مجلة كلية القانون والعلوم السياسية العدد (١٠)

التنظيم الدستوري للجان تقصي الحقائق

م.د. اقبال عبدالله امين
وزارة التربية

المستخلص

تعد لجان تقصي الحقائق من الوسائل التي تمكن السلطة التشريعية من مباشرة الاختصاص الرقابي ، وذلك من خلال جمع المعلومات في اي واقعة او اجراء معين اتخذته السلطة التنفيذية خلافاً للقانون وكانت له نتائج سلبية على المواطنين او المصلحة العامة ، فيقوم البرلمان بالتحقق في صحة اي بيانات عن طريق تشكيل لجان تقصي الحقائق ، والهدف من تشكيل هذه اللجان هو تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها والوقوف على سير عمل الاجهزة الحكومية لتصحيح الخلل في نطاق واختصاص تلك الاجهزة ، وتبرز اهمية هذه اللجان من خلال التحقق من مشروعية تصرفات الحكومة وسلامة اعمالها ومحاسبتها اذا ما انحرفت عن الصالح العام ، وفي المقابل يجب ان لا يكون الغاية منها تعطيل العمل الحكومي ، لذلك فلابد من وجود آلية تنظم عمل هذه اللجان ويكون منصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية او في القوانين العادية تمنع المجلس من الاسراف في استخدامه ولا يكون ذلك الا في ضوء النصوص الدستورية ، من اجل مواجهة الحالات الطارئة التي يتعرض لها المجتمع ولغرض كشف القصور في اداء الاجهزة الحكومية.

Abstarct

Truth commissions are among the means that enable the legislative authority to exercise supervisory jurisdiction, by gathering information on any particular incident or action that the executive authority took in contradiction to the law and had negative consequences for citizens or the public interest, so the parliament verifies the validity of any data through Forming fact-finding committees, and the goal of forming these committees is to enable the legislative authority to carry out its mission and to determine the functioning of government agencies to correct the defect in the scope and jurisdiction of these bodies, and the importance of these committees is highlighted by verifying the legitimacy of the government's actions and the safety of its actions and accountability if they deviate from the good On the other hand, the aim of it should not be to disrupt government work Therefore, there must be a mechanism that regulates the work of these committees, and it must be stipulated in the body of the constitutional document or in ordinary laws that prevent the council from being overly used, and this is only in light of the constitutional texts, in order to face the emergency situations that society is exposed to and for the purpose of uncovering deficiencies in the performance of the bodies Government.

المقدمة

تنص الدساتير عادة على اختصاص البرلمان بوظيفة الرقابة على اعمال الحكومة الى جانب وظيفتها الاساسية وهي التشريع ، ويمارس البرلمان الحق في مراقبة الحكومة من خلال الوسائل التي منحها المشرع الدستوري والتي من خلالها يستطيع البرلمان ان يحقق ويتقصى الحقائق في اي شبهة سياسية او اقتصادية او مالية او ادارية او مخالفة او تجاوز للقوانين ، وبالتالي حماية الدستور ونظام الدولة من اي تجاوز او تعدي على احكامه ، ومن الوسائل التي تمكن السلطة التشريعية من مباشرة الاختصاص الرقابي هو لجان تقصي الحقائق وذلك من خلال جمع المعلومات في اي واقعة او اجراء معين اتخذته السلطة التنفيذية خلافاً للقانون وكانت له نتائج سلبية على المواطنين او المصلحة العامة او اذا حدث امر عام خطير مثل وجود خلل في اي مؤسسة من مؤسسات الدولة او شبهة فساد سياسي او مالي او اداري او حادثة غامضة او ما شابه ذلك ، فيقوم البرلمان بجمع المعلومات والتحقق في صحة اي بيانات عن طريق تشكيل لجان تقصي الحقائق .

اهمية البحث :

تبرز اهمية تشكيل هذه اللجان هو تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها والوقوف على سير عمل الاجهزة الحكومية لتصحيح الخلل في نطاق واختصاص تلك الاجهزة ، كما تتجلى اهمية هذه اللجان من خلال التحقق من مشروعية تصرفات الحكومة وسلامة اعمالها ومحاسبتها اذا ما انحرفت عن الصالح العام ، وفي المقابل فأن اسراف السلطة التشريعية في اللجوء الى هذه الوسيلة الرقابية يجب ان لا يكون الغاية منها تعطيل العمل الحكومي وان لا تحول هذه الرقابة اعضاء المجلس الى ادوات لتزويده بالبيانات والمعلومات والوثائق دون حاجة فعلية ، لذا فأن وجود آلية تنظم عمل هذه اللجان ويكون منصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية او في القوانين العادية تمنع المجلس من الاسراف في استخدامه ولا يكون ذلك الا في ضوء النصوص الدستورية .

مشكلة البحث

نظراً لأهمية لجان تقصي الحقائق من حيث كونها وسيلة لجمع المعلومات والاستقصاء عن حالات التجاوز في عمل الاجهزة الحكومية وانحرافها وما ترتكبه من مخالفات ، وكذلك مواجهة الحالات الطارئة التي يتعرض لها المجتمع ولغرض كشف القصور في اداء الاجهزة الحكومية ، وعدم وضوح الآلية الخاصة بعمل هذه اللجان لاسيما في ضوء لجوء مجلس النواب الى هذه الوسيلة الرقابية ومنحها الصلاحيات في سبيل القيام بمهامها ، لذا سوف نحاول في هذا البحث الاجابة على التساؤلات الاتية: هل نظم المشرع الدستوري في العراق عمل لجان تقصي الحقائق في صلب الوثيقة الدستورية ؟ومتى يلجأ البرلمان الى تشكيل هذه اللجان ؟ وما تمييزها عن وسائل الرقابة البرلمانية الاخرى؟ ماهي آلية تشكيل لجان تقصي الحقائق وما هي الصلاحيات الممنوحة لها ؟

منهجية البحث :

سيتم دراسة بحثنا وفق المنهج الوصفي الاستقرائي التحليلي حيث يتضمن تسليط الضوء على النصوص القانونية المختصة بالموضوع ودراستها ، والاطلاع على اراء الفقهاء وتحليلها وابداء رأينا في كل ما يتطلب ابداء الرأي فيه.

المطلب الاول
مفهوم لجان تقصي الحقائق واساسها الدستوري

يلجأ البرلمان الى ممارسة وظيفته الرقابية من خلال وسائل عدة منها لجان تقصي الحقائق لذا فأن الامر يتطلب الوقوف على مفهوم هذه اللجان اولاً ، ومن ثم البحث في الاساس الدستوري لها ثانياً وذلك في فرعين وكما يلي :

الفرع الاول: مفهوم لجان تقصي الحقائق

تعد لجان تقصي الحقائق الاداة التي يستخدمها البرلمان لمعرفة حقيقة امر ما حول احد انشطة الحكومة ، وقد تعددت التعريفات بخصوصه فهناك من يعرفها بأنها (وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنها لجنة منه لتستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص وتنهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار)[١].

وهناك من عرفها بأنها (لجنة خاصة يشكلها البرلمان لممارسة اختصاصه في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وتشكل بقرار من البرلمان بناء على طلب من اللجنة العامة او احدى لجان البرلمان في الموضوعات التي تدخل في الاختصاص الرقابي للبرلمان وان يكون الموضوع متعلق بأمر عام له اهمية خاصة او لفحص اوضاع المصالح العامة او الهيئات العامة او وحدات الحكم المحلي او القطاع العام او اي جهاز تنفيذي او اداري ، واي مشروع من المشروعات العامة يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي ، وذلك لتقصي الحقيقة عن الاوضاع المالية او الادارية او الاقتصادية العامة بالنسبة للجهة التي شكلت اللجنة من اجلها او لأجراء تحقيقات في اي موضوع يتعلق بعمل من الاعمال السابقة وذلك للتحقق من مدى التزام اي من الجهات السابقة بسيادة القانون)[٢].

كما عرفها البعض الاخر بأنها (وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يمارسه البرلمان من خلال تشكيل لجنة من عدد من اعضائه تتولى اتخاذ الاجراءات اللازمة وتمارس الصلاحيات المخولة لها قانوناً للوقوف على حقيقة امر ما يدخل ضمن اعمال الحكومة او يدخل في نطاق السلطة الرقابية للبرلمان وتقدم بذلك تقريراً له يتخذ القرار بشأنه)[٣].

مما تقدم يتبين لنا من التعاريف اعلاه ان لجان تقصي الحقائق هي :

١-لجنة خاصة يشكلها البرلمان كوسيلة من الوسائل الرقابية الممنوحة لها .

