

المرشد المختصر الى الاستجواب (شروطه ، اجراءاته ، الآثار التي تترتب عليه)

وفق الدستور وقانون مجلس النواب والنظام الداخلي للمجلس وقرارات المحكمة الاتحادية العليا

المقدمة:

معلوم ان الاستجواب وسيلة نيابية رقابية تتضمن اتهاماً بمخالفة القانون لمن توجه اليه بهدف محاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصه ، وعلى الرغم من اهمية هذه الوسيلة وما تتضمنه من اتهام بمخالفة القانون وما يترتب عليها من آثار تصل الى سحب الثقة من من وجهت اليه هذه الوسيلة فقد تناول الدستور الاستجواب باقتضاب شديد مكتفياً بالنص في المادة (61) من الدستور على " يختص مجلس النواب بما يأتي: سابقاً: ج . لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجوابٍ إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه " وهو ما دعا مجلس النواب الى تفصيل متطلبات القيام بهذه الوسيلة في النظام الداخلي لمجلس النواب فجاء النظام الداخلي لينص على اجراءات الاستجواب في المواد من 56 الى 61 في عبارات يكتنف الغموض بعضها ثم جاء قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 ليتدارك بعض ما أغفل من أحكام للاستجواب في المواد (31-37).

وبالاعتماد على ما اشير اليه من نصوص وما صدر من المحكمة الاتحادية العليا من قرارات بهذا الصدد نبين الآتي:

أولاً: لمن يوجه الاستجواب: يوجه الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء او أيّ من نوابه أو أيّ من الوزراء¹ أو أيّ من مسؤولي الهيئات المستقلة.

أما بالنسبة لغير من دُكر من منتسبي السلطة التنفيذية الاتحادية كـ (كرئيس هيئة الاستثمار وأمين بغداد والأمين العام للأمانة العامة لمجلس الوزراء) فقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد (14/اتحادية/اعلام/2018) الى شمولهم برقابة مجلس النواب بشرط أن يجري استجوابهم وفقاً لقوانينهم وهنا لا بد من الالتفات الى خلو قوانين الجهات المشار اليها من الإشارة الى إمكانية ممارسة مجلس النواب لاستجواب مسؤوليها مما يحول دون ممارسة هذه الوسيلة الامر الذي يدعو مجلس النواب الى تعديل قوانين هذه الجهات بما يتضمن النص على صلاحية مجلس النواب في استجواب مسؤوليها.

أما ما يتعلق باستجواب المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات فلا صلاحية لمجلس النواب لاستجوابهم حيث يجري استجوابهم وفق القانون رقم (21) لسنة 2008 المعدل (قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم) حسب ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد (119/اتحادية/اعلام/2017) وحسب ما صرحت به من عدم دستورية اسناد صلاحية استجواب المحافظين لمجلس النواب في قرارها ذي العدد (227) وموحدتها (232/اتحادية/اعلام/2018).

مع ملاحظة عدم التفريق في جواز توجيه الاستجواب بين المعينين أصالة والمعينين وكالة على ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في أكثر من قرار بضمنها القرار ذي العدد (89/اتحادية/اعلام/2015)

1 نصت المادة (56) من النظام الداخلي على "عضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الأقل من تقديمه."

ثانياً: شروط الاستجواب:

نصت المادة (58) من النظام الداخلي للمجلس على (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه. ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطراً وقائع جديدة تسوغ ذلك).

عليه فان للاستجواب عدداً من الشروط لابد من توافرها لنكون امام استجواب مستوف للشروط القانونية (الشكلية والموضوعية) وهي:

1- ان يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة (تحريراً) إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل . (القرار 98/اتحادية/اعلام/2015)

2- ان يكون الاستجواب لمحاسبة رئيس مجلس الوزراء او أحد الوزراء أو مسؤولي الهيئات المستقلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم فلا يجوز توجيه الاستجواب في الشؤون التي تخرج عن اختصاصات الجهة المستجوبة.

