بحث

لجان التحقيق البرلماني

الدكتور
أسامة عبدالعظيم خليفة

الفصل الثانى
لجان التحقيق البرلماني

للبرلمان الحق في تشكيل لجان االتحقيق وخاصة إذا تشكك في صحة المعلومات المعطاة م نقبل الحكومة رداً على سؤال مقدم إليها، أو ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين، أو بمناسبة حدوث فضيحة ما في جهاز من أجهزة الدولة، أو إحدى وزراتها أو مؤسساتها، فيقوم بإجراء تحقيق قد يندب له بعض أعضائه أو قد يؤلف بشأنه لجنة خاصة تسمى لجنة التحقيق البرلمانية لتبحث في الموضوع الذى تشكلت من أجله بحياد وموضوعية، مستخدمة في ذلك كافة السلطات التي خولها لها الدستور ثم تقدم تقريرها للبرلمان بشأنه، متضمناً النتيجة التي توصلت إليها اللجنة بعد البحث والاستجلاء، ليتخذ البرلمان بدوره قراره الحاسم بشأن الموضوع.

وعلى ذلك سوف نتناول تشكيل ونطاق وسلطات لجان التحقيق البرلمانية وآثارها على النحو التالى:

المبحث الأول/ تشكيل لجان التحقيق

المبحث الثانى/ سلطات لجان التحقيق البرلماني

المبحث االثالث/ آثار التحقيق البرلماني

المبحث الأول

تشكيل لجان التحقيق

تقوم اللجان البرلمانية بدور رئيسي في الحياة النيابية، فتقوم بعدة وظائف أهمها الوظيفى التشريعية والوظيفة الرقابية وسوف نتناول في هذا المبحث تشكيل لجان التحقيق من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول/ تعريف لجان التحقيق البرلماني

المطلب الثانى/ تشكيل لجان التحقيق البرلمانية

المطلب الثالث/ شروط التحقيق البرلماني

المطلب الأول

تعريف لجان التحقيق البرلماني

تباين فقهاء القانون الدستوري في تعريف التحقيق البرلماني، فقد عُرف بإنه "التحريات التي يقوم بها المجلس بنفسه أو بواسطة مجموعة من الأعضاء يعينها المجلس وتنصب على الموضوعات التي تهم الدولة".([1])

وعرف بأنه "وسيلة لرقابة البرلمان للحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه"، كما عرف أيضا بأنه "وسيلة رقابية يباشرها المجلس من خلال لجنة تشكل بمعرفته خصيصاً لهذا الغرض للوقوف على حقيقة

([1]) د/ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٨٠٣

أمر مثار بشأن عمل من أعمال الحكومة أو لتقصي الحقيقة عن الأمور المالية والإدارية والاقتصادية ومدى الالتزام بسيادة القانون أو الخطة المالية أو الموازنة العامة للدولة".([1])

ونؤيد هذا التعريف كونه شاملاً لفحوى ومضمون التحقيق البرلماني.

وتنبع أهمية التحقيق البرلماني كونه وسيلة لاستظهار ما يعتري الأجهزة الحكومية من فساد مالي أو إداري، فهو لا يتم بسبب تقصير أو تجاوز على القانون، بل يمكن أن يجري التحقيق البرلماني لتزويد مجلس النواب بالمعلومات التي يحتاجها للوقوف على حقيقة الأمور المالية والإدارية والاقتصادية، وإن حق تقرير إجراء التحقيق من عدمه يعود للسلطة التشريعية وحدها، سواء نص عليها في الدستور أم لم ينص وذلك لأن السلطة التشريعية تعد تجسيداً لإرادة الشعب فلها الحق في تشكيل لجان تحقيقية في المسائل التي تصب في المصلحة العامة.([2])

ولأهمية النتائج المترتبة على عمل لجان التحقيق، إذ يقوم البرلمان بتشكيل اللجان التحقيقية التي تمثل أهم الوسائل الرقابية من أجل الحصول على البيانات والمعلومات، بشرط عدم خروج البرلمان على حدوده احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات.([3])

وتعتبر اللجان البرلمانية من أهم الأجهزة داخل البرلمان التي تعمل وتساعد على تسيير أعماله وحسن أدائه لوظائفه، فهى الأكثر حركة ونشاطاً وإنتاجاً، فهذه اللجان هي الهيكل الأساسي لعمل البرلمان ومنها يبدأ ممارسة عمله.([4])

([1]) د/ فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٣٠

([2]) د/ يحيى الجمل، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢٨٣

([3]) د/ عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية، مطبعة جامعة طنطا، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٢٥

([4]) د/ سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٢، ص١٠٩

وقد عرفها البعض بأنها "عدد صغير من أعضاء المجلس تتكون في كل مجلس من أجل العمل على تحضير أعمال المجلس".([1])

وعند تحليل هذه التعاريف نتوصل إلى فهم طبيعة عمل اللجان إذ تتلخص في تقسيم العمل داخل البرلمان بحيث تعرض الأعمال المختلفة التي تدخل في صميم عمل البرلمان على لجان متخصصة لكي تدرس هذه الموضوعات وتعرض خلاصة ما تتوصل إليه من نتائج على المجلس النيابي الذي له القرار النهائي بهذا الشأن، فعمل اللجان إذن هو دور المساعد والمعاون بحيث تكون القرارات النهائية للبرلمان في الاتجاه الصحيح بعد أن مرت بمراحل الدراسة والتحري المعمق عند عرضها على اللجان المختلفة ثم إن هذه اللجان تتكون من عدد محدود من الأعضاء تحدده عادة اللوائح الداخلية للبرلمانات.

وهذا العدد المحدود من الأعضاء يسمح بإجراء عمل أكثر سرعة وتنظيما، وبذلك يمكن التخلص من المناقشات غير المجدية والفجائية التي من الممكن أن تحدث في الجلسات العامة للبرلمان.

ويرى البعض أن الأصل في تشكيل اللجان مراعاة مبدأ التخصص حيث أن التخصص يزيد فاعلية اللجان وتأثيرها في مجال العمل البرلماني، لأن التوصيات والقرارات التي سوف تتخذها هذه اللجان سوف تكون مؤثرة ومقنعة لأنها تصدر من أعضاء متخصصين في الموضوعات التي تعرض عليهم.([2])

([1]) د/ عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، مطبعة إتحاد الجامعات، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٥٦، ص٥٤٧

([2]) د/ عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية "دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الإدارية، دار الفيومي، العدد ١٢، جامعة القاهرة، ١٩٩٩، ص٨٠

المطلب الثانى

تشكيل لجان التحقيق البرلمانية

يعتبر تشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية هو أهم وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بتجاوزات سياسية أو مالية أو إدارية تنال من سمعة الدولة ومكانتها، لذلك فإن حق المجالس التشريعية في تشكيل لجان التحقيق من أهم الوسائل التي تزودها بها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث يستطيع بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها، إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أي مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة، وبالتالي حماية الدستور من أي تجاوز أو تعد على أحكامه وفواعده، ويرى البعض أن هذه الآلية تعد بمثابة القلب بالنسبة لكافة الوسائل والإجراءات الرقابية الأخرى، إذ عن طريقها يمكن الوقوف على حقيقة ما قد يثار من خلال هذه الوسائل أو تلك الإجراءات من موضوعات أو مشاكل مالية أو إدارية أو اقتصادية أو سياسية الناجمة عن نشاط إحدى المصالح أو الهيئات العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام أو أي جهاز تنفيذى أو إدارى أو أي مشروع من المشروعات العامة، والهدف من تشكيل لجان التحقيق هو التأكد من حدوث وقائع محددة، وأن يتوصل البرلمان إلى الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتي على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه.([1])

ودراسة تشكيل لجان التحقيق البرلمانية تقتضي الوقوف على السلطة المختصة بالتشكيل أولاً، ثم طلب التشكيل ثانياً، ثم نطاق التحقيق ثالثاً، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب على النحو التالى:

([1]) د/ حسن مصطفى البحرى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص٧٦٢

أولاً: السلطة المختصة بالتشكيل

تنص لائحة مجلس الشعب الحالية والصادرة عام ١٩٧٩ في مادتها (٢١٨) على أن "للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه النوعية بتقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة، أو لفحص أحوال إحدى المصالح العامة أو الهيئات العامة، أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام أو أي جهاى إدارى أو أي مشروع من المشروعات العامة يدخل في الاختصاص الرقابى للمجلس، وذلك لتقصي الحقائق عن الأحوال أو الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع أو الجهة التي شكلت اللجنة من أجلها، أو لإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة، وكذلك للنحقق من مدى التزام أي جهة من الجهات السابقة بسيادة القانون أو بالخطة، أو بالموازنة العامة للدولة".([1])

وعلى ذلك يتضح من المادة السابقة أن السلطة المختصة بتشكيل لجنة تقصي الحقائق هي مجلس النواب (الشعب).

ثانياً: طلب تشكيل لجان التحقيق البرلمانية

أوضحت المادتان (٢١٨، ٢١٩) من لائحة مجلس الشعب لسنة ١٩٧٩ أن من يملك تشكيل لجان التحقيق البرلمانية هو اللجنة العامة، أو إحدى اللجان الدائمة للمجلس، أو يكون بطلب كتابي من عشرين عضواً بحد أدنى، حيث قررت المادة (٢١٨) أن "للمجلس أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة خاصة من لجانه النوعية بتقصي الحقائق...". أما المادة (٢١٩) فقد نصت على أن "تشكل لجنة قتصي الحقائق بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة أو إحدى لجانه الأخرى، أو بناء على اقتراح مقدم كتابة–إلى رئيس المجلس–من عشرين عضواً على الأقل".

([1]) المادة (٢١٨) من لائحة مجلس الشعب الصادرة في ١٩٧٩

يتبين مما قتدم أن الذي يملك الحق في طلب تشكيل لجان تقصي الحقائق هي اللجنة العامة لمجلس الشعب واللجان النوعية للمجلس، وأخيراً مجموعة من أعضاء مجلس الشعب لا يقل عددهم عن عشرين عضواً.

ثالثاً: أنواع لجان تقصي الحقائق

أن البرلمان لا يتناول موضوعاً معيناً بالبحث والمناقشة إلى بعد إحالته إلى احدى لجانه، كأصل عام حيث تقوم هذه اللجان بدراسته والانتهاء إلى رأي تعرضه على البرلمان لتتم مناقشة الموضوع المحال إليه في ضوئه، وبشكل عام فإن اللجان البرلمانية في العالم تنقسم إلى نوعين رئيسيين:

النوع الأول: ويشمل اللجان الدائمة المتخصصة أو النوعية التي تختص بدراسة ما يعرض على المجلس من الموضوعات التي تتعلق بشئون قطاع معين أو بشؤون وزارة من الوزارات، والمقصود من كون هذه اللجان دائمة إنما هو مهمتها أو اختصاصها لا كيفية تشكيلها. فهذه اللجان يعاد تشكيلها بصفة دورية كل سنة أو سنتين بحسب نص اللائحة الداخلية لكل مجلس نيابي، وكذلك فإن هذه اللجان لا تستعد وجودها من قرار مؤقت يصدر من المجلس بل من اللائحة الداخلية ذاتها التي تسمي هذه اللجان وتحدد اختصاصاتها.

