لجان تقصي الحقائق
في المجال المالي

دكتور
سعود طامي العجمي
الكويت- وزارة الداخلية

المقدمة

تضع الدساتير تحت تصرف السلطة التشريعية– وهي البرلمانات التي تُمثل الشعب مصدر السلطات[١] – وسائل لتمارس حقها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وللأخيرة في مقابل ذلك وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان، وفي وجوده أحيانا[٢]، وتمدنا الدراسات التاريخية والدستورية بأهمية وجود البرلمانات في الحياة السياسية بوجه عام ، ودورها في المحافظة على أموال الشعب على وجه الخصوص ،كتعبير عن السلطة التشريعية التي تُمثل الشعب مصدر السلطات [٣] ، والمنوط بها حماية مصالحه [٤] ، نظرا لما يؤديه المجال المالي من دور بالغ الأهمية في حياة الشعوب.

---

١) الدساتير المصرية :المادة (٥) من دستور ٢٠١٤، والمادة (٣) من دستور ١٩٧١ (الملغى) والمادة(٥) من دستور ديسمبر ٢٠١٢ (الملغى) تقابلها المادة (٦) من الدستور الكويتي١٩٦٢بنصهاعلى أن "نظام الحكم في الكويت ديمقراطي ،السيادة فيه للأمة مصدر السلطات...".

(٢) راجع في شأن التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني:
FAVOREU (LOUIS) etFRÉDÉRIQUE (RUEDA), Droit constitutionnel, 7e éd., Dalloz, 2004, p54.
RUEDA, FREDERIQUE, le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel: les exemples français, allemand et espagnol, paris (Librairie générale de droit et de jurisprudence :LGDJ), 2010. P33.

– د. رمزي طه الشاعر ،النظرية العامة للقانون الدستوري ،القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة السادسة، ٢٠٠٧ ، ص ٤٣٣. – د. طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ، القاهرة ، مكتبة الجلاء ، ١٩٧٠، ص ٤١و ما بعدها.

٣) في خصوص وضع أسس النظام الديمقراطي ممثلة في التحول بالسلطات لتجد مصدرها في الأمة وفي اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات في: د. طعيمة الجرف ،القانون الدستوري ، القاهرة ، مكتبة الجلاء ، دون تاريخ نشر ، ص٤١ وما بعدها، د.هشام محمد البدري ، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر و الكويت ، المنصورة ، دارالفكروالقانون ، دون تاريخ نشر ، ص١٢.

(4) ELISE CARPENTIER , La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels , LGDJ , 2009, p149 .

من أجل ذلك كان جديراً أن تتبنى الدساتير فكرة المحافظة على كل ما يتعلق بالمجال المالي، وحمايته ، وصيانته ، من خلال الوثيقة الرسمية الصادرة من السلطة التأسيسية الأصلية أي الدستور.

ومن المسلم به أن كل البرلمانات والنظم السياسية قاطبة تراقب أعمال ونشاط السلطة التنفيذية، إلا أنها تختلف في نطاق تلك الرقابة تبعا للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، ومن هنا كانت أوجه الاختلاف في الرقابة بين النظم البرلمانية والنظم الرئاسية والنظم المجلسية (حكومة الجمعية).

وفي النظم البرلمانية والنظم الشبيهة بها تتعدد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ومن بينها حق البرلمان في تشكيل لجان تحقيق أو تكليف لجنة برلمانية بالتحقيق كوسيلة رقابية تجد مصدرها في الدستور والمبادئ العامة المترتبة على حق البرلمان في التشريع والرقابة .

وتشكيل لجان التحقيق البرلماني حق مخول للبرلمان وبقرار منه استجابة لنصوص دستورية وردت في أغلب النظم الدستورية المقارنة مثل المادة (١١٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، والمادة (١٣٥) من دستور مصر المعدل في ١٨ يناير ٢٠١٤ والمادة (١٥-٢) من دستور مصر المعدل في ١٨ يوليو ٢٠٠٨ والسارية المفعول من أول مارس ٢٠٠٩، وتلعب لجان التحقيق البرلمانية في النظم المقارنة دورا هاما في الرقابة على نشاط الحكومة وتصرفاتها في المجال المالي، ذلك المجال الذي يختص البرلمان بإرساء قواعده الأساسية بحسب الأصل، كاختصاصه في المجال الضريبي، ووضع القواعد الخاصة بمنح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت، وبوضع القواعد الخاصة بالعملة، وتنظيم المرافق العامة وتحول المشروعات، وتحديد القواعد الخاصة بجباية الأموال وأحوال التصرف في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة، والى غير ذلك مما يدخل في اختصاص البرلمان بوضع القواعد الأساسية في المجال المالي.

وحسنا فعل المشرع المصري حين نظم تشكيل واختصاصات لجان التقصي الحقائق بمجلس النواب في ظل اللائحة الداخلية للمجلس التي صدرت وفق أحكام دستور ٢٠١٤ بأن جعل أولويات تقصي الحقائق يتعلق بالأحوال 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 للتحقق من مدى التزام أي من الجهات السابقة بسيادة القانون أو بالخطة، أو بالموازنة العامة للدولة([1]).

