

The Islamic University–Gaza
Research and Postgraduate Affairs
Faculty of Sharia & Law
Master of Public Law



الجامعة الإسلامية – غزة
شئون البحث العلمي والدراسات العليا
كلية الشريعة والقانون
ماجستير القانون العام

لجان تقصي الحقائق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال
السلطة التنفيذية في التشريع الفلسطيني
دراسة مقارنة

Truth Commissions as a Means of
Parliamentary Observation on the Executive
Power in the Palestinian Legislation
(A comparative Study)

إعدادُ الباحثِ

محمد جودت مجدي منصور

إشرافُ

الدكتور / باسم صبحي بشناق

قُدِّمَ هَذَا البَحْثُ اسْتِكْمَالاً لِمَتَطَلِبَاتِ الحُصُولِ عَلَى دَرَجَةِ المَاجِسْتِيرِ فِي القَانُونِ العَامِ بِكُلِّيَةِ
الشريعة والقانون فِي الجَامِعَةِ الإِسْلَامِيَّةِ بِغَزَّةِ

ربيع أول / 1438هـ - ديسمبر / 2016م

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

لجان تقصي الحقائق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة

Truth Commissions as a Means of Parliamentary Observation on the Executive Power in the Palestinian Legislation (A comparative Study)

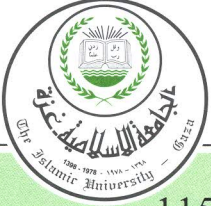
أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وإن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

I understand the nature of plagiarism and I am aware of the University's policy on this.

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted by others elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:	محمد جودت منصور	اسم الطالب:
Signature:	محمد جودت منصور	التوقيع:
Date:	2016/12/07م	التاريخ:



مكتب نائب الرئيس للبحث العلمي والدراسات العليا هاتف داخلي: 1150

الرقم: ج س غ/35/Ref:

التاريخ: 2016/12/26 Date:

نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ محمد جودت مجدي منصور لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ قسم القانون العام وموضوعها:
لجان تقصي الحقائق كوسيلة للرقابة البرلمانية علي أعمال الساطية التنفيذية في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة

وبعد المناقشة العلنية التي تمت اليوم الاثنين 27 ربيع الأول 1438 هـ، الموافق 2016/12/26 م الساعة الحادية عشر صباحاً بمبنى القدس، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

.....	مشرفاً ورئيساً	د. باسم صبحي بشناق
.....	مناقشاً داخلياً	د. عفيف محمد كلوب
.....	مناقشاً خارجياً	د. محمد عبد الله أبو مطر

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/قسم القانون العام.

واللجنة إذ تمنحه هذه الدرجة فإنها توصيه بتقوى الله ولزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق ،،،

نائب الرئيس لشئون البحث العلمي والدراسات العليا

أ.د. عبدالرؤوف علي المناعمة

ملخص الرسالة

هدف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى تقديم مقارنة ومعالجة تحليلية للتنظيم القانوني لعمل لجان تقصي الحقائق وكذلك تسليط الضوء بشيء من التفصيل بما يتعلق بلجان تقصي الحقائق كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مع بيان ماهيتها وأساسها القانوني ومكانتها في الأنظمة السياسية المعاصرة، ومن خلال هذه الرسالة تم تمييزها عن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى وأيضاً عن صور التحقيق الأخرى، ومن ثم تناول الباحث كيفية تشكيل تلك اللجان وأنواعها، ومدى أحقية السلطة التنفيذية في طلب تشكيلها من عدمه، ثم الانتقال إلى بيان اختصاصاتها وآليات عملها ونتائجها.

منهج الدراسة: اعتمد الباحث خلال الدراسة المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن وذلك من خلال العمل على تحليل النصوص الدستورية والقانونية المقارنة لكل من فلسطين وجمهورية مصر العربية المتعلقة بلجان تقصي الحقائق البرلمانية.

نتائج الدراسة:

- غياب الدور الفاعل للجان تقصي الحقائق ويرجع هذا إلى إغفال المشرع الفلسطيني على النص بمواد قانونية تنظم أحكام لجان تقصي الحقائق من حيث التشكيل وآليات العمل والصلاحيات الممنوحة لها والأثر المترتب عليها وكذلك بسبب سيطرة الحزب الواحد على كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فلسطين، وذلك في كلا المجلسين السابق والحالي، وكذلك بسبب الانقسام الذي حدث في عام 2007م على الرغم من وجود مخالفات واضحة في مختلف الوزارات والهيئات والمؤسسات.

توصيات الدراسة:

- لا بد أن يعمل المشرع الفلسطيني جاهداً على تشريع قوانين تنظم أحكام لجان تقصي الحقائق البرلمانية؛ لكي يتسنى لها زيادة دورها الرقابي محققة بذلك النتائج المرجوة منها.

- على المشرع الفلسطيني أن ينص صراحة على منع إجراء تحقيق برلماني في موضوع أو قضية متعلقة بعمل السلطة القضائية وذلك تأكيداً على حسن سير العدالة وإزالة أي عائق أمامها حتى وإن كان تحقيقاً برلمانياً.

