

النظام الإجرائي للتحقيق البرلماني وأثره الدستوري في النظامين العراقي والكويتي

أ.د. اعداد علي حمود القيسي
جامعة الشارقة

ملخص

بالرغم من تقلص الاختصاص التشريعي للبرلمان، ومحدودية نطاق مساهمة أعضائه في التقدم بمشروعات القوانين، يبقى للسلطة التشريعية اختصاصها الأقوى وهو رقابة أعمال الحكومة من خلال وسائل الرقابة البرلمانية المتعددة، ومن أبرز هذه الوسائل التحقيق البرلماني، بعد كشف الحقيقة، حول موضوع معين، والاستيثاق من أداء الحكومة لمهامها، والحد من استبدادها، ومنعها من أن تطغى بسلطاتها.

فقد تبوأ التحقيق البرلماني مكانته في النظامين البرلماني والرئاسي، حتى أضحت أهمية التحقيق البرلماني ومكانته واضحة في النصوص اللائحية لمجلس النواب العراقي ونظيره الكويتي، وقد شكلت هذه النصوص بجماعها النظام الإجرائي للتحقيق البرلمانية. فكان لابد من مناقشة هذه النصوص وما ترتب عليها من ممارسات برلمانية، بعد أن قسمنا دراستنا إلى أربعة مباحث، عرضنا في الأول ماهية التحقيق البرلماني وأهميته، وفي الثاني تطرقنا للنظام الإجرائي للتحقيق، وفي المبحث الثالث ناقشنا ركائز التحقيق ومقوماته، أما المبحث الأخير فتناولنا فيه الأثر الدستوري للتحقيق البرلماني.

تمهيد: -

تعتبر السلطة التشريعية من أهم سلطات الدولة وأكبرها شأنًا، باعتبارها ممثلة عن إرادة الشعب مصدر كل السلطات، فهي التي تسن القوانين وتعدلها وتلغيها، فبالإضافة إلى اختصاصها التشريعي، فإنها تمارس أيضاً اختصاصاً رقابياً وهو أقوى من الاختصاص التشريري يعي، إذ بدت الوظيفة التشريعية للبرلمان - في الدول الحديثة - ليست وظيفته الكبرى، بل أصبحت ضئيلة محدودة النطاق، لأن اقتراح التشريع وإعداده تستأثر السلطة التنفيذية بالجانب الأكبر منه، ولعل هذا ما عكسه الدستور الفرنسي لعام 1958⁽¹⁾.

فبالرغم من ضعف الاختصاص التشريعي للبرلمان⁽²⁾، ومحدودية نطاق مساهمة أعضائه في التقدم بمشروعات القوانين، يبقى للسلطة التشريعية اختصاصها الأقوى، وهو رقابة أعمال الحكومة، بقصد الاستيثاق من كيفية أداء الحكومة لمهامها، والحد من استبداد السلطة التنفيذية، ومنعها من أن تطغى بسلطاتها⁽³⁾. وتستمد السلطة التشريعية حقها في الرقابة على أعمال الحكومة من طبيعة النظام البرلماني⁽⁴⁾، فهو حق مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول البرلمانية، ويجد هذا الحق أساسه في النظام البرلماني، لذا فإن ممارسة حق الرقابة ليس في حاجة إلى نص دستوري للاعتراف به، إذ يستمد البرلمان حقه في ممارسته لوسيلة التحقيق البرلماني من وظائفه الدستورية⁽⁵⁾ على قدر تباين وسائل الرقابة البرلمانية واختلاف أو تنوع أهدافها، فإن لكل وسيلة هدفها⁽⁶⁾، والتحقيق البرلماني كغيره من وسائل الرقابة البرلمانية، يبتغى به كشف الحقيقة وتجليتها حول موضوع محدد، يقع في اختصاص السلطة التنفيذية، فيشكل البرلمان لجنة من عدد من أعضائه بهدف إعداد تقرير ختامي لعرضه على البرلمان، ليحدد موقفه في القضية التي تدخل في نطاق النشاط الحكومي⁽⁷⁾.

(1) Uinty (D.) et autre: Le role des parlements européen et nationaux dans la fonction legislative R. D. P. 1991. p. 393.

(2) لقد انتقص الدستور الفرنسي من الاختصاص التشريعي للبرلمان وضيق من نطاق السلطة التشريعية لصالح السلطة اللانحوية.

(3) Georges (Ph.): Droit public, Paris. Edition Sirey 7ed. 1999. p. 113.

(4) Duverge (M.): Institution politique et droit constitutionnel, Paris. P.u. F. Themis 7ed. P. 160.

(5) انظر في شأن ذلك ما أكدته المحكمة العليا الأمريكية في قضية (MaryLand) عام 1819 مشار إليها لدى

Grouzatier (j.): Le role des commissions d'enquete du congres des Etat - Unis, R. D. P. 1975. P. 101.

(6) DESANDRE (J.): les commissions parlementaires, These Paris 11 - 1975, p. 2.

(7) PRELOT (M.) - BOLOUS (J.): Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris - Daloz. 1990. p. 746..

كذلك الأمر في النظام الرئاسي، إذ تعتبر لجان التحقيق البرلماني من أقوى لجان التحقيق في برلمانات دول العالم، إذ تجد هذه الوسيلة الرقابية أساسها فيما يمارسه الكونجرس من وظائف دستورية⁽¹⁾. وبالرغم من أن الدستور الأمريكي لم يتضمن أي نص صريح يمنح الكونجرس مباشرة، إلا أن الواقع الأمريكي يشير على دور هذه الوسيلة، وأهميتها في مساءلة أعضاء الأجهزة التنفيذية، إذ تملك لجان تحقيق الكونجرس سلطات واسعة في استدعاء أي منهم للمثول أمامها، وإلزامهم بالحضور - عن طريق القضاء - في حالة تخلفهم⁽²⁾. وتلك الأهمية للتحقيق البرلماني في النظامين البرلماني والرئاسي أفضت بالمشرع العراقي ونظيره الكويتي على أن يجعل لها سنداً وأساساً، فقد أقر التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية على أداء السلطة التنفيذية، فنصت المادة (61) صراحة على حق مجلس النواب في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، وعلى أثر هذا النص الدستوري، جاءت المواد من 82 - 85 من لائحة مجلس النواب العراقي لإجراء الرقابة من خلال وسيلة التحقيق البرلماني. وكذلك فعل المشرع الدستوري الكويتي إلى أن يجعل من وسيلة التحقيق البرلماني سنداً لها، فنص في المادة (114) من الدستور الكويتي على حق مجلس الأمة في أن يؤلف لجان تحقيق بشأن موضوع يتعلق بنشاط أجهزة حكومية. وجاءت المواد من 147 - 151 من لائحة مجلس الأمة الكويتي بأحكام تفصل إجراءات التحقيق البرلماني.

وعلى ضوء هذه الأهمية التي تنبؤها هذه الوسيلة الرقابية، علينا أن نحدد أولاً، ماهية التحقيق البرلماني وأهميته في المبحث الأول، وفي المبحث الثاني ندرس النصوص اللاتحجية للنظامين العراقي والكويتي التي تمثل بجماعها النظام الإجرائي للتحقيق البرلماني، على أن نفصل الحديث في المبحث الثالث وناقش الركائز والمقومات التي يقوم عليها التحقيق البرلماني موضحين من خلالها تميز التحقيق كوسيلة رقابية عن غيرها من الوسائل الأخرى، إلا أن هذا التميز لوسيلة التحقيق لم يُفصّل إلى إثارة المسؤولية الوزارية بطريق مباشر، ووقفنا في المبحث الأخير نتساءل عن إمكانية التلازم الدستوري بين التحقيق البرلماني والمسؤولية السياسية، وجعلها أثراً مرتبطاً بالتحقيق وعلى قدر تنوع الدراسات في موضوع التحقيق البرلماني وتعددتها، تبقى دراسة التحقيق البرلماني محل بحث متجدد بحاجة إلى تأمل ودراسة لأهمية التحقيق ودوره في الرقابة البرلماني وكما يلي:-

مبحث أول: ماهية التحقيق البرلماني وأهميته. مبحث ثاني: النظام الإجرائي للتحقيق البرلماني.

مبحث ثالث: ركائز التحقيق البرلماني. مبحث رابع: الأثر الدستوري للتحقيق البرلماني.

المبحث الأول

(1) لا تتمتع لجنة التحقيق في الكونجرس بذات السلطات التي تتمتع بها نظيرتها في النظام البرلماني، إذ لا يمكن للبرلمان في النظام الرئاسي إسقاط الحكومة أو محاسبتها، في حين يمكن للبرلمان القيام بذلك في النظام البرلماني، للتفصيل أكثر أنظر:

Grouzatier (J.) Le role des conmissinst ... op. cit. p. 1010.

(2) Gicquel (J.): Droit constitutionnel et institutions politiques, 120 edition, Montchresion Paris, 1993, p. 706..

ماهية التحقيق البرلماني وأهميته
التحقيق البرلماني وسيلة رقابية، يقوم به البرلمان (المجلس النيابي) بقصد أن يتوصل بنفسه أو عن طريق لجنة مشكلة من عدد من أعضائه، لبحث موضوع محدد وأمر يدخل في نشاط أو اختصاص أحد أن شطة السلطات التنفيذية، والقيام بجمع المعلومات اللازمة، ومن ثم رفع هذه المعلومات وما تمخض عنه التحقيق إلى المجلس النيابي ليتمكن هذا الأخير من تحديد موقفه وتقرير ما يراه مناسباً اتخاذه حيال الموضوع محل التحقيق.

إن إجراء التحقيق البرلماني حق طبيعي لكل مجلس نيابي يكفي لتبريره الاستناد إلى النصوص الدستورية التي تجعل لمجلس - النواب أو الأمة - حق ممارسته . إذ إن ممارسته وسيلة التحقيق البرلماني ليست بحاجة إلى أن يقرها أو يعترف بها - صراحة - الدستور، فهي وسيلة لأداء المجلس لاختصاصاته ومهامه الدستورية تستمد وجودها من الوظيفة الرقابية والتشريعية للبرلمان، وليس أدل على ذلك من خلو الدساتير الفرنسية المتعاقبة⁽¹⁾ من النص صراحة على هذا الحق، الذي انتقل إليها من بريطانيا، إذ تعتبر هذه الأخيرة من أقدم الدول معرفة بتشكيل لجان التحقيق البرلماني منذ سنة 1689⁽²⁾. كذلك في دستور الولايات المتحدة الأمريكية هو الآخر خلا من النص صراحة على حق تشكيل لجان تقصي حقائق⁽³⁾.

وعلى ضوء أهمية التحقيق البرلماني في النظامين البرلماني والرئاسي، فقد أفضت تلك الأهمية مكانتها في الدستور الكويتي، حيث نصت المادة (114) من الدستور الكويتي على أن : يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق ويندب عضواً أو أكثر من أعضائه، للتحقيق في أي من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منه، وبذلك فإن الدستور الكويتي كان واضحاً حين جعل لمجلس الأمة أن يؤلف لجنة خاصة أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه، دون أن يعهد بهيمنة التحقيق لإحدى لجانها الدائمة.

أما الوضع في النظام العراقي فإنه يختلف عن نظيره الكويتي، إذ لم ينص صراحة الدستور العراقي على أن لمجلس النواب العراقي حق تشكيل لجنة خاصة للقيام بمهمة التحقيق، ولم يكلف أي لجنة من لجانها بفحص نشاط الأجهزة التنفيذية من أجل إجراء التحقيق وتقصي الحقائق في أي

(1) ERSIKINE (M.): Parlanetary practice, Twenty First Edition, 1989. p. 611.

(2) PRELOT (M.) – BOULOUIS (J.): Institution politique ... O. P. Cit. P 834 – p, 827.

(3) لقد تأثرت فرنسا بالتجربة الإنكليزية - التي قادت إلى إنشاء لجنة الرقابة الأجهزة الحكومية عام 1689، فظهرت في فرنسا تطبيقات محدودة في تكوين لجان التحقيق في بداية الجمهورية الثالثة، فبالرغم من أن دستور هذه الجمهورية لم ينظم مسألة التحقيق البرلماني، لكنه أقر بمسؤولية الوزارة أمام البرلمان، ثم تطورت فكرة التحقيق البرلماني مع نشوب الحرب العالمية الأولى، فنشأت لجان تحقيق خاصة في تلك الحقبة

LECLERQU (C.): Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris. 1995. P. 724 – Aussi voir DUVERGER (M.): Elements de droit public, 12 er P. U. F Paris 1998 – p. 67.