3- ان يتضمن طلب الاستجواب ما يسند الى المستجوب من وقائع محددة تتضمن خرقاً للدستور أو القانون وان يترتب على هذا الخرق ضرراً فادحاً مادياً كان او

معنوياً وبعبارة أخرى يجب أن يتضمن الاستجواب اتهاماً للمستجوب بمخالفة القانون او الدستور. (القرار 35/اتحادية/2012) (القرار 41/اتحادية/2012) كأن يتضمن طلب الاستجواب (هدركم للمال العام من خلال قيامكم ب.....) (مخالفتكم للقانون والتعليمات في قيامكم ب.....) (تضليلكم الرأي العام من خلال قيامكم ب.....) (خيانتكم الامانة من خلال قيامكم ب.....) وغير ذلك من الاساليب حسب المخالفة الموجهة الى المستجوب.

4- ان يتضمن طلب الاستجواب بياناً لوجه مخالفة المستجوب لمادة أو أكثر من مواد

الدستور أو القانون. (القرار 35/اتحادية/2012) (القرار 41/اتحادية/2012)

5-تقديم اسانيد المخالفات المسندة الى المستجوب بأدلة قانونية معتبرة.(القرار

35/اتحادية/2012)(القرار 41/اتحادية/2012) (القرار 39/اتحادية/اعلام/2015)

6-عدم وجود مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب في تقديمه . (القرار

35/اتحادية/2012)

7-عدم تضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة.

8-عدم كون موضوع الاستجواب سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة

تسوغ ذلك.

فاذا تم التثبت من توافر هذه الشروط بعد ذلك يباشر رئيس المجلس بالإجراءات

المطلوبة لمناقشة الاستجواب (القرار 39/اتحادية/اعلام/2015)

ثالثاً: التثبيت من توافر شروط الاستجواب:

نصت المادة (32) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 على أن (تشكل لجنة لتقديم الرأي والمشورة في مدى توافر الشروط الواجب توافرها في الاستجواب وفق النظام الداخلي)

مع ملاحظة ان المراد بالتثبيت من توافر شروط الاستجواب هو توافرها بالحد الأدنى اللازم للحكم بوجودها دون الدخول في تقييمها فمثلاً وجود نسخ من أوامر التعيين الذي يدعي النائب المستجوب مخالفة المسؤول المستجوب للقانون في اجرائها تصلح سنداً للمخالفة المدعاة دون الحاجة الى التثبيت من صحتها او استمرار وجودها او ما رافقها من ملابسات لكون محل ذلك جلسة مناقشة الاستجواب لا غير ذلك.

رابعاً: سحب الاستجواب وسقوطه:

للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في اي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به او صفة من وجه اليه الاستجواب². (القرار 78/اتحادية/اعلام/2013)

كما ان قيام أحد الموافقين على طلب الاستجواب بسحب موافقته بما يخل بالعدد المحدد (25) عضواً - في اي مرحلة من مراحل الاستجواب قبل اجرائه- فان طلب الاستجواب يكون ملغياً . (القرار 98/اتحادية/اعلام/2015) (القرار 39/اتحادية/اعلام/2015)

² نصت المادة رقم (59) من النظام الداخلي للمجلس على (للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في اي وقت ويسقط الإستجواب بزوال صفة من تقدم به او من وجه اليه).

خامساً: مدى إمكانية اقالته او قبول استقالة المستجوب او اقالته على التقاعد:

نصت المادة (33/ثانياً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته على (لا يجوز إحالة المستجوب الى التقاعد أو قبول استقالته او اقالته أو اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يبعده عن المسؤولية أثناء مدة الاستجواب).

سادساً: التبليغ بطب الاستجواب وموعد مناقشته:

نصت المادة (34) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته على ان (يبلغ الرئيس المسؤول المعني بالاستجواب وموعد مناقشته ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه). (القرار 78/اتحادية/اعلام/2016)

عليه فلا يجوز بحال ان يُحدّد موعدٌ للاستجوابٍ خلال السبعة أيام التي تلي تاريخ تقديم الاستجواب مع ملاحظة أن الدستور او القانون او النظام الداخلي للمجلس لم يضع سقفاً زمنياً أعلى يجب خلاله مناقشة الاستجواب.

سابعاً: الحكم في حال عدم حضور المطلوب استجوابه .

رغم عدم تضمن الدستور أو النظام الداخلي للمجلس نصاً واضحاً لبيان الحكم في حال عدم حضور المسؤول المستجوب فان المجلس قد اعتمد منهجاً للتعامل مع هذه الحالة بناء على ما قدمناه من رأي سابق وهو التفريق بين حالتين على التفصيل الآتي:

1- في حال تقديم المطلوب استجوابه معذرة جديّة لعدم حضوره يقبلها المجلس فيتم تحديد موعد جديد للاستجواب.