٢- الغاية من تشكيل هذه اللجان هو استظهار الحقائق بخصوص الامور المعروضة على السلطة التشريعية وتشمل الاوضاع المالية او الادارية او الاقتصادية ، وكل امر له علاقة بالمصالح العامة والمجتمع بشكل عام.

٣-يترتب على عمل هذه اللجان تقديم تقرير عن النتائج التي توصلت لها بخصوص الموضوع .

---

(١) د. باسم صبحي بشناق و محمد جودت منصور ، تنظيم لجان تقصي الحقائق البرلمانية في النظام الدستوري الفلسطيني – دراسة تحليلية مقارنة- ، مجلة الجامعة الاسلامية للدراسات الشرعية والقانونية ، ع١ ، ٢٠١٨ ، ص ١٨٨ -١٨٩ .

(٢) اية خطيب عطا الله نصر ، لجان تقصي الحقائق كأداة للرقابة على اعمال الادارة ، المركز الديمقراطي العربي ، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.democraticac.de

(٣) د. حسين محمد سكر ، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومية ، مجلة العلوم القانونية ، ع ٢ ، ٢٠١٩ ،ص ٣٢٣.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري للجان تقصي الحقائق

يمارس البرلمان الرقابة البرلمانية من خلال الوسائل التي تنص عليها الدساتير عادة ، ويكاد يجمع الفقه على ان تشكيل اللجان الخاصة او لجان التحقيق مقرر لجميع المجالس النيابية حتى لو لم يرد النص عليه في الدستور ، ومصدر تقرير هذا الحق هو المبادئ العامة المترتبة على حق المجالس النيابية في التشريع والرقابة لان هذه الحقوق لا تؤتي ثمارها الا اذا كان للمجالس النيابية الحق في ان تبحث وتتحرى الحقائق ، كما ان حق البرلمان في تشكيل لجان تقصي الحقائق يأتي من دورها في الفصل في المواضيع المعروضة عليها ومن ثم يجب ان تتزود بالمعلومات الكافية وسواء نص الدستور عليها ام لم ينص، كما انه حق طبيعي تسوغه النصوص الدستورية التي تقرر المسؤولية للحكومة(٤).

اما موقف المشرع الدستوري العراقي فنود ان نشير الى انه اغفل النص صراحة على حق مجلس النواب في تشكيل لجان تقصي الحقائق ، اما النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ فقد نص في المادة (٨٢) منه على ان (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه) ، كما اشارت المادة (٨٤) من النظام الداخلي الى تتمتع لجنة التحقيق بصلاحية تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا .

وعليه يتبين لنا ان المشرع الدستوري لم ينظم عمل لجان تقصي الحقائق في الدستور وانما اشار في النظام الداخلي الى اللجان المؤقتة واللجان الفرعية ولجان التحقيق وهذه اللجان الاخيرة تتمتع بصلاحية تقصي الحقائق، الا ان الواقع العملي هناك لجان التحقيق البرلمانية من جهة ولجان تقصي الحقائق من جهة اخرى والتي سناتي على توضيح الفرق بينها بشيء من التوضيح لاحقا.

وبالرجوع الى النظام الداخلي لمجلس النواب نرى اغفال المشرع عن تنظيمه للجان تقصي الحقائق بشكل صريح ، في حين نجد ان المشرع المصري اشار الى هذه اللجان بشكل صريح في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري(٥)، وبالرغم من ذلك الا ان المشرع العراقي اشار في النظام الداخلي الى لجان اخرى تشكل بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه وهي اللجان المؤقتة والفرعية ولجان التحقيق، نرى انه من الممكن ادراج لجان تقصي الحقائق ضمن احدى هذه اللجان واعتبارها من ضمن اللجان الفرعية او المؤقتة، وعليه تعد لجنة تقصي الحقائق من اللجان الفرعية التي تشكل حسب حاجة القضية المعروضة من حيث الاهمية او السرية او البعد الامني او الاستراتيجي وحسبما تراه رئاسة مجلس النواب واللجان النيابية الدائمة ، ومع ذلك ونظراً للجوء مجلس النواب الى تشكيل هذه اللجان نرى ان يتم النص على تشكيل هذه اللجان

(٤) د. حسين محمد سكر ، المصدر السابق نفسه ، ص ٣٢٤

(٥) بالرغم من ان دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ لم ينص على لجان تقصي الحقائق ، الا ان المادة (٢٤١) من اللائحة الداخلية للبرلمان المصري والمصادق عليها سنة ٢٠١٦ نصت على (مع مراعاة ما ورد فى شأنه نص خاص فى هذه اللائحة، تشكل لجنة تقصى الحقائق بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة، أو إحدى لجانه الأخرى، أو بناء على اقتراح مقدم كتابةً إلى رئيس المجلس من عشرين عضوا على الأقل) .

في النظام الداخلي لمجلس النواب وبشكل تفصيلي باعتباره ضمان للسلطة التشريعية في ممارسة الرقابة البرلمانية من جهة ، وتقوية عملها في مواجهة سلطات الدولة الاخرى .

المطلب الثاني
تمييز لجان تقصي الحقائق عن وسائل الرقابة البرلمانية الاخرى

تهدف الرقابة البرلمانية الى التأكد من مدى مطابقة اعمال الحكومة مع المصلحة العامة والتحقق من حسن ادائها باعتبار ان البرلمان هو الذي يمثل الشعب وهو الذي يعبر عن ارادته، وتتنوع الوسائل الرقابية بين الوسائل الرقابية المنصوص عليها في الدستور، واخرى غير منصوص عليها في الدستور وانما تعد من قبيل الاعراف البرلمانية، لذا سوف نبحث فيها في فرعين وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول: تمييز لجان تقصي الحقائق عن الوسائل الرقابية المقرة بموجب الدساتير

وهي الوسائل المنصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية وتشمل السؤال البرلماني والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة، لذا سنوضح الفرق بينها وبين لجان تقصي الحقائق وعلى النحو الاتي:

اولاً: تمييز لجان تقصي الحقائق عن السؤال البرلماني

يراد بالسؤال البرلماني قدرة اي عضو في البرلمان ان يوجه اسئلة للوزراء تتعلق بأعمال وزاراتهم وذلك وفق الآلية التي حددها النظام الداخلي للمجلس، فالسؤال عبارة عن استيضاح عن مسالة معينة من احد الوزراء قد يهدف الى لفت نظر الوزير الى امر ما في وزارته، ولا يجوز اجراء مناقشة موسعة عن طرح السؤال لان المناقشة تبقى محصورة بين النائب السائل والوزير الذي وجه اليه السؤال، ومن ثم يجوز للسائل ان يتنازل عن سؤاله باعتباره صاحب المبادرة[٦]، لذا فأن الاختلاف بينهم يكون من حيث:

١-**الغرض:** الغرض من السؤال هو حصول موجه السؤال على اجابة عن معلومة وصل علمه اليها ، اما الغرض من لجنة تقصي الحقائق فهو الوقوف على الحقيقة والتأكد من صحة تصرف الحكومة او احد الوزراء الحكومة او احد الوزراء او المسؤولين في موضوع معين او البحث في مواضيع غامضة للوصول الى حقيقة المسالة .

٢-**الاجراءات:** السؤال البرلماني يكون عن شكل اسئلة قد تكون مكتوبة او شفهية يوجهها النائب الى الوزير، اما تقصي الحقائق فيتم عن طريق لجنة مؤقتة او فرعية تكلف بإجرائه ، كما ان السؤال يكون بين السائل والمسؤول فهو لا يتعد عضو البرلمان الذي وجهه والوزير الموجه اليه السؤال ولا يجوز ان يتدخل شخص اخر في الموضوع ، اما مناقشة التقرير الذي تقدمه لجنة تقصي الحقائق يحق لكل عضو من اعضاء البرلمان مناقشته والتصويت على نتائجه .

٣-**الآثار:** تختلف الاثار المترتبة على كل منهما فالسؤال ينتهي حين يصل عضو البرلمان الى هدفه بالحصول على المعلومات التي كان يجهلها او يلفت نظر الحكومة الى وجود مخالفة او خطأ ليتم تداركه ، اما الاثار التي تترتب على لجان تقصي الحقائق فهي تقديم تقرير متضمن المعلومات المطلوبة منها وتقديمها اما الى

(٦) د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، ط٣ ، دار العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص٧٠

اللجنة المختصة والتي شكلت لجنة تقصي الحقائق او الى رئاسة مجلس النواب لاتخاذ القرار بشأنها.