أهمية الدراسة:

لا جدال في أن المسائل المالية كانت المناسبة التاريخية لنشأه البرلمانات في غالبية البلدان([2])،حيث بدأت في إنجلترا مع بداية الصراع بين الملك والبرلمان للحد من نفوذ الحاكم في فرض الضرائب، وتحديد سلطاته المالية مما نجم عنه صدور "الميثاق الأعظم"(Magna Charta) ١٢١٥،وهكذا أدى إسراف الحكام في الإنفاق من الأموال العامة، وثقل كاهل الشعب بفرض الضرائب، إلى إثارة الشعوب عليهم، والمطالبة بإخضاع الحكام لإشراف ممثلين عن الشعب، فتطورت هذه الفكرة مع مرور الوقت لتفرز البرلمانات في صورتها الحديثة، وكان على هذه الأخيرة من أجل بسط رقابتها على المجال المالي أن تشكل لجان للتحقيق إذا ما تبين لممثلي الشعب انحراف السلطة التنفيذية عن الطريق الدستوري المرسوم لها في المحافظة على المال العام .

خطة البحث:

سنتناول التحقيق البرلماني في المجال المالي في إطاره النظري وواقعه العملي في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: التحقيق البرلماني في المجال المالي في إطاره النظري

المبحث الثاني: التحقيق البرلماني في المجال المالي في واقعه العملي

([1]) المادة (٢١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

([2]) في خصوص النشأة التاريخية للبرلمان: د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق،ص ٤٣ وما بعدها، د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دون دار نشر، ٢٠٠١، ص ٩٨٥.د. زين العابدين ناصر, محاضرات في علم المالية العامة والتشريع المالي الإسكندرية, دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٥ ، ص ١٠٢.

المبحث الأول

التحقيق البرلماني في المجال المالي في إطاره النظري

التحقيق البرلماني – على هذا النحو– يعد من الوسائل الرقابية متعددة الأطراف غير مقصورة على طرفيه كالسؤال ، ولا فردية كالاستجواب ، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية ، والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به، أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى (١) ، كما يعد التحقيق البرلماني وسيلة هامة من الوسائل الدستورية التي يستطيع من خلالها البرلمانيون بسط رقابتهم على الحكومة، ولهؤلاء في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص الدستورية واللائحية، وتنهي مهمتهم بتقرير يرفعونه للبرلمان صاحب القرار النهائي.

ولما كانت عملية التحقيق البرلماني تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان لتقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، أو للكشف عن مخالفة، أو مخالفات سياسية، تنتهي بوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسئولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة).

وتباشر لجان البرلمان بمباشرة مهامها في دراسة وبحث الموضوعات ثم تعرض نتائج بحثها على البرلمان في صورة تقرير يهتدي به فيما يُتخذ من قرارات أو قوانين، وفي ذلك أخذا بمبدأ التخصص وتوفيرا للوقت والجهد بدلا من أن يقوم كل أعضاء البرلمان بدراسة كافة المسائل المطروحة عليه(٢).

ومن هذه اللجان ما يستخدمها البرلمان كوسيلة للرقابة على مالية الدولة للوقوف على أوجه القصور المالي أو الاقتصادي في مختلف الأجهزة الحكومية لكي يتوصل المجلس بنفسه إلى ما يريد معرفتهمن الحقائق ، فإذا أثير موضوع مما يدخل في اختصاص المجلس وأراد أن يصدر فيه قرارا،

---

١) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٢، ص ١٠٨.

٢) د. محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق في ضوء الدستور والنظام النيابي المصري، الكويت، مؤسسة دار الكتب، ١٩٩٦ ص ٢٠٤.

فأمامه أحد الطريقين(١)، إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عنطريق أجهزتها المختصة، وإما أن يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما داخلهريب لسبب أو لآخر، فقد يستهدف به البرلمان التحقق من فساد بعض الإدارات أو المصالحوالمؤسسات، وقد يريد من ورائه فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيداًلاتهامه.

ويتم تشكيل لجان البرلمان- ومن بينها لجان التحقيق- من أعضاء البرلمان، إذ يتم انتخاب أعضاء اللجان بالأغلبية النسبية، وهذا بخلاف نظام التمثيل النسبي للأحزاب السياسية داخل البرلمان، وتؤلف المجالس النيابية عادة خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لأعماله ويجوز لهذه اللجان أن تباشر صلاحياتها خلال عطلة البرلمان تمهيدا لعرضها عليه عند اجتماعه(٢)، ... ونناقش ذلك في البنود التالية:

أولا: عناصر المجال المالي الخاضع لرقابة لجان التحقيق

يقوم البرلمان إلى جانب مهمته التشريعية بدور رقابي فعّال على المجال المالي للدولة تحقيقا لأهداف سياسية ، ومالية ، وإدارية ، واقتصادية ، سواء تمثل ذلك في مواجهة الحكومة بأعمالها المتعلقة بالنشاط المالي والاقتصادي ، أوفي الرقابة على الحكومة بخصوص جباية الإيرادات ، وصرف النفقات ، بعد إجازة واعتماد وإقرار البرلمان للموازنات .