موضوع يدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، وبالرغم من إغفال المشرع الدستوري - صراحة - على حق المجلس في التحقيق، يبقى إجراء التحقيق هو حق طبيعي لكل مجلس نيابي، لا يح تاج تقريره إلى النص عليه في الدستور . فعدم النص عليه صراحة لا يسلب حق مجلس النواب في إجراء التحقيق وممارسته، إذ يستمد هذا الحق وجوده من طبيعة اختصاص المجلس النيابي ووظيفته في أداء مهامه ووظائفه الدستورية، الأمر الذي أفضى إلى أن يقوم مجلس النواب العراقي بإصدار نظامه الداخلي، ليفصل بعض الأحكام في شأن تشكيل لجان التحقيق، فنصت المادة (84) منه على أن : 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 الإطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء . ثم أضافت المادة (85) منه لتكمل ما جاء في المادة (84) على أن ترفع اللجنة بعد إنهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً.

وتتجلى أهمية التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية برلمانية ناجحة للحد من تسيب الأجهزة الحكومية والإدارية وانحرافاتها فيما ترتكبه من مخالفات أو تجاوزات، إذ يمكن للمجلس أن يكلف إحدى لجانته الدائمة أو الخاصة، ويعهد إليها بإجراء التحقيق اللازم لعرضه على البرلمان مقروناً بما تراه من توصيات، وتُعد لجان التحقيق في مجلسي - النواب والأمة - وسائل رقابية ضرورية ولازمة لتقوية السلطات الرقابية لهذين المجلسين، وإنعاشهما كما هو الحاصل في البرلمانات الحديثة . لا سيما وأن أعمال الحكومة تتطلب المزيد من وسائل الرقابة، بغية دفعها في تنشيط أداء ومهام الأَج هزة الحكومية والإدارية، والعمل على تقليص مخالفاتها وتجاوزاتها.

وبذلك فإن الهدف من التحقيق البرلماني هو تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها والوقوف على سير الأجهزة الحكومية والإدارية، لتصحيح الخلل في نطاق واختصاص تلك الأجهزة⁽¹⁾. هكذا تتجلى أهمية التحقيق البرلماني، ويؤدي هذا الأخير دوره في التحقق من مشروعية تصرفات الحكومة وسلامة أعمالها وإعادتها إلى الصواب، إن حادت عنه أو انحرفت عن الصالح العام . وبالمقابل أن لا يسرف مجلس النواب ونظيره مجلس الأمة في استخدام حقه في الرقابة بقصد إزعاج العمل الحكومي وتعطيله، وأن لا تحول هذه الرقابة أعضاء المجلس إلى أدوات لتزويده بالبيانات والمعلومات والوثائق دون حاجة فعلية.

كذلك تعكس إجراءات التحقيق البرلماني ومقوماته جانباً مميزاً لمكانة هذه الوسيلة عن الوسائل الرقابية الأخرى، سواء ما يتعلق بما يتمتع به التحقيق من إجراءات يش ارك فيها المجلس كله للتوصل بنفسه إلى معرفة الحقائق واستيفاء المعلومات الحكومية، حتى يمكن له أن يقرر ما يراه لازماً وضرورياً في أمور تدخل في نطاق الاختصاص الحكومي، أو سواء بالمقومات التي يركز عليها

(1) BIDFGARAY (CH.) Le controle parlementaire, R. D. P. 1973. P. 1633.

التحقيق البرلماني، والتي جعلت منه وسيلة رقابية فعالة وضرورية في ممارسة المجلس لاختصاصه الرقابي، وتمكنه من أداء مهامه الدستورية.

ومن الجدير بالإشارة إلى أن التحقيق البرلماني لا يقتصر على أعمال السلطة التنفيذية بصفتها الحكومية فقط، إنما يمتد ليشمل كل ما تصدره بطبيعتها الإدارية . إذ يمتد ويستوعب رقابة المشروعية والملاءمة معاً⁽¹⁾. فيشمل أيضاً التأكد من سلامة العمل الحكومي والإداري للقواعد القانونية، والتحري عما وقع من مخالفات ومدى توافقها مع الظروف التي حدثت أثناء ارتكاب التجاوزات . فيمكن من خلال وسيلة التحقيق تزويد المجلس النيابي بالمعلومات المطلوبة عن حقيقة وضع الأنشطة الاقتصادية والإدارية والجهات الإدارية للأجهزة الحكومية، أو معرفة تصرفات مسؤوليها التي لها علاقة بالمصلحة العامة، فإنها جميعاً تكون محلاً للتحقيق البرلماني.

ويبقى دور التحقيق البرلماني من السعة أيضاً ليشمل مراقبة ليس فقط أعمال السلطة التنفيذية، وإنما يمتد أيضاً إلى مراقبة تصرفات أعضائها، طالما كان لها تأثيرها على المصلحة العامة، وتدخل في نطاق الأجهزة الحكومية والإدارية.

(1) RAUSSEAU (D.): Le controle de L'opportunité de l'action administratif par le juge. Thèse. Paris. 1979. p. 119..

المبحث الثاني

النظام الإجرائي للتحقيق البرلماني

وحتى يمكن أن يؤتي حق إجراء التحقيق ثماره وتحقيق حكمته، لا بد من اتخاذ المجلس قراره بإجراء التحقيق، وذلك بناء على طلب من أحد أعضاء المجلس يطلب فيه إجراء التحقيق في موضوع معين يدخل في اختصاص الأجهزة الحكومية أو الإدارية، وللمجلس سلطة إصدار قرار بتشكيل وتعيين لجنة لتقصي الحقائق في الموضوع المراد التحقيق فيه، وعلى اللجنة بعد الانتهاء من التحقيق تقديم تقريرها إلى المجلس، ثم يدرجه الرئيس في جدول الأعمال تمهيداً لمناقشته في أول جلسة ليقوم بمناقشته.

وبناء على ذلك، نرى أن النظام الإجرائي يقوم على أربعة أمور أولهما، يتعلق بتقديم طلب لإجراء التحقيق، والثاني، بطريقة تشكيل لجنة التحقيق وطبيعتها، والثالث بإحاطة طلب التحقيق وقبوله للمناقشة، والأخير، مناقشة تقرير لجنة التحقيق، وليس كما يرى البعض، من أن إجراءات التحقيق "تدور حول ثلاثة أمور وهي :- تقديم طلب التحقيق، مناقشة طلب التحقيق، وأخيراً نتائج التحقيق"⁽¹⁾. فعلى قدر أهمية هذا الرأي، إلا أنه يخلط بين الإجراءات وأثرها. فالإجراء يستهدف باتباعه الوصول إلى أمر محدد، أما الأثر أو النتيجة المترتبة على التحقيق هي ما أفضى إليه التحقيق وتمخض عنه. حيث إن القيام بإجراء التحقيق يكون بقصد استقاء المعلومات وتقصي الحقائق وفحصها عن نشاط معين يتعلق بأحد الأجهزة الحكومية. أما نلتج التحقيق فهي أثر مباشر لما أفرزه التحقيق وتوصل إليه من نتائج وتوصيات.

المطلب الأول

تقديم طلب إجراء التحقيق

الأصل إن إجراء التحقيق هو حق طبيعي لكل عضو من أعضاء المجلس النيابي بطلب لإجراء التحقيق، على أن يحدد فيه الأسباب أو الموضوع المراد التحقيق بشأنه، والجهة المعنية التي تخضع لإجراء التحقيق، وتتبدى جدية الطلب بإرفاق كافة المستندات والأسباب التي تستدعي إجراء التحقيق، وتؤيد صحة إدعائهم. كما يتعين أن يكون الموضوع المطلوب إجراء تحقيق في شأنه يدخل في حدود الاختصاص الرقابي للمجلس مقصوداً على أعمال الحكومة وأجهزتها، ولا يمتد إلى أعمال الأجهزة القضائية بالدولة.

لم يشر صراحة النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلى حق تقديم طلب التحقيق كحق فردي أو جماعي يمارسه أعضاء المجلس بطلب كتابي إلى رئيس المجلس في أمر معين يرغبون في إجراء التحقيق بشأنه، إنما نصت المادة 83 منه على أن يتم تشكيل لجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد

(1) ويبدو أن هذا الرأي قد خلط بين الإجراء وما ترتب عليه من أثر، والفرق واضح بين الاثنين، د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002م، صفحة 120.

الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة، أو من خمسين عضواً من الأعضاء، ولذلك فإن لائحة النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم تتطلب عدداً معيناً في شأنه تقديم طلب التحقيق، الأمر الذي يعني أنه يحق لكل عضو أن يقدم اقتراحاً بتشكيل لجنة تحقيقه، ويحدد الموضوع والقضية المراد التحقيق فيها، والجهة المعنية التي تخضع للتحقيق، وبمعنى آخر أن إجراء التحقيق في النظام العراقي هو حق فردي لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يتقدم بطلب لإجرائه. في حين أن لائحة مجلس الأمة الكويتي اعتبرت حق تقديم طلب التحقيق ليس حقاً فردياً، بل أنه من الحقوق الجماعية التي تستلزم لممارسته، وفقاً للمادة 2/147 من لائحة مجلس الأمة، أن يتقدم مجموعة من أعضاء المجلس في أمر معين يرغبون في إجراء التحقيق بشأنه.

لقد أفضت أهمية التحقيق البرلماني بال دستور الكويتي في النص عليه في المادة 114، وعلى أثر ذلك، فقد نظمت المواد من 147 - 151 من لائحة مجلس الأمة الكويتي كيفية تقديم طلب للتحقيق، تمهيداً لقبول مناقشته، فجعل المشرع الكويتي لحق التحقيق البرلماني سنداً دستورياً ولائحياً لإقراره، وهذا على خلاف نظيره العراقي، إذ اكتفى المشرع الدستوري بالنص في المادة 61 على أن يختص مجلس النواب العراقي بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ولعل هذا النص قد ألقى بظلاله على مجلس النواب العراقي لإقرار وسيلة التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية لا يحتاج تقريرها إلى نص دستوري، إذ يستمد التحقيق وجوده من الوظيفة الرقابية للمجلس. فقد بينت المواد من (83 - 85) من النظام الداخلي للمجلس المراحل الإجرائية للتحقيق البرلماني وكيفية تقديمه، ومناقشته بشكل يبين أحكامه، ويوضح العمل به، والوقوف عليه. ومن الجدير بالإشارة أن حق إجراء التحقيق من الحقوق المسلم بها للبرلمان في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني والرئاسي. فلكل عضو أو مجموعة من الأعضاء تقديم اقتراح أو طلب لإجراء التحقيق البرلماني، أو قد يكون بناء على اقتراح أو طلب من أحد لجان المجلس، أو بناء على اقتراح من هيئة رئاسة المجلس أو الكتل البرلمانية. بمعنى أن مسألة تقديم الطلب تختلف من نظام برلماني إلى آخر: ففي النظام الفرنسي، أوجبت المادة (140) من لائحة الجمعية الوطنية، أن من حق كل عضو التقدم بطلب لإجراء التحقيق البرلماني، من خلال مجموعته البرلمانية التي ينتمي إليها⁽¹⁾، وأن إحالة طلب التحقيق إلى اللجنة الدائمة المختصة يتم بقرار من رئيس الجمعية، وذلك لفحص طلب إجراء التحقيق ومناقشته وفقاً للشروط المحددة في لائحة الجمعية الوطنية، وهو ذات الحكم الذي تناولته المادة (1/11) من لائحة مجلس الشيوخ. الأمر الذي يعني أن تقديم طلب التحقيق البرلماني، يتطلب أولاً، إحالته إلى اللجنة الدائمة المختصة لفحصه

(1) لقد اتخذت الجمعية الوطنية قراراً في عام 1988، إذ إن لكل عضو أن يقدم طلب تشكيل لجنة التحقيق من خلال المجموعة البرلمانية، ويحق لرئيس المجموعة فقط طلب تشكيل لجنة التحقيق. د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية... مرجع سابق ص 121.

تشريعاً⁽¹⁾، بهدف التأكد من مطابقته للقواعد والإجراءات المطبقة، ولمعرفة مدى أهمية الموضوع المراد التحقيق فيه، والأسباب التي تستوجب تشكيل لجنة للتحقيق . وثانياً، تقوم اللجنة الدائمة المختصة وفقاً للفقرة الثانية من المادة (140) من لائحة الجمعية المعدلة في 26 يناير 1994 بإعداد تقرير عن طلب تشكيل لجنة، وتقدم تقريرها والنتائج التي توصلت إليها إلى البرلمان خلال شهر من تاريخ استلامها لطلب تشكيل اللجنة، وبعد أن يرد تقرير اللجنة الدائمة المختصة خلال مدة الشهر، يتم إدراجه في جدول الأعمال لمناقشته والتصويت عليه . أما إذا لم تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة الشهر، فإنه وفقاً للمادة 94 من لائحة الجمعية العمومية، تقرر الجمعية العمومية مناقشة طلب تشكيل اللجنة التحقيقية كما ورد في صيغته الأولية⁽²⁾، وهذا ما أكدت عليه أيضاً الفقرة السادسة من المادة 42 من لائحة مجلس الشيوخ، على أن يجتمع المجلس لمناقشة النص الأولي للطلب⁽³⁾.

