جامعة نينوى
Ninevah University
IASJ
المجلات الاكاديمية العراقية
كلية القانون
College of Law

مجلة

نينوى

للدراسات القانونية

مجلة فصلية محكمة تصدر عن
كلية القانون - جامعة نينوى

المجلد (2) العدد (4) أيلول 2025

رقم المجلة العيباري الدولي النسخة المطبوعة: 7721-2957
رقم المجلة العيباري الدولي النسخة الالكترونية: 6274-3078
رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية
بغداد (2601) لسنة 2022

مجلة نينوى للدراسات القانونية
المجلد (٢)، العدد (٤)، ربيع الثاني ١٤٤٧هـ - أيلول ٢٠٢٥

لجان التحقيق البرلماني في مجلس النواب العراقي
-دراسة مقارنة-

اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون في الجامعة الوطنية الماليزية عام ٢٠١٦
من قبل الباحثة تغريد عبد القادر علي الدليمي
بإشراف الاستاذ الدكتورة فريده جليل

د. تغريد عبد القادر علي
استاذ القانون الدستوري/ كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة العراقية

الملخص

يُعد التحقيق البرلماني أداة مركزية في أي نظام ديمقراطي، يهدف من خلالها ممثلو الشعب إلى إقامة المسؤولية السياسية بحق السلطة التنفيذية التي تمثلها الحكومة، لغرض كشف الفساد وضمان الشفافية. فهو الأداة الرقابية الأساسية في الأنظمة الديمقراطية القديمة والحديثة، حيث يُمكّن البرلمان من محاسبة الحكومة وضمان تحقق الشفافية والنزاهة في أدائها لمهامها الدستورية والقانونية. ويمثل مجلس النواب العراقي الجهة المخولة بتشكيل لجان التحقيق البرلماني بنوعيها: المؤقتة والدائمة، ويُظهر الواقع العملي أن هذه الأداة الدستورية الرقابية تعاني ضعفًا واضحًا في الفعالية والتنفيذ. من هنا جاءت أهمية إعداد دراسة عن لجان التحقيق البرلماني في مجلس النواب العراقي، ومقارنتها بدول أخرى تتبع نظام الحكم النيابي مثل الكويت وبريطانيا، سعيًا إلى تحديد مكامن الإخفاق والخلل، وتقديم التوصيات المناسبة من أجل معالجتها وتطوير أدائها، لأجل تحقيق الأهداف التي وُجدت من

Journal of Nineveh for Legal Studies
Vol. (2), No. (4). September 2025

Parliamentary Investigation Committees in Iraqi Council of Representatives: A Comparative Study

PhD Thesis Submitted to the Faculty of Law at the National University of Malaysia By Researcher Taghreed Abdul Qadir Ali Al-Dulaimi Supervised by Professor Dr. Farida Jalil

Dr. Tagreed Abdul Qadir Ali
Professor of Constitutional Law/ College of Administration and Economics
University of Iraq

Abstract

Parliamentary investigation is a central tool in any democratic system, through which representatives of the people seek to establish political accountability against the executive branch represented by the government, with the aim of exposing corruption and ensuring transparency. It is the primary oversight tool in both ancient and modern democratic systems, enabling parliament to hold the government accountable and ensure transparency and integrity in the performance of its constitutional and legal duties. The Iraqi Council of Representatives is the body authorized to form temporary or permanent parliamentary investigation committees. Practical reality demonstrates that this constitutional oversight mechanism suffers from a clear weakness in effectiveness and implementation. Hence, it is important to study parliamentary investigation committees in Iraqi Council of Representatives and compare them with other countries that follow a parliamentary system of government, such as Kuwait, and the United Kingdom. This is aimed at identifying shortcomings and deficiencies, and providing appropriate recommendations to address them and improve their performance to achieve the objectives for which they were established.

إزاء سنوات طويلة وُلدت التجربة الديمقراطية في العراق، وكغيرها من التجارب الإقليمية والدولية تمر بمراحل نمو وتطور، تشوبها نقاط ضعف وإخفاق، كما تتخللها جوانب نجاح وقوة، لذا يكتسب الموضوع أهمية مضاعفة بسبب هشاشة التجربة الديمقراطية في العراق وارتفاع معدلات الفساد والهدر في المال العام، وضعف أداء المؤسسات الرقابية التابعة للحكومة، وتزامن ذلك مع ضعف ممارسة البرلمان العراقي لدوره الرقابي، إذ أظهرت دراسة نشاط مجلس النواب العراقي في الدورة التشريعية الثالثة بين عامي ٢٠١٠–٢٠١٤ أن أغلب لجان التحقيق البرلماني لم تُنجز أعمالها أو تُقدم تقاريرها النهائية، ما أدى إلى ضعف ثقة النواب والجمهور فيها، إذ شُكّلت ست وستون لجنة تحقيق برلماني، أنجزت أربع لجان منها مهمتها فقط، والبقية لم تفلح في الوصول إلى نهايتها.