2- في حال عدم تقديم المطلوب استجوابه معذرة جدية لعدم حضوره فيعدُّ عدم حضوره عدم قناعة بأهمية الاستجواب واكتفاء منه بمناقشة المجلس لأسئلة الاستجواب ويجري التصويت عندئذ على مدى قناعة المجلس بموقف الوزير مما قدم من أدلة الاستجواب سداً لباب التهرب من الاستجواب ولأن عدم حضور المطلوب استجوابه يجب أن لا يمنحه حصانة من الاجراءات الممكن اتخاذها وهو ما أيدته المحكمة الاتحادية في قرارها ذي العدد (25/اتحادية/اعلام/2017) واعتمده قانون مجلس النواب وتشكيلاته في المادة (36) منه .

سابعاً: آلية مناقشة الاستجواب :

لم يتضمن الدستور ولا النظام الداخلي آلية واضحة لمناقشة الاستجواب وهو ما تداركه قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 في المادة (35) منه وفق ما يأتي:

1 - يدرج الاستجواب على جدول اعمال جلسة مجلس النواب في الموعد المحدد وتجري المناقشة بان يشرح المستجوب استجوابه بان يلقي السؤال ثم يجيبه من وجه اليه الاستجواب ويكتفى في هذه المرحلة بمجرد السؤال والاجابة دون تقييم لإجابة المستجوب .

مع ملاحظة :

- امكانية استفهام المستجوب عن الغامض في اجابة من وُجِّه له الاستجواب.
- ان يجري الاستجواب سؤالاً واجابة وتعليقاً بين النائب المستجوب والمسؤول المستجوب حصراً.

2 - بعد الانتهاء من توجيه الاسئلة والاجابة عليها يفتح الرئيس لأعضاء المجلس باب المناقشة المحدودة في موضوع الاستجواب.

ولعل الاولى واستثناسا بما ورد في المواد (34 / خامسا و41) من النظام الداخلي تحديد عدد المتحدثين الذين مع او ضد موضوع الاستجواب والوقت المسموح لهم بالحديث.

ثامناً: التصويت على أجوبة المستجوب

بعد انتهاء المناقشة في الاستجواب يتوجه الرئيس الى المجلس لأخذ الرأي³ في (هل انه مقتنع بإجابة المستجوب؟) فاذا صوت المجلس بالأغلبية البسيطة (اغلبية الأعضاء المصوتين⁴) بالموافقة اعتبر ذلك فصلاً في موضوع الاستجواب لصالح المستجوب وتجديداً للثقة به اما إذا لم يصوت المجلس بالموافقة فيجوز طلب تقديم سحب الثقة وفق الآلية المذكورة في تاسعاً.

مع ملاحظة:

1- ان يكون أخذ رأي المجلس بإجابة المستجوب في جلسة مكتملة النصاب وإن تطلب ذلك تأجيل التصويت الى جلسة ثانية لنص المادة (25) من النظام الداخلي على (يعد وجود النصاب لازماً عند التصويت و.....) ولعدم اشتراط الدستور والنظام الداخلي ظرفاً زمنياً معيناً لأخذ الرأي يسقط بانتهائه ، وبدلالة المادتين 37 و 126 من النظام الداخلي للمجلس. (القرار 78/اتحادية/اعلام/2016)

³ نصت المادة رقم (61) من النظام الداخلي على " إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية. وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب الى سحب الثقة بالمستجوب على المجلس وفقاً لاجراءات الواردة في النظام الداخلي."

⁴ وما ذهبنا اليه من اشتراط الاكتفاء بالأغلبية البسيطة لحصول القناعة باجوبة الوزير المستجوب هو عدم اشتراط النظام الداخلي اغلبية معينة لهذا الموضوع فيكون ذلك تطبيقاً للقاعدة العامة في اتخاذ القرارات في المجلس بالأغلبية البسيطة استناداً الى المادة (59/ثانياً) من الدستور والمادة (23) من النظام الداخلي للمجلس ويؤيد ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (42/اتحادية/2017) .