ولما كانت مالية الدول عنصراً هاماً في نشاطها الاقتصادي ، والاجتماعي ، وكافة مجالات التنمية التي تقوم بها السلطة التنفيذية ، فإن على ممثلي الشعب بسط رقابتهم عليها بالوسائل الدستورية ، والقانونية للحفاظ على المال العام.

وفي سبيل ذلك يتعلق المجال المالي الخاضع لرقابة البرلمان وللجانه بالموازنات وتنفيذها ، والأحكام الخاصة بفرض الضرائب والتكاليف العامة و الرسوم أو الإعفاء منها ، وعقد القروض، وكيفية استثمار موارد الدولة من

---

١)د.عزيزة الشريف الاختصاص السياسي للبرلمان، مطبوعات مجلس الأمة الكويتي، ٢٠٠٧، ص٢٢.

٢) المادة (٩٣) من الدستور الكويتي ١٩٦٢ والمادة(١٣١) من الدستور المصري ٢٠٠٤.

الثروات الطبيعية ، ومن حال امتيازات أو الاحتكارات، وشئون النقد والعملة وغير ذلك من الأحكام التي يسعى البرلمان إلى الحفاظ عليها ([1]) .

وتمثل الموازنة العامة عنصرا هاما في المجال المالي للدولة فهي الوثيقة الأساسية التي تعبر عن بنود الإنفاق العام والإيرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق ، من خلال توزيع إيرادات الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها.

ويتفق فقه المالية العامة على أن الموازنة اصطلاحا هي عبارة عن بيان تقديري تفصيلي يدرج في وثيقة محاسبية واحدة تحتوى على جداول بأبواب الإيرادات والنفقات خلال مدة زمنية هي في الغالب سنة، تقدمه الحكومة للبرلمان في صورة مشروع قانون سعيا في الحصول منه على التصريح البرلماني بالجباية والإنفاق [٢].

ولأهمية الموازنة في الدولة تكرس الدساتير المقارنة مجموعة من المبادئ تلزم بها السلطتين التشريعية والتنفيذية "فهي مبادئ ذات قيمة دستورية تستهدف تعزيز مكانة البرلمان في مواجهة الحكومة بتمكينه من ممارسة رقابة فعالة على مالية الدولة"[٣]، كما تلزم المشرع العادي عندما تحيل له أمر تنظيم الموازنة بحيث لايخرج هذا التنظيم عن إطار التوازن والشفافية والمصداقية فضلا عن سنوية الموازنة وعموميتها أوشمولها.

ثانيا: تشكيل لجان التحقيق البرلمانية في المجال المالي

تختلف اللجان النوعية في النظم البرلمانية المقارنة من حيث أعدادها واختصاصاتها ، ففي حين حددت دستوريا بثمانية لجان في الجمعية الوطنية الفرنسية، فإن التقاليد البرلمانية درجت على ألا يزيد العدد اللازم للجان

([1])د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٣٣١،د. زين العابدين ناصر, مرجع سابق، ص ٩٨.

([2]) د. يوسف شباط، المالية العامة:الكتاب الثاني (موازنة الدولة العامة)، دمشق،جامعة دمشق، ٢٠١٠، ص٢٩١، وكذلك:

-REISMAN, CLAUDE and FAURE, PATRICK, Les acteurs de l'État déconcentré et la préparation de la LOLF à la veille de son entrée en vigueur In : La Revue du Trésor, n° 11, , novembre, 2014 p. 582.

(٣) د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الموازنة، منشورات لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠٠٧، ص ١٦٣ .

النوعية في مجلس الأمة الكويتي عن عشرة لجان دائمة، أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في حددت عدد اللجان النوعية بخمسة وعشرين لجنة([1]).

والملاحظ أن عدد اللجان النوعية في مجلس النواب المصري يمثل أكثر من ضعف عدد لجان كل من الجمعية الوطنية الفرنسية ومجلس الأمة الكويتي ، قد يتداخل اختصاص عمل بعضا للجان كما أن كثرة عدد اللجان دليل على الرغبة في إرضاء الأعضاء وإدخالهم في عضوية اللجان وهذه ظاهرة لها سلبياتها من حيث الأداء ودليل على إشغال النائب عن اختصاصاته الرقابية.

وتختلف الأنظمة البرلمانية المقارنة في السند القانوني للعدد اللازم لتلك اللجان النوعية الدائمة خلال الفصل التشريعي للبرلمان ، فقد يستند تشكيل اللجان للنص الدستوري ، بينما ترك بعضها هذا الأمر لتتولى تنظيمه اللوائح الداخلية للبرلمانات.