سلّطت الدراسات السابقة الضوء على بعض جوانب الإخفاق، إلا أنها لم تكن بالشكل الذي يُؤمِّن دراسة الموضوع من كافة جوانبه، واقتصرت على عرض مكامن الإخفاق دون بيان مسبباته أو تقديم معالجاته، لذلك جاءت هذه الدراسة لتسعى إلى تشخيص الخلل وتقديم الحلول والمقترحات من خلال إجراء المقارنة بين التجربة العراقية ودول أخرى مثل بريطانيا والكويت، واقتراح توصيات عملية للنهوض بواقع الرقابة البرلمانية وأداتها لجان التحقيق البرلماني في مجلس النواب العراقي.

وتتلخص مشكلة الدراسة بأن التحقيق البرلماني في مجلس النواب العراقي يعاني ضعفًا بنيويًا، إذ لم تنص مواد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ عليه بشكل مباشر، واكتفى النظام الداخلي بصياغات ناقصة، أدى هذا الضعف إلى إخفاق معظم لجان التحقيق البرلماني في الوصول إلى نهايتها وتقديم توصياتها ونتائج عملها، وجاءت المشكلة الأساسية التي تكمن في غياب الإجراءات الإلزامية لإجبار الوزراء والمسؤولين الحكوميين في الدولة على المثول

أمام لجان التحقيق البرلماني، وكذلك عدم وجود نصوص تُلزم الشهود بالحضور أمامها وتقديم ما لديهم من معلومات عن موضوع التحقيق، وكذلك عدم إمكانية تقديم الحماية لهم من بطش وانتقام المسؤولين الحكوميين بسبب ما يتم ذكره من شهادات بحقهم، وعدم تحديد مدة زمنية لنهاية عمل اللجنة، مما جعل هذه الأداة عديمة الفعالية.

لقد أدى غياب النصوص الدستورية والقانونية الواضحة إلى:

١. عجز مجلس النواب العراقي عن فرض المساءلة على الحكومة.
٢. غياب الإجراءات الواضحة لتفعيل عمل اللجان وإنهائها ضمن مدة محددة.
٣. إخفاق أغلب التحقيقات في تحقيق أهدافها.

سبب ضعف الإطار الدستوري والقانوني في عدم فاعلية التحقيق البرلماني في العراق، وانعكس ذلك على ارتفاع نسب الفساد، وتعطل أدوات الرقابة التشريعية الأخرى. ولتحقيق أهداف هذه الدراسة في تقييم قدرة المشرعين على إصلاح الإطار القانوني للتحقيق البرلماني، وتحديد النصوص المطلوب تعديلها، وتحليل إجراءات التنفيذ ومعوقات عمل لجان التحقيق البرلماني، وإجراء مقارنة التجربة العراقية مع الكويت وبريطانيا، لغرض الخروج بتوصيات لتعزيز دور البرلمان في الرقابة والمساءلة، تم طرح التساؤلات الأساسية الآتية:

١. لماذا عجز المشرعون العراقيون عن تطوير نصوص التحقيق البرلماني؟
٢. ما هي المواد التي تستوجب التعديل في الدستور والنظام الداخلي؟
٣. كيف تُنفذ إجراءات التحقيق في العراق حاليًا؟
٤. كيف تواجه اللجان التحديات والمعوقات العملية؟
٥. ما هي أوجه الاختلاف بين العراق وكل من الكويت وبريطانيا؟

وتركّزت الدراسة على عدد من النقاط أهمها، تشكيل لجان التحقيق البرلمانية في مجلس النواب العراقي من حيث تكوينها، إجراءاتها، ومعوقاتها، والمقارنة مع البرلمان البريطاني ومجلس الأمة الكويتي لاستخلاص أفضل الممارسات، وتقييم ثغرات الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي الصادر عام ٢٠٠٧.

واعتمدت هذه الدراسة على منهجية تضمنت مزيجًا من التحليل الكمي (استبيانات للنواب في مجلس النواب العراقي، منظمات المجتمع المدني، أساتذة القانون) والتحليل النظري (مراجعة الأدبيات والدساتير المقارنة)، لغرض تقديم رؤية عملية لإصلاح القوانين وضمان فعالية الرقابة البرلمانية في العراق. إذ تضمن المنهج الكمي توزيع استبيان على ثلاث عينات: أعضاء مجلس النواب العراقي، ومنظمات المجتمع المدني، وأساتذة القانون، تضمن ثمانية أسئلة مغلقة مع خيار مفتوح للإجابات التفصيلية، وقد تم جمع الأوراق الموزعة وتحليلها إحصائيًا، بهدف فهم المعوقات من وجهة نظر الفاعلين الأساسيين في مجلس النواب العراقي والجهات الأخرى، وتضمن المنهج النظري مراجعة الأدبيات والدراسات السابقة في العراق، الكويت، بريطانيا، والتركيز على الثغرات التشريعية، والممارسات المقارنة، وتجارب اللجان البرلمانية عالميًا.

ففي الأنظمة الديمقراطية مثل بريطانيا، تُعد التحقيقات أداة فعّالة، مصحوبة بصلاحيات واسعة مثل استدعاء الشهود والإلزام بالكشف عن الوثائق، أما في الكويت فقد نص الدستور صراحة على التحقيق ويُلزم الوزراء بالتعاون، بينما العراق يفتقد لهذا النص مما يُضعف دور البرلمان.

