التحقيق البرلماني [1] Parliamentary Examination*

التحقيق البرلماني أو ما يطلق عليه البعض "لجان تقصي الحقائق"، هو وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يمكن من خلاله الوقوف على حقيقة ما يثار من موضوعات أو مشكلات ناتجة عن نشاط إحدى المصالح والأجهزة التنفيذية الحكومية أو الهيئات العامة أو أي مشروع عام.

ويتناول الباحث هذا المطلب بالشرح والتبيان ضمن الفروع التالية:

الفرع الأول – تعريف التحقيق البرلماني.

الفرع الثاني – اختلاف التحقيق البرلماني عن أنواع التحقيق الأخرى.

الفرع الثالث – الإطار القانوني لعمل لجان التحقيق البرلماني.

الفرع الرابع – الضوابط الإجرائية لعمل لجان التحقيق البرلماني.

---

* إن ما ورد في هذه الدراسة يعبّر عن وجهة نظر من أعدّها ولا تمثل وجهة نظر الاتحاد البرلماني العربي ولا الأمانة العامة للاتحاد.

[1] الباحث أسامة فرج أبو إسماعيل، **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة)**. ص ص 104- 112.

الفرع الأول

تعريف التحقيق البرلماني

التحقيق لغة:

يقال: حقق الأمر: أي أثبته وصدقه، ويقال: حقق القول والقضية، والشيء والأمر أي: أحكمه، ويقال: حقق المخطوط أي: أحكم فحصه، وكلام محقق أي محكم الصنعة رصين، ومع فلان في قضية أي أخذ أقواله فيها. وحقق الخبر، أي وقف على حقيقته، وحقيقة الشيء أي: منتهاه وأصله[1]. إذن التحقيق لغة هو الوقوف على حقيقة الشيء، والتأكد من صحته.

التحقيق في الفقه القانوني:

يقصد بالتحقيق البرلماني رغبة السلطة التشريعية في الاطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية تتيح لها ممارسة صلاحياتها مثل تكليف لجنة من أعضائها بجمع المعلومات، وتقديم تقرير تتخذ هذه السلطة في ضوئه القرار المناسب.

وحق السلطة التشريعية بتعيين لجنة لإجراء تحقيق برلماني يأتي من الفكرة القائلة بأن كل سلطة تشريعية مدعوة للفصل في قضية ما يجب عليها أن تتزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية سواء نص الدستور على التحقيق البرلماني أم لم ينص[1].

ويقصد بالتحقيق البرلماني "توصل البرلمان لتحري صحة ومشروعية العمل التنفيذي للوقوف بنفسه إلى حقيقة معينة، نظراً لتشككه في صحة حسن نية الحكومة تجاهه، أو في صحة ما قدمته من معلومات وبيانات بصدده. أو هو بإيجاز.. فحص عمل من الأعمال أو فحص سياسة معينة بواسطة السلطة التشريعية"[2].

وقد ذكر البعض بأنه "الغاية من هذا الحق هي معرفة حقيقة الأوضاع في أجهزة الحكومة؛ لكي يتمكن المجلس من إعمال رقابته عليها وهو على بينة من الأمر؛ وحتى يتحقق من صدق وكمال الإجابات التي يتقدم بها الوزراء أمامه"[3].

وأخيراً يرى بعض الفقه أن أفضل التعريفات التي قيلت في هذا الشأن تقول بأنه الشكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع "[4].

---

[1] مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز "مادة حقق"، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة، 1990، ص 163.

[1] د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، مرجع سابق، ص377.

[2] د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 56.

[3] د. ماجد راغب الحلو. القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997م، ص 349.

[4] د. ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، مرجع سابق، ص 338. انظر: د. تفادي حفيظ، مرجع سابق، ص76.

وترجع أفضلية هذا التعريف – من وجهة نظر هذا الرأي – إلى أنه قد انطوى على غالبية العناصر الواجب توافرها في تعريف التحقيق البرلماني، من أنه أناط التحقيق بلجنة تشكل من أعضاء البرلمان في شأن مسألة أو قضية معينة، وأبان طبيعتها، وكونها إحدى وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وأن هدفه كشف الحقائق التي تهم البرلمان بخصوص الموضوع او القضية المثارة، والكشف عن سلطات اللجنة بأن لها حق الاطلاع على المستندات وغيرها، ولها استدعاء المسؤولين للمثول أمامها.