النوع الثاني: يشمل اللجان الخاصة أو المؤقتة التي يشكلها البرلمان لأغراض معينة أو لبحث أمر معين وتنتهي هذه اللجان بانتهاء الغرض منها أو بصدور قرار من البرلمان بإلغائها أو بالاكتفاء بما قدمت من أعمال.([1])

([1]) د/ عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية "دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الإدارية، دار الفيومي، العدد ١٢، جامعة القاهرة، ١٩٩٩، ص٨٠

ان القاعدة المستقرة فيما يتعلق بالعمل البرلماني أن الأصل يحتوي الفروع، وبالتالي فاللجان الدائمة تستطيع ممارسة مهام اللجان المؤقتة والقيام بوظائفها، في حين أن العكس لا يجوز، وهذا هو السائد في معظم دول العالم.([1])

فإذا أراد البرلمان القيام بتقصي الحقائق حول موضوع ما، يكون أمام خيارات ثلاث: الأول أن يقوم البرلمان وهو في كامل هيئته بتقصي الحقائق، والثاني أن يكلف إحدى لجانه الدائمة، والثالث أن يعهد بمهمة التحقيق الى لجنة خاصة يشكلها من بين أعضائه.([2]) وسيتم توضيح هذه الخيارات على النحو التالي:

(أ) تقصي الحقائق بواسطة كامل البرلمان:

لا يكاد الواقع العملي يذكر حالة قام فيها البرلمان بتقصي الحقائق حول موضوع ما وهو في كامل هيئته،([3]) بل إن السبب الرئيسي وراء إنشاء اللجان هو أن المجلس لا يمكنه أن يفحص كل الأمور التفصيلية في الإدارة، فهذا العدد الهائل من الأعضاء لا يمكنه أن يفحص مسائل معقدة ذات مشاكل خاصة، ولا يمكنه أن يتعامل مع الشهود والخبراء الذين يزودونه بالمعاومات بشأن هذه المسائل المعقدة، وهذا التبرير يمكن أن ينصرف إلى إنشاء اللجان في المجالس التشريعية عموماً، وهذه الطريقة لم تقرها أو تشر إليها الدساتير في الوقت الحاضر ولا حتى في اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية، لذلك أغفل النص عليها الدستور المصري وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.([4])

(ب) تقصي الحقائق بواسطة إحدى اللجان الدائمة للبرلمان:

([1]) د/ عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص٥٤٧

([2]) د/ رمضان محمد بطيخ، الرقابة على الجهاز الإدارى "دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٣٦٣

([3]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص٨١

([4]) د/ إيهاب زكى سلام، المرجع السابق، ص١٢٧

ومعني ذلك أن يعهد البرلمان بالتحقيق البرلماني إلى لجنة من لجانه النوعية الدائمة، وجرت العادة على أن يشكل المجلس لجنة خاصة من بين أعضائه لمباشرة التحقيق أو أن يعهد إلى لجنة من لجانه النوعية.([1])

وينص الدستور المصري على هذه الحق للبرلمان في دستور ١٩٧١ حيث نصت المادة ١٣١ منه على " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط...الخ " فهنا المصطلح واضح (لجنة من لجانه) وليس أكثر من لجنة، وهذا ما أكدته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة ٢١٨ والتي تنص على " للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو أن يعهد به إلى إحدى لجانه النوعية " ولا ريب أن استخدام المشرع للفظ "إحدى" قبل لفظ "لجان" هي محاولة منه للتأكيد على أن البرلمان إذا أراد أن يعهد بهذه المهمة إلى لجنة من لجانه النوعية فإنه لا يمكنه إشراك غيرها معها، والا كان استخدام المشرع لهذا اللفظ من قبيل التزيد وهو ما يجب أن ينزهه عنه.([2])

(ج) تقصي الحقائق بواسطة لجنة خاصة:

قد يعهد المجلس النيابي بمهمة التحقيق إلى لجنة خاصة يشكلها لهذا الغرض، وهذا الوضع الغالب، وتنص المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى على أن " تشكل لجنة تقصي الحقائق بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة، او احدى لجانه الاخرى، او بناء على اقتراح مقدم كتابة الى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الاقل.

ولا يجوز ان يقل عدد اعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة

([1]) د/ عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص٦٦٤

([2]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص٨٥

في الموضوعات المشكلة من اجلها اللجنة، على ان يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للاحزاب المعارضة والاعضاء غير المنتمين للاحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء.

ويحدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها، وتختار امانة خاصة باللجنة من بين اعضائها او من بين العاملين بالامانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة".([1])

ويتضح من نص المادة أن لا يجوز أن تضم إلى لجان تقصي الحقائق أي شخص ليس له الصفة البرلمانية ودليل ذلك لفظ "عضو" عند الحديث عن عدد أعضاء اللجنة، يقصد به أعضاء البرلمان وهذا يفيد قصر المهمة لمن له الصفة البرلمانية دون سواهم.([2])

- عدد أعضاء اللجنة الخاصة بالتحقيق البرلماني:

حدد المشرع المصرى عدد أعضاء اللجنة الخاصة بالتحقيق البرلماني في المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى فلا يجوز ان يقل عدد اعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من اجلها اللجنة، على ان يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للاحزاب المعارضة والاعضاء غير المنتمين للاحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء.

ويثور تساؤل حول دور السلطة التنفيذية في التحقيق البرلماني، الأصل ألا تتدخل السمطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية أو القضائية وكذلك بالنسبة لكل السلطات، تلك قاعدة دستورية لا يمكن أن يأتي حكم على خلافها إلا بنص في الدستور نفسه ولما كان المشرع الدستوري قد قصد إلى تقرير حق مجلس الشعب "البرلمان" في تكليف لجنة خاصة أو تكليف

([1]) المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى

([2]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص٨٦

لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية فإن ذلك الأمر _ لو لا هذا النص الدستوري _ جديراً بأن يعتبر تدخلاً من السلطة التشريعية في صميم عمل السلطة التنفيذية طبقاً لقاعدة الفصل بين السلطات ولكن لأن ذلك مقصود لإحكام رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، كان من الواجب دفعاً لكل شك أن يرد النص في الدستور مقرراً هذا الحق للبرلمان تأكيداً وتقريراً لهذا الحق، وبخصوص دور السلطة التنفيذية في التحقيق البرلماني سواء بطلب تشكيل لجنة تقصي حقائق أو بمنع تشكيلها لم تنص غالبية الدساتير العربية عليها، فلا يوجد نصوص تعطي الحق للسلطة التنفيذية بشقيها سواء رئيس الدولة أو رئيس الوزراء بطلب تشكيل لجان تقصي الحقائق، وأيضاً لا يوجد ما يمنع ذلك، لذلك اختلفت الآراء في مدى حق رئيس الدولة في طلب إجراء تحقيق برلماني إلى اتجاهان:([1])

الإتجاه الأول: ما ذهب إليه أعضاء البرلمان المصري في عام ١٩٨١ وأيدته اللجنة العامة لمجلس الشعب وهو القول بدستورية حق البرلمان في تشكيل لجنة تقصي حقائق بناءً على طلب رئيس الجميورية وأيدوا رأيهم بعدة حجج نذكر منها:

١- أن الدستور أعطى الحق لرئيس الجمهورية في التأكيد على سيادة الشعب فنصت المادة (٧٣) من الدستور المصرى لعام ١٩٧١ على أن " رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب، وعلى احترام الدستور، وسيادة القانون، وحماية الوحدة الوطنية، والعدالة الاجتماعية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى"، ومن هنا فإن حق رئيس الجمهورية في مطالبة المجلس بتشكيل لجنة لتقصي الحقائق هو تأكيد لسيادة الشعب.

٢- جرت تقاليد المجلس على تشكيل لجان تقصي الحقائق بناءً على طلب رئيس الجمهورية، ومن ذلك لجان تقصي الحقائق في مسائل الفتنة الطائفية والأحداث

([1]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص٧٢ وما بعدها

الطلابية وغيرها من اللجان، وهذه السوابق البرلمانية تعتبر عرفاً دستورياً بمثابة القاعدة الدستورية المنصوص عليها وتأخذ حكمها وقوتها.

الإتجاه الثاني: عارض بعض أعضاء مجلس الشعب المصرى الإتجاه الأول، مؤكدين عدم صحة إجراء تحقيق برلماني بناءً على طلب رئيس الجمهورية، وذلك لأن الدستور لا يقر بذلك ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.([1])

ولهذ الإتجاه ما يؤيده من وجهة نظرنا في ذات المادة التي استند إليها الرأي حيث ذُكرت عبارة " ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى"، وهذا يعاضد ويقوى هذا الرأي لأن مراعاة الحدود بين السلطات تعنى أن لا تتدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية.

ومن ناحية أخرى يمكننا القول أن كلمة "طلب"، هي كلمة دقيقة جداً، حيث أنه لا يمكن الجزم بقبول ذلك الطلب من المجلس، فيمكنه رفض ذلك الطلب ويمكنه إجابته وفى الحالتين لا يكون رئيس الجمهورية تتدخل في عمل البرلمان –السلطة التشريعية–.

المطلب الثالث

شروط التحقيق البرلماني

يشترط في الطلب المقدم من قبل أعضاء مجلس النواب لإجراء التحقيق نوعين من الشروط وتتمثل في الآتي:

١– الشروط الموضوعية

أ– يجب أن يكون الطلب مما يدخل في اختصاص مجلس النواب

([1]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص٧٢ وما بعدها

إن من أهم الشروط الموضوعية أن يكون الطلب المقدم والمراد إجراء التحقيق بشأنه مما يدخل في اختصاص مجلس النواب، فلا يجوز أن يكون الأمر المراد التحقيق فيه من القضايا المعروضة على القضاء أو سبق الحكم فيها، وهذا الشرط يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات التي تقوم عليه كل الأنظمة الرئاسية والبرلمانية على حد السواء، كذلك لا يجوز إجراء التحقيق في الموضوعات التي تدخل ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية.([1])

والجدير بالذكر أن المشرع المصري لم ينص على إمكانية التحقيق في أيا من هذه الموضوعات، ولكن في هذه الحالة لا يمكن القول بأن عدم النص يعني إمكانية مساس التحقيق بموضوع معروض على القضاء.([2])

ب- يجب أن لا يكون موضوع التحقيق قد أجرى بشأنه تحقيق سابق

أساس هذا الشرط هو المنطق لأنه لا يجوز تشكيل لجنة تحقيقه في موضوع سبق التحقيق فيه، لأن ذلك يعنى مساءلة الشخص مرتين عن فعل واحد، وهذا الأمر يخالف المنطق ومبادئ العدالة أيضاً، فضلاً عن إمكانية تعدد النتائج في موضوع واحد، وما يرافق ذلك من إهدار لوقت المجلس، وتضييع الحقائق عليه.