ثانياً: تمييز لجان تقصي الحقائق عن الاستجواب البرلماني

يعتبر الاستجواب وسيلة رقابية فعالة يقصد به العمل الذي يكلف به عضو البرلمان لتوضيح السياسة العامة للحكومة او توضيح نقطة معينة، ويقصد ايضا محاسبة احد الوزراء او الوزارة بأكملها عن سلوك معين يتصل بالمسائل العامة، وقد يتضمن الاستجواب نقداً لسياسة الوزارة والتنديد بها مما يجعله اكثر خطورة من السؤال لذا قد يترتب على الاستجواب طرح سحب الثقة عن المسؤول الحكومي(٧)، وقد نصت المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على الاستجواب كوسيلة رقابية برلمانية بشرط ان يكون هذا الاستجواب بموافقة (٢٥) عضوا من اعضاء مجلس النواب ولا تجري المناقشة الا بعد سبعة ايام على الاقل من وقت تقديمه، ويختلف كل من الاستجواب ولجان تقصي الحقائق في الامور الاتية:

١-**الهدف:** الهدف من الاستجواب هو تقييم اداء الحكومة في المسائل التي تدخل في اختصاصها بغية اثارة مسؤوليتها السياسية ، اما لجان تقصي الحقائق فالهدف هو الوقوف على حقيقة معينة او تقصي الحقائق للكشف عن مخالفات سياسية او للوقوف على مزيد من التفاصيل بصدد موضوع معين .

٢-**نطاق السريان:** يختلف الاستجواب عن لجان تقصي الحقائق من حيث الاشخاص الذين للجنة تقصي الحقائق استضافتهم فهم غير محددين سلفا كما هو الحال بالنسبة للاستجواب الذي يقتصر عادة على رئيس الوزراء والوزراء او من هم بدرجة وزير(٨) .

٣-**الآثار:** يترتب على الاستجواب اما التصويت على سحب الثقة من الحكومة او احد الوزراء اذا ثبت تقصير الحكومة او احد اعضائها في تنفيذ سياساتها او تجديد الثقة بها اذا كانت الوقائع محل الاستجواب غير صحيحة(٩)، اما لجان تقصي الحقائق فيترتب عليها تقديم تقرير يبين النتائج التي توصلت اليها وتسلم الى الجهة صاحبة التكيل لاتخاذ ما يلزم بخصوصه .

ثالثاً: تمييز لجان تقصي الحقائق عن طرح موضوع عام للمناقشة

يعد هذا الاسلوب من الرقابة في الفقه الدستوري من الاساليب الرقابية الهادئة

(٧) محمد عبد جري، واجبات عضو البرلمان وحقوقه (دراسة مقارنة)، دار نيبور للنشر والتوزيع، ط١، العراق، ٢٠١٤، ص٣٨ .

(٨) د. حسين محمد سكر، المصدر السابق، ص ٣٢٧، وينظر المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٩) ومن التطبيقات العملية استجواب وزير الدفاع العراقي وترتب على استجوابه من قبل مجلس النواب سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب الحاضرين والبالغ عددهم (٢٦٢) نائب حيث صوت (١٤٢) نائب بـ (نعم) وذلك اثر توجيه تهم تتعلق بالفساد ، ينظر جلسة مجلس النواب ليوم الخميس الموافق ٢٠١٦/٨/٢٥ ، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب: http://arb.parliament.iq/

التي تتعدى الاسلوب الشخصي الذي يتميز به السؤال كونه يفتح المجال الرحب لأعضاء البرلمان في طرح موضوع عام للمناقشة يخص السياسة الداخلية والخارجية للحكومة لأهميته[١٠]، وقد اشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الى هذه الوسيلة الرقابية في المادة (٦١/سابعاً/ب) والتي نصت على ان (يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته)[١١]، ويختلف كل من طرح موضوع عام للمناقشة ولجان تقصي الحقائق في الامور الاتية:

١- الغرض من طرح موضوع عام للمناقشة هو مناقشة الحكومة حول السياسة التي تنتهجها في أحد الشؤون العامة وهذا يستوجب أن تكون المناقشة عامة تتبادل خلالها الآراء والأفكار يشترك فيها أعضاء المجلس من ناحية والحكومة من ناحية أخرى بقصد إصلاح الوضع أو المشكلة محل المناقشة ، اما غرض لجنة تقصي الحقائق وكما بينا سابقاً جمع المعلومات واستظهار الحقائق للوقوف على مزيد من التفاصيل بصدد موضوع معين .

٢-الاثر المترتب على طرح موضوع عام للمناقشة فهو اما إحالة الموضوع إلى إحدى لجان المجلس المختصة لدراسته ، او إعداد تقرير عنه وعرضه على المجلس أو انتهاء باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال أو إلى إصدار قرار تتولى الحكومة تنفيذها ، اما الاثر المترتب على لجنة تقصي الحقائق فهو اصدار تقرير يتضمن الاجراءات المتخذة من قبل اللجنة ويتولى رئاسة مجلس النواب او اللجنة الدائمة المختصة اتخاذ ما يلزم بخصوص التقرير .

مما تقدم نجد ان لجنة تقصي الحقائق هي اقرب الى وسيلة طرح موضوع عام للمناقشة من الوسائل الرقابية الاخرى وذلك من خلال قدرة مجلس النواب في استيضاح اي موضوع بخصوص سياسة الحكومة ، الا ان الاختلاف هو طبيعة المواضيع التي تنظرها لجان تقصي الحقائق والتي غالباً ما تكون غامضة ووقائعها غير معروفة مسبقا وتتطلب البحث وجمع المعلومات حولها فعلى سبيل المثال لجنة تقصي الحقائق بخصوص تزوير الانتخابات حيث جمعت اللجنة المعلومات واستلمت الشكاوى وقامت بزيارات ميدانية وتم الكشف عن المتورطين بالتزوير وكذلك حرق المخازن في جانب الرصافة واتلاف اجهزة المطابقة والاف الاصوات فضلا عن وجود محاولات اخرى مشابهة في جانب الكرخ[١٢]، وهي مواضيع تتطلب جمع المعلومات والوقوف على الاحداث العامة، في حين ان المواضيع التي تطرح للمناقشة غالباً ما تكون واضحة الوقائع وتدخل ضمن السياسة التي تنتهجها الحكومة في عملها، لذا يلجأ البرلمان الى

(١٠) ينظر د. حسن تركي عمير ، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد (٥) ، ع ١ ، ٢٠١٦ ، ص ٧٢ .

(١١) كما ينظر المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب والتي بينت آلية وشروط عرض الموضوع العام للمناقشة دون ان تحدد سقف زمني للحضور .

(١٢) ينظر تقرير لجنة تقصي الحقائق النيابية المشكلة برئاسة السيد (عادل نوري) ، محضر استئناف الجلسة الاستثنائية الأحد (٢٠١٨/٦/٢٤) ، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب المشار اليه سابقاً .

تشكيل لجان تقصي الحقائق وحسب الموضوع المعروض بدلا من طرحها موضوع عام للمناقشة.

الفرع الثاني: تمييز لجان تقصي الحقائق عن الوسائل الرقابية المقرة بموجب الاعراف البرلمانية

يعد التحقيق البرلماني من الوسائل الرقابية التي لم تقررها النصوص الدستورية وتستند الى الاعراف والسوابق البرلمانية لأنها غير منصوص عليها في الدساتير و نظراً لاستخدامها من قبل البرلمان وعدم مخالفتها للدستور والقانون ، بالإضافة الى انها تعد نتيجة حتمية لحق البرلمان في محاسبة الحكومة نظراً لكثرة استخدامها وعدم مخالفتها للدستور والقانون[١٣]، ويعد التحقيق وسيلة تمكن البرلمان من الوقوف على حقائق معينة اذا ما ارد الوقوف على حقيقة عيوب احد المصالح الحكومية، لذا يشكل لجنة من اعضائه تقوم بالتحقيق في هذه المسالة ، ويقصد بالتحقيق البرلماني سلطة البرلمان في تأليف لجان خاصة من بين اعضائه للتحقيق في اي موضوع يتعلق بأداء الهيئات العامة في الدولة ، وكذلك في حالة توجيه اتهام لاحد الوزراء وقد يتم تأليف لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين كحالة وجود فساد اداري في وزارة ما وتنتهي مهمة اللجنة بتقديم التقرير الخاص بذلك الى البرلمان[١٤]. ولا يعد ذلك خرق لمبدأ الفصل بين السلطات، كون ان من اختصاصات مجلس النواب هي الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية

وبالرغم من ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يشر الى التحقيق كوسيلة رقابية مثل السؤال والاستجواب، الا ان البرلمان يمارس هذا الوسيلة باعتباره حق مقرر لجميع المجالس النيابية[١٥]، وفي قرار صادر من المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٩٦/اتحادية /اعلام/٢٠١٢) بخصوص تشكيل لجنة نيابية تحقيقية حول خروقات وتجاوزات مفتش عام وزارة الصحة، حيث ادعى المدعي (وزير الصحة /اضافة لوظيفته) بأن الدستور حدد صلاحيات مجلس النواب بالتشريع والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وليس من بينها التحقيق مع السلطة التنفيذية ، وقد بينت المحكمة بقرارها اعلاه بأن المادة (٦١) من الدستور بينت الشروط الشكلية الواجب اتباعها من قبل مجلس النواب عند ممارسته لاختصاصاته في الرقابة على السلطة التنفيذية ، وان المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اشارت هي الاخرى الى صلاحيات مجلس النواب حيث نصت (يتولى مجلس النواب اعمال الرقابة على السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات الاتية ... ثانيا اجراء التحقيق مع اي من المسؤولين المشار اليها في الفقرة (اولاً) بشأن اي واقعة

(١٣) زيد نضال شاكر العزب ، الاستجواب كأحد ادوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الاردني ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق / جامعة الشرق الاوسط ، الاردن ، ٢٠١٩ ، ص ٣١

(١٤) د. حميد حنون خالد ، المصدر السابق ، ص ٧١

(١٥) ومن اللجان التحقيقية المشكلة اللجنة التحقيقية التي تتعلق بالعقود التي أبرمتها وزارة الكهرباء في الحكومات السابقة وحتى الحالية من عام ٢٠٠٦ وحتى عام ٢٠١٩ ، ينظر محضر جلسة مجلس النواب في ٢٠١٩/٩/٢١ ، وكذلك اللجنة التحقيقية المشكلة للتحقيق في عقود شركة المشاريع النفطية، وعقود شركة توزيع المنتوجات النفطية، وعقود شركة تسويق النفط (سومو) منذ ٢٠١٥ ولغاية الآن ، ينظر محضر جلسة مجلس النواب في ٢٠١٩/٩/٢٤ ، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب المشار اليه سابقاً .

يرى المجلس ان لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين ...) ، وان المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب نصت على ان (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه)، وان لمجلس النواب القيام بجمع الادلة والاسانيد التي تثبت او تدعم المعلومة المتوفرة بوجود حالة من حالات خرق القانون من احد منتسبي السلطة التنفيذية، وتجد المحكمة ان لمجلس النواب الحق في اتخاذ ما تقدم من اجراءات وفق صلاحياته الدستورية[١٦].

ونظرا للتشابه الكبير بين لجان التحقيق ولجان تقصي الحقائق لذا نود ان نشير الى اوجه التشابه والاختلاف من حيث :

اولاً : اوجه التشابه

١-كلاهما يعتبران من اللجان المؤقتة والتي ينتهي العمل بها بانتهاء المهام وتسليم تقرير عنها الى رئاسة مجلس النواب.

٢- الصلاحيات الممنوحة لكلا منهما متشابهة من حيث الاطلاع على المعلومات والوثائق وزيارة الاماكن واستضافة الاشخاص وحسب طبيعة كل لجنة ومتطلباتها[١٧].

٣- اعداد كل لجنة غير محدد ولكنه في اغلب الاحيان يكون فردياً وحسب طبيعة الموضوع ومدى الحاجة الى اعضاء من عدمه[١٨].

ثانياً: اوجه الاختلاف

١-الغاية من تشكيل هذه اللجان تختلف بالنسبة للجان تقصي الحقائق تشكل الاخيرة غالباً عندما تكون طبيعة الموضوع المطلوب تقصي الحقائق بشأنها غامض او تكون وقائعها غير ملموسة وغير معروفة، اما بالنسبة للجان التحقيق فتشكل عندما تكون الواقعة معروفة مسبقاً وبالإمكان الوصول الى نتائجها[١٩].

٢-آلية تشكيل لجان تقصي الحقائق تختلف عن تشكيل لجان التحقيق حيث تشكل الاخيرة اما بناء على اقتراح رئاسة مجلس النواب او اقتراح من (٥٠) عضوا من الاعضاء ، بينما تشكل لجان تقصي الحقائق اما بناء على اقتراح رئاسة المجلس او طلب من قبل اللجان البرلمانية المختصة او طلب من عدد من اعضاء مجلس النواب وحسب العرف السائد في مجلس النواب والذي سنبينه لاحقاً .

٣- الاثار التي تترتب على كل منها حيث ينتهي التحقيق البرلماني اما الى عدم صحة الوقائع التي شملها التحقيق، او احالة التقرير الى الحكومة من اجل تشخيص الخطأ مع التوصية بضرورة تنفيذ ما ورد فيها من مقترحات في حالة ثبوت صحة الوقائع التي شملها التحقيق، او احالة المقصرين الى القضاء[٢٠]، اما لجان تقصي الحقائق فتقديم تقريرها مع الاوليات التي حصلت عليها اما الى اللجنة المختصة التي قامت بتشكليها او الى رئاسة مجلس النواب ويكون التقرير خالياً من التوصيات اذ تقوم الجهة المقدمة اليها التقرير باتخاذ التوصيات المناسبة[٢١].

---

(١٦) ينظر تفاصيل القرار على موقع المحكمة الاتحادية العليا الالكتروني: https://www.iraqfsc.iq/

(١٧) نقلًا من الدكتور احمد حبيب نائب سابق في مجلس النواب العراقي خلال مقابلة شخصية حصلت في مكتبه الشخصي بتاريخ١٨/ ١٠/ ٢٠٢٠ المصادف يوم الاحد الساعة الخامسة عصرا

(١٨) نقلًا من الدكتور احمد حبيب نائب سابق في مجلس النواب العراقي

(١٩) نقلًا من الدكتور احمد حبيب نائب سابق في مجلس النواب العراقي

(٢٠) د. اعاد علي حمود القيسي ، المصدر السابق ، ص٢٥

(٢١) مقابلة اجريت مع الدكتور جاسم العامري المستشار القانوني في مجلس النواب العراقي تمت المقابلة في مكتبه الخاص بتاريخ ١٠/٨/ ٢٠٢٠ المصادف يوم الخميس الساعة الرابعة والنصف عصراً

المطلب الثالث
تشكيل لجان تقصي الحقائق وصلاحياتها

تشكل لجان تقصي الحقائق حسب التشريعات المنظمة لها وهي اما بقرار من السلطة التشريعية او احدى اللجان المختصة بتشكيلها ، بالإضافة الى ان عمل هذه اللجان لابد ان يكون وفقاً للصلاحيات الممنوحة لها والا عدت بذلك متجاوزة على صلاحيات وسلطات جهات اخرى، لذا سنتطرق في هذا المطلب الى آلية تشكيل لجان تقصي الحقائق في الفرع الاول، وصلاحيات لجان تقصي الحقائق في الفرع الثاني وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول: آلية تشكيل لجان تقصي الحقائق

يمارس مجلس النواب مهامه في التشريع والرقابة من خلال عدد من اللجان وهي اللجان الدائمة واللجان المؤقتة ولجان التحقيق ولجان تقصي الحقائق ولجان فرعية واللجان الخاصة ، وبالنسبة الى اللجان الدائمة فهي تشكل عادة في بداية كل دورة برلمانية من عدد من الاعضاء حسب رغبة العضو واختصاصه وخبرته[٢٢]، وتتولى كل لجنة منها دراسة وبيان الموضوعات المتعلقة بوزارة او بوزارات او قطاعات معينة ويتم عرض نتائج بحثها على المجلس في صورة تقرير يهتدي به المجلس فيما يتخذه من قرارات بصدد موضوع معين[٢٣].