ومن الجدير بالذكر أن اللجنة الدستورية بمجلس الشيوخ الفرنسي تلعب دوراً أساسياً في مسألة تشكيل لجان التحقيق، إذ يعتبر رأي اللجنة الدستورية هاماً، لا يمكن أن يعرض طلب تشكيل لجنة التحقيق مالم تعط اللجنة الدستورية رأيها في أن طلب إجراء التحقيق مطابقاً لأحكام المرسوم رقم 1100 لسنة 1958. وعلى أثر ذلك تقوم الجمعية العمومية بتشكيل لجنة لإجراء التحقيق في الموضوع المراد التحقيق فيه، ويتم اختيار أعضاء اللجان في كلا المجلسين (الجمعية العمومية ومجلس الشيوخ)، وفقاً للمادة (25) من لائحة الجمعية العمومية والمادة 1/11 من لائحة مجلس الشيوخ يتم بطريق التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية له، في حين يختلف الأمر في النظام العراقي والكويتي، إذ يختلف تشكيلها عما عليه في النظام الفرنسي كما هو مفصل في المطلب القادم.

المطلب الثاني

تشكيل لجنة التحقيق وطبيعتها في النظامين العراقي والكويتي

قد تتفق المجالس النيابية في شأن قرار تشكيل لجان التحقيق، وصدور هذا القرار من المجلس النيابي الذي تتكون من أعضائه لجنة التحقيق، إلا أن البعض منها قد يختلف في طريقة تشكيل لجنة هذه اللجان، إذ يتم تشكيلها، إما بناء على اقتراح عضو واحد أو مجموعة من أعضاء المجلس أو بناء على طلب إحدى لجانها، أو من اللجنة العامة للمجلس، أو بناء على اقتراح هيئة رئاسة المجلس.

(1) لم يوفق البعض في توضيح مسألة تقديم طلب التحقيق في النظام الفرنسي، إذ خلط بين طلب إجراء التحقيق البرلماني وطلب تشكيل لجنة التحقيق. أنظر د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية ... مرجع سابق، صفحة 19 - 120.

(2) CHAGNOLLAU (D.) et autre: Le gouvernement de la France sous la Ve République – Paris. Fayard 1996. P. 446.

(3) الفقرة الثالثة من المادة (140) من لائحة الجمعية الوطنية، وكذلك الفقرة الأولى والثانية من المادة (11) من لائحة مجلس الشيوخ المعدلة في 18/12/1991م.

Philippe Ardant: Manuel institutions politiques et droit constitutionnel, 7^e édition, 1995 p. 551.

أختار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي طريقة تشكيل لجنة التحقيق بناء على اقتراح يقدمه مجموعة من أعضاء المجلس أو من هيئة الرئاسة . فقد نصت المادة (83) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن، يتم تشكيل لجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء . دون الإشارة إلى تقديم التفرقة بين مسألة طلب التحقيق واجراءات تشكيل لجنة التحقيق . وهذا على خلاف لائحة مجلس الأمة الكويتي، إذ فرقت بين مسألة اجراءات تقديم طلب التحقيق، واجراءات تشكيل لجنة التحقيق، وفقاً للمادة (2/147) اشترطت تقديم طلب التحقيق موقعاً من خمسة أعضاء على الأقل، في حين أنطت (المادة 3/147) بمجلس الأمة أن يكون موضوع تشكيل لجان التحقيق في أمر معين من الأمور الداخلة في اختصاص مجلس الأمة. الأمر الذي يعني أن نصوص لائحة مجلس الأمة كانت واضحة عندما فرقت بين مسألة اجراءات تقديم طلب التحقيق ومسألة اجراءات تشكيل لجنة التحق يق، إذ لا بد لتشكيل لجنة التحقيق أن يقدم الطلب كتابة إلى رئيس المجلس، ولذا لا نوافق ما ذهب إليه البعض من خلط بين الحالتين ⁽¹⁾. ويبدو أن أصحاب هذا الرأي فاتهم أمر في غاية الأهمية أن المشرع الكويتي في المادة (147) قد فرق بين حالة طلب التحقيق ومسألة تشكيل لجنة التحقيق، إذ نصت الفقرة الثانية منها على شروط تقديم طلب التحقيق على أن يكون موقعاً من خمسة أعضاء، بينما نصت الفقرة الثالثة في نفس المادة على أن تشكيل هذه اللجان يكون من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس . وبذلك فإن المادة (147) بفقراتها قد فرقت في الاجراءات بين حالة تقديم طلب التحقيق ومسألة تكوين لجان التحقيق . ومن ناحية أخرى أن تشكيل لجان التحقيق وفقاً للائحة مجلس الأمة يقتصر فقط على المجلس، وذلك على أثر تقديم طلب التحقيق إلى الرئيس من قبل أعضائه، في حين أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وفقاً للمادة 83، يتم تقديم الطلب بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من أعضاء المجلس، دون التفرقة بين حالة تقديم طلب التحقيق وأمر تشكيل لجان التحقيق كما فعل المشرع الكويتي . ومن الجدير بالذكر أخيراً أن المادة (83) جعلت لمجلس النواب العراقي تشكيل لجان مؤقتة أو لجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه . إذ يمكن للمجلس أن يعهد بتلك المهمة لإحدى هذه اللجان، أو أن يختار لجنة بناء على اقتراحات مستقلة يتم اختيار أعضائها بالترشيح من قبل المجلس . الأمر الذي يعني أن مجلس النواب العراقي أمام ثلاثة خيارات ⁽²⁾، إما أن يكلف إحدى لجان الفرعية لتقصي الحقائق في موضوع يدخل في اختصاصها، أو يكلف لجنة مؤقتة، أو أن يعهد بمهمة التحقيق إلى لجنة تحقيق خاصة، على أن يتم تشكيلها وفقاً لنص المادة (83) بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء.

(1) د. محمد باهي، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، صفحة 121.

(2) المادة (82) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

أما في شأن اختيار أعضاء اللجان التحقيقية في مجلس النواب العراقي . فإنه يتم تعيينهم أو اختيارهم وفقاً لنص المادة 72 منه، على أن لكل عضو الحق في أن يرشح نفسه لعضوية إحدى اللجان ورئاستها، ثم تعرض هيئة الرئاسة أسماء المرشحين على المجلس ل لتصويت عليها في قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل أو المجموعات البرلمانية⁽¹⁾. وتتكون كل لجنة من اللجان الدائمة وفقاً لنص المادة (73) من عدد من الأعضاء لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً⁽²⁾. وبما أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم ينص صراحة على كيفية تشكيل لجنة التحقيق، ولم يحدد عدد أعضاء لجنة التحقيق، لذا نرى وقياساً على ما جاء بأحكام المادة (73) التي جاءت شاملة لكل لجان المجلس، فإن عدد أعضاء لجنة التحقيق يجب أن لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً، كما هو المعمول به في غالبية المجالس النيابية، ويبقى الأمر مرهوناً بأهمية موضوع التحقيق، وخطورة ما يحتويه من أمور. بينما يتم تشكيل لجنة التحقيق في النظام الكويتي وفقاً للمادة 114 من لائحة مجلس الأمة من خمسة أعضاء على الأقل أن يطلبوا إلى رئيس المجلس تقصي الحقائق حول موضوع محدد أو وضع معين. وتنتخب لجنة التحقيق من بين أعضائها رئيساً ومقرراً للجنة⁽³⁾.

المطلب الثالث

إحالة طلب التحقيق البرلماني وقبوله للمناقشة

وفقاً للمادة (94) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية، أن يقدم التقرير خلال مدة شهر، وإلا كان للجمعية مناقشته وفقاً للصيغة التي قدم على أساسها بعد إدراجه بجدول الأعمال . أما إذا التزمت اللجنة المختصة وقدمت تقريرها في غضون شهر من تاريخ استلامها الطلب، فيتم إدراج تقريرها في جدول الأعمال لتحديد جلسة لمناقشته⁽⁴⁾،⁽⁵⁾.

(1) الفقرة الثالثة من المادة (140) من لائحة الجمعية الوطنية . وكذلك الفقرة الأولى والثانية من المادة (11) من لائحة مجلس الشيوخ المعدلة في 1991/12/18م.

=Philippe Ardant: Manuel institutions politiques et droit contitutionnel, 7^e dition, 1995 p. 551.

(2) تنص المادة (74) من النظام الداخلي العراقي على أن، تنتخب لكل لجنة من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً، وذلك بالأغلبية لعدد أعضائها .

(3) انظر القيود الواردة على حق التحقيق في المواد (147، 148، 151) من لائحة مجلس الأمة الكويتي في شأن تكوين لجان التحقيق.

(4) LAVORO (D.): op. cit. p. 55..

(5) وطبقاً للفقرتين الأولى والثانية من المادة (140) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية – معدلة في مايو سنة 1997 – "تشكيل لجنة تحقيق في الجمعية يكون بناء على اقتراح يقدم إلى اللجنة الدائمة المختصة ويجب على اللجنة المقدم إليها هذا الاقتراح تقديم تقريرها عنه في غضون شهر من تاريخ وصول الاقتراح إليها".

أما بالنسبة للوضع في النظام العراقي، فنقوم هيئة رئاسة مجلس النواب بإحالة طلب التحقيق إلى إحدى لجانته المتخصصة في موضوعه، وبعد أن تنتهي اللجنة من بحثه وإنهاء التحقيق ترفع تقريرها وتوصياتها إلى هيئة رئاسة مجلس النواب لعرضها على المجلس الذي يقوم بمناقشة ما جاء في التقرير . وفقاً للمادة (85) من النظام الداخلي لمجلس النواب "إذ ترفع اللجنة بعد إنهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً" ، ويلاحظ أن المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أعطت للمجلس الخيار إما بالموافقة على مناقشة تقرير اللجنة وإدراجه في جدول الأعمال، أو أنه يجوز للمجلس أن يرفض إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة بحالته، ويقرر إرجاء النظر فيه أو استبعاده من جدول الأعمال لعدم صلاحية موضوعه للمناقشة.

أما بالنسبة للوضع في النظام الكويتي، فقد اشترطت المادة (2/147) من لائحة مجلس الأمة الصادرة في فبراير 2011 أن يكون تقديم طلب إجراء التحقيق موقِعاً من خمسة أعضاء على الأقل . الأمر الذي يعني أن طلب إجراء التحقيق يعتبر حقاً من الحقوق الجماعية، يشارك في تقديمه مجموعة من أعضاء مجلس الأمة. وفقاً للمادة (2/148) "إذا وجد المجلس أن موضوع الطلب غير صالح للمناقشة أن يقرر إرجاء النظر فيه أو استبعاده، كذلك يجوز للمجلس وفقاً للمادة (150) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة المعدلة بالقانون رقم 1 لسنة 1964 أن يحيل طلب إجراء التحقيق إلى إحدى اللجان المتخصصة في موضوعه لبحثه ودراسته وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه، وبعد أن تنتهي اللجنة من بحثه تقدم تقريرها إلى المجلس الذي يقوم بمناقشته، فإذا رأى المجلس أن الموضوع غير صالح بحالته للمناقشة، يجوز له أن يقرر إرجاء النظر واستبعاده . وفي هذه الحالة تؤلف لجنة تحقيقية خاصة لإجراء التحقيق في الموضوع. إذن للمجلس الخيار بين أن يرفض طلب إجراء التحقيق واستبعاده لعدم صلاحية موضوعه، أو أن يعهد بالتحقيق ويكلف له لجنة خاصة، وعليه فإن مجلس الأمة لا يمكن أن يكلف إحدى لجانته الدائمة، كما سيأتي الحديث عنها لاحقاً، لأن اللائحة كانت صريحة في تحديد الجهة التي يعهد إليها التحقيق . وعلى خلاف ذلك فإن لائحة النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لا تعرف حق تقديم طلب إجراء التحقيق، ولم يكن النظام الداخلي صريحاً في تحديد الجهة المعنية بتقديم طلب إجراء التحقيق، إذ وفقاً للمادة (83) من النظام الداخلي لمجلس النواب، فإن تشكيل لجان التحقيق يتم بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب، الأمر الذي يعني أن تقديم طلب التحقيق وفقاً للنظام العراقي ينحصر فقط باقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من أعضاء المجلس، أما بشأن تشكيل لجنة التحقيق فإنه يتم بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في مجلس النواب، إذ لا يمكن للمجلس أن يعهد بمهمة التحقيق إلى إحدى لجانته كما سيأتي الحديث عنه لاحقاً.