والاستثناء الوحيد هو إذا كانت هناك أسباب تستوجب ذلك كظهور وقائع وأدلة جديدة لم تلاحقها اللجنة السابقة أو لم تكن موجودة وقت إجراء التحقيق السابق مما يستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها.([3])

([1]) د/ رمزى طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٣، ١٩٨٣، ص٤٠٧

([2]) د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص١١٩

([3]) سناء عبد طارش، التحقيق البرلماني "دراسة مقارنة"، بحث منشور في المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد الثامن، ٢٠٢٠، ص٢٧٤١

ج- يجب أن لا ينطوي طلب التحقق عن موضوع مخالف لأحكام الدستور أو فيه مخالفة للمصلحة العامة للدولة، وأن لا يتضمن مساساً بحقوق الأفراد وحرياتهم الشخصية

أن الدستور يأتي في المقام الأول يليه القانون العادي ثم اللوائح والقرارات الفردية، وهذا يعني خضوع البرلمان في ممارسة سلطة التشريع للحدود الدستورية، فالسلطة التي يمنحها الدستور للبرلمان ليست ذات طبيعة واحدة، فالأصل أنها تقديرية حيث يعد استعمالها رخصة يباشرها المشرع كلما اقتضاها الصالح العام، وجوهرها المفاضلة بين خيارات أو بدائل موضوعية بالنسبة للتنظيم التشريعي الذي يهدف إليه، دون أن يفرض عليه طريق محدد بذاته يجب عليه إتباعه. والبرلمان إذ يمارس هذا التنظيم في إطار السلطة التقديرية إنما يستند إلى أسس موضوعية يقتضيها الصالح العام ومبادئ العدل والمساواة، فعلى الرغم من القيود التي يفرضها الدستور حتى في إطار السلطة التقديرية إزاء تنظيم بعض الموضوعات، فهناك حرية للمشرع أن يقيدها ومنها عدم إمكان المساس ببعض الحقوق والحريات.([1])

وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكم لها "إن الأصل في سلطة المشرع إنها تقديرية وجوهرها المفاضلة بين البدائل المختلفة التي تتزاحم فيما بينها وفق تقديره لتنظيم موضوع محدد، فلا يختار من بينها إلا ما يكون مناسباً أكثر من غيره لتحقيق الأغراض التي يتوخاها.([2])

وبالنسبة للمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم الشخصية فسلطة البرلمان تعد منعدمة بهذا الخصوص فقد نص الدستور المصرى الصادر في ٢٠١٢ في المادة (٤١) منه على أن "لجسد الإنسان حرمة ..... ولا يجوز أن تجرى عليه التجارب الطبية والعلمية بغير رضائه الحر

([1]) د/ عبير حسين، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٩

([2]) حكم المحكمة الدستورية العليا، في القضية رقم ٢، لسنة ٢٠ ق.د، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٢٣ بتاريخ ٢٠٠٠/٨/١٧

...."، فسلطة البرلمان بموجب هذه المادة سلطة منعدمة ولا يجوز تشريع قانون يجيز إجراء هذه التجارب خارج التحديد الدستوري، ([1]) والمادة ٧٦ من الدستور نفسه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص دستوري أو قانوني...."، فسلطة البرلمان بموجب هذه المادة سلطة منعدمة فيما يتعلق بمنح اختصاص التجريم إلى تشريع أدنى من القانون، فلا يجوز تحديد الجرائم وعقوباتها بأدنى من القانون.([2])

وتنص المادة (٩٢) من دستور ٢٠١٤على أن "الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلا ولا انتقاصًا. ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها".([3])

والجدير بالذكر أن الدستور لا يرتب عقوبة على مخالفة نصوصه إلا أن مخالفة نصوص الدستور في حد ذاتها تمثل جريمة ويقع باطلاً كل ما يخالفه،([4])

ولكن ممارسة ممارسة البرلمان لسلطته التقديرية تخضع لرقابة القاضي الدستوري الذي يقضي بعدم دستورية القانون في حالة تجاوزه لحدود سلطته الدستورية، وقد تعرضت المحكمة الدستورية العليا المصرية لتجاوز المشرع لهذه الحدود في قرار لها بشأن مخالفة النصوص التشريعية المطعون بها.([5])

([1]) المادة (٤١) من دستور ٢٠١٢

([2]) المادة (٧٦) دستور ٢٠١٢

([3]) المادة (٩٢) من دستور ٢٠١٤

([4]) د/ عادل عامر، مخالفات البرلمان المصري للقانون والدستور، مقالة منشورة على موقع المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية، رابط الموقع: https://democraticac.de/?p=37348 تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٣/١٠/١، الساعة ١٠م

([5]) د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٦، ص٨٣

٢- الشروط الشكلية

وتتمثل هذه الشروط بما يأتي:

أ- أن يكون اقتراح التحقيق مكتوباً ومقدماً من العدد المسموح به إلى رئيس المجلس

يجب أن يكون طلب إجراء التحقيق مكتوباً وموقعاً عليه ويقدم إلى رئيس المجلس، وأن يراعي النصاب العددى المحدد قانوناً للأعضاء مقدمى الطلب، وقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى لسنة ٢٠١٦، فقد اشترطت أن يكون الطلب مكتوباً من عشرين عضواً على الأقل ويقدم إلى رئيس المجلس، ويجوز أيضاً تقديم الطلب من اللجنة العامة للمجلس أو إحدى لجانه الأخرى.([1])

ب- ضرورة موافقة أغلبية عدد النواب الحاضرين في المجلس على الاقتراح المقدم لإجراء التحقيق البرلماني

لم يتناول المشرع الدستورى مسألة موافقة أغلبية عدد النواب الحاضرين في المجلس على الاقتراح المقدم لإجراء التحقيق البرلماني وإنما أعطى حق تكوين اللجنة لمجلس ورئيسه فقد نصت المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٤ على أن "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصى الحقائق فى موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق فى موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها،.... ".([2])

([1]) المادة (١/٢٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى رقم (١) لسنة ٢٠١٦

([2]) المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٤

كما نص في اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ في المادة (٢٤٠) على أن "يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصى الحقائق فى موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق فى موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً فى هذا الشأن".([1])

كما أوضحت اللائحة على أن تسري على لجان تقصي الحقائق القواعد المعمول بها في شأن اللجان النوعية فقد نصت المادة (٢٤٤) على أنه " مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص فى هذه اللائحة، تسري على لجان تقصى الحقائق القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية للمجلس".([2])

وقد نصت المادة (٨١) والتي تتناول تنظيم اللجان النوعية على أن "للمجلس، بناء على ما يقترحه رئيسه أو بناء على طلب الحكومة، أن يقرر إحالة موضوع معروض عليه إلى لجنة مشتركة من مكاتب أو أعضاء لجنتين أو أكثر من اللجان النوعية للمجلس. ويرأس اللجنةَ المشتركة أحدُ وكيلى المجلس أو أكبر رؤساء هذه اللجان سناً، كما يتولى أمانة سرها أكبر أمناء السر سناً، وذلك ما لم يعين المجلس فى قراره رئيس وأمين سر اللجنة المشتركة. ويختار رئيس اللجنة المشتركة من يتولى إدارة أمانتها من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس. ومع مراعاة ما ورد فى شأنه نص خاص فى هذه اللائحة، يجب لصحة الاجتماع المشترك من لجنتين أو أكثر حضور ثلث أعضاء كل لجنة على حدة على الأقل، ولا تكون القرارات التى تصدرها هذه اللجنة صحيحة إلا بموافقة أغلبية مجموع أعضاء اللجنة المشتركة".([3])

([1]) المادة ٢٤٠ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى رقم (١) لسنة ٢٠١٦

([2]) المادة ٢٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى رقم (١) لسنة ٢٠١٦

([3]) المادة ٨١ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى رقم (١) لسنة ٢٠١٦

وعلى ذلك فقد نظمت لائحة مجلس النواب عدد أعضائ لجان تقصي الحقائق وكيفية إختيارهم، بحيث لا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة ولا يزيد عن خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناءً على ترشيح رئيس المجلس ويخضع تحديد هذا العدد لأهمية موضوع التحقيق، وقدر ما ينطوى عليه من مهام.

المبحث الثانى

سلطات لجان التحقيق البرلماني

تختص لجان التحقيق بتقصي الحقائق في موضوع أو أمر له أهمية خاصة يتعلق بالجهاز التنفيذى، ولا يجوز أن تتعدى لجنة التحقيق الاختصاص الموكول إليها بمعنى أن اللجنة ليست لها سوى السلطات التي منحها أياها المجلس التشريعى في النطاق والزمان المحددين بمعرفته.([1])

ولابد أن يدخل موضوع التحقيق البرلماني في اختصاصات البرلمان، إذ لا يجوز إنشاء لجنة للتحقيق في مسألة لا تنتمي إلى اختصاصات البرلمان التشريعية أو المالية أو الرقابية، وهو مفترض أساسي في التحقيق البرلمانى والتي درجت عليه النظم الدستورية المختلفة على الإشارة إليه وإرسائه.([2])

وسوف نتناول سلطات لجان التحقيق البرلماني من خلال المطالب الآتية:

([1]) د/ صلاح الدين فوزي، البرلمان "دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانت العالم"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص١٥١

([2]) د/ إيهاب زكي سلام مرجع سابق/ ص١٣١

المطلب الأول

سلطات لجان التحقيق البرلمانية

يكتسي عمل اللجان بأهمية كبيرة في المجال الرقابى، لأنها الأداة التي تنير الطريق أمام البرلمان فيما يدخل في اختصاصه، ويكون بينة من أمره إذا إتخذ قراره في مسألة معينة، ولا يتأتى للجان تأدية هذه المهمة إلا إذا تمتعت باختصاصات وسلطات تتيح لها أداء دورها، وتنبع هذه السلطات من نصوص قانونية تُعد لذلك، وإلا تعذر عليها الوصول إلى الحقيقة، ويقدر ما تتسع سلطاتها بقدر ما تحقق الغرض منها، وبالفاعلية اللازمة، فلها سلطة استدعاء الشهود، وتكليفهم بالمثول إليها للإجابة عن أسئلتها، ولها الإنتقال لبعض الأماكن للمعاينة وإستجلاء الحقيقة حول موضوع التحقيق.([1])

وحتى تقوم لجنة تقصي الحقائق البرلمانية بعملها لابد من منحها سلطات تمكنها من ذلك؛ لأن بدون هذه السلطات، لا تستطيع هذه اللجان القيام بعملها وتأدية رسالتها ودورها، ويجب أيضاً أن يكوف هناك ضمانات تضمن منح اللجان هذه السلطات وفي هذا المطلب سنتناول هذه السلطات الممنوحة للجان تقصي الحقائق وضمانتها، وقد درجت الأنظمة البرلمانية على الاعتراف للجان التحقيق بالعديد من السلطات تبعاً لموضوع التحقيق ومن بين تلك السلطات والصلاحيات:

١- سلطة لجان التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات

للجنة تقصي الحقائق الاطلاع على الوثائق، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها، حتى وإن تطلب الأمر الذهاب لموقع تواجد هذه الوثائق، وتعني صلاحية لجاف تقصي الحقائق أن للبرلمان الحق والصلاحية في الاطلاع على كافة الوثائق التي تستدعيها عملية التحقيق، وذلك خدمةً لعملية الرقابة البرلمانية على أعمال