وبقدر تعلق الامر بموضوع بحثنا فهي لجان تقصي الحقائق وهي لجان يشكلها المجلس عند الحاجة وذلك في مسالة معينة من غير المسائل التي تتولاها اللجان الدائمة وتنتهي مهام عملها بعد الانتهاء من المهام الموكلة اليها ورفع تقريرها الى مجلس النواب[٢٤]، وقد نصت المادة (٨٢) من النظام الداخلي على ان (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه) ، ويلاحظ من هذه المادة بأن لمجلس النواب تشكيل اللجان المذكورة بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه ، اذ يمكن للمجلس ان يعهد بهذه المهمة لأحدى هذه اللجان او ان يختار لجنة بناء على اقتراحات مستقلة يتم اختيار اعضائها بالترشيح من قبل المجلس ، وفي الغالب يتم اختيار الاعضاء استناداً الى طبيعة الواقعة المعروضة فمثلاً على سبيل المثال عندما يكون الموضوع المطلوب تقصي الحقائق بشأنه ذات طبيعة عسكرية فيتم اختيار لجنة الامن والدفاع النيابية ولجنة حقوق الانسان او اي لجنة ذات اختصاص بالموضوع[٢٥].

(٢٢) ينظر المادة (٦٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، وينظر المادة (٧٣) من النظام الداخلي التي نصت على (تتكون كل لجنة من اللجان الدائمة من عدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة اعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً) .

(٢٣) اشارت المادة (٧٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الى عدد اللجان وهي (٢٤) لجنة دائمة ، وقد بين الفصل الثالث من النظام الداخلي اختصاصات هذه اللجان ، ينظر المواد من (٨٧ –١١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(٢٤) د. حسين محمد سكر ، المصدر السابق ، ص ٣٣٣

(٢٥) نقلاً من الدكتور احمد حبيب نائب سابق في مجلس النواب العراقي حسب المقابلة السابقة التي اجريت بتاريخ ١٨/ ٢٠٢٠/١٠

اما كيفية تشكيل هذه اللجان فقد نصت المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب على ان (يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة اغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيأة الرئاسة او من خمسين عضواً من الاعضاء)، ويتبين لنا من المادة (٨٣) اعلاه اشترطت تشكيل اللجان المؤقتة او لجان التحقيق عرض الموضوع امام مجلس النواب اما باقتراح يقدم من رئاسة مجلس النواب او طلب يقدم من (٥٠) نائب على ان يعرض الاقتراح او الطلب على مجلس النواب للتصويت وحصول موافقة اغلبية عدد الحاضرين في المجلس.

والسؤال الذي يثار هنا هل تشكل لجان تقصي الحقائق وفقاً للآلية اعلاه؟ وهل يشترط في تقديم الطلب ان يكون من (٥٠) عضو من اعضاء مجلس النواب؟

سبق ان بينا بأن لجان تقصي الحقائق تعد من اللجان الفرعية او المؤقتة وتختلف آلية تشكيلها عن آلية تشكيل لجان التحقيق، ويتم تشكيل لجان تقصي الحقائق من قبل اللجان البرلمانية الدائمة بعد مناقشة موضوع رقابي يتطلب الوصول الى معلومات دقيقة لغرض ممارسة العمل الرقابي حيث يتم التصويت على تشكيل هذه اللجنة من عدد من اعضاء اللجنة ذاتها للقيام بالمهمة المعروضة والمحددة واعلام رئاسة المجلس بذلك، على ان تقوم برفع تقريرها خلال مدة محددة لغرض عرضه ومناقشته داخل اللجنة مصدر التشكيل في احدى جلساتها الاعتيادية بعد استكمال النصاب القانوني للجلسة، وقد تشكل هذه اللجان في بعض الاحيان باقتراح من قبل رئاسة المجلس او طلب من عدد النواب[٢٦]، ومن الامثلة على ذلك تشكيل لجنة لتقصي الحقائق بناءً على طلب موقع من أكثر من (٢٥) نائب تتحدث عن الضرر الذي تعرض له أهالي القرى الواقعة شمال ناحية ربيعة، ومنها قرية (صفيه، السعودية، المحمودية، القاهرة) وقرى أخرى بسبب ترحيلهم وتهجيرهم وعدم السماح لهم بالرجوع إلى قراهم وزارعة أراضيهم، وأيضاً نفس المعاناة يمر بها أهالي بعض القرى التابعة لمنطقة الخازر الواقعة بين محافظة نينوى ومحافظة أربيل[٢٧]، وكذلك قيام لجنة النزاهة النيابية في ٢٠١٧/٧/١١ بتشكيل لجنة لتقصي الحقائق بشأن سرقة مبلغ مقداره (٣٧) مليار دينار من قبل شركة المنتجات الزراعية من مستحقات الشركة العامة للأسمدة الجنوبية والتي تم تحويله الى شركة اهلية[٢٨].

يتبين لنا مما تقدم عدم وجود آلية موحدة في تشكيل هذه اللجان وبمعنى اخر عدم النص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب او وجود تعليمات خاصة بهذا الصدد، وعند الاستفسار بخصوص هذا الموضوع تبين بأن مجلس النواب يتبع عرف برلماني في تشكيل هذه اللجان، كما تبين ايضا بأن تشكيل هذه اللجان يتم في اغلب الاحيان بقرار من اللجان الدائمة ولا يتطلب موافقة رئاسة المجلس ويتم تشكليها دون عرضها بخلاف تشكيل اللجان التحقيقية والتي تتطلب الزام عرضها على مجلس النواب اثناء

(٢٦) نقلًا عن د. جاسم العامري المستشار القانوني في مجلس النواب العراقي

(٢٧) ينظر محضر جلسة مجلس النواب في ٢٠١٩/٩/٢٤ ، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب .

(٢٨) خبر منشور على موقع وكالة يقين للأنباء الالكتروني : توثيق المصدر بشكل ادق ويفضل الاستناد الى المصادر الرسمية: https://yaqein.net/politics/46687

جلستها الاعتيادية للتصويت عليها بالأغلبية البسيطة[٢٩].

كما يثار تساؤل اخر حول اعضاء هذه اللجان فهل يشترط ان يكونوا اعضاء في مجلس النواب ام يجوز اشراك اعضاء من خارج المجلس في عضوية هذه اللجان؟

ان عضوية اللجان البرلمانية بشكل عام تكون من اعضاء مجلس النواب حصراً ومنها لجان تقصي الحقائق، اذ يجب ان يكونوا من اعضاء مجلس النواب واحياناً اعضاء من اللجان البرلمانية المختصة ذات العلاقة، ومسالة اختيار اعضاء هذه اللجان متروكة لرئاسة المجلس، ولكن في بعض الاحيان يتم الاستعانة بالخبراء او اصحاب الاختصاص او اصحاب مهنة حيث يقدم طلب من قبل اللجنة الى رئاسة المجلس للاستعانة بهؤلاء والذين يكونون من خارج المجلس لمساعدتهم في القيام بالمهمة الموكلة لهم حيث يتم استضافة هؤلاء الخبراء لكنهم لا يعدون اعضاء في هذه اللجان[٣٠].

اما السؤال الاخير بخصوص تشكيل هذه اللجان ما هو عدد اعضاء هذه اللجان وهل اشار النظام الداخلي الى عدد هذه اللجان بشكل صريح وهل تطلب وجود عضو قانوني في اللجنة؟

سبق ان بينا بأن النظام الداخلي اشار الى عدد اعضاء اللجان الدائمة وهي تتراوح ما بين (٧-١٥) اعضاء[٣١]، اما بخصوص لجان تقصي الحقائق فقد تبين لنا بأن النظام الداخلي لم يحدد لها عدد معين، واختصاصهم، حيث يتم تشكليها حسب طبيعة عمل اللجنة والامر متروك لرئاسة المجلس لكن في الغالب يكون عدد اعضاء هذه اللجان فردي وان تحديدها مرهون بطبيعة وموضوع عمل اللجنة[٣٢]، ومن الامثلة على ذلك لجنة تقصي الحقائق بخصوص احداث نينوى اذ تشكلت من (٤٣) نائب، ويرى البعض ان طبيعة الحادثة المطلوب تقصي الحقائق بشأنها تستوجب احياناً وجود عدد كبير من اعضاء مجلس النواب، وما عداها يمكن ان تشكل من عدد لا يجاوز (٥) اعضاء، اما في الحوادث الكبرى فيمكن ان يكون العدد بما لا يتجاوز (١١) عضو ذلك ان كثرة عدد اعضاء هذه اللجان يدعو الى تقاعس البعض منها بالإضافة الى ان العدد المحدود يسهل على اللجنة انجاز المهمة ولا عبرة بالعدد وانما بما يتم تقديمه من عمل وانجاز[٣٣]. وكان الاجدر ان تتألف لجنة تقصي الحقائق من اعضاء في اللجنة القانونية لمجلس النواب ليكون ملماً بالقوانين والانظمة كونه صاحب اختصاص.