ففي فرنسا حددت المادة (٤٣) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨و التي سرى تطبيقها ابتداء من أول (مارس٢٠٠٩)[2]عدداللجان الدائمة في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بعدد (٨) لجان ،وأحالت الفقرة الأخيرة للمادة (١٣) من الدستور للقانون تحديد اللجان الدائمة المختصة بحسب المناصب أوالوظائف المعنية، بينما اكتفى الدستور المصري ٢٠١٤، بالإشارة إلى وجود اللجان النوعية دون تحديد [3] ، أما الدستور الكويتي فأوجب من خلال مادته (٩٣) على مجلس الأمة تأليف اللجان البرلمانية اللازمة ، مما مفاده أن المشرع الدستوري المصري والكويتي أوكل أمر تحديد عدد اللجان البرلمانية لائحيا على خلاف ما انتهجه المشرع الدستوري الفرنسي.، وتتمتع اللجان النوعية في الجمعية الوطنية الفرنسية بسلطات محدودة في صنع القرار فليس لها تصحيح التشريع المقترح من قبل الحكومة بل لها فقط إجراء بعض

---

١) المادة (٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

٢) طبقت هذه المادة بعد التعديلات الدستورية (٢٢يوليو٢٠٠٨) وذلك خلال الفصل التشريعي الثالث عشر من عمر الجمعية الوطنية (XIII législature) ٢٠٠٧/٢٠١٢) لتتطابق مع الحدالأقصى للجان الذي حددها لنص الدستوري للمادة (٤٣) من دستور ١٩٥٨ وفق تعديلات يوليو ٢٠٠٨.

٣) المادة (١٢٢) من دستور مصر ٢٠١٤.

التعديلات الفنية على التشريعات الحكومية- ولا تستطيع فحص المقترحات الحكومية بالعناية الكافية[١].

واستجابة لأحكام المادة (٤٣) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ نظمت المادة (٣٦) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية ثمانية لجان نوعية ، ولكل منها اختصاصه، وتلعب لجنة المالية للاقتصاد العام ومراقبة الموازنة العامة دور هام في تحقيق التوازن المالي قبل اعتماد مشروع قانون الموازنة.

وقد يسند امر التحقيق للجنة نوعية هي في الغالب تقع ضمن تخصص الموضوع محل التحقيق، وفي الغالب تحال موضوعات التحقيق إلى لجنة تتعلق بالمجال المالي مثل اللجنة المالية للاقتصاد العام ومراقبة الموازنة العامة Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire بالجمعية الوطنية الفرنسية، أو لجنة حماية الأموال العامة في مجلس الأمة الكويتي، بحيث تحظى اللجان البرلمانية بأهمية بالغة في الرقابة على كل ما يتعلق بالمجال المالي لاسيما إن كان تشكيلها يضم من الخبرات في مجال تخصص اللجنة، بحيث يستند البرلمان على تقارير اللجان عند أداء الرقابة.

وتلعب اللجان البرلمانية بشكل عام واللجان ذات الاهتمام بالجانب المالي على وجه الخصوص دورا هاما في الرقابة البرلمانية على الأموال العامة، فهي التي تمد البرلمان بالتقارير التي يستطيع من خلالها بسط رقابته بالشكل الصحيح، وعلى الرغم من تعدد لجان البرلمان في النظم المقارنة الدائمة منها والمؤقتة، إلا انه في مجال رقابة تلك اللجان على المجال المالي تبرز منها اللجان ذات الطابع الاقتصادي والمالي وحماية المال العام والتي يصب اهتمامها بطبيعة عملها سواء بالنسبة للجانب التشريعي أو الجانب الرقابي، ويبرز من اللجان البرلمانية في مجلس الأمة التي تعاون البرلمان بكاملة هيئاته بالرقابة على المجال المالي، لجنة الشئون المالية والاقتصادية، و لجنة الميزانيات والحساب الختامي، لجنة حماية الأموال العامة.

---

1)KOTT, SEBASTIEN, histoire économique et financiered de la France: le contrôle des dépensesengagées. e1evolution d'une fonction, paris: comité pour l'histoire économique etfinancière de la France, 2004, p177.

ثالثا: تكليف لجنة نوعية أو تشكيل لجنة موقتة للتحقيق في المجال المالي

تعد لجان التحقيق واحدة من وسائل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، في حال تم تكليف لجنة تحقيق برلمانية وفقا للمادة ٤٣ من الدستور الفرنسي ، سواء تشكل تداخل الجمعية الوطنية ، أو في مجلس الشيوخ ، فعلى هذه اللجنة المكلفة أن تجمع المعلومات التي مبناها وقائع محددة، وتقدم نتائج التحقيق الى المجلس الذي كلفها. [١]

ويخير المشرع في النظم المقارنة البرلمان وهو بصدد بسط رقابته في المجال المالي عن طريق حقه الدستوري في التحقيق بتشكيل لجان مؤقتة (un caractèretemporaire) [٢] أي ذات صفة مؤقتة، أو تكليف إحدى لجانه الدائمة بأمر التحقيق في المسالة المتعلقة بالمجال المالي.

على سبيل المثال تعطي المادة (١٤٤) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية والمادة السادسة من الأمر الصادر في ١٧ نوفمبر ١٩٥٨ رقم ١١٠٠-٥٨ الخاص بتنظيم عمل المجالس النيابية، مدة أقضاها ستة أشهر لانتهاء عمل لجنة التحقيق فإذا لم تقدم تقريرها بعد هذه المدة، يجب على رئيس اللجنة تقديم ما في حوزته من وثائق لرئيس الجمعية الوطنية، ويعني ذلك عدم مناقشة أي منشورات تتعلق بعمل اللجنة.