([1]) د/ محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص٩٣٦-٩٣٧

السلطة التنفيذية، ويمكن لأعضاء لجان تقصي الحقائق الاطلاع على جميع الوثائق التي لها علاقة بالوقائع أو بتدبير المصالح أو المؤسسات أو العامة موضوع تقصي الحقائق.([1])

يكون للجنة التحقيق البرلمانية التي يشكلها مجلس النواب صلاحية طلب أي أوراق من الحكومة أو أحد الوزرات وإتخاذ الإجراءات اللازمة، وهذا ما أشارت إليه المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٤ والتي تنص على أن ".... وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك. وفى جميع الاحوال لكل عضو فى مجلس النواب الحق فى الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله فى المجلس.... ".([2])

كما نصت المادة (٢٤٢) من اللائحة التنفيذية لمجلس النواب على أن " للجنة تقصى الحقائق فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وأن تجرى ما يقتضيه استجلاء الحقيقة بشأنها من استطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية أو تحقيقات، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك".([3])

٢- سلطة لجنة التحقيق تجاه الأشخاص

يكون للجنة التحقيق البرلمانية التي يشكلها مجلس النواب صلاحية استدعاء الشهود للإدلاء بما لديهم من بيانات أو معلومات حول موضوع التحقيق، وقد أجازت المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أن " .... للجنة تقصى الحقائق فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما

(١) د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص١١٦

(٢) المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٤

(٣) المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وأن تجرى ما يقتضيه استجلاء الحقيقة بشأنها من استطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية أو تحقيقات.... ".([1])

ومعنى ذلك أن لأعضاء لجان تقصي الحقائق البرلمانية الاستماع إلى كل شخص من الممكن أن يستفيدوا من شهادته في الوصول إلى الحقيقة، ولكن هناك اختلاف وتباين بين الدوب في هذا الجانب وهو مدى أحقية لجان تقصي الحقائق في إجبار وإلزام الأشخاص للمثول أمامها وعقابهم في حال تخلفوا عن ذلك أو إذا شهدوا شهادة زور أمامها، أو هل للجنة تقصي الحقائق إحالة الممتنعين إلى المحكمة المختصة لمحاكمتهم.([2])

ويلاحظ أن لائحة مجلس النواب المصرى لا يرتب أي جزاء لعدم حضور الأشخاص الذي تستدعيهم لجنة التحقيق بعد تلقيهم أو حضروا ولكنهم إمتنعوا عن الإجابة أو شهدوا بغير الحق.

٣- سلطة لجان تقصي الحقائق بشأن الأماكن

ويعني هذا أحقية لجان تقصي الحقائق في الانتقال إلى أي مكان يقتضيه التحقيق من الاماكن التابعة للجهة محل التحقيق للقيام بالمعاينات والزيارات الميدانية اللازمة، وفي هذا المجال أقر المشرع المصري في اللائحة الداخلية في المادة ٥/٢٢٠ والتي نصت على "ويتحمل المجلس نفقات الزيارات الميدانية التي تقوم بها لجان تقصي الحقائق. "، ومن ذلك يتضح أحقية لجان تقصي الحقائق في زيارة أي مكان تريد زيارته وتعتقد أنه يفيدها في التحقيق.([3])

٤- سلطات أخرى للجان تقصي الحقائق

للجان التحقيق البرلمانية ندب الخبراء من أعضاءها للجنة فرعية أو أكثر لإجراء التحقيق وإجراء زيارات إلى الوزارات والمصالح الحكومية، ولها أيضاً حق الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد موعد

([1]) المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([2]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص١٩٦

([3]) د/ محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص١١٩

إنعقاد جلساتها كما يقرر ترتيب أولية سماع الشهود، وتدون اللجنة أعمالها وكل ما تم أثناء التحقيق.([1])

المطلب الثاني

حدود سلطات وصلاحيات لجان تقصي الحقائق وآلية عملها

تنبثق سلطة البرلمان في التحقيق من سلطته في المراقبة وتتمتع لجان تقصي الحقائق البرلمانية بنفس الصلاحيات المعطاة للبرلمان في المراقبة، إذ يسمح للجان التحقيق بأن تقوم بجميع الأعمال التي تتيح لها التعرف على الطريقة التي تعمل بها السلطات العامة. وهذا يعني أن هناك حدود وصلاحيات محددة لعمل لجان تقصي الحقائق تبين ما تختص به هذه اللجان وما هو الأثر المترتب عليها وتبين أيضاً ما يخرج عن نطاق اختصاصها.

الفرع الأول

نطاق اختصاص لجان تقصي الحقائق البرلمانية

يتفق الفقهاء وبشكل متواتر على أن لجان التحقيق تقيد بقيد أساسي، وهي بصدد ممارسة دورها الموكل إليها، ألا وهو كون الموضوع محل التحقيق من المواضيع التي تدخل في اختصاص المجلس، سواء أكانت تشريعية أم رقابية، أو الفصل في الطعون الواردة بشأن صحة انتخاب أعضائه في هذا الصدد يقرر الدكتور عبد الحميد متولي في كتابه "الوسيط في القانون الدستوري" ما يلي: ".... تلك المسائل إما أن تكون من تلك التي تتصل بمزاولة المجلس لسلطاته التشريعية، إذ يسمح هذا الحق للمجلس أن يتحول عن مطالب وحاجيات البلاد، أو أن يكون التحقيق وسيلة فعالة ليكفل للمجلس الرقابة على إعمال الحكومة (كالتحقيق في سوء

([1]) د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص١١٨

تصرف إداري)، بعبارة أخرى أن حق التحقيق نتيجة طبيعية لسلطة المجلس التشريعية وسلطته في مراقبة إعمال الحكومة".([1])

ويقول الدكتور مصطفى كامل في بيان ما يدخل نص مواضيع التحقيق البرلماني ما يلي: يهدف التحقيق البرلماني إما: –

أ- إلى إجراء تحقيق خاص بمسألة تشريعية بقصد التمهيد لوضع قانون لموضوع معين.

ب- وإما بفحص عمل حكومي معين أو السياسة العامة للحكومة.([2])

خلصنا مما سبق إلى أن موضوع التحقيق لابد أن يكون من الأمور الداخلة في اختصاص المجالس التشريعية من جهة، وإلى أن هذا الحق لا يمكن أن يتعدى على اختصاصات السلطات الأخرى بحجة التحقيق ما لم يرد نص صريح بذلك، وهنا نقف لنبحث في قضية يثور حولها جدل واسع، وهي: هل يتحتم على المجلس التشريعي أن يلتزم في المواضيع محل التحقيق البرلماني بموضوع بذاته أو وقائع محددة أم أن سلطات التحقيق مطلقة في الأمر الذي شكلت من أجله. نقول في معرض الإجابة على هذا الأمر أن سلطات التحقيق البرلماني بالنسبة للموضوع ليست مقيدة بأمور غير التي سبق وأن ذكرناها إبتداءً، وهذا الأمر ليس هو بدعة جئنا بها من فراغ، بل هو ما أكده الفقه الدستوري المعاصر فيقول د/ سليمان محمد الطماوي: "ولا قيد على مجال التحقيق فقد يستهدف به المجلس التحقيق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو شركات القطاع العام... إلخ"، وواضح هنا الإطلاق من

([1]) د/ عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستور، دار الطالب، الإسكندرية، ١٩٥٦، ص ٥٦٥

([2]) د/ مصطفي كامل، شرح القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، ١٩٥٢، ص ٢٤١، د/ رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دارالنهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٨٣، ص ٣٥٨ حيث يقرر "فلا يجوز لهذه السلطة أن تحقق إلا في الأمور الداخلية في اختصاصاتها"، ونفس المعنى د/ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث مرجع سابق، ص ٤٩٨، ونفس المعنى د/ عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٣٧٠

حيث الموضوع ويضيف "وقد يريد من ورائه فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيداً لاتهامه".([1])

ويذكر الدكتور شمس مرغني هذا الأمر فيقرر ".... قد يلجأ إليها –والمقصود لجان التحقيق البرلماني أيضاً للوقوف على خلل خطير في هيئة من هيئات الدولة، أو من أجل معرفة عيب في سير هيئة من الهيئات التنفيذية أو تصرف إداري أو مالي أو حادث سياسي.([2])

أما الدكتور السيد خليل هيكل فيذكر أن هذه اللجان تشكل من أجل هدف وغرض معين فيقول: "وهذه اللجان موقوتة وليست دائمة، فهي تنشأ لأغراض معينة وتنتهي بانتهائها أو بقرار من المجلس"، وهذه الأغراض –قد تكون فحص نشاط إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة الإنتاجية أو الاستهلاكية في أشكالها المختلفة، وذلك بقصد إبلاغ المجلس حقيقة الأوضاع المالية والسياسية والإدارية والاقتصادية العامة لمشروعاتها.([3])

وأخيراً نكتفي بذكر رأي الدكتور محمد حسنين عبدالعال حيث يذكر ويؤكد السمة التي تملكها لجان التحقيق في شأن الموضوع محل الفحص فيقرر ما يلي: قد يرى مجلس الشعب أن هناك من الظروف والملابسات التي تحيط أحد أجهزة السلطة التنفيذية ما يبرر إجراء تحقيق قي كيفية سير هذا الجهاز ومدى انتظام العمل فيه.([4])

بناء على ما تقدم واستناداً إليه، نخلص إلى نتيجة مقتضاها أن الفقه الدستوري كما تم عرض أرائه قد أوضح وبشكل لا يدع للتشكك محلاً، من أن لجان التحقيق البرلمانية قد تشكل من أجل فحص نشاط محدد لإحدى المصالح أو من أجل فحص جميع الجوانب المختلفة للمصلحة سواء

([1]) د/ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص٤٩٩

([2]) د/ شمس مرغني علي، القانون الدستوري، عالم الكتب، مطبعة دار التأليف، ١٩٧٧، ص٦٤٧

([3]) د/ السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص٣١٧

([4]) د/ محمد حسين عبد العال، القانون الدستوري، دار االنهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص٢٥٨–٢٥٩

كانت إدارية أو مالية أو سياسية، بل وقد تكون النشاطات المختلفة لجهاز تنفيذي كامل مع ما قد يشتمل عليه من مؤسسات عامة تابعة له.