المطلب الرابع

مناقشة تقرير لجنة التحقيق

على ضوء الانتهاء من إعداد تقرير اللجنة التحقيقية وما تولد عنه من توصيات يقوم رئيس لجنة التحقيق بتسليم ملف التحقيق مرفقاً به التقرير الذي أعدته اللجنة إلى رئيس المجلس، ووفقاً للفقرة الثانية من المادة (142) من لائحة الجمعية الوطنية التي تقتضي بأن يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس، للنظر في إدراجه بجدول أعمال المجلس . فيتولى الم جلس إدراج التقرير في جدول أعمال أول جلسة تالية بعد تقديمه لتحديد موعد مناقشته⁽¹⁾. إذ يناقش المجلس تقرير لجنة التحقيق في أول جلسة . أما بالنسبة للنظام الكويتي، فبعد أن تنتهي اللجنة لتحقيقه من مهمتها، تقدم تقريرها إلى المجلس الذي يقوم بمناقشته، وفقاً للمادة (1/148)، يبلغ رئيس مجلس الأمة، طلب المناقشة فور تقديمه، إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد لنظره. كما يجوز للمجلس وفقاً للمادة (2/148) إرجاء النظر في موضوع التحقيق أو استبعاده، إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة . في حين يختلف والوضع في النظام العراقي، فإنه وفقاً للمادة (85) من النظام الداخلي، فإن اللجنة ترفع تقريرها بعد إنهاء التحقيق وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على مجلس النواب لاتخاذ ما يراه مناسباً.

وتعتبر مناقشة تقرير اللجنة من الأهمية إذ يضع الحكومة أمام مسؤوليتها . كما أنها تفتح لجميع أعضاء المجلس باب مناقشة تقرير اللجنة وتقييم التحقيق الذي أجرته اللجنة، وتناول الآراء ووجهات النظر بشأن أعمال وإجراءات اللجنة، وما توصلت إليه من نتائج التحقيق، دون التزام المجلس بالتوصيات الواردة في تقرير لجنة التحقيق .ومن الجدير بالذكر أيضاً أن تقرير لجنة التحقيق يتمتع بأهمية خاصة لما قد تسفر عنه مناقشته من نتائج خطيرة، الأمر الذي يستلزم من أعضاء المجلس دراسة التقرير بنفهم حتى يكونوا على دراية تامة بمحتوياته، وقراءته بعمق وتأمل حتى يمكن لهم أداء دورهم في مناقشته، ضمن إطار المصلحة العامة بعيداً عن المصالح الخاصة وبذلك فإن مناقشة التقرير تعطي الفرصة لأعضاء المجلس تقييم التحقيقات التي توصلت إليها اللجنة، وتبادل الآراء بشأن نتائج التحقيق بين أعضاء المجلس وأعضاء الحكومة ولا يوقف غياب أي من أعضاء الطرفين سير المناقشة.

وتشير السوابق البرلمانية إلى أن المجلس لا يملك التعديل في تقرير لجنة التحقيق، بل له أن يبدي ملاحظاته على ما جاء به بالموافقة أو الرفض في صورة قرار بإعادة التقرير إلى لجنته للتدقيق والبحث، أو تشكيل لجنة أخرى. ويبقى التقرير تقريراً للجنة وليس المجلس⁽²⁾.

(1) فقد يقرر المجلس نشر التقرير في الجريدة الرسمية، أو يقرر انعقاد جلسة سرية لمناقشته، وفي هذه الحالة لا يسمح بنشر التقرير.

(2) د. عمر أحمد حسبو، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين، كلية القانون، جامعة طنطا، العدد العاشر، يناير، طبعة 1995، صفحة 112. كذلك أنظر فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، المركز القومي، 2008، صفحة 497 - 498.

المبحث الثالث

مثلث التحقيق البرلماني

تقضي دراسة التحقيق البرلماني بيان الأضلاع أو الركائز التي يتشكل منها التحقيق، وتتجلى الأضلاع في ثلاث هي : لجنة تحقيق تتولى إجراءه للكشف عن الوقائع ونقصي الحقيقة، وموضوع يكون محلاً للتحقيق يدخل في اختصاص المجلس ال نيابي لتزويده بالمعلومات اللازمة عن حقيقة المخالفات التي قامت بها الجهات الحكومية، وأخيراً أن تمنح لجنة التحقيق وسائل أو سلطات تمكنها من أداء وظيفتها أو ممارسة مهامها . لذا فإن مثلث التحقيق البرلماني يقوم على ثلاث ركائز، وهذا على خلاف ما ذهب إليه البعض من أن التحقيق البرلماني يركز ويقوم على أمور أربعة⁽¹⁾: (جهاز يتولى موضوع ينصب عليه، وسلطات لازمة لحسن إتمامه، وعلانية تهيمن على جلساته)، وهذا القول على قدر وجاهته لا ننصح بقبوله، لأنه من غير المعقول أن نجعل من الركيزة الرابعة، علانية التحقيق وسريته ركيزة أساسية لمنظومة التحقيق البرلماني لسببين، أولهما، أن مسألة علانية التحقيق أو سريته هي من الأمور التي تتعلق بظروف اللجنة وبذاتية تخصصها التي تقتضي العلانية في حالات، وقد تتطلب السرية في أحوال أو قد تستلزم العلانية في أحوال أخرى وعليه . وعليه تبقى مسألة العلانية والسرية من الأمور الإجرائية التي تقررها لجنة التحقيق ورئيسها⁽²⁾. والسبب الآخر يتعلق بطبيعة الموضوع المراد التحقيق فيه فقد يقتضي السرية في جانب منه والعلانية في جانب آخر . وبذلك فإن مسألة العلانية أو السرية هي أمر يتوقف على طبيعة موضوع التحقيق والظروف التي تحيط به، ومدى أهميته وخطورته، وغير ذلك من الاعتبارات العامة التي تخص الحكومة أو الرأي العام والاعتبارات الخاصة باللجنة. وأخيراً يجب أن لا ننسى أن مدى العلانية والسرية في مهام اللجان التحقيقية غالباً ما تخضع لنصوص ينظمها المشرع وتلتزم بتطبيقها لجان التحقيق⁽³⁾. فإذا ما نص المشرع صراحة على العلانية أو السرية في عمل اللجان التحقيقية يبقى الخلاف قائماً في شأن العلانية أو السرية⁽⁴⁾.

فقد يقتضي التحقيق العلانية في جانب من جلساته وفقاً لاعتبارات المصلحة العامة، وحتى يطمئن "الرأي العام على مسائل هامة تخص نظام الحكم وسمعة الحكومة"⁽⁵⁾، أو قد تقرر لجنة

- (1) د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية ... مرجع سابق، صفحة 109.
- (2) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني ... مرجع سابق، صفحة 227.
- (3) أنظر المادة 8 من قانون 20 يوليو 1991م في شأن تشكيل لجان التحقيق في المجلس النيابي الفرنسي.
- (4) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني ... مرجع سابق، صفحة 267.
- (5) د. سعاد الشراوي: القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، طبعة 93 - 1994م صفحة 357. د. عبد الله إبراهيم ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة، 1981، صفحة 357.

Pierre Avril – Jean Gicquel: Droit parlementaire, 1995 2^e edition, p. 245. Philippe Ardant: Manuel institutions politiques et droit constitutionnel, 7e edition, 1995. p. 552.

التحقيق ورئيسها نشر بعض جلسات التحقيق، أو قد يقرر رئيس اللجنة لأسباب معقولة جعل جلسات اللجنة تكتفها السرية⁽¹⁾. وهذا ما أخذ به المشرع الفرنسي، إذ أخضع جميع أعمال ومداولات لجنة التحقيق لمبدأ السرية، واعتبر السرية أكبر ضمانات لحياذ أعضاء لجنة التحقيق، وجاءت المادة (2/100) من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ - معدلة في 1991/12/18 - بوضع جزاءات مشددة إذا أخل أو خرق السرية أحد أعضاء اللجنة⁽²⁾.

خلاصة القول، يقوم التحقيق البرلماني على ثلاث ركائز، إذ تشكل بجماعها : مثلث التحقيق البرلماني وهي كما يلي:-

المطلب الأول

لجنة تتولى إجراء التحقيق البرلماني وإعداد محتوى تقريره

الأصل العام للتحقيق هو مجموعة من الإجراءات تستهدف التنقيب عن الأدلة، وتجميعها بغية الكشف عن الحقيقة قبل مرحلة المحاكمة⁽³⁾. ويرى البعض أن التحقيق البرلماني كغيره من التحقيقات الأخرى، أو أنه كالتحقيق القضائي⁽⁴⁾، وهذا ما لا نؤيده، إذ يختلف التحقيق القضائي في جملة أمور : أولها أنه يختلف من حيث الهدف، إذ إن هدفه ليس دائماً الاتهام وتحريك المسؤولية السياسية والجنائية . وثانيهما يختلف من حيث الموضوع، إذ لا يشترط لقيامه أو إجرائه أن يكون من موضوعه مخالفات، وتجاوزات قانونية، وإنما قد يجري التحقيق البرلماني لتزويد المجلس النيابي بالمعلومات اللازمة عن حقيقة أحوال وأوضاع تخص نطاق السلطة التنفيذية . وثالثهما يختلف في النطاق، إذ إن النطاق الاختصاصي للتحقيق البرلماني أكثر سعة وشمولاً من التحقيق القضيائي، يشمل كل الجهات التي تتدرج تحت نطاق السلطة التنفيذية، ورابعها أن موضوع التحقيق البرلماني يدخل في اختصاص المجلس النيابي ووظيفته الدستورية، فلا يمكن تقييد هذا الاختصاص أو تحديده لأنه حق دستوري⁽⁵⁾، وأخيراً يبقى التحقيق البرلماني وسيلة رقابية للمجلس النيابي⁽⁶⁾، تمكنه من أداء وظيفته ومهامه الدستورية بفحص نشاط الأجهزة التنفيذية والإدارية والوقوف على سير عملها⁽⁷⁾.

(1) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، صفحة 268-271.

(2) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني ... المرجع السابق، صفحة 270.

(3) د. د. محمود نجيب حسني، الدستور والقانون، 1992م، صفحة 112، كذلك د. مأمون سلامة، الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، 1992، صفحة 568.

(4) يرى البعض "أن التحقيق البرلماني كغيره من التحقيقات الأخرى ... كذلك أنظر الأصل أن التحقيق البرلماني كالتحقيق القضائي يخضع لمبدأ عام هو السرية ...". أنظر: د. باهي يونس، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، صفحة 109 - 119.

(5) المحكمة الدستورية الكويتية: 14 يونيو 1986، تفسير دستوري رقم (1) لسنة 1986، مجلس القضاء والقانون، العدد الأول، 1987م، صفحة 7.

(6) د. محمود نجيب حسني، الدستور والقانون الجنائي، مرجع سابق، صفحة 112.

(7) المحكمة الدستورية الكويتية: 14 يونيو 1986 المرجع أعلاه.

لذلك فإن المجلس النيابي بشكل لجنة لتتولى إجراء التحقيق وبعد أن تنتهي من مهمتها الميدانية، تقوم بإعداد التقرير حول ما توصلت إليه من نتائج وكما يلي:-

أ - تشكيل لجنة تحقيقية:-

إن حق البرلمان في تشكيل لجنة للتحقيق البرلماني لا يحتاج تقريره إلى نص دستوري، وإن كان البعض في الدساتير قد نص على حق البرلمان في إجراء التحقيقات اللازمة، إلا أن هناك الكثير من الدساتير قد خلت من النص على هذا الحق، كالدستور الفرنسي، ودستور الولايات المتحدة الأمريكية، فهو يمثل مبدأ مستقراً في النظم المختلفة برلمانية كانت أم رئاسية⁽¹⁾.

فبالرغم من اتفاق غالبية النظم البرلمانية على أن قرار تشكيل اللجنة يصدر من المجلس، ولكنها تختلف في طريقة تشكيلها بين أن تشكل لجنة تحقيق خاصة، أو يعهد ب التحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة إذ كانت طبيعة موضوع التحقيق، لا تستوجب تشكيل لجنة خاصة⁽²⁾.

وقد جعل النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي حق تشكيل لجان التحقيق من اختصاص المجلس⁽³⁾. وعلى ذلك لا يمكن للمجلس أن يعهد بتلك المهمة لإحدى لجانه الدائمة ' إذ نصت المادة (83) على أن: يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء، وبذلك فإن المشرع العراقي ترك أمر تحديد سلطات وصلاحيات هذه اللجنة التحقيقية إلى المادة (84)، والتي نصت على أن: 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 الإطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء . وعلى هدي ذلك، يمكن القول بأن تشكيل لجنة التحقيق يتم، إما بناء على اقتراح هيئة رئاسة المجلس، أو بناء على اقتراح من خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب.