وتُظهر التجربة العراقية تطورًا محدودًا في ممارسة التحقيق البرلماني في العراق، ويمكن أن يُعزى السبب في ذلك إلى تأثرها بالبيئة السياسية والاجتماعية والثقافية، مقارنة مع

بريطانيا التي سبقت الجميع منذ ١٦٨٩، إذ لم ينجح العراق لغاية الآن في بناء تقاليد رقابية قوية لأسباب عديدة منها وجود نظام برلماني هجين غير مستقر يجمع بين خصائص النظام البرلماني والرئاسي، فضلًا عن التحديات التي مر بها العراق من هجمات إرهابية، وانقسامات داخلية وتعددية حزبية على أسس عرقية وإثنية، وضعف المؤسسات الحكومية بسبب تبعيتها السياسية وغيرها.

أضف إلى ما تقدم وجود عدد من الثغرات القانونية والعملية، فالنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لا يحدد مدة محددة لإنهاء التحقيق أو مناقشة التقرير، وعدم وجود إجراءات لمتابعة تنفيذ توصيات اللجان، وغياب صلاحيات إلزام الوزراء أو الشهود الرافضين بالمثول أمام لجنة التحقيق البرلماني أو إلزامهم بتقديم ما لديهم من معلومات عن موضوع التحقيق الذي تقوده لجنة التحقيق البرلماني، وعجز اللجنة عن توفير الحماية القانونية للشهود، وكذلك تدخل رئاسة مجلس النواب والكتل السياسية الكبيرة والمؤثرة في عمل اللجان من خلال تعطيل عملها أو الضغط عليها بصورة أو بأخرى، فأصبحت لجان التحقيق تُستخدم كأداة سياسية لامتصاص غضب الشارع أكثر من الرقابة الفعلية.

وانتهت الدراسة إلى خلاصة تتضمن استنتاجات مهمة، في مقدمتها يُعد التحقيق البرلماني من أهم أدوات الرقابة إلى جانب الاستجواب والمناقشة، إلا أنه يختلف عن هذه الأدوات الأخرى بكونه يمنح البرلمان سلطة أوسع على متابعة أداء الحكومة ومراقبة أعمالها وقراراتها، وكذلك يفتقر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إلى إطار دستوري فعّال ينص على وجود لجان التحقيق البرلمانية، وجاءت محاولة تنظيم هذه اللجان في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر عام ٢٠٠٧ مشوبة بالغموض وبالكثير من الإخفاقات وعدم الوضوح، وهو ما جعل لجان التحقيق البرلماني التي شكلها مجلس النواب العراقي غير قادرة على أداء

دورها الرقابي، على عكس التجارب المقارنة في بريطانيا والكويت التي بيّنت أن التحقيق البرلماني فعّال عندما يكون مدعومًا بإطار قانوني قوي وصلاحيات واضحة.

وبناءً على معطيات الدراسة، تم تقديم عدد من التوصيات مفادها ضرورة وجود إطار قانوني قوي وصلاحيات واضحة وإجراءات إنفاذ إلزامية تجعل من لجان التحقيق البرلماني فعّالة ومؤثرة، وهي عناصر غائبة عن التجربة العراقية من خلال محاور عدة، منها المحور القانوني إذ يُساهم تعديل النصوص الدستورية في دستور جمهورية العراق والنصوص القانونية في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تقوية وإسناد لجان التحقيق البرلماني، ومحور سياسيًّا في ضرورة تعزيز سلطة البرلمان في المساءلة والرقابة، ومحورًا اقتصاديًّا لضمان تقليل الفساد وحماية الثروة الوطنية، ومحورًا أخيرًا يدخل ضمن الإطار المعرفي في توسيع الأبحاث حول التحقيق البرلماني في العراق وربطه بتجارب دولي. وترجمة هذه التوصيات إلى عدة جوانب، وكالآتي:

أولًا – الجانب القانوني:

١. تعديل الدستور لإدراج التحقيق كأداة رقابية صريحة.
٢. إضافة فصل في النظام الداخلي يحدد تشكيل اللجان وصلاحياتها وآليات عملها.
٣. منح اللجان صلاحيات إلزامية لاستدعاء الشهود والحصول على الوثائق.
٤. فرض عقوبات على من يرفض التعاون، مع منح الشهود الحصانة القانونية.
٥. إلزام الحكومة بمناقشة تقارير التحقيق فور ورودها، وإمكانية سحب الثقة عنها.

ثانيًا – الجانب العملي والسياسي:

١. توفير موارد مالية وتقنية حديثة للبرلمان.
٢. تدريب النواب على أفضل الممارسات الدولية.

٣. تعزيز استقلالية اللجان عن الكتل السياسية. ٤-

٤. إشراك المؤسسات الأكاديمية والبحثية في صياغة التشريعات.

٥. تغيير الثقافة السياسية في المجتمع لترسيخ قيم المساءلة والديمقراطية.