وتنص المادة (١٣١) من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١ على أن "لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك".([1])

ووفقاً لهذا النص يكون لمجلس الشعب إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بأى عمل من الأعمال المشار إليها في النص السابق، وذهب غالبية الفقهاء إلى أن الدستور بهذه العبارات الواردة بالمادة (١٣١) لم يقصد حصر الحالات التي يجوز فيها لمجلس الشعب تقصي الحقائق، بل ما أورده لا يتعدى حدود التمثيل واستندوا في رأيهم على عدة حجج منها: أن استعمال هذه المادة لفظ "أى" وتكراره في عبارتها خير دليل على إطلاق يد المجلس في هذا الشأن، فلا قيد على مجال التحقيق البرلمان، فقد يستهدف المجلس التحقيق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو شركات القطاع العام، وبصفة عامة يجوز لمجلس الشعب إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال العامة وفى أي مصلحة حكومية، بل والنظر في مختلف جوانب نشاط الدولة.([2])

([1]) المادة (١٣١) من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١

([2]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص١٠٣، د/ سليمان محمد الطماوى، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربى، الطبعة السادسة، ١٩٩٦،

- مدى إمكانية تشكيل لجنة تقصي حقائق في أمور تتعلق بالسلطة القضائية

إن سلطة البرلمان في إجراء تحقيق برلماني يقتصر مداه على أعمال السلطة التنفيذية ولا يتعداه إلى أعمال السلطة القضائية، وذلك لأن هذه السلطة مستقلة تماماً ولا يصلح التدخل في شؤونها، فعمل هذه اللجان نيابي في المقام الأول وليس عملاً قضائياً.([1])

وهذا ما ذهب إليه المشرع المصرى في دستور ١٩٧١ حيث نصت المادة (٨٦) على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور".([2])

فوفقاً لهذ النص فإن رقابة مجلس الشعب محصورة في أعمال السلطة التنفيذية دون السلطة القضائية، وتأتى المادتان (١٦٥)، (١٦٦) من الدستور بالقول الفصل في هذه حيث نصت المادة (١٦٥) على أن "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون"، ونصت المادة (١٦٦) على أن " القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة ".([3])

وإزاء هذه النصوص ولعدم وجود نص يجيز لمجلس الشعب رقابة السلطة القضائية، فإن الفقه يتفق على عدم إمكانية قيام المجلس "البرلمان" بتقصي الحقائق حول أية مسألة تدخل في حوزة

ص٥٥٠، د/ محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، دار النهضة العربية، دون طبعة، ١٩٧٠، ص١٦١

([1]) د/ جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص٥٠٨

([2]) المادة (٨٦) من الدستور المصرى ١٩٧١

([3]) المادتان (١٦٥)، (١٦٦) دستور ١٩٧١

السلطة القضائية أو تتعلق بها لما يتضمنه ذلك من افتئات على اختصاص السلطة القضائية الأمر الذي يحظره مبدأ الفصل بين السلطات.([1])

الفرع الثاني

الأعمال الخارجة عن نطاق اختصاص لجان تقصي الحقائق البرلمانية

وهي الأعمال التي تقع خارج نطاق الرقابة البرلمانية كأصل عام وبالتالي فلا تدخل في نطاق وصلاحيات لجان تقصي الحقائق البرلمانية وتتلخص فيما يلي:

أولاً: اختصاصات رئيس الدولة

تنص المادة (٨٦) على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور".([2])

وعلى ذلك فإن نطاق وسائل الرقابة البرلمانية هي أعمال الحكومة حيث نصت المادة (١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن "مجلس الشعب هو السلطة التشريعية، ويتولى الرقابة على اعمال الحكومة، وذلك على الوجه المبين في الدستور، ووفقاً لاحكام هذه اللائحة".([3])

ثانياً: الموضوعات المنظورة أمام السلطة القضائية

وفقاً لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات يمتنع على السلطة التشريعية التدخل فيما حسمه القضاء من منازعات، وكذلك في المنازعات المعروضة أمامه، أو تلك التي تكون محلاً لتحقيق قضائي، بل إنه يتوجب أيضاً على السلطة التشريعية الامتناع عن مجرد انتقاد الأحكام

([1]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص١١٩

([2]) المادة (٨٦) من الدستور المصرى ١٩٧١

([3]) المادة (١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

القضائية، ولا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية، مادامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق، سبق تكوينها، فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها.

والجدير بالذكر أن الدستور المصرى ١٩٧١ جاء خالياً من هذا الموضوع، ولكن حظر التدخل في أعمال السلطة القضائية قائماً من الناحية العملية ومأخوذاً به في التقاليد البرلمانية، وذلك بعكس المشرع الفرنسي الذي نض في المادة (٦) من مرسوم ١٧ نوفمبر ١٩٥٨م تشكيل لجان التحقيق في موضوعات فصل فيها القضاء، أو تكون محلاً لإجراءات التقاضي، وهو ذاته ما أدى بلائحة الجمعية الوطنية أن تتطلب في مادتها (١٤١) عدم النظر في طلب تشكيل أة لجنة تحقيق برلماني، إلا بعد قيام رئيس الجمعية بإبلاغ وزير العدل بذلك، وورود رده بأن موضوع التحقيق المقترح ليس محلاً لنحقيق قضائي أو دعوى منظورة أمام القضاء، ولعل شدة الحرص على ألا يمثل التحقيق البرلماني عائقاً لسير العدالة كان سبباً في نص المادة ٣/١٤١ من لائحة الجمعية الوطنية أيضاً على ضرورة أن يصدر رئيسها قراراً إلى رئيس لجنة التحقيق يوقف عملها بصورة فورية، إذا بدأت الجهات القضائية تجرى تحقيقاً في ذات الموضوع التي تجري اللجنة تحقيقاً فيه.([1])

ثالثاً: الموضوعات التي حصل فيها تحقيق سابق

تعتبر الموضوعات التي أجري فيها تحقيق برلماني سابق من الأعمال الخارجة عن ولاية لجان تقصي الحقائق، وله أساس من المنطق، إذ لا يعقل أن تشكل لجنة للتحقيق في وقائع سبق التحقيق فيها، وإلا كان ذلك إهدار لوقت المجلس وإشغاله بما لا يفيد، غير أنه في بعض الحالات قد يكون لطلب التحقيق ثانية سببه السائغ فقد تكون هناك وقائع وأدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها.

([1]) د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص١١٤

ورغم أن المشرع المصري لم ينص على ذلك صراحة إلا أنه من الناحية العملية لم يسبق أن تشكلت لجنة تقصي حقائق في موضوع سبق التحقيق فيه، وذلك بعكس المشرع الفرنسي حيث نص في المادة ١/٦ من مرسوم ١٧ نوفمبر ١٩٥٨ على أنه "يحظر تشكيل لجنة للتحقيق في ذات الوقائع التي سبق وحققتها لجنة أخرى قبل مضي أثنى عشر شهراً من إنتهاء عمل اللجنة الأولى، وفى حالة الشك حول التشابه بين الوقائع الحالية والسابقة، أو الإختلاف حول مدى إنقضاء هذه المدة على التحقيق الأول، يكون لرئيس الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ التدخل لحسم هذه المسألة، بعد أخذ رأى مكتب المجلس حسب الأحوال".([1])

رابعاً: سلطة لجان تقصي الحقائق بشأن الحكومات المستقيلة

باستقراء الدستور المصرى نجد أنه خلا من أي نص يمنح البرلمان حق إجراء تحقيق برلماني حول موضوع يخص حكومة مستقيلة، لذلك أثار الفقه مسألة مدى أحقية البرلمان في إجراء تحقيق برلماني في موضوع يخص حكومة مستقيلة أو سابقة.

ذهب غالبية الفقه الدستورى وبحق إلى أنه وعلى الرغم من إنعدام المسئولية السياسية للحكومة المستقيلة، إلا أنه يجوز إجراء تحقيق برلماني في موضوع يخص الحكومات المستقيلة أو السابقة لوجود نوع آخر من المسئولية غير المسئولية السياسية وهي المسئولية المدنية أو الجنائية، وإذا إقتنع البرلمان بمسئولية الوزير جنائياً أو مدنياً جاز له أن يصدر قراراً بإحالة الأمر إلى جهاته المختصة لإتخاذ ما يقتضيه القانون.([2])

وعلى ذلك فلجان التحقيق تقيد أساساً بمواضيع من تلك التي تدخل في اختصاص المجلس، وعليه فإن أياً من المواضيع التي لا تدخل في اختصاص المجلس لا تصلح محلاً للتحقيق البرلماني، ويذهب الفقه إلى إعطاء مثالين تقليديين في هذا الأمر، الأول هو عدم امتداد سلطة

([1]) د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص١١٥
([2]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص٣٢٨

التحقيق البرلماني إلى الأحكام النهائية الصادرة عن السلطات القضائية إذ إن هذا الأمر هو أحد مستلزمات احترام مبدأ الفصل بين السلطات، أما الأمر الثاني فهو عدم التدخل في سلطات رئيس الدولة التي يمارسها منفرداً، ولكن ذكر المثالين السابقين لا يعني أن حق المجلس مقيد بهذين المثالين فقط، وإنما هناك أمثلة أخرى كثيرة تستحق نفس التقييد، ومنها عدم أحقية لجان التحقيق في القيام بأي عمل يحمل في طياته شبه اغتصاب اختصاص إحدى السلطتين الأخريين، كإصدار القرارات الإدارية بدلاً من التنفيذية أو القيام بالمهام القضائية، ولا يمكن أن يقبل مثل هذا الأمر إذ إنه افتئات على السلطات الأخرى، إلا إذا وجد النص الصريح المخول بذلك، ومن أمثلة ذلك عدم قيام لجنة التحقيق بسلطة الافتاء التي تختص بها المحكمة الدستورية أو مجالس الدولة في بعض الدول إذ أنها في هذه الحالة تكون قد تدخلت في أعمال هي من صلب أعمال السلطة القضائية. ومن ذلك عدم إمكان امتداد التحقيق البرلماني لشئون أشخاص القانون الخاص الطبيعين أو الاعتباريين.([1])

المبحث الثالث

اختصاصات اللجان البرلمانية

إن اختصاصات اللجان البرلمانية وطبيعتها ترتبط بالاختصاصات التي يمارسها البرلمان وأهم هذه الاختصاصات الاختصاص التشريعى والاختصاص الرقابة لذلك سوف نتناول اختصاصات اللجان البرلمانية على النحو التالى:

المطلب الأول/ الاختصاص التشريعى للجان البرلمانية

المطلب الثانى/ الاختصاص الرقابى للجان البرلمانية

([1]) د/ رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية ،١٩٨٣، ص٣٥٨، د/ عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستور، دار الطالب، الإسكندرية، ١٩٥٦، ص ٥٦٦ وما بعدها

المطلب الأول

الاختصاص التشريعى للجان البرلمانية

إن الوظيفة التشريعية للبرلمان تشتمل على الجانب الفني إلى جانب العنصر السياسي، لذلك فإن العمل التشريعي يحتاج إلى وقت وتعميق في البحث والدراسة والمراجعة لمختلف الجوانب والآثار المترتبة على الموضوع، وبذلك فإن أي تشريع يعرض على البرلمان الاقراره وفقاً للمراحل الدستورية المتعارف عليها لا بد أن يدرس في جو هادئ، ومن قبل عدد محدود من الأعضاء للوصول بالمشروعات والمقترحات إلى نقطة يستطيع منها المجلس اتخاذ قراره المناسب، إن هذا العدد المحدود من الاعضاء الذين يقومون بهذه المهمة يطلق عليهم اللجان فاللجان الاجهزة المختصة في دراسة هي الموضوعات التشريعية من جوانبها كافة، وبذلك اصبحت اللجان البرلمانية، نتيجة للضرورات العملية ولمواجهة الزيادة الكبيرة لاعداد التشريعات المهمة للدولة الحديثة ونتيجة للوضع الفني المعقد الكثير من التشريعات أيضاً، وكذلك لتقوية سلطة البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية هي الهيئات المهمة والاساسية في العمل البرلماني.([1])

إن بداية ممارسة اللجان لعملها التشريعي تكون فور وصول المشاريع والمقترحات إليها وعلى اللجان أن تدرس المسائل المعروضة عليها تباعاً حسب تواريخ ورودها، إلا إذا كان هناك قرار من المجلس النيابي يقضي بتقديم موضوع على غيره من المواضيع التي أحيلت على اللجنة. وأن عملية الاحالة إلى اللجان إما أن يرد بها نص دستوري أو في اللائحة الداخلية للمجلس النيابي أو تحكمها التقاليد البرلمانية، ففي مصر تنص المادة (١١٠) من دستور عام ١٩٧١ على أن يحال كل مشروع قانون إلى احدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على أنه بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا

([1]) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستورى، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص٦٣٨

بعد فحصها أمام لجنة خاصة لابداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك...".([1])

وبعد الدراسة تقوم اللجنة بتقديم تقريرها الذي يتضمن توصياتها بشأن مشاريع القوانين التي تحال إليها والمجلس في كل الأحوال غير مقيد بالأسباب التي بنيت عليها مقترحات اللجنة فعمل اللجان لا يخرج عن كونه توصيات غير ملزمة للمجلس.([2])

فلقد خول المؤسس الدستوري المصري للمؤسستين التشريعية والتنفيذية إمكانية المبادرة بالقوانين، حيث نصت المادة ١٢٢ (في فقرتها الأولى) من الدستور المصري السنة ٢٠١٤ المعدل على أنه الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع.