وهذا خلاف الوضع في الدستور الكويتي الذي جعل لمجلس الأمة الخيرة بين أن يؤلف لجنة تحقيق خاصة، أو يندب عضواً أو أكثر من اعضائه للقيام بمهمة التحقيق، الأمر الذي يعني عدم استطاعة المجلس أن يعهد بمهمة التحقيق لإحدى لجانه الدائمة، فقد نصت المادة (114) صراحة في تحديد الجهة التي يسند إليها مهمة التحقيق، أو حددت الجهة المعنية بالتحقيق، إذ نصت على أنه:- يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه،

(1) DMARCEL PRELOT – JEAN BOULOUIS: ÷nstitution: politique et droit constitutionnel, 1990, p. 827 – 834.

(2) يرى البعض أن عدم تحديد الجهة التي يستند إليها التحقيق، تعطي للمجلس الخيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه أو أن يكلف لجنة خاصة . د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية ... المرجع السابق، صفحة 110.

(3) أفرد المشرع في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الفصل الثالث اختصاصات اللجان الدائمة في المواد من 87 – 111 منه.

للتحقيق في أي من الأمور الداخلية في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم. ومن الجدير بالإشارة إلى أن تشكيل لجان التحقيق البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية يتم تكوينها بواسطة الأغلبية المطلقة في مجلس الشيوخ، فهي لجان خاصة مؤقتة ومختارة تنتهي بانتهاء الغرض الذي نشأت من أجله لمناقشة أو معالجة المسائل غير المتجددة بطبيعتها، لإجراء تحقيقات معينة، وواقع الأمر يؤكد أن لجان التحقيق البرلماني في الولايات المتحدة الأمريكية قد أدت دوراً نافعاً ومفيداً لمعاونة الكونجرس في ممارسة اختصاصاته الرقابية⁽¹⁾. وتبقى مسألة اختيار أعضاء لجان التحقيق مرهوناً بمجلس الشيوخ، فقد نصت المادة (1/11) من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ المعدلة عام 1971 على أن لا يزيد عدد أعضاء لجنة التحقيق على 21 عضواً⁽²⁾، فمن المستساغ وضع حد أقصى لعدد أعضاء لجنة التحقيق حتى لا يكون عدداً كبيراً. ويعوق اللجنة عن أداء مهمتها على الوجه السليم. وترسل قائمة بأسماء المرشحين إلى رئيس مجلس الكونجرس الذي هو نائب رئيس الولايات المتحدة، ويتولى رئيس مجلس الكونجرس نشر الأسماء المختارة. وغالباً ما يكون أعضاء لجنة التحقيق ممن يتمتعون بعضوية المجلس، إلا أنه يمكن الاستعانة ببعض ذوي الخبرة أو التخصص إذا كانت هناك حاجة إليهم، دون أن يكون لهم دور في القرارات أو التصويت.

وفي بريطانيا يتم اختيار أعضاء لجنة التحقيق بانتخاب سري من قبل أعضاء البرلمان، يراعى فيه التوازن النسبي للأحزاب الممثلة في المجلس، ويحدد زعيم الأغلبية البرلمانية أسماء الغالبية منهم، بينما يحدد زعيم المعارضة ممثلي الأقلية، ثم تعرض الأسماء على المجلس للتصويت عليها رفضاً أو قبولاً. ولأعضاء اللجنة اختيار رئيستها من بينهم⁽³⁾.

أما في النظام البرلماني الفرنسي، فإنه وفقاً للقانون 20 يوليو سنة 1991 المعدل⁽⁴⁾، يتم تشكيل لجان التحقيق بقرار من المجلس النيابي (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ) بناء على اقتراح يقدم من أعضاء البرلمان، ويتم اختيار أعضاء لجنة التحقيق بالتمثيل النسبي للكتل النيابية، إذ ترشح كل مجموعة أو كتلة من يمثلها في عضوية اللجنة⁽⁵⁾. وتشترط العضوية للجان مجموعة من الشروط

(1) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني ... مرجع سابق، ص 406 – 407.

(2) Philippe Ardant: Manuel institutions politiques et droit constitutionnel, 7^e edition 1995, p.551.

(3) PhHouse of commons: Journl and information office, London, 1990: pp. 611 – 615.

(4) فقد تم إلغاء المسمى السابق للجنة التحقيق والرقابة) في لجنة واحدة هي لجنة التحقيق بمقتضى قانون 20 يوليو 1991 المعدل للمادة السادسة من المرسوم رقم 1100 لسنة 1958.

(5) المادة (2/33) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، كذلك نظر المادة (11) من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ حول تشكيل أعضاء لجان التحقيق.

يمكن تصنيفها إلى طائفتين، أولهما عضوية البرلمان، والأخرى تتعلق بالأهلية الشخصية للعضو⁽¹⁾، إذ لا يجوز أن يختار لعضوية اللجنة من وقعت عل يه عقوبة تأديبية أو جنائية، حفاظاً على أسرار التحقيق. ومن الإجراءات الهامة الأخرى عند إنشاء لجنة التحقيق مراعاة إخطار وزير العدل بطلبات التحقيق.

ب - إعداد محتوى التقرير :-

تقوم لجنة التحقيق بإعداد تقريرها إلى المجلس خلال مدة محددة، وتختلف المدة الزمنية لإعداد التقرير وتقديمه من نظام برلماني إلى آخر⁽²⁾. فقد تتحدد الفترة الزمنية لتقديم التقرير بقواعد لائحية منصوص عليها في لائحة المجلس، أو قد ينص قرار تشكيل اللجنة ويحدد الميعاد اللازم لتقديم تقريرها، وفي جميع الحالات يؤخذ بنظر الاعتبار عند تحديد الفترة الزمنية لانجاز التقرير طبيعة الموضوع المراد التحقيق فيه ومقتضيات عمل اللجنة.

وتقوم اللجنة بعد إنجاز مهامها التحقيقية، بإعداد تقريرها بمشاركة جميع أعضائها، على أن يشمل التقرير، ما اتخذته اللجنة من إجراءات لنقصي جميع البيانات والمعلومات والحقائق عن الموضوع المعروض ع ليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأمر المتعلق بالجهة التي كلفت اللجنة بفحص أمرها وأحوالها، وما شهدته اللجنة في جولاتها وزيارتها الميدانية، إذ تقوم بتلخيص كل ما اطلعت عليه من نتائج نهائية في تقريرها على شكل توصيات، وليس من سلطاتها اتخاذ قرار فيما توصلت إليه، وإنما دورها ينحصر في إعداد تقريرها وعرضها على المجلس، متضمناً ما توصلت إليه من توصيات ومقترحات بقصد في إزالة المعوقات والسلبيات، وما تراه لعلاج القصور في الشأن الذي أجرى التحقيق فيه.

ويُعد تقرير لجنة المخالفات بمثابة الركيزة التي ينهي عليها المجلس قراره، إذ ي تضمن التقرير خلاصة لخطوات عمل اللجنة وما اتخذته من إجراءات، وما تكشف لها من سلبيات وإيجابيات، وما تقترح أو ما تراه من توصيات في شأن الموضوع محل التحقيق.

وبعد إعداد التقرير يقوم رئيس لجنة التحقيق برفعه إلى رئيس المجلس ليدرجه هذا الأخير في جدول أعمال المجلس تمهيداً لمناقشته في أول جلسة تالية . إذ تعتبر مناقشة تقرير لجنة التحقيق عنوان إنجاز مهمتها.

كذلك يجب مراعاة عدم قبول الاقتراح بقرار تشكيل لجنة تحقيق في موضوع سبق أن شكلت لجنة للتحقيق بشأنه إلا بعد مضي مدة إثنا عشر شهراً من تاريخ انتهاء مهمتها⁽³⁾. ولا يفوت أن نشير

(1) DESANDRE (J.): Les commissions parlementaire, d'enquete ou de contrcontroles en droit français. R. D. P. 1976. p. 12..

(2) ففي فرنسا تلتزم لجنة التحقيق بتقديم تقريرها خلال مدة ستة أشهر من تاريخ قرار تشكيل اللجنة وفقاً لقانون 21 يوليو 1991.

(3) مادة 144 من لائحة الجمعية الوطنية.

إلى أن عدد أعضاء لجنة التحقيق التي تشكلها الجمعية الوطنية ينبغي أن لا يتجاوز ثلاثين نائباً، في حين عدد أعضاء لجنة التحقيق التي يكونها مجلس الشيوخ الفرنسي أن لا يزيد على واحد وعشرين شيخاً. وتقوم اللجنة بالاقتراع السري في اختيار - هيئة مكتبها، ويتكّون من رئيس ووكيلين وأمينين للسر من ذوي التخصص في موضوع التحقيق⁽¹⁾.

المطلب الثاني النطاق الموضوعي والمكاني للتحقيق البرلماني

يدور موضوع التحقيق البرلماني حول حالة أو وضع معين يتعلق بأنشطة إحدى الجهات التنفيذية أو الإدارية، وذلك من أجل تقصي الحقائق عن أمر عا م له أهمية خاصة، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية لهذه الجهات، ويتضح من ذلك جملة أمور⁽²⁾: أولهما، أن لا يمتد موضوع التحقيق إلى عمل الأجهزة القضائية في الدولة⁽³⁾. وثانيهما أن موضوع التحقيق يدخل نطاق الاختصاص الرقابي للمجلس النيابي، وثالثهما، أن تلتزم لجنة التحقيق البرلماني بالنطاق المكاني والزمني وكما يلي:-

أ - أن لا يمتد موضوع التحقيق إلى أعمال الأجهزة القضائية:-

يتفق الفقه العربي والأجنبي على عدم إمكانية المجلس النيابي أن يتقصى الحقائق حول أية مسألة تدخل في اختصاص أو نطاق السلطة القضائية، أو تتعلق بها⁽⁴⁾. أو أن يقتصر مدى التحقيق البرلماني على أعمال السلطة التنفيذية، ولا يتعدى إلى أعمال السلطة القضائية⁽⁵⁾. إذ يترتب على احترام مبدأ الفصل بين السلطات حظر تدخل أي سلطة في شؤون السلطة الأخرى . الأمر الذي يفضي إلى منع تشكيل لجان تحقيق برلمانية في موضوعات تكون من شأن السلطة القضائية، إذ ليس من اختصاصها أن يراقب أعمال تدخل في اختصاصه السلطة القضائية، فلا يمكن للمجلس النيابي أن يشكل لجنة تحقيق تكون موضوعاتها محلاً لإجراء التقاضي، أو تكون من شأن السلطة القضائية، أن تناول مسائل تخص المحاكم وهيئات التحكيم⁽⁶⁾.

(1) LAVROFF (D.) Le droit constitutionnel de la Ve republique. Paris. Dalloz. 1997. P. 550.

(2) يرى البعض أن التحقيق البرلماني يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية : أن يرد عضواً على الأجهزة الإدارية، وأن لا يجري التحقيق في موضوع قضائي، ويتوجب ألا يكون موضوع التحقيق قد أجري فيه تحقيق سابق للتفصيل أنظر د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية المرجع السابق، صفحة 112 - 115. بينما يرى آخرون أن شروط التحقيق أربعة، أنظر د. مدحت أحمد يوسف غنایم، وسائل الرقابة على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011، صفحة 334.

(3) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة، الطبعة الثالثة، 1983، صفحة 407.

(4) انظر الآراء الفقهية المشار إليها، لدى د. فارس عمران، التحقيق البرلماني ... المرجع السابق، صفحة 139 ومابعدها.

(5) جابر نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1996، صفحة 508.

(6) د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية ... مرجع سابق، صفحة 115 - 114.

فليس للسلطة التشريعية أن تقود السلطة القضائية والعكس صحيح، وألا نكون إزاء افتتات على اختصاص السلطات وعدم احترام لمبدأ الفصل بين هذه السلطات.

فقد حظرت المادة 174 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على لجنة التحقيق البرلماني صراحة عدم المساس بالقضايا المعروضة على القضاء في ذات الموضوع الذي تجري اللجنة فيه تحقيقاً، ولم نجد لمثل هذا النص في لائحة مجلس الأمة الكويتي . ولذا فإن نظام مجلس النواب العراقي اعتبر تدخل لجنة التحقيق في شأن من شؤون القضاء يمثل اعتداءً من السلطة التشريعية على أعمال السلطة القضائية⁽¹⁾.

وأخيراً فإن إجراء تحقيقات برلمانية وقضائية - في نفس الوقت عن ذات الموضوع - يفتح المجال لتعارض بين قرارات البرلمان والسلطة القضائية، كما أنه قد يؤثر على مجرى التحقيق مما قد يقود إلى فوضى بين سلطات الدولة.