مما تقدم يتضح لنا ان النظام الداخلي لمجلس النواب لم ينظم آلية تشكيل لجان تقصي الحقائق وانما اشار الى اللجان الفرعية او اللجان المؤقتة او لجان التحقيق ، الامر الذي يترتب عليه عدم وجود آلية موحدة لعمل هذه اللجان ويتطلب من ثم تدخل المشرع لتنظيمها اما وفقاً للدستور او بموجب قوانين يصدرها مجلس النواب.

(٢٩) نقلا عن د. جاسم العامري المستشار القانوني في مجلس النواب العراقي .
(٣٠) نقلًا من الدكتور احمد حبيب نائب سابق في مجلس النواب العراقي .
(٣١) ينظر المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب المشار اليه سابقاً .
(٣٢) نقلًا من الدكتور احمد حبيب نائب سابق في مجلس النواب العراقي .
(٣٣) نقلًا عن د. جاسم العامري المستشار القانوني في مجلس النواب العراقي ، في المقابلة المشار اليها .

الفرع الثاني: صلاحيات لجان تقصي الحقائق

يتطلب قيام اللجان المشكلة في مجلس النواب ايا كان نوعها سواء الدائمة او غيرها منحها بعض الصلاحيات لكي تتمكن من القيام بمهامها ، وبقدر تعلق الامر بلجان تقصي الحقائق فأن الصلاحيات الممنوحة لها تكون من حيث صلاحية الاطلاع على الوثائق والمستندات ، وصلاحية زيارة الاماكن ، وكذلك صلاحياته في استدعاء اي شخص ترى ان له علاقة بالموضوع ، لذا سوف نبحثها على الوجه الاتي :

اولاً: صلاحيات لجان تقضي الحقائق في الاطلاع على الوثائق والمستندات

يقصد بهذه الصلاحية هو منح لجان تقصي الحقائق حق الاطلاع على الوثائق والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها، وتعطى الانظمة الداخلية للبرلمان الحق للجان بشكل عام طلب ما يلزمها من بيانات ومستندات للاطلاع عليها في سبيل انجاز المهام المكلفة بها[٣٤]، ويمارس مجلس النواب اختصاصاته الرقابية وفقاً للإجراءات المنصوص عليها سواء في الدستور او القانون او النظام الداخلي وبالوسائل المتاحة ومن ضمنها طلب المعلومات والوثائق من اية جهة رسمية بشأن اي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين او تنفيذ القوانين او تطبيقها من مؤسسات السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة[٣٥]، ومن جهة اخرى فقد نصت المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب على ان (تتمتع لجنة التحقيق بصلاحية تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة اي شخص لسماع اقواله على وفق الطرق الاولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد اجورهم بالاتفاق مع هيأة الرئاسة) ، وبالرغم من النص اعلاه اشار الى لجان التحقيق ، الان ان لجان تقصي الحقائق تتمتع بذات الصلاحيات التي تتمتع بها لجان التحقيق عما هو معروض عليها من قضايا كما يرى الاتجاه السائد ، بالإضافة الى كافة الصلاحيات الممنوحة للمجلس بموجب المادة (٢٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ [٣٦].

ثانياً :صلاحيات لجان تقصي الحقائق في زيارة الاماكن

يتطلب لقيام لجان تقصي الحقائق مهامها الانتقال الى اي مكان سواء كانت قطاعات وزارية او مؤسسات عامة او خاصة او اي من الوحدات الادارية او الاماكن التابعة للجهة المراد تقصي الحقائق حولها ، واجراء المعاينات والقيام بالزيارات الميدانية وحسب طبيعة الموضوع[٣٧]، ويلاحظ ان المادة (٨٤) من النظام الداخلي مجلس النواب منحت اللجان صلاحية الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة ، ويفهم من ذلك ان المشرع اعطى للجان كامل الصلاحيات للقيام بالإجراءات اللازمة للحصول على

(٣٤) د. حسين محمد سكر ، المصدر السابق ، ص ٣٤٢

(٣٥) ينظر المادة (٢٧/سابعاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨

(٣٦) نقلًا من د. جاسم العامري المستشار القانوني في مجلس النواب العراقي

(٣٧) د. حسين محمد سكر ، المصدر السابق ، ص ٣٤٣

المعلومات والبيانات والقيام بالزيارات الميدانية والمقابلات والاستطلاعات ان استلزم الامر ، ومن الامثلة على ذلك لجنة تقصي الحقائق في محافظة نينوى المشكلة بموجب الامر النيابي رقم (١٣٠) في ٢٠١٨/١١/٢٢ والذي بموجبه تم تشكيل لجنة نيابية مؤقتة لتقصي الحقائق حول الاحداث الامنية واسباب تدهور الوضع العام في نينوى ، حيث زارت اللجنة مدينة الموصل والتقت خلاله بالمواطنين والمسؤولين للوقوف على حقيقة الاوضاع السائدة فيها[٣٨].

ثالثاً: صلاحيات لجان تقصي الحقائق تجاه الاشخاص

للجان تقصي الحقائق صلاحية استدعاء اي شخص ترى اللجنة ان هناك ضرورة لسماع اقواله او تقدر بأن هناك اهمية يقدمها للجنة عند الاستماع اليه وتقديم شهادته اي ان لها الحق في الاستماع الى شهادة اي شخص ترى الاستماع اليه ضرورياً لإتمام عمل اللجنة وتحقيق الغرض الذي انشئت من اجله[٣٩]، ونجد ان النظام الداخلي لمجلس النواب اشار في المادة (٨٤) منه الى صلاحية اللجنة في تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق لها دعوة اي شخص لسماع اقواله ولها الاستعانة بالخبراء ، كما منح القانون لمجلس النواب وهو بصدد ممارسة اختصاصاته الرقابية عدة وسائل منها طلب حضور اي شخص للادلاء بشهادة او توضيح موقف او بيان معلومات بشأن اي موضوع كان معروضاً امام المجلس[٤٠]، وقد استضافت لجنة تقصي الحقائق المشكلة بخصوص احداث الموصل عدد من الشخصيات المعنية بواقع المحافظة والبالغ عددهم (٢٤) شخصية[٤١].

وفي ضوء الصلاحيات الممنوحة للجنة اعلاه تجاه الاشخاص يثار تساؤل بشأن الاشخاص المشمولين بالاستضافة وهل يتعلق بالمسؤولين الذين يشغلون مناصب عامة الحاليين ام يشمل السابقين ايضا ؟

بالرجوع الى المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب جاءت مطلقاً في تقرير حق اللجنة في دعوة اي شخص لسماع اقواله اذ يستفاد من هذا النص بأنه لا توجد استثناء فيما يخص صلاحية اللجنة في استدعاء اي شخص سواء كان موظف ام غير موظف او كان وزير حالي او مقال او مستقيل ، فما دامت الافعال المراد تقصي الحقائق بشأنها هي نتيجة لتأدية وظائفهم وشكلت هذه الافعال مخالفات او جرائم فأن وصف هذه الجرائم لن يتغير سواء اكان الوزير الذي ارتكبها ما زال في المنصب او خارج المنصب او من حكومة سابقة اذ ان العبرة تكمن في ان الفعل او الجرم المنسوب اليه ناتج عن تأديته لوظيفته ، ومن جهة اخرى فأن هدف هذه اللجنة هو تمكين البرلمان من القيام بأعماله والوقوف على سلامة الجهاز الاداري ، ومن ثم فلا مانع يمنع من ان يطال عمل اللجنة اعمال صادرة في ظل حكومات سابقة على تشكيل الحكومة الحالية[٤٢].

