب ، ١٩٢٥ ، المادة ١٩ و ١٢٥) اما النظام الداخلي لمجلس الاعيان فقد تطرق في المادة (١٤) منه الى حق المجلس في تشكيل لجان خاصة سنوية او مؤقتة عند الاقتضاء من بين الأعضاء في بداية كل اجتماع عادي لاجل النظر في قضية او لائحة اذا احس حاجة لذلك، دون ان يذكر حق المجلس في تشكيل لجان التحقيق ، ونرى ان هذا الموقف ناجم عن عدم مسؤولية الوزارة امام مجلس الاعيان . (النظام الداخلي لمجلس الاعيان ، ١٩٢٥ ، المادة ١٤)

الفرع الثاني : نطاق التحقيق البرلماني

لا بد من الاشارة الى ان الملك مصون وغير مسؤول استنادا" المادة (٢٥) من الدستور لذا لا يمكن ان يشمل التحقيق البرلماني الاعمال والتصرفات التي تقوم بها الذات الملكية .. وتدار شؤون الدولة من قبل مجلس الوزراء بحسب المادة (٦٥) من الدستور لذا قررت المادة (٦٦) مسؤولية وزراء الدولة الفردية والجماعية عن اداء الوزارات امام مجلس النواب . (القانون الاساسي العراقي ، ١٩٢٥ ، المادة ٦٥ و ٦٦) اما النظام الداخلي لمجلس النواب فقد نص في المادة (١٢٣) على ((للمجلس عند الاقتضاء ان يأمر بالتحقيق النيابي ويعين للقيام به لجنة ... اذا تحقق وقوع حوادث سياسية

هامة او اعمال ادارية تعرض حالة البلاد الاقتصادية والسياسية الى خطر او تخل بسلامة الانتخابات او بحرية الافراد ((وبالإطلاع على هذا النص نجد ان السلطة القضائية تخرج من نطاق التحقيق الذي يقوم به مجلس النواب لعدم امكانية قيام هذه السلطة باعمال سياسية او ادارية تعرض حالة البلاد الى الخطر او تخل بسلامة الانتخابات او بحرية الافراد ؛ فضلا" عن ان القواعد العامة تخرج السلطة القضائية من الرقابة البرلمانية خصوصا" اذا كان موضوع التحقيق يتعلق بالاعمال التي يقوم بها القضاء . (النظام الداخلي لمجلس النواب ، ١٩٢٥ ، المادة ١٢٣) ويقتصر التحقيق البرلماني على اعمال الحكومة شرط ان تكون هذه الاعمال داخلية ضمن الاختصاص الرقابي للمجلس ويترك لمجلس النواب تقدير اهمية الاعمال ومدى الحاجة الى تشكيل لجنة للتحقيق فيها ، ويمكن ان تكون هذه الاعمال اعمالا" سياسية او ادارية تعرض حالة البلاد الاقتصادية او السياسية الى خطر او تخل بسلامة الانتخابات او بحرية الافراد ؛ ويبدو لنا قصور هذا النص في انه ربط التحقيق بكون الاعمال الادارية يعرض حالة البلاد الاقتصادية او السياسية الى خطر الامر الذي يخرج من نطاق التحقيق الكثير من المخالفات الادارية كتجاوز حدود السلطة او الانحراف بها دون ان تهدد هذه المخالفات حالة البلاد الاقتصادية او السياسية ، غير ان مجلس النواب لم يلتزم بهذا القيد او الشرط حيث نجده قد شكل لجان التحقيق في امور لا تشكل تهديدا" لحالة البلاد الاقتصادية او السياسية . (جميل ، ١٩٨٦ ، ص ٢٩) فنجد ان مجلس النواب قد شكل لجنة في سنة ١٩٤٠ للتحقيق في مخالفات وقعت من وزارة الدفاع في بعض المبيعات التي تمت في سنتي ١٩٣٦ - ١٩٣٧ ودون اتباع الاجراءات المنصوص في قانون المبيعات .. كما شكل لجنة في عام ١٩٤٩ في امر فلسطين لاطهار الجهود المبذولة من قبل الحكومة العراقية لمنع حدوث نكسة ١٩٤٨ (جميل ، ١٩٨٦ ، ص ٢٩) ويمكن ان يشمل التحقيق أعضاء السلطة التشريعية المتهمين بجرائم سياسية او بجرائم تتعلق بوظائفهم العامة وقد يشمل التحقيق كذلك أعضاء السلطة القضائية من حكام محكمة التمييز وذلك بمناسبة محاكمتهم عن الجرائم الناشئة من وظائفهم وبحسب المادة (٨١) من الدستور ، حيث يتم تشكيل لجنة خاصة تتولى التحقيق وجمع الادلة بخصوص الاتهام الموجه اليهم ومن ثم يتم عرض التقرير على مجلس النواب لغرض اتخاذ القرار المناسب كما نصت على ذلك المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب. (النظام الداخلي لمجلس النواب ، ١٩٢٥ ، المادة ١٢٥) (القانون الاساسي العراقي ، ١٩٢٥ ، المادة ٨١)