ب - أن ينصب موضوع التحقيق على ف حص نشاط يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي

للمجلس النيابي:-

بمعنى أن موضوع التحقيق ينصب على فحص جميع أعمال أو أنشطة الأجهزة الإدارية التنفيذية للحكومة التي يمكن أن تكون محلاً للتحقيق⁽²⁾، وأن لا يمتد إلى غير ذلك، كما لا يشترط قيام التحقيق على وجود مخالفة قانونية أو أن يكون موضوعه تجاوزاً للقانون. ويرى البعض أنه يجوز للمجلس النيابي إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال العامة⁽³⁾، أو في مصلحة حكومية⁽⁴⁾، أو أن التحقيق يرد عضواً على الأجهزة الإدارية⁽⁵⁾، أو أنه ينصب على الهيئات والمؤسسات العامة أو له علاقة بمرفق عام⁽⁶⁾.

ونميل إلى القول إن موضوع التحقيق البرلماني لا يمكن حصره على جهة واحدة، فهو من السعة والشمول ليمتد إلى جميع الأنشطة الإدارية والتنفيذية للحكومة التي يمكن أن تكون محلاً للتحقيق، والتي تدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للمجلس النيابي، ولهذا الأ خير في حدود اختصاصه تشكيل لجنة تحقيق لتزويده بالمعلومات اللازمة عن وضع أي جهة من الجهات الحكومية وتقصي الحقائق عن أي موضوع مهم يدخل في اختصاصه . إذ لا يمكن للمجلس النيابي ولجانته التحقيقية التعدي على النطاق الذي رسمه لهما الدستور تحديداً، فالهدف من رقابة المجلس النيابي

(1) لقد حظر المشرع الفرنسي تشكيل لجنة للتحقيق في نفس الوقائع، وعلى رئيس الجمعية العمومية إخطار وزير العمل في شأن تشكيل لجنة للتحقيق في وقائع قد تكون محلاً لتحقيق قضائي . د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية... مرجع سابق، صفحة 114 - 115.

(2) أنظر الآراء والاتجاهات الفقهية العربية في شأن موضوع التحقيق البرلمان . د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني... مرجع سابق، ص 118 - 124.

(3) د. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دون سنة طبع - صفحة 161.

(4) د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، 1971، صفحة 589.

(5) د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية... مرجع سابق، صفحة 112.

(6) Duverger (M.): op. cit p. 395.

متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه وأعماله⁽¹⁾، وبالقدر الذي يحقق رقابته في مسائل تدخل في نطاق اختصاصه الحكم الدستور وليس في أمور أو مسائل خارجة عن اختصاصه الدستوري⁽²⁾.

ج - أن تلتزم لجنة التحقيق البرلماني بمهمتها بالنطاق الزمني والمكاني:-

على لجنة التحقيق بعد أن تنتهي من بحث موضوع التحقيق أن تلتزم بزمان محدد في إعداد تقريرها ورفعها أو تقديمه إلى المجلس خلال فترة زمنية محددة . ففي فرنسا فقد ألزمت المادة (1/143) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية المعدلة في مايو 1997 على أن تقوم لجنة التحقيق بإيداع تقريرها للجمعية خلال - مدة - ستة أشهر، وفي حالة عدم إيداع اللجنة تقريرها، فعلى رئيس اللجنة تسليم ما لديه من وثائق إلى رئيس الجمعية الوطنية . إلا أن بعض المجالس النيابية في بعض الدول العربية لا تحرص على تحديد فترة زمنية محددة لمهمة لجنة التحقيق تنهي عم لها خلالها، بل يترك ذلك لقدرات وظروف اللجنة، وهذا هو الحال بالنسبة للوضع في النظام العراقي، إذ لم يحدد ميعاداً تلتزم فيه لجنة التحقيق بوضع تقريرها، إلا أن المادة 85 أشارت إلى أن ترفع اللجنة بعد إنهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً . دون أن تحدد الفترة الزمنية للقيام بذلك . وهذا بالقطع ما جرى عليه العمل في النظام الكويتي إذ لم نجد إشارة صريحة في المواد 147 - 151 إلى زمن محدد تلتزم فيه لجنة التحقيق برفع تقريرها إلى مجلس الأمة.

أما في شأن النطاق المكاني للجنة التحقيق، يراد بالنطاق المكاني للجنة تقصي الحقائق مكان انعقاد اجتماعاتها في مقر المجلس، ويمكنها أن تقوم بالزيارة الميدانية أو الأماكن التابعة للجهة التي يجري فيها التحقيق⁽³⁾. فقد يتضمن قرار تشكيل لجنة التحقيق بيان المكان الذي ستعقد فيه اللجنة اجتماعاتها⁽⁴⁾، وليس بالضرورة أن تعقد اللجنة اجتماعاتها في مكان بعينه، بل يختلف المكان المراد التحقيق فيه بحسب الجهة محل التحقيق⁽⁵⁾، ووفقاً لظروف المستندات والوثائق التي يقتضيها التحقيق.

المطلب الثالث وسائل لتقوية مهام لجنة التحقيق

- (1) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، 1983، صفحة 213، 297.
- (2) د. جورج شفيق، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية، أركان التنظيم السياسي، الطبعة الثانية، 1993م، صفحة 352. كذلك أنظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، 1993، صفحة 727.
- (3) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية ... مرجع سابق، صفحة 138، كذلك أنظر د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية ... مرجع سابق، صفحة 110.
- (4) وفقاً للنظام الفرنسي فإن قرار إنشاء لجنة التحقيق يحدد مكان انعقادها . د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية ... مرجع سابق، صفحة 138.
- (5) د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام - الجزء الأول - النظم السياسية والقانون الدستوري، 1995، صفحة 138.

تعترف بعض الأنظمة البرلمانية بمجموعة من الوسائل للجنة التحقيق في سبيل القيام بمهمتها وتقوية سلطاتها لاستجلاء الحقيقة في الموضوع محل التحقيق . فقد أوردت بعض اللوائح الداخلية للمجالس النيابية نصوصاً تداركت ما أغفلته دساتيرها في شأن وسائل التحقيق البرلماني . وتقوية سلطات لجنة التحقيق، فقد منح المشرع الفرنسي لجنة التحقيق سلطة الإجبار في استدعاء أي شخص ترى اللجنة التحقيقية ضرورة الاستماع إلى شهادته أمامها، وفي حالة الرفض فإنه لرئيس اللجنة إخطار وزير العدل لتحريك دعوى جنائية ضده⁽¹⁾. وبالإضافة إلى حق استدعاء الشهود فإن اللجنة التحقيق حق الإطلاع على المستندات أو الوثائق من أي جهة حكومية، وحق مراسلة الجهات الإدارية للحصول منها على معلومات وبيانات خاصة بموضوع التحقيق، وحق الانتقال إلى مكان الموضوع، وعمل زيارات ميدانية بهدف الوصول إلى الحقيقة⁽²⁾.

أما في النظام العراقي والكويتي، فإن لجنة التحقيق البرلماني تتمتع بجملة من السلطات المتعلقة بالمستندات والوثائق والبيانات والمعلومات، وكل ما له علاقة بموضوع التحقيق، كما أنها تتمتع بسلطات لإحضار أي شخص للإدلاء بشهادته وسماع أقواله.

فعلى صعيد سلطات لجنة التحقيق على المستندات والوثائق، فإنه وفقاً للمادة 147 من لائحة مجلس الأمة الكويتي⁽³⁾، يكون للجنة طلب أي أوراق من الحكومة للإطلاع عليها، ولها أن تتخذ ما تراه مناسباً من الإجراءات اللازمة للقيام بمهمتها واستجلاء الحقيقة . وهو ذاته ما نصت عليه المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، إذ تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيات تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا، ويحق للجنة الإطلاع على كل ماله علاقة بالقضية المعروضة عليها، أي بمعنى كل ما له علاقة من وثائق ومستندات لازمة وبيانات بقصد تأدية دورها التحقيقي.

أما على صعيد سلطات لجنة التحقيق بدعوة الأشخاص للإدلاء بشهادتهم أو سماع أقوالهم، فإنه وفقاً للمادة (84) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فإنه يحق للجنة التحقيق دعوة أي شخص لسماع أقواله وفق الطرق الأصولية، إلا أن المشرع لم يعترف للجنة بسلطات قانونية لإحضار واستدعاء الشهود جبراً، وهذا على خلاف النظام الكويتي، فقد نصت المادة (2/147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، على أن تكون اللجان التي يشكلها مجلس الأمة للتحقيق، ووفقاً للصلاحيات المقررة في المادة التاسعة فإنه "إذا تخلف الشهود عن الحضور أمام اللجنة ... وامتنعوا عن الإجابة أو شهدوا بغير الحق، فللجنة أن تطلب من رئيس المجلس س مخاطبة وزير العدل بشأن رفع الدعوى

(1) أنظر د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية ... مرجع سابق، صفحة 117، كذلك أنظر القانون رقم 20 يوليو 1991 المعدل لقانون 17 نوفمبر 1978.

(2) د. مدحت أحمد غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، صفحة 349.

(3) أحالت المادة 147 من لائحة مجلس الأمة الأمر إلى المادة الثامنة من ذات اللائحة، والتي أجازت للجنة طلب أوراق من الحكومة للإطلاع عليها، واتخاذ كل ما تراه موصلاً للحقيقة ولها أن تندب من أعضائها لجنة فرعية أو أكثر لإجراء التحقيقات.

العمومية عليهم...⁽¹⁾، ويا حبذا لو أن المشرع العراقي سار على نفس النهج للمشرع الكويتي واعترف للجنة التحقيق بسلطة الإلزام في استدعاء الشهود، ويمكن أن يتم ذلك وفقاً للمادة (2/32) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وال تي اعترفت للجنة بسلطات على إجراء التحقيق مع أي من أي المسؤولين بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة، وكذلك ما تضمنته المادة (4/32) والتي نصت على أن للمجلس طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله . وعليه يمكن إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين، وطلب حضور أي شخص للإدلاء بشهادته أمام لجنة التحقيق.

وأخيراً ووفقاً لأحكام الفقرة (84) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، يتحمل مجلس النواب كل النفقات لأتعب الخب راء وما تنفقه لجان تقصي الحقائق خلال زيارتها الميدانية ما دام الغرض من هذه الزيارات استجلاء الحقيقة عن موضوع التحقيق.

(1) أنظر المادة (2/147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، التي حولت لجنة التحقيق الصلاحيات المقررة في المادة التاسعة، حيث يكون للجنة التحقيق نفس الصلاحيات المقررة للجنة الفصل في صحة العضوية، كذلك أنظر القيود الواردة على حق التحقيق، د. فارس عمران، التحقيق البرلماني ... مرجع سابق، صفحة 432.

المبحث الرابع

الأثر الدستوري للتحقيق البرلماني

غاية لجنة التحقيق تقديم تقريرها - الذي يحمل النتيجة النهائية لأعمالها - وذلك بعد الانتهاء من مهمتها، ووضعه بين يدي مجلسها، فقد لا يحظى تقرير اللجنة بقبول المجلس المناقشة - في بعض الأحيان - وذلك بأن يصدر المجلس قراره بإعادة التقرير ودراسة الموضوع مجدداً، بغرض تدقيقه وإمعان النظر بالمعلومات والتقصي عن الحقائق . وأذاً لا يكون تحقيق اللجنة قد انتهت، الأمر الذي يستلزم من المجلس مد عمل لجنة التحقيق لفترة إضافية يحددها تبعاً لظروف الحال . ولكن قد يتعذر في بعض الأحيان إنهاء لجنة التحقيق لعملها وإكمال تقريرها في غضون المدة المحددة، فعلى اللجنة في هذه الحالة إعداد تقريرها متضمناً الأسباب والعقبات التي أدت إلى تأخيرها حتى يقرر أعضاء المجلس ما يروونه مناسباً بشأن ما جاء في تقرير لجنة التحقيق⁽¹⁾. وللمجلس أن يتخذ قراره إما بتجديد الفترة الزمنية حتى تتجز اللجنة مهمتها، أو أن يعهد المجلس التحقيق إلى لجنة أخرى لإتمام مهمة التحقيق، وبذلك ينتهي وجود اللجنة السابقة وتلغى مهمتها.