ويتم تشكيل لجان التحقيق البرلمانية في الجمعية الوطنية الفرنسية وفق اقتراح يقدمه أي نائب أي أن الاقتراح له طابع فردي على خلاف كل من مجلس الأمة الكويتي الذي تطلب في المادة (١٤٧) من لائحته الداخلية التوقيع

---

١)المادة ٦ من المرسوم التشريعي الفرنسي رقم١١٠٠ لسنة ١٩٥٨ ، الصادر في ١٧ نوفمبر، ١٩٥٨ المتعلق بأداء المجالس النيابية.

-(Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

٢) الفقرة الأولى من المادة السادسة من الأمر الصادر في ١٧ نوفمبر ١٩٥٨ رقم ١١٠٠-٥٨ الخاص بتنظيم عمل المجالس النيابية

- Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission

من خمسة أعضاء على الأقل لاقتراح تشكيل لجنة تحقيق، أما ومجلس النواب المصري فقد حددت المادة (٢١٦) من لائحته الداخلية بأن تشكل لجنة تقصي الحقائق بقرار من المجلس بناء على طلب اللجنة العامة أو إحدى اللجان الأخرى أو اقتراح من ٢٠ عضوا .

وعملا بالمادة (١٣٧) من لائحة الجمعية الوطنية يقدم الاقتراح لمكتب الجمعية، متضمنا تحديدا دقيقا للموضوعات محل التحقيق سواء تعلقت بخدمات أو مشروعات عامة وجب على اللجنة التحقيق فيها([1]).

وفي مجلس النواب المصري يحدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها ، وتختار أمانة خاصة باللجنة من بين أعضائها أو من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيسا للجنة ([2]).

وفي الكويت يبدأ تشكيل لجان التحقيق المؤقتة من خلال اقتراح نيابي بطلب تشكيل اللجنة موضحا فيها لموضوع محل التحقيق والغرض منه ، فإذا نال الاقتراح موافقة أغلبية الحاضرين من حكومة ونواب ، قامت اللجنة بأداء مهامها في إطار زمني ، حتى تقدم تقريرها للمجلس([3])، ومع ذلك، قد تنتهي إرادة مجلس الأمة إلى ندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في واقعة ما ، أو تكليف لجنة نوعية دائمة من لجانهل لقيام بالتحقيق ، وذلك كله بديلا عن تشكيل لجنة مؤقتة للتحقيق ، ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق في مجلس النواب المصري عن سبعة ، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضوا يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة ، على أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير

---

[1]) على سبيل المثال تقدم النائب" ماري جورج بوفييه"، في ٢٨ يناير ٢٠١٣ بطلب لمكتب الجمعية الوطنية لتشكيل لجنة تحقيق في شان النفقات العامة وتمويل المشروعات الخدمية المخصصة لسكان " Seine-Saint-Denis":

- ASSEMBLÉE NATIONALE, QUATORZIÈME LÉGISLATURE. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 2013, N° 657. http://www.assemblee-nationale.fr.

[2]) المادة (٢١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

[3]) المادة(٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي

المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء([1])، أما في مجلس الأمة الكويتي فلا يزيد عدد أعضاء لجنة التحقيق عن خمسة أعضاء.

رابعا : عمل واختصاصات لجان التحقيق البرلمانية في المجال المالي:

نظمت المادة السادسة من الأمر الصادر في ١٧ نوفمبر ١٩٥٨ رقم ١١٠٠-٥٨ الخاص بتنظيم عمل المجالس النيابية وتعديلاته عمل لجان التحقيق والرقابة حيث تهدف إلى جمع عناصر المعلومات عن وقائع محددة وتقديم نتائجها إلى المجلس الذي أنشأها ، فضلا عن فحص النشاط الإداري والمالي والفنى للمرافق العامة والمشروعات القومية.[٢]

ويكون على لجنة التحقيق البرلماني في المجال المالي كسائر المجالات الأخرى التي تخضع لرقابة ممثلي الشعب وفى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدله وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله ، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائقأ ومستندات أو غير ذلك[٣]) .

المبحث الثاني

التحقيق البرلماني في المجال المالي في واقعه العملي

تقوم اللجان البرلمانية بمهام يصعب على البرلمان القيام بها كهيئة جماعية كبيرة ، مثل اقتراح مشاريع القوانين ودراستها و التشاور بشأنها مع السلطة التنفيذية و القضائية و مؤسسات المجتمع المدني ، وممارسة الوظائف الرقابيةعلى أداء مؤسسات السلطة التنفيذية بشكل يومى وعملى([٤]).

ولما كانت عملية التحقيق البرلمانى فى المجال المالى تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان لتقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، يتعلق بهذا المجال، فإن الواقع العملي بعد تشكيل لجنة التحقيق أو تكليف لجنة نوعية دائمة من لجان البرلمان بالقيام بأمر التحقيق،

---

[1]) المادة(٢/٢٤١)من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري

[2]) l'article 1er de la loi no 2011-140 du 3 février 2011

[٣]) المادة (٢١٧) من لائحة مجلس النواب المصري.

٤) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني(لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوربية: دراسة مقارنة)، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص٥٠،.