المطلب الثاني : التحقيق البرلماني في العراق في العهد الجمهوري

الفرع الاول : الجهات التي لها الحق في طلب اجراء التحقيق وتشكيل اللجان

ان قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ قد نص في المادة (٨٤) على حق المجلس في تشكيل لجان تحقيق ، كما نظم النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة ١٩٩٩ الاحكام والقواعد التي تحكم لجان التحقيق في المواد (٥٧ - ٥٩) وبنفس الصيغة التي كان منصوصا" عليها في النظام الداخلي للمجلس الوطني، فيتم تشكيل هذه اللجان بقرار من المجلس واقتراح من هيئة الرئاسة اذا كان المجلس في دور الانعقاد او بقرار من هيئة الرئاسة خارج دورات انعقاد المجلس ، كما تضمن القانون الجديد نفس احكام القرار (١١٥) لسنة ١٩٨٨ بخصوص اجراء التفيتش مع اجراء تعديل على المادة الاولى من القرار والتي اصبحت الفقرة (اولا) من المادة (٥٩) من القانون والتي نصت ((لرئيس الجمهورية ان يطلب من المجلس الوطني ولجانه المختصة القيام واستمر العمل باحكام الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ وقانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ لحين سقوط الحكومة العراقية في ٩/٤/٢٠٠٣ على يد القوات الامريكية وصدر بعدها قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي نص في المادة (٣٣ / ز) منه على حق الجمعية الوطنية في اجراء تحقيقات برلمانية كاحد وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ((بمن فيهم اعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنهم رئيس الوزراء والوزراء واي مسؤول اخر اقل مرتبة في السلطة التنفيذية ..)) . (قانون ادارة الدولة ، ٢٠٠٣ ، المادة ٣٣) اما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ فقد حدد الجهات التي لها طلب تشكيل لجان التحقيق في المادة (٨٣) منه التي نصت ((يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة اغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء" على اقتراح من هيئة الرئاسة او من خمسين عضوا" من الاعضاء)) ولنا على هذا النص نفس الملاحظات على المادة (٨٥) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية ، مع الاشارة الى ان قرارات هيئة رئاسة مجلس النواب تتم بالتوافق وليس بالاجماع وحسب احكام المادة (٩) من النظام الداخلي ولم يتطرق النظام الداخلي لكيفية اختيار اعضاء لجنة التحقيق ولا لعدد اعضائها مما يتطلب الرجوع الى الاحكام العامة بخصوص تشكيل اللجان في مجلس النواب (النظام الداخلي لمجلس النواب ، ٢٠٠٦ ، المادة ٩ و ٨٣) وبالرجوع الى هذه الاحكام التي نظمها المواد (٧٢ - ٧٥) نجد ان لكل عضو حق ترشيح نفسه لعضوية اللجنة ويتم اختيار اعضاء اللجنة بتوافق الكتل البرلمانية ثم تعرض في قائمة واحدة للتصويت عليها من قبل المجلس وحددت المادة (٧٣) عدد اعضاء اللجنة بما لا يقل عن سبعة ولا يزيد على خمسة عشر عضوا" ووجب المادة (٧٤) على اللجنة انتخاب رئيس لها ونائبا" للرئيس ومقررا" باغلبية عدد الاعضاء خلال مدة ثلاثة ايام من تاريخ تشكيلها ، وحسنا فعل المشرع العراقي عندما جعل اختيار الاعضاء يتم بالاتفاق بين ممثلي