ويرجع حق السلطة التشريعية في استخدام التحقيق البرلماني إلى البرلمان الإنجليزي منذ نهاية القرن السابع عشر. وعرفته فرنسا على نطاق ضيق قبل صدور دستور (1875م) بواسطة اللجان الدائمة للسلطة التشريعية الفرنسية، التي كانت تتسع صلاحياتها باستمرار. إذ لم تحصره على الأعمال التشريعية فقط، وإنما تعداه إلى الرقابة على الإدارة وعلى الحكومة[1]. واستخدم على نطاق واسع بعد صدور دستور (1875م) في فرنسا. وكان للتحقيق البرلماني أثر كبير في أعمال رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

فحق تشكيل لجان التحقيق هو حق مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول البرلمانية، وهو من المبادئ المقررة التي استقر عليها الرأي أيضاً في الجمهوريات ذات النظام الرئاسي. ومن ثم نجد أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية وإن كان لا يعطي مجلس الكونجرس حق السؤال أو الاستجواب أو مناقشة الوزراء، حيث إنه يقوم على نظرية فصل السلطات في أوسع صورها، إلا أننا نجد أن حق التحقيق يأخذ مكانه البارز ضمن المبادئ المقررة فيها[2].

لقد جرت العادة أن يتولى البرلمان التحقيق بنفسه أو بواسطة لجان منتخبة من أعضائه، وهذا لا يمنع أي عضو من أعضاء البرلمان من حضور جلسات التحقيق، لأنها ليست سرية، إذ تعقد بصورة علنية لاستماع أقوال الشهود والخبراء[3].

فإذا أثير موضوع مما يدخل في اختصاص المجلس وأراد أن يصدر فيه قراراً، فأمامه أحد طريقين:

أ–إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن أجهزتها المختصة.

ب– وإما أن يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما داخله ريب لسبب أو لآخر. ولا قيد على مجال التحقيق: فقد يستهدف به المجلس التحقق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو شركات القطاع العام.. الخ. وقد يريد من ورائه– فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيدا لاتهامه، أو تحقيق طعن مقدم ضد أحد أعضاء المجلس...الخ. ويجري التقليد البريطاني على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية يشارك فيها أعضاؤها للوقوف على الحقائق بالنسبة للمسائل الخطيرة، وغالباً ما تكون تقارير هذه اللجان ذات أثر كبير بالنسبة للموضوعات التي تتصل بها[4].

---

[1] د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، مرجع سابق، ص377.

[2] د. ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، مرجع سابق، ص 321.

[3] أ.م.د. علي كاظم الرفيعي، مرجع سابق، ص 51.

[4] د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص 480.

الفرع الثاني

اختلاف التحقيق البرلماني عن أنواع التحقيق الأخرى

الهدف من استخدام التحقيق البرلماني التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة، وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وتثير التساؤل عما إذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية.

والتحقيق البرلماني يختلف عما سواه من أنواع التحقيقات الأخرى التي يقوم بها البرلمان الأغراض مختلفة، وذلك مثل التحقيق التشريعي والذي تمارسه السلطة التشريعية بهدف وضع قواعد قانونية معينة وبصورة سليمة، أو التحقيق الانتخابي والذي يجريه البرلمان للفصل في صحة عضوية أعضاء المطعون في صحة عضويتهم، حيث تتولى لجنة التحقيق استظهار مدى شرعية إجراءات انتخابهم. كما يختلف التحقيق البرلماني عن التحقيقات الأخرى التي تباشرها جهات التحقيق التي خصتها المشرع بذلك طبقا للقانون، سواء أكان ذلك في كيفية إجراء التحقيق أم ظروفه أم أسبابه الموجبة له، وذلك مثل التحقيق الإداري والتحقيق القضائي.

وأخيراً التحقيق البرلماني يختلف عن الوسائل الرقابية الأخرى التي يملكها البرلمان، مثل توجيه الأسئلة والاستجواب، من حيث ماهيتها والغرض منها والنتيجة التي تترتب على كل منها[1].

[1] د. ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، مرجع سابق، ص376.

الفرع الثالث

الإطار القانوني لعمل لجان التحقيق البرلماني

وإذا كان الأمر على هذه الشاكلة من الناحية الفقهية النظرية البحتة، فسنوضح أحكام الدستور المصري والقانون الأساسي الفلسطيني فيما يأتي:

لقد أقرت المادة (135) من دستور جمهورية مصر العربية السنة (2014م) على حق السلطة التشريعية في تشكيل لجان التحقيق البرلماني، والتي نصت على أن "المجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسبا في هذا الشأن".