وبذلك فإن اللجان النوعية تلعب دور مهم فى المجال التشريعي، وذلك من خلال دراستها للمبادرة القانونية (الفرع الأول) واعداد التقارير للمناقشة العامة (الفرع الثاني) إضافة إلى إمكانية اقتراح تعديلات على مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين أو القرارات بقوانين، المحالة إليها لدراستها (الفرع الثالث).

([1]) د/ يحيي الجمل، النظام الدستورى في جمهورية مصر العربية، ١٩٧٤، ص١٨٨

([2]) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستورى، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص٣٧٢

الفرع الأول

دراسة النص على مستوى اللجان النوعية المختصة

تتولى اللجان النوعية دراسة مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين أو القرارات بقوانين التى تحال إليها من المجلس أو رئيسه، واذا كانت مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين تتعلق بموضوع واحد، فإن اللجنة تدرسها معا، وتحرر تقريراً واحداً عنها، فإذا وجدت بينها تعارضا فى المبادئ الأساسية فإن اللجنة تعرض رأيها بتقرير خاص على المجلس، فإذا وافق هذا الأخير على أحد هذه المشروعات أو الاقتراحات من حيث المبدأ، اعتبر ذلك رفضا للمشروعات والاقتراحات الأخرى المتعارضة معه، ثم تستأنف اللجنة بحث مواد المشروع أو الاقتراح الموافق عليه من المجلس من حيث المبدأ،([1]) كما تتولى اللجان المختصة دراسة القرارات بقوانين التي يحيلها إليها المجلس، وتتمثل في القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وكان مجلس النواب غير قائم،([2]) ولتتمكن اللجان من أداء مهامها، يمكنها الاستعانة بالمستشارين والمتخصصين وغيرهم من الخبراء الذين تكون بحاجة للاستعانة بهم لتقديم توضيحات حول النص موضوع المبادرة أو حتى الاستفادة من رأي لجنة نوعية أخرى وذلك بموافقة رئيس المجلس.([3])

([1]) المادتان (٤٦)، (١٨٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([2]) المادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤، وكذلك المادة (١٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([3]) المادتان (٥٤)، (٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

الفرع الثاني

إعداد التقارير

بعد إنهاء اللجنة لعملها تحرر تقريرها، والذي يجب أن تبين فيه إجراءاتها ورأيها في الموضوع المحال إليها، والأسباب التي اعتمدت عليها في رأيها، وكذا ذكر رأى اللجنة أو اللجان التي استأنست بملاحظاتها وكذا الأراء الأخرى التى تم إبداؤها في اجتماعات اللجنة، إضافة إلى الآراء والاقتراحات المكتوبة التى أخطرت بها اللجنة، كما يُرفق بتقرير اللجنة نصوص المشروعات أو التشريعات محل التقرير مع مذكراتها الإيضاحية، يجب أن يتضمن تقرير اللجنة الآراء المخالفة التى تم إبداؤها من أعضائها، والأسباب التي استندت إليها هذه الآراء، وهذا إذا طلب ذلك أصحابها كتابة من رئيس كما اللجنة.([1])

وتقدم اللجنة تقريرها في أجل أقصاه شهر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، إلا إذا حدد المجلس ميعادا أخر، فإذا انقضى الميعاد ولم تقدم اللجنة تقريرها فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة ذكر أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإكمال عملها، وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس لتقرير ما يراه، وفي هذه الحالة يجوز للمجلس إحالة الموضوع الي لجنة خاصة يتولى تشكيلها لتقديم تقرير عنه خلال الأجل الذي يحدده.([2])

وبعد تقديم رئيس اللجنة التقرير إلى رئيس المجلس يتم إدراجه بجدول الأعمال، وتوزع التقرير على أعضاء المجلس بأربع وعشرين ساعة على الأقل قبل تاريخ الجلسة المحددة لنظره، وهذا ما لم يقرر مكتب المجلس في الأحوال العاجلة إدراج التقرير بجدول الأعمال مع الاكتفاء بتلاوته في الجلسة.([3])

([1]) المادة (٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([2]) المادة (٦٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([3]) المادة (٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن لرئيس المجلس ولكل لجنة من لجانه أن تطلب من المجلس بواسطة رئيسها أو مقررها إعادة أي تقرير إلى اللجنة حتى ولو بدأ المجلس في نظره، وذلك بغرض إعادة دراسة الموضوع أو بعض جوانبه على ضوء ما دار من مناقشات أو ما استجد من ظروف واعتبارات، وبفصل المجلس في هذا الطلب بعد الاستماع إلى كل من رئيس اللجنة أو مقررها وكذا الحكومة.([1])

الفرع الثالث

إيداع التعديلات

حيث أنه يمكن لكل لجنة أن تدخل تعديلات على أي مشروع قانون، وبعد موافقتها عليه يمكنها أن تحيله إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو إلى مكتب هذه اللجنة لضبط صياغته، وذلك بعد أخذ موافقة رئيس المجلس، ثم تعرض اللجنة هذا المشروع في الصياغة التي انتهت إليها لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو مكتبها على المجلس، مع عدم إمكانية إجراء أية مناقشة في المشروع بعد ذلك إلا فيما يتعلق بصياغة مواده.([2])

كما يمكن لكل عضو عند نظر مشروع القانون اقتراح التعديل في المواد، إلا أن المشرع اشترط أن يقدم التعديل مكتوبا لرئيس المجلس بأربع وعشرين ساعة على الأقل قبل الجلسة التي تنظر فيها المواد التي يشملها التعديل، كما أوجب عرضه على المجلس، ثم تخطر اللجنة بالتعديلات المقدمة من طرف الأعضاء أو اللجان قبل الجلسة المحددة أمام المجلس لنظر المشروع، وأثناء المناقشة في الجلسة يبين المقرر رأي اللجنة فيها، واستثناء عن هذه الإجراءات فقد أجاز المشرع للمجلس بناء على اقتراح رئيسه أو الحكومة أو مقرر المشروع أن يقرر النظر في اقتراحات التعديلات إذا قدمت مباشرة قبل الجلسة أو أثناءها، فيعرضها الرئيس على المجلس،

([1]) المادة (٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([2]) المادة (١٦٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

وله بعد سماع إيضاحات مقدمي التعديلات أن يقرر بحثها في الحال أو إحالتها على اللجنة المختصة لبحثها وتحرير تقرير عنها، وفي جميع الحالات يجب إحالة هذه التعديلات إلى اللجنة متى طلب ذلك رئيسها أو مقررها أو الحكومة.([1])

المطلب الثانى

الاختصاص الرقابى للجان البرلمانية

تؤدي اللجان البرلمانية دوراً مهما في مساعدة المجالس النيابية في الرقابة التي تمارسها على نشاط الأجهزة المختلفة للدولة، ويتمثل هذا الدور الذي تؤديه اللجان البرلمانية في مساعدة المجالس النيابية في ممارسة الاختصاص الرقابي في حق البرلمان في تكوين لجنة خاصة أو تكليف لجنة من لجانه الدائمة بمهمة إجراء تحقيق في بعض المسائل التي تتعلق بأعمال أجهزة الدولة المختلفة والقرارات.([2])

ويعرف البعض التحقيق بأنه عملية فحص عمل من أعمال أو فحص سياسة معينة بواسطة لجنة برلمانية للتحقيق.([3])

ويعرفها البعض الآخر بمعنى قريب من التعريف السابق، حيث يرى أن التحقيق هو وسيلة رقابية تمنحها الدساتير للبرلمان تسمح له بتكوين لجان تحقيق من بعض أعضائه لتقصي الحقائق حول تقصير في أحد المرافق أو الجهات الادارية أو أوجه الانحراف فيه.([4])

إن حق التحقيق البرلماني ينسجم تماما مع العمل البرلماني بمعناه الواسع، فلكي يتمكن أي مجلس نيابي من ممارسة الاختصاصات الداخلة في الوظائف التي يقوم فيها سواء في التشريع

([1]) المواد (١٥٩)، (١٦٠)، (١٦٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([2]) د/ محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص٥٧٠

([3]) د/ عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص٥٦٤

([4]) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص٤١٤

أو الرقابة فلا بد أن يمنح الوسائل التي تمكنه من الوصول إلى حقيقة الامور عن طريق البحث والتقصي والاستنارة مما يجعل العمل البرلماني في المحصلة قيماً وفعالا ، ولا توجد قيود بهذا الشأن على المجلس النيابي عند ممارسته حق التحقيق، فقد يكون هدف المجلس من وراء ذلك التحقق من فساد بعض الادارات أو المؤسسات أو شركات القطاع العام، أو للتأكد من بعض الانتقادات والاتهامات الموجهة إلى أحد الوزراء تمهيدا لاتهامه واستجوابه . وخلاصة القول إن التحقيق وسيلة تتيح لأعضاء البرلمان الوصول إلى أرض الواقع والتعرف ميدانيا على أوجه الاخطاء أو البيروقراطية أو الفساد المالي والإداري.

ومن المتفق عليه أن حق إجراء التحقيق هو حق طبيعي لكل مجلس نيابي، حتى في حالة عدم وجود نص دستوري عليه، فلكي يتمكن المجلس من البت في الأمور الداخلة ضمن إختصاصه، وأهمها إعمال الرقابة على أعمال الحكومة الإدارية والسياسية، فمن حق أي مجلس بل من واجبه أن يكون على علم تام بالوقائع قبل إبداء رأيه في موضوع معين معروض أمامه، ومن الوسائل المهمة التي يستخدمها المجلس في سبيل التحقق من الوقائع والوصول إلى حقيقة الأمر تعيين لجان للتحقيق.([1])

إن لجان التحقيق، تسمية متعارف عليها في العمل البرلماني، إلا أن بعض النظم الدستورية أو بعض الفقهاء يطلقون عليها تسميات أخرى، ففي المادة (٣١) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ نص حول لجان التحقيق، حيث جاء في هذه المادة ما يأتي: "المجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أويكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة، ذلك من أجل تقصي الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الادارية أو الاقتصادية أو اجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الاعمال السابقة".