(٣٨) ينظر تقرير لجنة تقصي الحقائق بخصوص احداث الموصل على موقع السومرية نيوز الالكتروني
https://www.alsumaria.tv/news

(٣٩) د. باسم صبحي بشناق ومحمد جودت منصور ، المصدر السابق ، ص ٢٠٨

(٤٠) ينظر المادة (٢٧/ثامناً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨

(٤١) ينظر تفاصيل لجنة تقصي الحقائق بخصوص احداث الموصل على موقع السومرية نيوز المذكور سابقاً

(٤٢) د. حسين محمد سكر ، المصدر السابق ، ص ٣٤٦

المطلب الرابع:
الآثار المترتبة على عمل لجان تقصي الحقائق البرلمانية

يترتب على عمل لجان تقصي الحقائق في الموضوعات المعروضة عليها وقيامه بعمله في ضوء الصلاحيات الممنوحة له ان يقدم نتيجة وثمار لعمله ، لذا فأن من الاثار التي تترتب على عمل اللجنة هو اصدار تقرير يتضمن ما توصلت اليه اللجنة من حقائق ومعلومات ، لذا سوف نبين ماهية تقارير لجان تقصي الحقائق في الفرع الاول ، والنتائج المترتبة على تقرير لجان تقصي الحقائق وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول: ماهية تقارير لجان تقصي الحقائق

يتوجب على كل لجنة تشكلها السلطة التشريعية ان تقدم تقريراً في نهاية عملها، ويعرف البعض التقرير بأنه (العمل الرسمي الذي بموجبه تحيل لجنة الى المجلس نتيجة اعمالها ونتائجها)[٤٣]، كما عرفت ايضا بأنها (مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة فحصها ودراستها للموضوع الذي احيل اليها)[٤٤]، ويعد التقرير ملخصاً لعمل اللجنة لان المجلس لا يستطيع ان ينظر في كافة تفاصيل الموضوع التي كانت مدار عمل اللجنة ، فلا بد ان يكون التقرير يتضمن موجزاً في عباراته والمعلومات التي توصلت اليها اللجنة وتفيد المجلس او اللجنة صاحبة التشكيل في مناقشته واتخاذ القرار المناسب بشأنه ، فتقرير لجنة تقصي الحقائق هو عنوان انجاز مهمتها وبتقديم التقرير تنتهي عمل اللجنة باعتبارها شكلت خصيصاً لهذه المهمة[٤٥].

ومن جهة اخرى فأن عمل اللجنة اعلاه يعد بمثابة توصية بمعنى انه بمجرد انتهاء عمل اللجنة فأن التقرير لابد ان يعرض على المجلس لاتخاذ القرار بشأنه ، وهنا يثار تساؤل عن الوقت الذي تقوم لجنة تقصي الحقائق بعملها فهل تكون محددة بوقت معين لابد ان تنهي عملها وتقدمه الى السلطة التشريعية ام ان تحديد المدة متروكة لرئاسة المجلس في ضوء معطيات الواقعة او الحادثة المطلوب تقصي الحقائق بشأنها ؟

تتفق معظم الانظمة البرلمانية على ان للجان مدة معينة لابد ان تفرغ من عملها خلاله ، وهذا الامر ينطبق على كافة اللجان ومنها لجان تقصي الحقائق ، اذ نجد ان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يشر بشكل صريح الى ان اللجان الخاصة سواء لجان تقصي الحقائق او لجان التحقيق او اللجان الفرعية ملزمة بأن تقدم تقريرها خلال مدة معينة ، لكن بالرجوع الى المادة (١١٦) من النظام الداخلي والتي نصت على (مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص تقدم اللجنة تقريرها خلال فترة تتراوح ما بين اسبوعين الى (٤) اربعة اسابيع على الاكثر من تاريخ احالة الموضوع اليها مالم يحدد المجلس ميعاد اخر ، فاذا انقضى الموعد ولم يقدم التقرير فلرئيس المجلس من رئيس اللجنة بيان اسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها وللرئيس ان يعرض الامر

(٤٣) د. باسم صبحي بشناق و محمد جودت منصور ، المصدر السابق ، ص ٢١٠

(٤٤) يحياوي حمزة ، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الاداء البرلماني في الجزائر ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة محمد خيضر ، الجزائر ، ٢٠١٠ ، ص ١٥٠ .

(٤٥) د. باسم صبحي بشناق و محمد جودت منصور ، المصدر السابق ،ص ٢١٠

على المجلس ليقرر ما تراه) ، ويتضح لنا ان المادة اعلاه يمكن القياس عليها بالنسبة لكافة اللجان ومنها لجان تقصي الحقائق ، مع مراعاة ان هناك بعض اللجان قد يتطلب عملها وقت اطول لا سيما عندما تكون احداثها غامضة وتحتاج الى معلومات وزيارات ميدانية والاطلاع على المعلومات وهنا تكون الصلاحية لرئاسة المجلس او اللجنة صاحبة التشكيل في تقديرها.

الفرع الثاني: نتائج عمل لجان تقصي الحقائق

اما محتوى التقرير المقدم الى البرلمان فلم نجد في النظام الداخلي لمجلس النواب ما يشير الى تحديد مضمونها، غير ان المسلم به انه يتضمن اعمال اللجنة والمقابلات التي اجرتها والمعاينات التي قامت بها[٤٦]، وهكذا تنحصر مهمة لجنة تقصي الحقائق في اعداد تقرير عن الموضوع المعروض مرفق بالأوليات من وثائق ومستندات دون تضمين التقرير اي توصيات لكون ذلك من صلاحية لجنة التحقيق حصراً، لذلك فأن عمل لجنة تقصي الحقائق يتوقف حال تسليمها التقرير مع الاوليات الى اللجنة الدائمة التي قامت بتشكيلها والتي تضطلع لاحقاً بعد عرض التقرير في جلسة على اعضائها لاتخاذ ما يلزم على ضوء ما جاء به التقرير، وهي عند ذلك اما خيارين وحسب قناعتها كما هو التطبيق العملي[٤٧]:

الخيار الاول: رفع التقرير مع المستندات والوثائق المتحصلة الى رئاسة مجلس النواب بغية مناقشته واتخاذ ما يلزم فأما ان تنصرف اراداتها الى تشكيل لجنة تحقيقية وفق الآلية المرسومة ، او عرض التقرير على اعضاء المجلس بعد ادرجه على جدول الاعمال لمناقشته من قبل الاعضاء واتخاذ القرار المناسب بذلك بالتصويت عليه وحسب الصلاحيات المنصوص عليها في المادة (٢٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ المتعلقة بممارسة الدور الرقابي على اداء السلطة التنفيذية استناداً لأحكام المادة (٦١) من الدستور ، ومن تلك الصلاحيات على سبيل المثال لا الحصر:

١-مساءلة رئيس الجمهورية .

٢-سؤال رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومسؤولي الهيئات المستقلة ورؤساء مجالس المحافظات والمحافظين ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة .

٣-طلب استيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات .

٤-استجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة .

٥-اجراء التحقيق وطلب المعلومات والوثائق من مسؤولي السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة .

٦-دعوة رئيس مجلس الوزراء والوزراء او من هم بدرجتهم او رؤساء الهيئات

(٤٦) ينظر تقرير لجنة تقصي الحقائق عن الاجتياح العسكري التركي في اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٨ حيث قامت اللجنة بمهام بتقييم الاضرار والاثار الناجمة عن العمليات العسكرية للجيش التركي داخل اراضي اقليم كوردستان العراق ، وتضمن التقرير الزيارات الميدانية ، خروقات الجيش التركي ، مواقع الجيش التركي ، تقرير وزارة البيئة في اقليم كوردستان العراق ، تقرير وزارة الخارجية العراقية واخيرا التوصيات، ينظر تفاصيل التقرير على الموقع الالكتروني لمجلس النواب المشار اليه سابقاً .

(٤٧) نقلًا عن د. جاسم العامري المستشار القانوني في مجلس النواب العراقي .

المستقلة للحضور امام مجلس النواب للاستفهام عن شأن من شؤون اعمالهم .

٧-احالة ملفات لجان التحقيق او لجان تقصي الحقائق الى هيئة النزاهة لاتخاذ الاجراءات القانونية المناسبة .

٨-احالة الملفات الى الادعاء العام لتحريك الشكوى ضد من يثبت تقصيره او اهماله بشأن الموضوع المعروض .

الخيار الثاني: تتخذ اللجنة النيابية الدائمة على عاتقها وحسب الصلاحيات الواردة في المادة (٢٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته المذكور اعلاه بالاستناد الى مضمون تقرير لجنة تقصي الحقائق التي تم تشكيلها من قبلها عدة اجراءات منها :

١-استضافة الوزير المعني او رئيس الهيئة المستقلة المعنية او اي من المسؤولين في الوزارة من الكادر المتقدم .

٢-دعوة اي من موظفي الوزارة او الهيئة المستقلة للاستيضاح في امور تتعلق بعلمهم .

٣- زيارة تفقدية للجهات الحكومية للاطلاع عن كثب بشأن الموضوع المعروض .

٤-الطلب من رئاسة مجلس النواب تشكيل لجنة تحقيقية بالموضوع المعروض .

٥-الطلب من رئاسة المجلس باستجواب الوزير المعني بالموضوع او استضافته وادراج الموضوع على جدول اعمال جلسات المجلس .