لابد أن يمر بإجراءات واقعية ليست نظرية تتطلب من أعضاء اللجنة البحث والتقصي عن مواطن إهدار المال العام والخلل الحكومي في عدم المحافظة عليه ليس نمن خلال الأوراق والبيانات والمعلومات بل من خلال زيارات ميدانية مفاجئة، وذلك على الرغم من وجود بعض العقبات التي تعوق عمل لجان التحقيق وأهمها التدخل الحكومي في عملها[١]، أو بسبب الضغوط السياسية [٢].

ويقتضي الحديث عن الواقع العملي للجان التحقيق البرلماني في المجال المالي التطرق لنماذج بعينها يظهر خلالها دور اللجنة وسير إجراءاتها والآثار المترتبة على التحقيق في المجال المالي على النحو التالي:

أولا: لجنة التحقيق في إهدار المال العام في صوامع تخزين القمح (مجلس النواب المصري)

تشكلت هذه اللجنة بناء على طلب عدد من النواب لاحظوا وجود عدة معوقات تحول دون وصول الدعم النقدي لمحصول القمح لمستحقيه ، أبرزها: عدم وجود تصوير جوى حديث ودقيق لجميع ساحات الأراضي الزراعية في مصر، ما أدى إلى وجود حيازات غير حقيقية ، ووجود كشوف حصر وهمية للحيازات الزراعية ، ووجود تفويضات لصالح مندوبي الجمعيات الزراعية لاستلام مقابل توريد القمح ، وبناء على هذه التفويضات يقوم مندوب والجمعية بتحرير توكيلات لصالح أصحاب أماكن التخزين،مما يؤدى إلى الفساد وضياع حقوق المزارعين.

قامت اللجنة بعدد من الزيارات الميدانية لبعض مراكز تخزين القمح وذلك انطلاقا من حرصها على استجلاء الحقائق، ووضع الأمور في نصابها ،

---

١) مناور بيان مناور الراجحي،التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت ، مؤسسة دار الكتب، ٢٠١٥، ص ٦.

٢) د.عصام سليمان، تقرير مقارن عن أوضاع البرلمان في كل من لبنان الأردن مصر المغرب، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، مشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية، ٢٠١١، ص ١١.

واستعانت في تلك الزيارات بإحدى الشركات العالمية المعتمدة المتخصصة في قياسات السلع والبضائع (١) .

كما استعانت اللجنة بعدد من المبلغين والشهود في قضية فساد توريدات القمح ، و تبين لها أن ثمة مواطن إهدار المال العام من جانب الحكومة تأسيسا على تجاهل جهات لمرافقها التخزينية لصالح مواقع خاصة تخضع لرقابة أقل ، كما أبرمت عقودًا مع جهات وهمية وأشرفت على إصلاحات معيبة تسببت في زيادة الإنفاق على الدعم بدلًا من تخفيضه كما هو معلن.

وانتهت اللجنة في تقريرها إلى ضرورة تصويب منظومة الحيازات الزراعية ، والتوجيه بالدعم المباشر للفلاح ومنع الوساطة بين الدولة والفلاح ، وتطوير صوامع تخزين القمح، وتدريب العمالة الخاصة بالاستلام والفرز على أحدث التقنيات الفنية لاكتسابهم للمهارات ، وضمان حماية المبلغين والشهود الذين تعاونوا مع اللجنة وأمدوها بالمعلومات ، فضلا عن تحويل جميع المسئولين عن إهدار المال العام للتحقيق(٢).

ثانيا: لجنة التحقيق في قضية الداو كيميكال بالقطاع النفطي بالكويت

قد لا يكون تقرير لجنة تقصي الحقائق ذات قيمة في الرقابة البرلمانية ، ولا يقنع أعضاء البرلمانبه ، بسبب التدخل الحكومي في عمل لجنة التحقيق ، فعل ىسبيل المثال أثيرت في الكويت قضية تحكيم تجاري دولي انتهى الحكم فيها لصالح " شركة داوكيميكال الأمريكية " المعروفة (بمسمى (كي – داو)، وكان محل القضية عقد شراكة طرفيه دولة الكويت مع الشركة الأمريكية ، ورد في أحد بنود العقد شرط جزائي عن فسخ العقد من احد طرفيه وهو ما قامت به الكويت فعليا ماحدا بالشركة باللجوء الىشرط التحكيم والمطالبة بالشرط الجزائي.

---

١) مجلس النواب المصري، الجلسة المنعقدة يوم الاثنين ٢٩ أغسطس ٢٠١٦ تقرير لجنة تقصي الحقائق حول التلاعب في توريدات القمح وما شابه من إهدار المال العام لصالح مستوردي القمح.

٢) صدر قرار للنائب العام بمنع المتورطين في القضية بالمنع من السفر وبالتصرف في أموالهم، راجع محكمة جنايات القاهرة، القضية رقم ٤٢ لعام ٢٠١٦، جلسة ١١ /٩/ ٢٠١٦.