([1]) د/ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة"، مطبعة عين شمس، ١٩٨٦، ص٥٥١ وما بعدها

"وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والادارية أن تستجيب إلى طلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك".([1])

وبذلك نلاحظ من خلال هذا النص أن لجان التحقيق أطلق عليها تسمية لجان تقصي الحقائق، وهذه التسمية لا تغير من الأمر شيئاً، فهذه اللجان هيا لجان تحقيق وتمارس مهام هذه اللجان رغم الاختلاف في التسمية ويفضل البعض تسميتها بـ لجان الاستماع ولا نميل أو نؤيد هذه التسمية، لأن كلمة تحقيق أوسع معنى ونطاقاً من كلمة الاستماع، كما أن الاولى اصبحت معروفة على نطاق واسع كتعبير برلماني ولدى معظم فقهاء القانون الدستوري.([2])

ويرى البعض أن للجان التحقيق ذات الاختصاصات القانونية التي يباشرها المحققون القضائيون، وبالتالي لا يجوز الامتناع عن الادلاء أمامها بكل المعلومات والبيانات التي تطلبها.([3])

بينما يرى البعض الآخر أن لجان التحقيق البرلمانية لا تتمتع بالاختصاصات القانونية التي يباشرها المحققون القضائيون إلا إذا أجاز لها القانون ذلك صراحة.([4])

ونرى فيما يتعلق بهذا الموضوع أن لجان التحقيق لابد أن تعطى امكانية سماع الشهود وطلب الوثائق والمستندات للوصول إلى الحقيقة ولكن في ذات الوقت إن هذه اللجان لا يمكن أن تعطى صلاحية اصدار أوامر قبض على الشهود أو احضارهم بالقوة، وكذلك لا يمكن أن توقع

([1]) المادة (٣١) من دستور عام ١٩٧١

([2]) د/ عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية، المرجع السابق، ص٨٠

([3]) د/ شمس مرغني على، القانون الدستوري، مطبعة دار التأليف، القاهرة، ١٩٧٧، ص٦٤٨، د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص٧٥٧

([4]) د/ مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، القاهرة، ط٢، ١٩٥٢، ص٥٦٢، د/ رمزي طه الشاعر، النظام الدستوري المصري، ١٩٩٠، ص١٤٦

العقوبة على من يرفض التعاون معها، والحل الذي نراه مناسباً هو أن تستعين هذه اللجان بالسلطة القضائية، صاحبة الاختصاص في مثل هذه الحالات لاتخاذ الإجراءات الأصولية لاجبار الأشخاص على التعاون عن طريق احضارهم بالقوة أو معاقبتهم.

إن لجان التحقيق تتناول أعمال السلطة التنفيذية ولا تباشر عملها في مجال السلطة القضائية فالأخيرة سلطة مستقلة وتضمن الدساتير عادة هذا الاستقلال، وتبقى العلاقة فقط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والرقابة المتبادلة بينها.([1])

وبعد أن تنتهي لجنة التحقيق من عملها تقوم بتقديم تقريرها عن الموضوع محل التحقيق إلى البرلمان، حيث يتخذ الأخير قراره بهذا الشأن بعد اجراء مناقشة حوله، وقد يؤدي إلى توجيه أسئلة أو استجوابات للوزارة أوالوزراء، أو حتى اثارة المسؤولية الوزارية إذا كان الموضوع مهما وخطيراً، أو إذا تضمن التقرير حقائق واثباتات تستوجب اتخاذ اجراء معين من قبل المجلس. وهذه المسألة هي من السلطات التقديرية للبرلمان بهذا الشأن فهو يتخذ القرار الذي يتناسب مع النتائج التي توصلت إليها اللجنة ومدى خطورتها.([2])

المبحث الرابع

آثار التحقيق البرلماني

بعد أن تتضح الصورة أما لجنة تقصي الحقائق عن الموضوع الذي تم تكليفها بالتحقيق فيه، نتيجة استعراضها لما جمعت حول هذا الموضوع من معلومات وبيانات أخذتها من الوثائق

([1]) د/ شمس مرغني على، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص٦٤٨

([2]) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص٧٥٧

والمستندات وكذلك من خلال اجتماعها ومناقشتها للشهود والمختصين وزياراتها ومعاينتها للأمكنة على أرض الواقع، تضع اللجنة تقريرها عن الموضوع المحال إليها.

وسوف نتناول آثار التحقيق البرلماني من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول/ تقرير لجان التحقيق

المطلب الثانى/ مناقشة تقرير لجان التحقيق

المطلب الثالث/ الآثار المترتبة على عمل لجان التحقيق ونهايته

المطلب الأول

تقرير لجان التحقيق البرلمانية

أولاً: ماهية تقارير لجان تقصي الحقائق البرلمانية

لأجل إعداد تقرير وافي تعقد اللجنة جلساتها مرات عديدة، وفي مدة كافية لجمع البيانات والمعلومات والاستماع إلى المعنيين محل التحقيق، أو إلى الشهود والخبراء والفنيين، أو الدراسة الوثائق والمستندات، أو القيام بزيارات ميدانية المعاينة والتحقيق، على أن تتم هذه الجلسات في جو من السرية التي تنص عليها الكثير من النظم الداخلية المجالس التشريعية، غير أنه لا مانع من العلنية إذا كانت تهدف إلى طمأنة الرأي العام، وإثبات حياد أعضاء اللجنة وموضوعيتهم وسعيهم لخدمة المصلحة العامة، أو لعرض دفوع من استهدفهم التحقيق أمام الملأ، أو لدفع كل ما ينسب إلى اللجنة من تقصير عبر عرض وقائع التحقيق.

ويتخلل اجتماعات اللجنة تكوين وقائعها، وهو مطلوب وضروري، وذلك لتيسير أعمال اللجنة ولاستغلال ما دون في بناء التقرير النهائي، ثم تأتي مرحلة مداولات اللجنة والتي تسبق إعداد التقرير، ولا تعد إلزامية أو رسمية، إلا عندما تبدأ في مقابلة الشهود فيسود الطابع الرسمي.([1])

يتوجب على كل لجنة تحقيق برلمانية يتم تشكيلها من قبل البرلمان، أن تقدم تقريراً في نهاية عملها، ويتمتع التقرير بقوة قانونية؛ لأنه تم اتخاذه من قبل إحدى السلطات العامة في الدولة، ولكن لا يجوز أن يتضمن التقرير أكثر من تقديم اقتراحات وتوصيات، ولا أن يطالب بتوقيع جزاء على إحدى السلطات العامة، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، كما أن الجزاء يتم من قبل الهيئة النيابية بعد تلقي التقرير.

وعُرف التقرير بأنه "حجة اللجنة أمام مجلسها على إنجازها مهمتها وما توصلت إليه من معلومات وما تقترحه علاجاً للسلبيات" بينما عرفه آخرون بأنه "مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة فحصها ودراستها لمموضوع الذي أحيل إليها.([2])

ويعد التقرير ملخصاً لعمل اللجنة لأن المجلس لا يستطيع أن ينظر في كافة تفاصيل القضية التي كانت مدار التحقيق، فلابد أن يكون التقرير يتضمن موجزاً في عبارته وموصلاً إلى المعلومات التي تفيد المجلس في مناقشته وإتخاذ القرار المناسب بشأنه، وعندما يصل تقرير اللجنة الى المجلس، فللمجلس الأخذ بالاقتراحات الواردة في هذا التقرير أو تركها، فتقرير لجنة تقصي الحقائق هو عنواف إنجازها مهمتها، وبتقديمه إلى مجلسها تنهي اللجنة عملها بل وتنقضي هي –أيضاً–إذا كانت قد شكلت لهذا العمل خصيصاً. ([3])

([1]) د/ إيهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص١٤٠
([2]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص١٧٢
([3]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص٣٦٩

وقد نظم المشرع المصرى أحكام تقارير لجان تقصي الحقائق في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب حيث نصت المادة (٢٢١) على أنه " يجب ان يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته من اجراءات لتقصي جميع الحقائق عن الموضوع المحال اليها، وما تكشف لها عن حقيقة الاوضاع الاقتصادية، والمالية، والادارية، المتعلقة بالجهة التي كلفت اللجنة بفحص احوالها، ومدى التزامها بمبدا سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وان تضمن تقريرها مقترحاتها بشأن علاج السلبيات التي تكشفت لها.

ويناقش المجلس تقارير لجان تقصي الحقائق في اول جلسة تالية لتقديمها، وتكون اولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق ان يقدم طلبا كتابيا بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد مناقشة".([1])

وكذلك نصت المادة (٢٢٢) من هذه اللائحة على أنه " مع مراعاة ما ورد بشانه نص خاص تسري على لجان تقصي الحقائق القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية للمجلس ".([2])

ثانياً: مدة تقديم التقرير من قبل لجنة تقصي الحقائق البرلمانية

تتفق الأنظمة البرلمانية على أن للجنة التحقيق مدة معينة لابد أن تفرغ من عملها خلالها، ولعل هذا ما يجعل لجان تقصي الحقائق تصنف من اللجان المؤقتة لا الدائمة، غير أن هذه المدة تختلف من نظام برلماني لآخر.([3])

وباستقراء دستور عام ١٩٧١، واللائحة الداخلية للمجلس نجد أن المشرع المصرى لم ينظم هذه المسألة بشكل مستقل وعلى ذلك يسرى على هذه المسألة القواعد المقررة لسير عمل اللجان النوعية الدائمة للمجلس والتي تناولتها المادة (٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب وتنص

([1]) المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب
([2]) المادة (٢٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب
([3]) د/ محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص١١٢

على أنه "مع مراعاة ما ورد بشانه نص خاص تقدم اللجنة تقريرها خلال شهر على الاكثر من تاريخ احالة الموضوع اليها، ما لم يحدد المجلس ميعادا اخر، فاذا انقضى الميعاد ولم يقدم التقرير فلرئيس المجلس ان يطلب من رئيس اللجنة بيان اسباب التاخير وتحديد المدة اللازمة لاتمام عملها، وللرئيس ان يعرض الامر على المجلس ليقرر ما يراه.

ويجوز في هذه الحالة للمجلس ان يحيل الموضوع الى لجنة خاصة يشكلها لتقديم تقرير عنه خلال المدة التي يحددها".([1])

وقد نصت المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٤ على أن "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصى الحقائق فى موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق فى موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسبًا فى هذا الشأن، وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك، وفى جميع الاحوال لكل عضو فى مجلس النواب الحق فى الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله فى المجلس".([2])

وعلى ذلك لم تشير المادة إلى المدة التي يجب على اللجنة إنهاء عملها خلالها وعلى ذلك يُعمل باللائحة الداخلية لمجلس النواب.

([1]) المادة (٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

([2]) المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٤

المطلب الثانى

مناقشة طلب التحقيق البرلماني

استقرت التقاليد البرلمانية على أن يقوم المجلس بإحالة طلب التحقيق إلى إحدى لجانه المتخصصة في موضوعه، وبعد أن تنتهي اللجنة من كل أعمالها ومحاولتها لتقصي الحقيقة للأمر المعروض عليها فإنها تقوم بإعداد تقرير مفصل عن أعمالها، على أن يتضمن التقرير كل خطوة قامت بها من أجل الوصول إلى الحقيقة.