وعلى سبيل المثال تشكيل لجنة تقصي الحقائق للنظر في مشروع بناية البنك المركزي وان تتولى اللجنة المالية هذه المهمة كما فتحت الباب أمام أعضاء مجلس النواب للانضمام إليها ، من أجل تدقيق العقد المبرم بين البنك المركزي و الشركة الأذربيجانية المنفذة لمشروع بناية البنك المركزي[٤٨]، وبالرغم من اللجنة الاولى تشكلت بتاريخ ٢٠١٨/١١/٢٤ الا انها لم تحسم لغاية تاريخه، حيث اوضحت اللجنة المالية في جلسة ٢٠٢٠/١/١٤ انها بحاجة إلى أن تستفسر من اللجنة الاقتصادية لمجلس الوزراء عن أسباب بعض الاستثناءات التي منحت للبنك المركزي بهذا الشأن، وايضاً مفاتحة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي باعتبار أن جامعة بغداد المكتب الاستشاري لكلية الهندسة قد صادق على الكلف التخمينية التي أعدتها السيدة (زها حديد) لذلك هذه الموضوعين نحتاج أن نطلع بشكل نهائي حتى نقدم تقرير بشكل متكامل إلى مجلس النواب[٤٩] .

مما تقدم فأن الاثار المترتبة على عمل لجان تقصي الحقائق كما بينا اما من خلال عرض تقرير اللجنة امام انظار رئاسة مجلس النواب لاتخاذ ما يلزم بشأنه ، او امام اللجنة الدائمية المختصة المشكلة للجنة تقصي الحقائق والتي تقوم بالإجراءات

(٤٨) ينظر محضر جلسة مجلس النواب رقم (١٥) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٨/١١/٢٤ ، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب المشار اليه سابقاً .

(٤٩) ينظر محضر جلسة مجلس النواب رقم (٢٩) في تاريخ ٢٠٢٠/١/١٤ ، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب المشار اليه سابقاً .

اللازمة في ضوء صلاحياتها، وبالرغم من ان تقرير هذه اللجان لا تتضمن توصيات كما بين لنا الاتجاه السائد، ولكن لاحظنا في بعض تقارير لجان تقصي الحقائق وجود توصيات، ويبدو ان الامر يختلف من موضوع لأخر ومن لجنة الى اخرى، وعليه نرى انه بالرغم من وجود توصيات لبعض من هذه اللجان فأن الامر متروك للجنة صاحية التشكيل او رئاسة المجلس في قبول هذه التوصيات من عدمه .

مع الاشارة الى نتائج عمل هذه اللجان لا تنشر امام وسائل الاعلام وانما يتم عرض المواضيع والحوادث المهمة والتي لها اثر في الراي العام مثل لجنة تقصي الحقائق بخصوص احداث الموصل ولجنة تقصي الحقائق بخصوص حرق صناديق الاقتراع، ونرى ان من المفترض ان تنشر هذه التقارير امام وسائل الاعلام ليس فقط الحوادث المهمة وانما جميع التقارير تطبيقاً لمبدا الشفافية وكذلك اطلاع الشعب على مهام هذه اللجان واعمالها وما تتوصل اليه من حقائق قد يخفى على عامة الناس.

الخاتمة

اولاً : النتائج

١-تعد لجان تقصي الحقائق لجنة خاصة يشكلها البرلمان كوسيلة من الوسائل الرقابية الممنوحة لها، الغاية من تشكيل هذه اللجان هو استظهار الحقائق بخصوص الامور المعروضة على السلطة التشريعية وتشمل الاوضاع المالية او الادارية او الاقتصادية، وكل امر له علاقة بالمصالح العامة والمجتمع بشكل عام، ويترتب على عمل هذه اللجان تقديم تقرير عن النتائج التي توصلت لها والتوصيات التي تقترحها بخصوص الموضوع.

٢-ان المشرع الدستوري لم ينظم عمل لجان تقصي الحقائق في الدستور وانما اشار في النظام الداخلي الى اللجان المؤقتة واللجان الفرعية ولجان التحقيق وهذه اللجان الاخيرة تتمتع بصلاحية تقصي الحقائق ، ويمكن اعتبار لجنة تقصي الحقائق من اللجان الفرعية التي تشكل حسب حاجة القضية المعروضة من حيث الاهمية او السرية او البعد الامني او الاستراتيجي وحسبما تراه رئاسة مجلس النواب واللجان النيابية الدائمة.

٣-تختلف لجان تقصي عن الوسائل الرقابية سواء المنصوص عليها في الدساتير او المقرة بموجب الاعراف والسوابق البرلمانية ، ونرى ان طرح موضوع عام للمناقشة هو الاقرب الى هذه اللجان ، الا ان الاختلاف هو طبيعة المواضيع التي تنظرها لجان تقصي الحقائق والتي غالباً ما تكون غامضة ووقائعها غير معروفة مسبقا وتتطلب البحث وجمع المعلومات حولها ، في حين ان المواضيع التي تطرح للمناقشة غالباً ما تكون واضحة الوقائع وتدخل ضمن السياسة التي تنتهجها الحكومة في عملها .

٤- عدم وجود آلية موحدة في تشكيل هذه اللجان حيث لم ينص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب وكذلك لا توجد تعليمات خاصة بهذا الصدد ، وتبين بأن مجلس النواب يتبع عرف دستوري في تشكيل هذه اللجان، وان تشكيل هذه اللجان يتم بقرار من اللجان الدائمة ولا يتطلب موافقة رئاسة المجلس ويتم تشكيلها دون عرضها بخلاف تشكيل اللجان التحقيقية والتي تتطلب الزام عرضها على مجلس النواب اثناء جلستها الاعتيادية للتصويت عليها بالأغلبية البسيطة .

٥- تتمتع لجان تقصي الحقائق وذلك في سبيل القيام بمهامها بصلاحية الاطلاع على الوثائق والمستندات ، وصلاحية زيارة الاماكن ، وكذلك صلاحياته في استدعاء اي شخص ترى ان له علاقة بالموضوع .

٦- ان الاثار المترتبة على عمل لجان تقصي الحقائق تكون من خلال عرض التقرير والذي يتضمن الاجراءات المتخذة من قبل اللجنة والمعلومات والنتائج التي توصلت اليها ولا تتضمن توصيات وان كان الامر يختلف من لجنة لأخرى ، وتعرض هذه التقارير اما امام انظار رئاسة مجلس النواب لاتخاذ ما يلزم بشأنه ، او امام اللجنة الدائمية المختصة المشكلة للجنة تقصي الحقائق والتي تقوم بالإجراءات اللازمة في ضوء صلاحياتها .

ثانياً: التوصيات

١- نظراً للجوء مجلس النواب الى تشكيل لجان تقصي الحقائق نرى ان يتم النص على تشكيل هذه اللجان في صلب الوثيقة الدستورية باعتباره ضمان للسلطة التشريعية في ممارسة الرقابة البرلمانية من جهة ، وتقوية عملها في مواجهة سلطات الدولة الاخرى .

٢- ان النظام الداخلي لمجلس النواب لم ينظم آلية تشكيل لجان تقصي الحقائق وانما اشار الى اللجان الفرعية او اللجان المؤقتة او لجان التحقيق ، وبالنظر لعدم وجود آلية موحدة لتشكيل هذه اللجان واعتماد مجلس النواب على الاعراف البرلمانية ، نرى تدخل المشرع لتنظيمها من خلال النص عليها في الدستور وتنظيم آلية تشكليها بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب .

٣-نرى ان يتم تحديد عدد اعضاء هذه اللجان بحيث لا يجاوز (٥) اعضاء في حال كون الحوادث عادية ، اما في الحوادث الكبرى فيمكن ان يكون العدد بما لا يتجاوز (١١) عضو ذلك ان كثرة عدد اعضاء هذه اللجان يدعو الى تقاعس البعض منها بالإضافة الى ان العدد المحدود يسهل على اللجنة انجاز المهمة .

٤-بالرغم من ان المادة (١١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب حددت موعد يتراوح من (اسبوعين الى (٤) اسابيع) لتقديم اللجان الدائمة لتقريرها ، ومع ذلك نرى ان يتم تحديد موعد معين لتقديم هذه اللجان لنتائج اعمالها من خلال النص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب وعدم ترك الامور بدون متابعة من قبل المجلس ويكون في حالات معينة وبعد تقديم عذراً مشروعاً امهالها مدة اضافية لتقديم تقريرها .

٥- نشر تقارير هذه اللجان امام وسائل الاعلام ليس فقط الحوادث المهمة وانما جميع التقارير تطبيقاً لمبدا الشفافية وكذلك اطلاع الشعب على مهام هذه اللجان واعمالها وما تتوصل اليه من حقائق .