لقد كان من نتائج ذلك، تغريم الخزانة العامة الكويتية ما يقارب المليارى دينارا كويتيا ، فشكل مجلس الأمة بتاريخ ٢٧ يناير ٢٠٠٩، لجنة برلمانية تتألف من خمسة أعضاء للتحقيق فيما أثير من جدل في شان عدد من القضايا النفطية ، ومنها مشروع داوكيميكال. ومهمة هذه اللجنة التحقيق فيما إذا كان هناك شبهة للتربح أو الكسب غير المشروع أو الحصول على عمولات من أي نوع كان ، ولمصلحة أي جهة أو شخص شارك فيها بصورة مباشرة وغير مباشرة .

انتهي تقرير اللجنة البرلمانية دون إفادة لأعضاء البرلمان وكانت الأسباب الرئيسية التي تقف وراء انتقاد عملا للجنة ترجع إلى عدم اقتناع البرلمان بجدواها ،ووجهت إليها انتقادات برلمانية بأنها حابت أوكانت متعاطفة مع القطاع النفطي ، حيث أن هناك قيادات نفطية رفيعة المستوى ذات صلة بهذا الملف ، وهي على علاقة وثيقة مع بعض أعضاء هذه اللجنة ، وهو ما انعكس بطبيعة الحال على عمل اللجنة([1]).

ونظراً لفداحة الغرامة المالية التي تَكبَدَتها الدولة من أموال الشعب ومُقدَراته ، ووجود شبهة إهدار عمدي للمال العام، الإهمال في الاحتراز ضد النزاع القضائي التحكيمي الذي أقيم أمام هيئة التحكيم الدولية ، وعدم الدراسة المُتأنِيَّة لقرار إلغاء الصفقة من قِبَل مجلس الوزراء ، وعَمُد في إخفاء المعلومات وإهدار وتبديد للمال العام وتقديم المصالح الشخصية على مصالح الدولة في هذه الصفقة، تقدم بعض أعضاء مجلس الأمة بمقترح تعدى طلب تشكيل لجنة تحقيق، وذلك من زاويتين([2]):

الأولى: تكليف ديوان المحاسبة بإعداد دراسة وتقرير بحثي شامل ومُفَصَل عن تداعيات صفقة " الداوكيميكال " بدءاً من أو لإجراءاتها وإرهاصاتها ومروراً بالمفاوضات التي أُجرِيَّت بشأنها والمكاتبات والمراسلات التي تمت بين الجهات ذات الصلة والمَعنِيَّة بهذه الصفقة ، وانتهاءً بأسباب ومبررات إلغائها ؛ على أن يكون لديوان المحاسبة الصلاحية المُطلَقَة في

---

١) الكويت، مجلس الأمة، جلسة مناقشة تقرير اللجنة البرلمانية المشكلة للتحقيق في قضية الداوكيميكال، مضبطة ٢٣ يناير ٢٠١٤.

٢) الكويت، مجلس الأمة، مقترح نيابي بإحالة ملف قضية الداوكيميكال لديوان المحاسبة، جلسة مضبطة ٢٧ مارس ٢٠١٤.

الاطلاع لدى الوزارات والجهات ذات العلاقة على كل ما يراه لازماً من مستندات أو أوراق خاصة بهذه الصفقة ، والثانية: إحالة الموضوع لجهات التحقيق الجنائي أو التأديبي حسب الأحوال تجاه المُخطئين .

ثالثا: لجنة تحقيق فحص عقود الإدارة (عقدي جسر جابر ومحطة الزور- الكويت):

تشكلت لجنة مؤقتة بمجلس الأمة الكويتي لفحص إهدار المال العام في العقود الإدارية وعلى وجه الخصوص عقدي جسر جابر ومحطة الزور، وكان قد تقدم أعضاء المجلس باقتراحين لمجموعتين مختلفتين وتم قبولهما من مكتب المجلس ، وقع على الاقتراح الأول ١٨ عضو ، بينما تضمن طلب الاقتراح الثاني١٢عضو ، وهو ما يعبر عن رغبة الأعضاء في إجراء التحقيق ، ومع ذلك جرى التصويت بضم الاقتراحين و اختيار لجنة تحقيق واحدة.

وتأتي أهمية موافقة البرلمان على تشكيل لجنة تحقيق مؤقتة للفحص عقد جسر جابر وعقد محطة الزور في أن الحكومة أبرمت العقدين في غياب مجلس الأمة أي أثناء فترة الحل :

<u>عقد محطة الزور</u> : يعتبر مشروع محطة الزور الشمالية المرحلة الأولى من المشاريع الاستراتيجية للدولة قام ديوان المحاسبة وبطلب من الجهاز الفني للمشروعات التنموية والمبادرات بإجراء المراقبة المسبقة على إجراءات مناقصة لاختيار المتقدم الفائز بشان تأسيس شركة مساهمة لإنشاء محطة الزور الشمالية وقد تضمن التقرير الفني للدراسة تفصيلا جاء فيهما يفد بأن التصميم غير متوافق مع شروط ومتطلبات الفنية الأساسية المعلن عنها في طلب تقديم العروض[١].

<u>عقد جسر جابر</u> : من المبادئ الأساسية التي تخضع لها المناقصات العامة " وجوب مراعاة جانب التوفير للدولة بتحقيق أفضل العطاءات بأقل الأسعار مع المساواة بين المتنافسين في المناقصة ، ووجوب احترام "مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المناقصين أوالمزايدين جميعا[٢]

ويتجلى مبدأ حرية المنافسة في المناقصات العامة حيث يحق لجميع من تنطبق عليه الشروط التقدم للمناقصة والاشتراك فيها ، أما الوسائل

---

[١]) مجلس الأمة جلسة ٦ يناير ٢٠١٣.