وأخيراً قد يحظى تقرير اللجنة بقبول المجلس، فينتهي عملها بالتحقيق بعد أن توضع تقريرها بين يدي المجلس، عندئذ يتولى مكتب المجلس إدراج التقرير في جدول الأعمال وتحديد يوم المناقشة محتويات التقرير وما جاء به من توصيات، وتعطي فرصة لأعضاء المجلس لتقريب م التحقيقات التي أجرتها اللجنة وإبداء ملاحظاته بالموافقة أو الرفض⁽²⁾. ولا يملك المجلس إجراء أي تغيير أو تعديل في توصيات التقرير، لأن مثل هذا الإجراء يدخل في اختصاص اللجنة ويعتبر من صميم أعمالها⁽³⁾. وإذا ما طرأ أي جديد أثناء المناقشة يتطلب إجراء تعديل التقرير أو توصياته، يجب إعادة التقرير إلى اللجنة للقيام به . وبمجرد انتهاء المجلس من مناقشة تقرير لجنة التحقيق وما جاء به من توصيات دون أي تعديل تعلق باب المناقشة، ويتخذ المجلس قراره الذي تنحصر آثاره في ثلاثة مطالب وكما يلي:

المطلب الأول

إحالة التقرير إلى الحكومة لاتخاذ ما يلزم

- (1) أنظر المادة (143) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية إذ تلزم هذه المادة رئيس لجنة التحقيق تسليم ملف التحقيق بما انطوى عليه من مستندات إلى رئيس الجمعية لعرضه على الجمعية ليقدر أعضاؤها ما يروونه مناسباً.
- (2) أنظر الحالات والأمثلة المشار إليها في هذا الشأن لدى د . فارس عمران، التحقيق البرلماني ... مرجع سابق صفحة 498.
- (3) قضت الفقرة الثانية من المادة 142 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية - معدلة في مايو 1997 - بأنه "لا يجوز إدخال أي تعديل أو تصحيح على تقرير لجنة التحقيق إذ تلزم هذه المادة رئيس لجنة تسليم ملف التحقيق بما انطوى عليه من مستندات إلى رئيس الجمعية لعرضه عليها ليقدر أعضاء الجمعية ما يراه مناسباً".

أولاً: إحالة التقرير إلى الحكومة لاتخاذ ما يلزم:

قد لا يسفر تقرير لجنة التحقيق عن وجود مخالفات أو أخطاء حكومية، الأمر الذي يعني انتقاء مسؤولية الحكومة وتجديد الثقة بالوزارة القائمة⁽¹⁾. وفي هذه الحالة يقوم رئيس لجنة التحقيق البرلماني بتسليم ملف التحقيق وما انطوى عليه من توصيات إلى هيئة رئاسة المجلس، إذ تقوم هذه الأخيرة بعرض الأمر على مجلس النواب ليقرر أعضاؤه ما يرونه بشأن التقرير⁽²⁾. وغالباً ما ينتهي البرلمان بعد مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلماني إلى اتخاذ قرار بإحالة التوصيات التي توصلت إليها لجنة التحقيق البرلماني إلى الحكومة، مع التوصية بتنفيذ ما ورد في تقرير لجنة التحقيق من توصيات⁽³⁾. والمفترض بالحكومة تنفيذ توجيهات المجلس النيابي، فالعلاقة بين الحكومة والمجلس قائمة على التعاون المتبادل⁽⁴⁾.

فإذا ما وجدت اللجنة خللاً أو تقصيراً في إحدى الجهات الحكومية يحتاج إلى إصلاح ما يلزم من قصور وجبر آثارة. فعلى المجلس إحالة التقرير إلى الحكومة متضمناً لفت نظر الحكومة لإزالة أوجه القصور وأسبابه، وتوجيهها لاتخاذ ما تراه مناسباً بشأن ما انتهت إليه لجنة التحقيق البرلماني وتنفيذ ما ورد في تقرير اللجنة من توصيات⁽⁵⁾.

وقد نصت المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن ترفع اللجنة بعد انتهاء تقريرها بما ينطوي عليه من توصيات إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً، إذ لا تملك اللجنة التحقيقية سلطة اتخاذ القرار، إنما تقوم برفع تقري رها إلى هيئة الرئاسة لتتخذ هذه الأخيرة الإجراء اللازم لإدراجه في جدول الأعمال للمناقشة في أول جلسة تالية لتقدمه. وتؤكد الممارسات البرلمانية أنه بعد قفل باب المناقشة يتخذ المجلس قراره⁽⁶⁾، بالانتقال إلى جدول الأعمال أو بإحالة التقرير إلى الحكومة لاتخاذ ما يلزم.

(1) أنظر المادة (143) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية إذ تلزم هذه المادة رئيس لجنة التحقيق تسليم ملف التحقيق بما انطوى عليه من مستندات إلى رئيس الجمعية لعرضه عليها ليقرر أعضاء الجمعية ما يرونه مناسباً.

(2) المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(3) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري الكويتي، 1968، ص 371.

(4) د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري، مرجع سابق، ص 387.

(5) أنظر الأمثلة والحالات التطبيقية المشار إليها لدى د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سبق ذكره، ص 515.

(6) أنظر التفاصيل حول لجنة تقصي الحقائق كوسيلة فعالة في الرقابة على البرلمان.

Michel Ameller: Parlements, une étuele com perative sur la structure et la Fonctionnement des institutions representatives dans cinq uante – cinq pays, 1966. P. 46.

ومن الجدير بالإشارة إلى أن إحالة التقرير إلى الحكومة غالباً ما لا يعطي ثماره، لهيمنة رئيس الوزراء على مجلس النواب، إذ هو نفسه رئيس حزب الأغلبية في المجلس النيابي، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان الحيادية في تنفيذ ما ورد في توصيات لجنة التحقيق.

المطلب الثاني

التوصية بالإحالة إلى جهات التحقيق
فقد يستبين للمجلس أثناء مناقشة التقرير أن الأمر في حاجة إلى جهات تحقيق قضائية، كحالة وجود مخالفة قانونية أو جنائية ارتكبتها أحد المسؤولين، وإحالة موضوعه إلى جهات تحقيقية قضائية، فإذا كان الأمر يحتاج إلى تحقيق من جهات متخصصة، فيوصي المجلس آنذاك بإحالة الموضوع إلى جهات قضائية متخصصة. إذا ما انتهت لجنة التحقيق من عملها إلى إثارة المسؤولية الجنائية، فيجوز إحالة تقريرها بعد مناقشته إلى الجهات القضائية المختصة، وعليه وفي ضوء الصلاحيات المقررة للمجلس، يجوز له إحالة ما تضمن التقرير من توصيات إلى جهات قضائية لتتولى هذه الأخيرة مهمة التحقيق والسير في الطريق القضائي المرسوم⁽¹⁾.

ونميل إلى القول إن إحالة تقرير لجنة التحقيق وما انطوى عليه من توصيات ليس فيه اعتداء أو مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، ولا يؤدي إلى إضعاف هذا المبدأ، بل إن في إحالته تعزيزاً للتعاون المتبادل بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية، فإذا ما رأى المجلس إحالة الأمر إلى جهات التحقيق القضائية ليس فيه اعتداء على حق الغير وحدها، بل يمكن للمجلس إخطار الجهة القضائية المختصة⁽²⁾ بمباشرة التحقيق في التقرير الذي توصلت إليه لجنة التحقيق البرلمانية، إذ إن أمر الإحالة لا يقتصر فقط على الحكومة وحدها، فما المانع من أن يخطر المجلس الجهة القضائية المختصة بالتعاون معه في شأن تقرير لجنة التحقيق، إضافة إلى أن إحالة التقرير إلى السلطة القضائية وما جاء به من توصيات لا يلزم الأخيرة برأيه، ولها الحرية في قبول أو رفض التحقيق، ولها أيضاً قرارها فيما يتوصل أو ينتهي إليه التحقيق وما يترتب عليه من أثر⁽³⁾.

المطلب الثالث

الإحالة إلى المجلس النيابي وأثرها الدستوري

تعتبر المسؤولية السياسية من أهم السمات المتميزة للنظام البرلماني، وهي الحجر الأساسي له⁽⁴⁾. فمن حق المجلس النيابي وحده دون غيره تحريك المسؤولية السياسية الفردية والتضامنية، فعندما يرتكب الوزير مخالفة سياسية في نطاق وزارته، تتحرك اللجنة التحقيقية للتحري عما وقع من

(1) د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري، مرجع سابق، ص 387.

(2) د. أحمد فتحي سرور، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء في فرنسا والكويت، 1995، ص 79.

(3) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية ... مرجع سابق، ص 508.

(4) د. فارس محمد عمران، مرجع سابق، ص 508.

تجاوزات ومن أجل توصل الحقائق بتقرير ترفعه للمجلس، فإذا ما اقتنع المجلس النيابي بتوصي ات اللجنة، يمكن له أن يخذ لإجراء اللازم إلى تهيئة أعضائه إثارة المسؤولية السياسية الفردية (1). وذلك بأن يلمح إلى أحد أعضاء المجلس بتقديم استجواب يستكر فيه أعمال الوزير عن موضوع المخالفة، وقد تنتهي مناقشة الاستجواب إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزير.

كذلك الأمر بالنسبة إلى تحريك المسؤولية السياسية التضامنية للوزارة عن أعمالها المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، فإذا ما ثبت ارتكاب تجاوزات أو أعمال لا تتفق مع مصالح الدول (2). وفقاً لتقرير لجنة التحقيق وتوصياتها، يمكن للمجلس النيابي أن يوعز لأحد أعضائه بأن يسلك طريق الاستجواب كوسيلة لآثاره المسؤولية السياسية للوزارة ككل.

وعليه وفي كلا الحالتين، سواء في تحريك المسؤولية الفردية أو التضامنية، يحق للمجلس النيابي تقديم استجواب على أثر انتهى المجلس من مناقشة تقرير لجنة التحقيق وتوصياتها . الأمر الذي يعني أن ما انطوى عليه تقرير لجنة التحقيق من توصيات كان سبباً إلى أن يتقدم مجموعة من أعضاء المجلس إلى استعمال الاستجواب، إذ يعتبر تقرير لجنة التحقيق باعثاً ومحركاً للمجلس لآثاره المسؤولية السياسية الفردية والتضامنية (3). وبذلك قد يؤدي تقرير لجنة التحقيق إلى أخطر الآثار الدستورية للاستجواب، وتدفع مناقشة تقرير لجنة التحقيق وتوصياتها إلى استخدام الاستجواب باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي حددها واختيارها المشرع الدستوري صراحة وصولاً إلى تقرير

المسؤولية، إذ لا يمكن إثارة المسؤولية مباشرة عن طريق التحقيق البرلماني، وإنما تنقرر من خلال الاستجواب، إذ ربط المشرع الدستوري آثاره المسؤولية السياسية بالاستجواب، وجعلها أثراً لا ينفك عن الاستجواب، فلا يمكن اثارها إلا بنص (4). الأمر الذي يعني أن المشرع الدستوري العراقي قد جعل من وسيلة الاستجواب مرتبه أعلى من التحقيق البرلماني. فوفقاً لما حددته الم ادة (8/61) من الدستور العراقي، إنه لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء ... بناء على طلب موقع من خمسين عضواً، أثر مناقشة استجواب موجه إليه . أم بشأن رئيس مجلس الوزراء، فقد جاء نص الفقرة (8/ب) ليؤكد على أن لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ... يقدم بعد استجوابه . وبذلك فإن المشرع الدستوري العراقي قد ربط تقرير المسؤولية السياسية ولازمها بالاستجواب دون أن يعول على التحقيق البرلماني، ولم يجعل من التحقيق البرلماني كأثر مباشر لتقرير المسؤولية السياسية، وفي ذات الاتجاه فعل نظيره الكويتي، إذ نصت المادة (101) على أنه لا يجوز طرح الثقة بالوزير . إلا بناء

(1) د. علي الباز، المفصل في النظام الدستوري الكويتي، الكويت، مطبوعات أكاديمية الشرطة، 1988، ص401.

(2) د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء، مرجع سابق، ص 383، وأنظر كذلك د. عبد الله ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، 1981، ص 10..

(3) GEORGEL (J): Pouvoir Publics. J. C. Ad. 1995, P. 5.

(4) د. سعاد الشرقاوي، د. عبد الله ناصيف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري 93 - 1994، ص 668.

على طلب موقع من عشرة أعضاء أثر مناقشة استجواب موجه إليه . الأمر الذي أدى في كلا النظامين العراقي والكويتي إلى :- النيل من ترتيب وسيلة التحقيق البرلماني ومكانتها بين وسائل الرقابة البرلمانية، إذ جعل من وسيلة الاستجواب مكانه أعلى من التحقيق البرلماني . فأضعف المشرع الدستوري العراقي أو الكويتي بتصرفه هذا من فاعلية وأهمية التحقيق البرلماني، وأفضى بمسلكه هذا إلى أن يخبو من الأثر الدستوري للتحقيق البرلماني في تقرير المسؤولية السياسية في الوقت أن تقرير هذه الأخيرة غالباً ما يسبقه تحقيق برلماني يتهم الحكومة بالتقصير، فإذا ما قرر المجلس تقرير المسؤولية الفردية والجماعية، فإن صدور مثل هذا الحكم من المجلس النيابي لا يكفه إلا نظام الاستجواب⁽¹⁾، مما يعني أن تقرير هذه المسؤولية مشروط دستورياً بأن يسبقه استجواب⁽²⁾.