مع ملاحظة أنه سبق للمحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد (114/اتحادية/اعلام/2015) ان ذهبت الى ان الأغلبية المطلوبة لحصول القناعة بأجوبة الوزير المستجوب هي الأغلبية المطلقة (اغلبية الحاضرين)

2- في حال تعمد عدم اكمال النصاب لبيان مدى القناعة باجوبة المستجوب فيتم توجيه السؤال عن مدى قناعة المجلس وفق الآلية المذكورة في المادة (35/رابعاً) منه باتباع التأشير على ورقة تعدّ وفقاً لما نص عليه القانون.

تاسعاً: اثار الاستجواب :

- 1 - اذا ابدى المجلس قناعته بأجوبة المستجوبِ عُدَّ ذلكَ تجديدًا للثقةِ بالمستجوبِ .
- 2 - اما اذا ابدى المجلس عدم قناعته بأجوبة المستجوبِ فنكون امامَ الاحتمالِ الآتي:
 - فيما يتعلق بالوزراء فيجوز لـ 50 نائبا ان يقدموا طلباً بسحبِ الثقةِ عن المستجوبِ ويُطرحُ موضوعُ سحبِ الثقةِ على مجلسِ النوابِ بعدَ سبعةِ ايامٍ على الاقلِ من تاريخِ تقديم طلبه⁵ (طلب سحبِ الثقة) فاذا وافق المجلس بالأغلبية المطلقة (اغلبية الاعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب) على سحبِ الثقةِ عُدَّ المستجوبُ الذي سُحِبَتِ الثقةُ منه مستقيلاً .

⁵ نصت المادة 61 / ثامنا / أ من الدستور على (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة، ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته، او طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجوابٍ موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه.

و نصت المادة 61 / ثامنا / هـ على (لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للاجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفاؤهم بالاغلبية المطلقة)

- فيما يتعلق برئيس مجلس الوزراء فيجوز استناداً الى المادة (61/ثامناً/ب/2)⁶ من الدستور لـ 5/1 اعضاء المجلس ان يقدموا طلباً بسحب الثقة عن المستجوب ويُطرح موضوع سحب الثقة على مجلس النواب بعد سبعة ايام على الاقل من تاريخ تقديم الطلب (طلب سحب الثقة) فاذا وافق المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه على سحب الثقة تُعد الوزارة مستقلة ويستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة 67 من هذا الدستور .

مع ملاحظة:

- ان الاتجاه الى سحب الثقة أمر جوازي فرغم عدم تتوافر قناعة المجلس بالأجوبة المقدمة من الوزير المستجوب الا ان المخالفات التي يتهم بها الوزير قد لا ترقى الى درجة تستدعي سحب الثقة حسب قناعة المجلس.

- انه يمكن وبعد انتهاء المناقشة ان يكون موضوع الاستجواب موضوعاً للجنة تحقيق نيابية إذا رأى المجلس ذلك.

⁶ نصت المادة (61/ثامناً/ب/2) من الدستور على (لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس 5 /1 اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الى بعد استجوابٍ موجه الى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب.)

الخاتمة:

تناولنا في ما مضى من صفحات ما يتعلق بالاستجواب وفق الدستور والقانون والنظام الداخلي لمجلس النواب وقرارات المحكمة الاتحادية العليا في تسع فقرات حيث بينا الجهة التي يوجه اليها الاستجواب وشروط الاستجواب وآلية التثبيت من هذه الشروط ثم تناولنا سحب الاستجواب وسقوطه ومدى إمكانية اقاله او قبول استقالة المستجوب او احواله على التقاعد ثم عرجنا على آلية التبليغ بطلب الاستجواب وموعد مناقشته ثم بينا الحكم في حال عدم حضور المطلوب استجوابه وآلية التصويت على أجوبة المستجوب وانتهينا ببيان الآثار المترتبة على الاستجواب ونجد من المفيد الاشارة الى اننا اکتفينا في ذلك بسرد متطلبات الاستجواب دون تقييم تفصيلي لما ذهب اليه المشرع في تنظيم هذه الوسيلة سواء في الدستور او القانون او النظام الداخلي لمجلس النواب ودون مناقشة تفصيلية لما ذهبت المحكمة الاتحادية العليا من قرارات وافقت الصواب في بعضها وجانبته في البعض الآخر فمحل ذلك ما قدمناه سابقاً من آراء لمناقشة بعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بالاستجواب

د. علي احمد عباس

مستشار شؤون التشريع

2020/12/2