٢)محكمة التمييز الكويتية، طعن في٢٠١٤/٦/٢٥،الطعن رقم٢٣٩لسنة٢٠١٥.

الأخرى للعقود فمن شأنها التضييق من هذا المبدأ إلى أن ينعدم كما هو الحال في الاتفاق المباشر والذي تختار الإدارة الشخص المتعاقد معها مباشرة وتوقع معه العقد بعد المفاوضة والاتفاق على السعر[١] .

والطابع المميز لأسلوب المناقصة أنها تسير وفقا لإجراءات معينة تحدد في نهايتها المناقص الفائز وهو الذي يتم معه إبرام العقد . بمعن ىأنها تسلب الإدارة كل حرية في تحديد من تتعاقد معه وتكل ذلك إلى الطريق الذي تسير فيه المناقصة[٢].

ومشروع جسر جابر فهو عقد أشغال عامة بين الحكومة وشركة هيونداي العالمية ، مدة العقد خمس سنوات ومحله هو تشييد جسر بطول ٣٧ كم يربط مدينة الكويت بالمناطق البرية لتقصير المسافات وإيجاد حلول للازمة المرورية ، رأت الحكومة انه يسرع في تنفيذ الخطة الإنمائية للدولة ، بينما رأي ديوان المحاسبة ، ولجنة المناقصات المركزية وجود مخالفات في إرساء المشروع [٣] ، وعدم الالتزام بالمبادئ العامة في المناقصات وأهمها مبدأ الترسية على السعر الأقل.

---

١) د. زينب در فراج ،الأحكام العامة للتعاقد وفقا للقانون١٩٩٨/٨٩بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات ، دراسة تحليلية ، دار النهضةالعربية ،٢٠٠١، ص ٤٥.

٢) د. عبدالفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي ، بيروت ، دار النهضة العربية ،١٩٦٩ ص ٢٧٢-٢٧٣.

٣) أوصى المكتب الاستشاري لوزارة الأشغال إلى الالتزام برأي لجنة المناقصات المركزية بترسية المناقصة على رابع أقل الأسعار، إلا أن وزارة الأشغال تعذرت بالتعارض بين السعر الأقل والمواصفات الفنية والتصاميم المطلوبة ... تقرير المكتب الاستشاري لوزارة الأشغال العامة في ٢١ يناير ٢٠١١..

خلاصة البحث

التحقيق البرلماني هو حق أصيل للسلطة التشريعية يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني، ومن حق البرلمان في الرقابة البرلمانية. ومبنى ذلك أن لجان التحقيق البرلمانية أو لجان تقصي الحقائق هي بحسب الأصل وسائل رقابية دستورية.

وعلى الرغم من أن أعضاء اللجان هم بحسب الأصل أعضاء البرلمان المناط بهم الرقابة على المال العام، وكل ما في الأمر أن عضو البرلمانية التي تتشكل للرقابة على موضوع في المجال المالي يجب أن يكون ملما بالنظام المالي للدولة ، فقرارات الحكومات بشأن تحصيل وإنفاق الأموال العامة لا تتخذ عفويا، وإنما منخل القنوات وقواعد محاسبية منظمة تقوم بها أجهزة ومؤسسات الدولة التي تمارس النشاط المالي لها.

وقد تبين لنا أن عدد اللجان النوعية في مجلس النواب المصري يمثل أكثرمن ضعف عدد لجان كل من الجمعية الوطنية الفرنسية ومجلس الأمة الكويتي، وقد برز الدور الرقابي لمجلس النواب من خلال لجنة التحقيق في إهدار المال العام في قضية صوامع القمح الذي كان من نتيجته استرداد المال العام ومحاسبة المقصرين جنائيا.

كما ظهر من الدراسة أن في مكنة لجان التحقيق استدعاء الشهود مما يميزها في هذا السياق عن وسيلتي السؤال والاستجواب، وان كان هذا الاستدعاء لا يعطي الحق للجان التحقيق البرلمانية في تحليف الشاهد اليمين .

وتوصي الدراسة بتعديل النصوص المنظمة للجان التحقيق في لائحة مجلس الأمة الكويتي بحيث تسمح بتقديم طلب تشكيل لجنة تحقيق من إحدى لجان المجلس لا سيما في موضوعات التحقيق بالمجال المالي.

كما توصي الدراسة أن ينظم المشرع المصري والكويتي بنصوص لائحية صريحة عمل لجان التحقيق البرلمانية عندما يعرض ذات الموضوع محل التحقيق على سلطات التحقيق الجنائي،على غرار ما نظمته المادة ٢/٦ من الأمر التنظيمي **(l ordonnance n 58 1100 du 17)** بشأن عمل المجالس النيابية في فرنسا ، وذلك حتى لا يوصم عمل لجان التحقيق البرلمانية بالافتئات على عمل القضاء وإهدار لمبدأ الفصل بين السلطات.