الكتل البرلمانية لمراعاة ثقل هذه الكتل داخل مجلس النواب وعدم غمط استحقاقها الانتخابي ، غير اننا نرى ضرورة ربط اختيار اعضاء لجنة التحقيق بكونهم من اصحاب الاختصاص او الخبرة في موضوع التحقيق مع وجوب هذا الامر فيما يخص رئيس اللجنة والسماح للمستقلين بالترشيح لعضوية لجان التحقيق وتطوير آلية اختيار اعضاء لجان التحقيق من خلال اضافة لجنة جديدة الى لجان المجلس تسمى (لجنة الاختيار) تكون مهمتها استلام طلبات الترشح الى عضوية اللجان سواء كانت الطلبات مقدمة من الكتل البرلمانية او من اعضاء المجلس واجراء المفاضلة بين المتقدمين ورفع التوصية الى المجلس لغرض اختيار اعضاء اللجنة والغاية من استحداث مثل هذه اللجنة هو حث الكتل البرلمانية على ترشيح اكفأ الاعضاء لعضوية اللجنة وعدم اعتماد المعيار الحزبي فقط(النظام الداخلي لمجلس النواب ، ٢٠٠٦ ، المادة ٧٢-٧٥)

الفرع الثاني : نطاق التحقيق البرلماني

قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية فقد قصر اعمال الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية وشمل بنطاق هذه الرقابة رئيس الدولة ونائبيه الذين يشكلون مجلس الرئاسة وحسب المادة (٣٣) الفقرة (ز) من القانون التي نصت على ((يتضمن عمل الرقابة الذي تقوم به الجمعية الوطنية ولجانها حق استجواب المسؤولين التنفيذيين بمن فيهم اعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنهم رئيس الوزراء واي مسؤول اخر اقل مرتبة في السلطة التنفيذية ...)) وبذلك فقدت اعمال رئيس الجمهورية الحصانة تجاه الرقابة البرلمانية بينما تمتعت السلطة القضائية بحصانة تجاه السلطة التشريعية فلا يجوز للاخيرة اجراء تحقيق يتعلق بالسلطة القضائية سواء كان هذا التحقيق يتعلق بقضية معروضة امام القضاء او بتنظيم عمل السلطة القضائية ، لان الاشراف على القضاء قد تم تفويضه الى المجلس الاعلى للقضاء بحسب المادة (٤٥) من قانون ادارة الدولة . (قانون ادارة الدولة ، ٢٠٠٣ ، المادة ٣٣ و٤٥) اما النظام الداخلي للجمعية الوطنية فلم يختلف عما سبقه من الانظمة الداخلية للمجالس النيابية العراقية في استخدام كلمات والفاظ لا يمكن معها بيان نطاق التحقيق البرلماني، فنصت المادة (٨٦) منه على ((تتمتع اللجنة بصلاحيات تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ... دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء)) (النظام الداخلي للجمعية الوطنية ، ٢٠٠٥ ، المادة ٨٦) وهي نفس الصيغة التي استخدمها المشرع في المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ فالتحقيق الذي يجريه مجلس النواب يشمل اعضاء السلطة التنفيذية بما فيهم رئاسة الجمهورية استنادا الى نص المادة (٣٢) الفقرة ثانياً من النظام الداخلي التي نصت على ((اجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار اليهم في اعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس ان لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين)) وبذلك يكون للمجلس تشكيل لجان التحقيق في مختلف اوجه الحياة في العراق ما دام الموضوع يدخل ضمن اختصاص السلطة التنفيذية ، ولم نجد للجمعية او لمجلس النواب من تطبيق لحقهما في التحقيق البرلماني ليساعدنا على تحديد نطاق التحقيق في هذا الوقت (النظام الداخلي لمجلس النواب ، ٢٠٠٦ ، المادة ٣٢ و٨٤)