وبذلك فإن الأثر الدستوري للتحقيق البرلماني يتزح بين لجان تحقيق تمارس رقابة مؤثرة يمكن لها أن تكشف العديد من أوجه القصور والفساد الحكومي في بعض المرافق العامة، وبين تحقيقات برلمانية ضعيفة الأثر ألقت بها عيوب، البعض منها وليدة الواقع والقسم الآخر منها أعدمته النصوص.

ونخلص إلى أن وسيلة التحقيق البرلماني لم تأخذ مرتبتها كوسيلة الاستجواب، بل جعل المشرع العراقي ونظيره الكويتي في التحقيق البرلماني وسيلة قابلة للتحويل إلى استجواب، ولم يجعل من التحقيق البرلماني كوسيلة تجعل لها أثراً المباشر والحتمي في إثارة المسؤولية السياسية ك ما فعل في جعل المسؤولية السياسية أثراً ملازماً للاستجواب⁽³⁾.

ونأمل من المشرع أن يكون منطقياً مع نفسه في كلا النظامين العراقي والكويتي، وذلك بأن يحدد بنفسه صراحة تقرير المسؤولية الوزارية، ويجعل منها أثراً مباشراً متلازماً مع التحقيق البرلماني، والنص عليها كوسيلة تحقق أثراً دستورياً مباشراً في إثارة المسؤولية الوزارية السياسية، مادامت هذه مسؤولية واردة في مضمون حق الرقابة البرلمانية، فلا بد من توظيف التحقيق البرلماني على نحو يرتب له أثراً دستورياً متلازماً بينه وبين المسؤولية السياسية الفردية والتضامنية.

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، القاهرة، 1986، ص 471.

(2) لقد سمح الدستور اللبناني من إثارة المسؤولية الوزارية والسياسية كأثر لتحقيقات مجلس النواب، د . محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري، مرجع سابق، ص 387.

(3) أنظر د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية ... مرجع سابق، صفحة 170، كذلك د. جابر جاد، الاستجواب ... مرجع سابق، ص 115.

الخاتمة

إذا كانت وسيلة التحقيق البرلماني تجد أساسها في النظام البرلماني، فمن حق البرلمان وفقاً لوظيفته الرقابية أن يمارسها لأداء مهامه ووظائفه الدستورية⁽¹⁾. وعليه فإن عدم الاعتراف بالتحقيق البرلماني لم يمنع مجلس النواب العراقي من ممارستها والنص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي. فمن حق مجلس النواب ممارسة التحقيق البرلماني دون حاجة إلى نص دستوري، طالما أعلن الدستور العراقي بأن النظام العراقي وهو نظام برلماني، بينما الأمر يختلف في النظام الكويتي، إذ أورد الدستور الكويتي نصاً في المادة (114) على أن يحق لمجلس الأمة أن يؤلف لجان تحقيق... وبهذا التصريح الدستوري فقد جعل المشرع الكويتي للتحقيق البرلماني سنداً له قيمته.

وفي كلا النظامين، سواء نص الدستور صراحة على ممارسة وسيلة التحقيق كما هو الحال في النظام الكويتي، أو لم ينص صراحة كما هو في النظام العراقي، فإن للتحقيق البرلماني أهميته وآثاره كوسيلة رقابية لها مكانتها بين الوسائل الرقابية الأخرى. إذ تؤكد الشواهد البرلمانية في النظامين الرئاسي والبرلماني على أهمية التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية فعالة وقوية، كادت تتيح بحكومات في دول ذات النظام برلماني أو رئاسي، لما تتمتع به من حيده في توصياتها وذاتية في تخصصها ومهامها، ومتنوعة الأطياف بأعضائها، وترتكز على مقومات تعكس تميز وسيلة التحقيق عن بقية الوسائل البرلمانية الأخرى⁽²⁾، وقد ألفت هذه المقومات بظلالها على أهمية دور التحقيق، وعملت على الرقي بمكانته لتجعله يرتقي إلى مصاف الاستجواب إن لم يكن أكثر مرتبة منه. فكانت لجان التحقيق البرلماني أكثر واقعية في جمعها للمستندات والوثائق، ولها تخصصها في أداء مهامها، وفي تنوع سلطاتها بهدف تأدية دورها، فقد عكس النظام الإجرائي للتحقيق البرلماني - إلى حد ما - دوره في تحديد الإجراءات الأساسية المتعلقة في التحقيق البرلماني، وقد بينت لوائح المجلس النيابي في كلا النظامين العراقي والكويتي بشروط وآلية عمل التحقيق البرلماني.

إلا أنه من جانب آخر، وبالرغم من هذه المزايا التي يتمتع بها النظام الإجرائي للتحقيق البرلماني ومقوماته، فكان هناك م تالب في الجانب الإجرائي، وأيضاً ضعف في بعض سلطات لجنة التحقيق، سواء ما يتعلق باستدعاء الشهود والخبراء أو توقيع العقوبة على من يتخلف أمام اللجنة عن أداء الشهادة، أو سواء ما يتعلق بتحديد مكان عمل لجان التحقيق، وتحديد الفترة الزمنية اللازمة لتنفيذ توصيات اللجنة ومقرراتها، أو ما يتعلق بمقر اجتماعاتها، وجدية أنشطتها لدرجة أن الحكومة باتت هي المهيمن على تقرير لجنة التحقيق، وغالباً ما يكون للحكومة دورها في الموافقة على إجراء التحقيق وهي التي تقرر انتهاءه أو وقفه. لذلك لقد لحق بوسيلة التحقيق البرلماني قصور أنشأت جزءاً

(1) CROUZATIER (J.): Le rôle des commissions – op. cit. P. 1010 .

(2) أنظر د . السعيد خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية، النظام الإسلامي، دراسة مقارنة لأنظمة الحكم المختلفة - دون سنة طبع - ص 281، أيضاً المستشار محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق في ضوء الدستور، النظام البرلماني النيابي المصري، 1995، ص 582.

منه الممارسة العملية، وشاركتها في الآخر النصوص، إذا تغافلت عن إدراج كثير من الأمور كان ينبغي أن تجعلها من دائرة تنظيمها⁽¹⁾.

هذا بالإضافة إلى أن الأمر لم يقتصر فقط على النظام الإجرائي للتحقيق ومقوماته، بل شمل أيضاً أهمية التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية فعالة، إلا أن هذه الأهمية قد لجمها المشرع العراقي والكويتي في أثرها، وضيع معالمها كحق دستوري، فما المانع من أن نطبق ذات الأثر الدستوري للاستجواب في مجال المسؤولية السياسية وننقله إلى ربوع التحقيق البرلماني، مادامت أن المسؤولية السياسية واردة في مضمون حق الرقابة البرلماني الذي يحمل في ثناياه مقتضيات ممارسته . فإذا كان تقرير المسؤولية السياسية معمولاً به كأثر دستوري حتمي وملازم للاستجواب⁽²⁾، لماذا لا نسلك سبيل آثاره المسؤولية ونجعل منه أثراً للتحقيق البرلماني، حتى لا نقلل من أهميته، أو ننال من دوره، أو نضيع من معالم هذا الحق الدستوري.

فلا بد من توظيف وسيلة التحقيق البرلماني على نحو يرتب مسؤولية الحكومة عن أخطائها، والنص عليها كوسيلة تحقق أثرها الدستوري مباشرة في تحريك المسؤولية الوزارية السياسية. إنها دعوة للباحثين والمتخصصين على بذل الجهد، لأن يعطي النظام الإجرائي للتحقيق البرلماني ثمرته، وتفعيل مقوماته بما يقوي ثقة الشعب بلجان التحقيق البرلماني، وأنها دعوة أيضاً للمشرع الدستوري أن يعترف بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة وجعلها أثراً ملازماً وحتمياً مع التحقيق البرلماني.

تم بحمد الله

(1) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 580.

(2) د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية ... مرجع سابق، ص 170.

المراجع

المراجع العربية

- (1) د. أحمد فتحي سرور، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء في فرنسا والكويت، 1995.
- (2) د. السعيد خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية، النظام الإسلامي، دراسة مقارنة لأنظمة الحكم المختلفة - دون سنة طبع.
- (3) إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسيّة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، 1983م.
- (4) د. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دون سنة طبع.
- (5) جابر نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1996م.
- (6) د. جورج شفيق، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية، أركان التنظيم السياسي، الطبعة الثانية، 1993/92م.
- (7) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة، الطبعة الثالثة، 1983.
- (8) د. سعاد الشراوي: القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، طبعة 93 - 1994م.
- (9) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العرب ية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، القاهرة، 1986م.
- (10) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري الكويتي، 1968م.
- (11) د. عبد الله إبراهيم ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه حقوق القاهرة، 1981م.
- (11) د. عبد الله ناصيف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري 93 - 1994م.
- (12) د. علي الباز، المفصل في النظام الدستوري الكويتي، الكويت، مطبوعات أكاديمية الشرطة، 1988م.
- (13) د. عمر أحمد حسبو، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين، كلية القانون، جامعة بطنطا، العدد العاشر، يناير، طبعة 1995م.
- (14) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، المركز القومي، الإصدار، 2008م.
- (15) كذلك د. مأمون سلامة، الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، 1992م.
- (16) د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري، لبنان 1992م.
- (17) د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام - الجزء الأول - النظم السياسية والقانون الدستوري، 1995م.
- (18) د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويت،

- دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002م.
- (19) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، 1993م.
- (20) المستشار محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق في ضوء الدستور، النظام البرلماني النيابي المصري، 1995م.
- (21) د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء.
- (22) د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، 1971م.
- (23) د. محمود نجيب حسني، الدستور والقانون، 1992م.
- (24) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة على أعمال الحكومة في النظام البرلماني المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011م.

المراجع الأجنبية

- (1) Aussi voir DUVERGER (M.): Elements de droit public, 12^{er} P. U. F Paris 1998.
- (2) BIDFGARAY (CH.) Le controle parlementaire, R. D. P. 1973.
- (3) CHAGNOLLAU (D.) et autre: Le gouvernement de la France sous la Ve République – Paris. Fayard 1996.
- (4) CROUZATIER (J.): Le rôle des commissions – op. cit. P. 1010.
- (5) DESANDRE (J.): les commissions parlementaires, These Paris 11 – 1975.
- (6) DESANDRE (J.): Les commissions parlementaire, d'enquete ou de contrôles en droit français. R. D. P. 1976.
- (7) DMARCEL PRELOT – JEAN BOULOUIS: Institution: politique et droit constitutionnel, 1990.
- (8) Duverge (M.): Institution politique et droit constitutionnel, Paris. P.u. F. Themis
- (9) ERSIKINE (M.): Parliamentary practice, Twenty First Edition, 1989.
- (10) GEOGEL (J): Pouvoir Publics. J. C. Ad. 1995.
- (11) Georges (Ph.): Droit public, Paris. Edition Sirey 7^{ed}. 1999.
- (12) Grouzatier (j.): Le role des commissions d'enquete du congrès des États – Unis, R. D.
- (13) Grouzatier (J) Le role des commissions ... op. cit. p. 1010.
- (14) Gicquel (J.): Droit constitutionnel et institutions politiques, 120^e edition, Montchresion Paris, 1993.

- (15) Jean Gicquel: Droit parlementaire, 1995 2^e edition, p. 245. Philippe Ardant: Manuel institutions politiques et droit constitutionnel, 7e edition, 1995.
- (16) LAVROFF (D.) Le droit constitutionnel de la Ve republique. Paris. Dalloz. 1997.
- (17) LECLERQU (C.): Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris. 1995.
- (18) Michel Ameller: Pariements, une étuele com perative sur la structure et la Fonctionnement des institutions representatives dans cinq uante – cinq pays, 1966.
- (19) PRELOT (M.) – BOLOUS (J.): Institutions ploitiques et droit constitutionnel. Paris – Daloz. 1990.
- (20) PRELOT (M.) – BOULOUIS (J.): Institution politique ... O. P. Cit. P 834 .
- (21) RAUSSEAU (D.): Le controle de L'opportunité de l'action adminstratif par le juge. Thèse. Paris. 1979..
- (22) Uinty (D.) et autre: Le role des parlements européen et nationaux dans la fonction legislative R. D. P. 1991.
- (23) PHouse of commons: Journl and information office, London, 1990.
- (24) Philippe Ardant: Manuel institutions politiques et droit contitutionnel, 7^e dition, 1995 .