"وللجنة في 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". وتسمى اللجنة التي تقوم بإجراء التحقيق البرلماني وفقا لهذا النص بلجنة تقصي الحقائق[1].

أما أحكام لائحة مجلس الشعب المصري في المادة (218) فإنها قد قضت بأن يشكل المجلس لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه النوعية بتقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة الخ...، غير أن هذه اللائحة قد اشترطت أن يكون تشكيل هذه اللجنة "بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة أو إحدى اللجان الأخرى أو بناء على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل. ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة التقصي الحقائق عن سبعة ولا يزيد عن خمسة وعشرين عضواً يختارهم الرئيس بناء على ترشيح رئيس المجلس مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة، وعلى أن يراعي تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء، ويحدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها، وتختار أمانة خاصة باللجنة من بين أعضائها أو من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة حسب نص المادة (219).

لقد قررت أحكام لائحة مجلس النواب المصري أحكامة دقيقة بهذا الشأن، وراعت في ذلك كلا من المعارضة والنواب والمستقلين[2].

---

[1] د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 57.

[2] د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، مرجع سابق، ص 381 – 382.

فلسطينياً نص القانون الأساسي الفلسطيني صراحة على حق المجلس التشريعي في تشكيل لجان تقصي الحقائق كما جاء في المادة (58) ونصها "للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة". ويفسر هذا النص على أن لجنة تقصي الحقائق يمكن أن تعتبر لجنة دائمة ومن لجان المجلس التشريعي كلجنة الرقابة العامة أو لجنة الموازنة أو اللجنة الاقتصادية، وقد تتألف من مجموعة من الأعضاء المنتمين إلى أكثر من لجنة دائمة، وفي كلتا الحالتين يحق للجنة التحقيق الاستعانة بخبراء من خارج لجان المجلس.

ونص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني في الفقرة (3) من المادة (48) على هذا الحق، وجاء فيها "المجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة".

الفرع الرابع

الضوابط الإجرائية لعمل لجان التحقيق البرلماني

أولاً – تقديم طلب التحقيق البرلماني:

يعد إجراء التحقيق البرلماني من الحقوق الجماعية التي لا تمارس بناء على طلب عضو واحد، وإنما لا بد أن يشاركه في التقدم بالطلب مجموعة من الأعضاء[1].

وتجدر الإشارة إلى أن طلب التحقيق وفقاً للائحة مجلس النواب المصري لا يقتصر على أعضاء المجلس وفقاً للتحديد السابق فحسب، وإنما يجوز أيضاً أن يقدم من اللجنة العامة للمجلس أو إحدى لجانه الأخرى، بل إنه يجوز لرئيس الدولة أو للحكومة طلب إجراء التحقيق أيضاً. وفيما يختص بضرورة موافقة السلطة التنفيذية على طلب تكوين لجنة للتحقيق البرلماني، يذكر البعض بأنه في النظام الفرنسي يحق للحكومة أن تعترض على طلب تكوين هذه اللجنة، إذا كان هذا التحقيق قد يعرض المصالح العليا للبلاد للخطر، أو أن أسرار الدفاع لا تسمح بتكوين لجنة تحقيق[2].

لكن في النظام المصري، لا يوجد ما يدل على ذلك، وبالتالي ليس من حق الحكومة ولا يمكن لها أن توقف إجراء تحقيق برلماني حول بعض أنشطتها.

ثانياً– 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 بحثه تقدم تقريرها إلى المجلس الذي يقوم بمناقشته، وفقاً للإجراءات المشار إليها بشأن مناقشة طلب طرح موضوع عام للمناقشة.

---

[1] انظر: المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

[2] أ. عبد العزيز بن حمود اللحيدان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 89.

ثالثاً– نتائج التحقيق البرلماني:

1- **فيما يختص بمضمون تقرير اللجنة:**

يجب على لجنة التحقيق أن تضمن تقريرها بياناً وافياً عن الموضوع، والخطوات التي سلكتها في سبيل جمع المعلومات والبيانات، وكذا النتائج التي توصلت إليها عبر أدائها لمهمتها، وما تراه من توصيات بناء على ذلك، لأن المجلس سيتخذ قراره أخيراً بناء على هذا الأساس.