الذاتية

اولاً : النتائج

- ١- يتميز التحقيق البرلماني عن باقي وسائل الرقابة البرلمانية في كونه يمنح البرلمان او بالاحرى لجنة التحقيق صلاحيات لا تتوافر في غيره من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، فتستطيع لجنة التحقيق من الاطلاع بنفسها على الوثائق والمستندات وطلب المعلومات من الجهات ذات العلاقة بموضوع التحقيق فضلاً عن سلطتها في استدعاء الشهود وتحليفهم اليمين وغيرها من الوسائل والطرق التي تمكنها من الوصول الى الحقيقة ورفع توصياتها الى البرلمان الذي له مطلق الحرية في الاخذ بما توصلت اليه اللجنة من عدمه .
- ٢- في العراق لم يكن التحقيق البرلماني وليد الاعراف و التقاليد بل كان وليد نصوص تشريعية كانت وما زالت عاجزة عن جعل التحقيق البرلماني وسيلة فاعلة في مراقبة اعمال الحكومة وما زاد من وهن التحقيق البرلماني والرقابة البرلمانية بصورة عامة على اعمال الحكومة ضعف السلطة التشريعية ازاء الحكومة فتكاد ان تكون الاولى تابعة للاخيرة .
- ٣- ولا تقتصر فائدة التحقيق البرلماني على البرلمان وحده بل ان فوائده تشمل كذلك الحكومة فتشكيل اللجنة من عدة اشخاص ومراعاة جانب التخصص والخبرة في اعضاء اللجنة يجعل عملها يتسم بالحيادية ويبعده عن - او يقلل على الاقل - التأثير بالتوجهات الحزبية والسياسية خصوصاً اذا كانت اللجنة ملزمة بتسبب النتائج التي توصلت اليها كما يجب على اللجنة ذكر توصياتها لمعالجة اوجه الخلل في عمل الدوائر الحكومية وتكون لهذه التوصيات قيمة عملية وعلمية كونها قد صدرت عن اناس ذوي خبرة واختصاص في موضوع التحقيق بعد اطلاعهم على واقع حال دوائر الدولة والامكانيات التي تملكها هذه الدوائر .

ثانياً : التوصيات

- ١- اعادة النظر في احكام المادة (٦١) من الدستور العراقي والنص على التحقيق البرلماني بوصفه احدى وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة مع النص على امكانية سحب الثقة من الحكومة او احد اعضائها كأثر لمناقشة تقرير لجنة التحقيق .
- ٢- إفرد التحقيق البرلماني بفصل خاص في النظام الداخلي لمجلس النواب ويتضمن الاحكام التي تسري على تشكيل لجان التحقيق وسير العمل داخل اللجنة والسلطات التي تملكها اللجنة تجاه دوائر الدولة والافراد ، على ان يتم مراعاة الامور الاتية :-
 - أ - جعل طلب اجراء تحقيق من حق كل عضو من اعضاء مجلس النواب .
 - ب - يكون عدد اعضاء اللجنة ما بين السبعة اعضاء والخمسة عشر عضواً مع مراعاة التخصص والخبرة ، وان يكون رئيس اللجنة من المختصين بموضوع التحقيق .
 - ج - عدم اقتصار الترشيح على اعضاء الكتل البرلمانية في مجلس النواب والسماح للمستقلين بالترشح لعضوية لجان التحقيق مع تشكيل لجنة اختيار تكون مهمتها اجراء المفاضلة بين المرشحين لعضوية اللجنة ورفع التوصية الى المجلس لاختيار اعضاء اللجنة .
 - د - اعطاء اللجنة صلاحية اجراء جميع المخاطبات التي تتعلق بعملها ودون حاجة الى توسط هيئة رئاسة المجلس ، مع اعطاء اللجنة صلاحية توجيه مذكرات الاحضار الى الاشخاص وطلب المعلومات والوثائق من دوائر الدولة .
 - هـ- جعل جلسات لجان التحقيق علنية ويجوز للجنة جعل الجلسة سرية بموافقة أغلبية عدد اعضائها كما يجوز للشهود ولدوائر الدولة طلب جعل جلسات الاستماع الى شهاداتهم وتقديم الادلة جلسات سرية .