وقد نص المشرع المصرى في المادة ٢/٢٢١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن ".... ويناقش المجلس تقارير لجان تقصي الحقائق في اول جلسة تالية لتقديمها، وتكون اولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق ان يقدم طلبا كتابيا بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد مناقشة".

كما نصت المادة (٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن "يقدم رئيس اللجنة تقريرها الى رئيس المجلس للنظر في ادراجه بجدول الاعمال، ويجب طبع التقرير وتوزيعه على اعضاء المجلس قبل الجلسة المحددة لنظره باربع وعشرين ساعة على الاقل، وذلك ما لم يقرر مكتب المجلس في الاحوال العاجلة إدراج الموضوع بجدول الاعمال مع الاكتفاء بتلاوة التقرير في الجلسة".([1])

ويتضح من النصين السابقين أن موعد مناقشة التقرير في أول جلسة تالية من تقديمه من قبل اللجنة، وبعد ذلك يجب طبع التقرير وتوزيعه على جميع الأعضاء قبل الجلسة المحددة لنظره بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وتكون أولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق

([1]) المادة (٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

للعضو الذي يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة بأربع وعشرين ساعة.

وأعتقد أن المشرع المصري كان موفقاً بخصوص مسألة مناقشة التقرير فى أول جلسة تالية من تسليم التقرير، وذلك بإعطائه أهمية عاجلة لموضوع التحقيق البرلماني.([1])

فيجب أن يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته من إجراءات لتقصى جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية، والمالية، والإدارية، المتعلقة بالجهة التى كلفت اللجنة بفحص نشاطها، ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، ويجب أن يتضمن تقريرَها مقترحاتِها بشأن علاج السلبيات التى تكشفت لها، ويناقش المجلس تقارير لجان تقصى الحقائق فى أول جلسة تالية لتقديمها وتكون أولوية الكلام فى مناقشة تقارير لجان تقصى الحقائق، لمن يقدم طلبا كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة.([2])

والأصل أن تكون جلسات التحقيق سرية، مع السماح لرئيس اللجنة أن يأذن بحضور ممثلي الصحافة ووسائل الإعلام بحسب طبيعة موضوع التحقيق، دون أن يخل ذلك بإمكانية المناقشة العلنية لتقرير اللجنة داخل مجلس النواب علنية.([3])

وهذا ما أخذ به المشرع المصرى في المادة (٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب حيث نصت على أن "جلسات اللجان غير علنية، ولا يجوز حضورها إلا لأعضائها وغيرهم من أعضاء المجلس والعاملين بأمانتها ومن تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء، طبقاً

([1]) د/ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص٣٩١

([2]) المادة (٢٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([3]) د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص١٣٣

للأحكام المقررة فى هذه اللائحة، ولا يجوز أن يحضر ممثلو الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان إلا بناء على إذن من رئيسها".([1])

المطلب الثالث

الآثار المترتبة على عمل لجان التحقيق ونهايته

تلتزم لجان التحقيق البرلمان بعد إنتهاء أعمالها بتقديم تقرير مفصل بذلك إلى البرلمان، ويتضمن جميع البيانات والمعلومات التي توصلت إليها اللجنة نتيجة التحقيق ويكون مدعوماً باستنتاجاتها وتوصياتها ليتم بعد ذلك مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان، وذلك لأن اللجنة لالا تستطيع إتخاذ قراراً نهائياً وقطعياً بشأن موضوع التحقيق، بل أن البرلمان نفسه لا يستطيع أن يخولها مثل هذا الحق، إذ أن ذلك يعد بمثابة تنازلاً منه عن اختصاصه الرقابى لجهة أخرى وهو مما لا يجوز،([2]) وإنما يكون القول الفصل للبرلمان ليقرر بشأنه أحد القرارات الآتية:

١- قد يتوصل البرلمان من خلال تقرير اللجنة إلى اللجنة إلى عدم وجود مخالفات مرتكبة من قبل الحكومة أو الوزير بل على العكس قد يجد أنها قامت بواجباتها الدستورية على أكمل وجه في هذه الحالة يقرر البرلمان غلق الموضوع وتجديد الثقة بالحكومة أو الوزير المختص.([3])

٢- قد ينتهي تقرير اللجنة إلى وجود نوع من التقصير من جانب الجكومة بأكملها أو من أحد وزرائها ولكنه لا يستوجب المسأءلة، وإنما يحتاج للإصلاح ودفع آثاره فتكون

([1]) المادة (٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([2]) د/ عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستورى في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص٣٧١

([3]) د/ عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص٣٧٥

توصيات اللجنة مجرد توجيه لوم ولفت نظر للحكومة لإتحاذ اللازم إما بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن عمل آخر، وقد تستمر اللجنة في هذه الحالة بمتابعة الإجراءات التي تتخذها الحكومة تنفيذاً لتوصياتها ودفع تقارير دورية، بحيث إذا لم تتخذ الحكومة تلك الإجراءات جاز للجنة أن تطلب مسائاتها سياسياً أو جنائياً.

٣- كما أن تقارير بعض لجان التحقيق قد يترتب عليها إصدار قانون يعالج الثغرات والنواقص سواء أكان هناك تشريع موجود يتضمن هذه الثغرات أو قد يظهر التحقيق عدم وجود تشريع يعالج الحالة محل التحقيق.([1])

٤- قد يقتنع البرلمان بنتيجة التحقيق والتي تتضمن وقوع أخطاء، أو مخالفات، أو سوء تصرف تحتم تحريك مسئولية الحكومة، فإذا ما رأى البرلمان أن الحكومة أرتكبت من الإساءات ما يوجب مساءلتها فإنه قد يثير المسئولية الوزارية، سواء الفردية أو التضامنية، ثم التصويت لسحب الثقة من أحد الوزراء المسئولين أو عن الوزارة بأكملها.

٥- أما إذا وجد البرلمان وأيقن أن العمل موضوع التحقيق يقع تحت طائلة الجريمة أن يبلغ الأمر إلى الجهات القضائية المختصة لإتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.([2])

أما عن نهاية التحقيق البرلماني:

ينتهي التحقيق البرلماني إما بسقوط طلب التحقيق أو بعد نهاية إنجاز اللجنة لأعمالها.

أ- نهاية طلب التحقيق:

هناك حالات تؤدى إلى سقوط طلب التحقيق البرلماني قبل البدء بالتحقيق ومن بين هذه الحالات:

١- عند انتهاء الفصل التشريعى، أما إنتهاء دور الإنعقاد فلا يسقطه

([1]) د/ محمد قدري حسن، رئيس الوزراء في النظام البرلماني المعاصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص٣٦٣

([2]) د/ فارس محمد عمران، مرجع سابق، ص١٥٠ وما بعدها

٢- إذا تغيب مقدمو الطلب عن الجلسة المحددة لنظره

٣- إذا تنازل مقدمو الطلب عنه

٤- إذا إنتهت عضوية مقدميه دون أن يتبناه غيرهم

٥- إذا تخلى من وجه إليه الطلب عن منصبه

ب-نهاية التحقيق البرلماني

إن النهاية الوحيدة للتحقيق البرلماني تتمثل بإنجاز لجنة التحقيق جميع أعمالها من مطالعة المستندات وسماع الشهود، وأخيراً تسليم التقرير الذي قامت بإعداده اللجنة للمجلس الذي شكلها، وقد يكون هذا التقرير إيجابياً توصلت فيه اللجنة إلى نتائج بخصوص التحقيق، وقد يكون التقرير سلبياً تثبت فيه اللجنة أسباب عدم إنجازها لعملها في الوقت المحدد.([1])

فالتقرير قد يرتب براءة الحكومة أو إدانتها، وفي حالة الإدانة فإن هذا التقرير قد يؤدي إلى استجواب رئيس الحكومة، أو قد يرتب تحريك مسئوليتها السياسية فردياً أو تضامنياً.([2])

وفى النهاية يثور تساؤل حول مدى فاعلية لجان التحقيق البرلماني وللإجابة على هذا التساؤل نقول أن التحقيق البرلماني أحد أهم الأدوات الرقابية التي قد ترتب تحريك أداة الاستجواب أو إثارة المسؤولية السياسية أو حتى المسؤولية الجنائية في بعض النظم، لذا نجد أن هذه الأداة تنفرد بجملة من الخصائص والمميزات تبعاً لاختصاصات وسلطات ومركز لجان والآثار التي يرتبها عملها، والتي تتمثل فيما يلي:

أ- أن التحقيق البرلماني هو الأداة التي انعقد عليها إجماع النظم الرئاسية البرلمانية والمختلطة.

ب- أن التحقيق هو اختصاص أصيل للبرلمان يستمد من اختصاص البرلمان نفسه، ويمارس من قبله حتى ولم ينص عليه الدستور.

([1]) المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

([2]) د/ إيهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص١٤١

ج- أن سلطات لجان التحقيق أثناء أداء مهامها تتسع في بعض النظم إلى الاستحواذ على اختصاص قناة التحقيق والنيابة العامة، وهو امتياز تختص به وحدها.

د- ينفرد التحقيق بكونه الإجراء الذي يتيح للجانه اتخاذ جميع الإجراءات والوسائل تمكنها من كشف الحقيقة.

هـ أن نطاق توظيف آلية التحقيق لا تحده قيود طالما أنه يستهدف أعمال الحكومة.

وفيما يرتبه التحقيق من آثار فإنه الأداء الكفيلة بتفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فقد رتبت التحقيقات الإطاحة بالحكومات وبالرؤساء، كما تفرض إعادة تكييف التشريعات وتعديلها، وإعادة منها من جديد، وتوصي الحكومة بفرض بعض الإجراءات التأديبية لبعض الموظفين، وإعادة النظر في بعض سياساتها، مما يجعله بحق وسيلة فعالة، إن أكثر البرلمانات فاعلية هي أكثرها لجوءاً إلى التحقيق البرلماني.

غير أن لجان التحقيق تفرغ من محتواها وتصبح غير ذات فاعلية إذا قام بالتحقيق أعضاء غير أكفاء، ويفتقرون إلى التخصص أو كانوا مساندين للحكومة، أو إذا قيدت سلطات اللجان وحجب حقها في استيفاء الحقائق والمعلومات، فيتعذر عندها الوصول إلى الحقيقة وتصبح شكلية عبثية غرضها امتصاص استهجان وغضب الرأي العام.

هذا بالإضافة إلى العوائق التي تفتعلها الحكومة لتعرقل عمل لجان التحقيق، كما أن المبالغة فيها بالإكثار منها، أو خروج بعض أعضائها عن اختصاصهتم إلى المساس بأسرار الأشخاص وكرامتهم، وتوظيف اللجان لتصفية الحسابات الشخصية أو الحزبية هو من أسباب إهمال بعض النظم للتحقيق البرلماني واللجوء إلى بدائل أخرى ومن أدوات الرقابة البرلمانية.([1])

([1]) د/ إيهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص١٤٧