وهذا ما ورد في أكثر اللوائح من وجوب أن يشمل التقرير ما اتخذته اللجنة من إجراءات التقصي جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية والمالية والإدارية المتعلقة بالجهة التي كلفت اللجنة بفحص أحوالها ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وأن تضمن تقريرها من مقترحات بشأن علاج السلبيات التي تكشفت لها[1].

ويجب مراعاة أن ما ورد في تقرير اللجنة يمكن أن يكون مثاراً لسؤال أو تقديم استجواب إلى رئيس الوزراء أو الوزير المختص، بشكل قد يترتب عليه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها على نحو ما يتم عرضه في المبحث القادم.

2- **فيما يختص بالمدة المتعين تقديم التقرير خلالها:**

فقد نصت أكثر اللوائح على أنه مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص، تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة معينة على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها ما لم يحدد المجلس ميعاداً آخر، فإذا انقضى الميعاد ولم يقدم التقرير، فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه[2].

3- **فيما يخص بعض إجراءات التحقيق البرلماني:**

ومن أجل أن تتمكن لجنة التحقيق البرلماني من القيام بمهمتها ينبغي أن تتمتع بصلاحية استجواب الموظفين في دائرة أو مؤسسة حكومية وغير الموظفين فيها بهدف الحصول على معلومات معينة. غير أن هذا لا يعني أن لهذه اللجنة سلطة مباشرة على الموظفين. إذ تقتصر سلطتها على الوزير الذي هو رئيس كل الموظفين التابعين لإدارته، فالوزير هو الذي يلزم موظفي وزارته بأن يجيبوا عن أسئلة لجنة التحقيق البرلماني على ما تفرضه شرعة سر المهنة.

---

[1] انظر: المادة (221) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

[2] راجع كلاً من: المادة (70) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، وهي القواعد التي تنطبق أيضاً على لجان التحقيق؛ أ. عبد العزيز بن حمود اللحيدان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص91.

لذلك فإنه عندما تكلف السلطة التشريعية لجنة بالتحقيق البرلماني، فإنه يجب على الوزير المعني أن لا يتأخر عن أن يعلن لها أنه يضع تحت تصرفها كل الوسائل الضرورية التي يمتلكها.

ومثول المواطنين من غير الموظفين أمام لجنة التحقيق البرلماني لم يكن ملزماً في النظام الفرنسي، الأمر الذي أدى إلى إصدار قانون سنة (1914م) المتعلق بأداء الشهادة أمام لجان التحقيق البرلماني.

والجدير بالإشارة أن لجان التحقيق البرلماني ليست هيئة قضائية، وعليه فإنه ليس من اختصاصها الأمر بتفتيش البيوت أو أن تقرر المصادرة، أو إصدار مذكرات التوقيف، إذ تقتصر صلاحياتها على سماع شهادة الشهود فقط. على أن الشاهد الذي يدعى للمثول أمام اللجنة البرلمانية للتحقيق يجبر على الحضور وحلف اليمين، وإذا رفض الحضور أو حلف اليمين فإنه يتعرض لعقوبة مزدوجة. غير أن هذه العقوبة تكون من قِبَل المحاكم القضائية وليس من قِبَل لجنة التحقيق البرلماني، طبقاً لما يقضي بها القانون، ويتم إحضار الشاهد إذا رفض بالقوة بناء على طلب النيابة. والشاهد الذي يحلف اليمين ويخفي الحقيقة يحكم عليه من قبل المحكمة الجزائية بجريمة الشهادة الكاذبة وفقاً لأحكام قانون الإجراءات الجزائية.

إن لجنة التحقيق البرلماني ليست أكثر من جهاز لجمع المعلومات. وعليه فإنه ليس لها أن تتخذ قراراً ما بشأن القضية التي تحقق فيها. وإذا كشف تحقيقها عن أعمال تقع تحت طائلة قانون العقوبات فإن عليها أن تبلغ الأمر إلى الجهات المختصة. وتحيل ملف التحقيق لاتخاذ الإجراءات اللازمة. وتنحصر مهمتها فيما عدا ذلك في تقديم تقريرها إلى السلطة التشريعية مشفوعاً بالاقتراحات التي ترثيها[1].

[1] د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، مرجع سابق، ص378.