قائمة المصادر

١. الجبوري ، عامر عياش ، وسيلة التحقيق البرلماني في الرقابة على اعمال الحكومة دراسة في ظل الدساتير العراقية ، مجلة جامعة تكريت ، المجلد ١ ، العدد ٢٨ ، جامعة تكريت ، صلاح الدين ، ٢٠١٧ .
٢. ابن منظور ، محمد بن مكرم ، لسان العرب ، ط٣ ، دار صادر للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٣ .
٣. البحري ، حسن مصطفى ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
٤. جميل ، احلام حسين ، الخلفية السياسية والاجتماعية للاوضاع التي كان يطبق في ظلها دستور ١٩٢٥ في العراق ، الدار العربية للمطبوعات ، بيروت ، ١٩٨٦ .
٥. حسبو ، عمرو احمد ، اللجان البرلمانية دراسة مقارنة ، مجلة روح القوانين ، العدد ١٠ ، جامعة طنطا ، مصر ، ١٩٩٤ ، ص ١٤٥ .
٦. حوري ، عمر ، القانون الدستوري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
٧. دستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ .
٨. سلام ، ايهاب زكي ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، ط١ ، دار عالم الكتب للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ .
٩. سلام ، ايهاب زكي ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، ط١ ، دار عالم الكتب للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ .
١٠. السنوسي ، صبري محمد ، الاختصاص بالفصل في العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب ، ط١ ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .
١١. شنتاوي ، نبيل ، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الاردن ، مجلة الحقوق ، المجلد ١ ، العدد ٢ ، جامعة البحرين ، البحرين ، ٢٠٠٤ .
١٢. علي ، تغريد عبد القادر ، دراسة عن التحقيق البرلماني في مجلس النواب العراقي ، مجلة الحقوق ، المجلد ٤ ، العدد ١٩ ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، ٢٠١٣ .
١٣. عمار ، عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري ، ط١ ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠٦ .
١٤. عمر ، احمد مختار ، معجم اللغة العربية المعاصرة ، ط١ ، دار عالم الكتب للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .

١٥. عمران ، فارس محمد عبد الباقي ، التحقيق البرلماني في مصر والولايات المتحدة الامريكية ، ط١ ، مكتبة النيل العربية للنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
١٦. عيال ، شامل منصور ، التحقيق البرلماني دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاسلامية ، كلية الحقوق ، بيروت ، ٢٠١٨ .
١٧. غنايم ، مدحت ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني ، ط١ ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
١٨. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، بغداد ، ٢٠٠٣ .
١٩. القانون الاساسي العراقي ، بغداد ، ١٩٢٥
٢٠. الكيالي ، عبد الوهاب ، الموسوعة السياسية ، ط١ ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٧٤ .
٢١. النظام الداخلي للجمعية الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٥
٢٢. النظام الداخلي لمجلس النواب ، بغداد ، ٢٠٠٦ .
٢٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، بغداد ، ١٩٢٥ .