كلمات مفتاحية: (تقصي الحقائق - الرقابة البرلمانية - السلطة التنفيذية - التشريع الفلسطيني)

Abstract

Aim of this study:

This study aims at submitting analytical therapy for legal governing to form the fact-finding committees, at highlighting some detail regarding the fact-finding committees as a mean of the parliamentary control over the executive authority by showing what it is, its legal basis and its place in contemporary political systems. This mean has been distinguished from other means of parliamentary control in this study, as well as from other investigative images. Then the researcher addressed how to form such committees, its types and the eligibility of the executive authority to request a formation or not. After that, the researcher moved on to show its competencies, its mechanisms of action and its results.

Study Approach:

The researcher adopted the analytical descriptive approach and the comparative approach by analyzing the constitutional and legal texts of both Palestine and the Arab Republic of Egypt concerning the parliamentary fact-finding committees.

Results:

- The absence of the role of fact-finding committees, which is because the Palestinian legislature omitted the legal text that governs the fact-finding committees in terms of formation, mechanisms of action, its granted power And the implications of that, because the one party has full control over both the executive authority and the legislative authority in Palestine, in both the former and the current council, and because of the division that took place in 2007 in spite of the clear violations in various ministries and organizations.

Recommendations:

- The Palestinian legislature should work hard on legislating laws that govern the parliamentary fact-finding committees, so they have the time to increase their supervisory role, thus achieving the desired results.
- The Palestinian legislator should explicitly prevent any parliamentary investigation on the subject of or related to the functioning of the judicial system to confirm the administration of justice and to remove any obstacle in front of it, even if it was a parliamentary investigation.

Keywords: (Fact-Finding – Parliamentary Control – Executive Authority – Palestinian Legislator)

الإهداء

إلى من إذا طلبت منهم نجماً أتوني بالسماء كلها.. إلى من هم سبب وجودي وما أنا فيه الآن.. إلى من هم من أعظم النعم التي أنعم الله علي بها..

إلى من هم نور العين وتاج الرأس ونبض القلب

إلى والداي الحبيبين د. جودت، أ. فريال

إلى روح أجدادي " مجدي و سلامة " رحمهما الله

إلى الزوجة والحبيبة " سارة "

إلى الابنة وقرّة العين " فريال "

إلى الشقيق والصديق " بهاء "

إلى شقيقتي الكريمت

إلى جميع أصدقائي الأعزاء

إلى من نحن مظلومون فيه وطني الحبيب " فلسطين "

إليهم جميعاً... أهدى هذا الجهد المنواضع

شكر وتقدير

انطلاقاً من قوله تعالى ﴿لَيْنَ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ﴾⁽¹⁾ فالشكر لله جل وعلا على نعمه التي لا تعد ولا تحصى كما وأسأله أن يعينني على ذكره وشكره وحسن عبادته .

وانطلاقاً من قول النبي صل الله عليه وسلم: "من لم يشكر الناس لا يشكر الله " ⁽²⁾، أقدم شكري وتقديري إلى والديّ الحبيبين والعزیزین أبي الغالي د. جودت مجدي منصور وأمي الغالية أ. فريال سلامة الغلبان، اللذين بثا في حب العلم وأهله وزعا في الطموح منذ الصغر، وساعداني بكل صور المساعدة معنوياً ومادياً في مراحل حياتي كلها وخاصة في أطروحتي هذه.

كذلك الشكر والتقدير للدكتور أستاذي الفاضل د. باسم صبحي بشناق الذي أشرف على أطروحتي هذه وقدم لي النصائح والتوجيهات القيمة والتعليقات السديدة لتكون الأطروحة في أحسن حال، فجزاه الله عنا كل خير.

وكذلك الشكر والتقدير لكلاً من د. عفيف أبو كلوب ، د. محمد أبو مطر لقبولهما مناقشة هذه الرسالة

الشكر والتقدير موصول لصديقي العزيز الأستاذ الشيخ أحمد فارس عويضة، الذي قدم لي النصائح القيمة والتعليقات السديدة لتكون الأطروحة في أحسن حال، فجزاه الله عنا كل خير. ولا أنسى أن أقدم الشكر والتقدير للصديق والعزیز أيضاً وزميلي في الدراسة أ. فهمي أبو لبدة، الذي ساعدني في الحصول على بعض المراجع التي اعتمدت عليها خلال بحثي. وكذلك الشكر والتقدير لكل من قدم لي المساعدة، صغيرة وكبيرة خفية وظاهرة.

(1) [إبراهيم: 7]

(2) [الترمذي: سنن الترمذي، البر والصلة/ ما جاء في الشكر لمن أحسن إليك، 403/3: رقم الحديث 1955].

فهرس المحتويات

أ	إقرار
ب	نتيجة الحكم على أطروحة
ت	ملخص الرسالة
ث	Abstract
ج	الإهداء
ح	شكر وتقدير
خ	فهرس المحتويات
1	المقدمة:
2	مشكلة البحث:
3	أهداف البحث:
4	أهمية البحث:
4	أسئلة البحث:
4	منهجية البحث:
5	هيكلية البحث
8	الفصل الأول: ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية
10	المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية ومكانتها
10	المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية:
10	الفرع الأول: المفهوم اللغوي للرقابة البرلمانية:
11	الفرع الثاني: المفهوم الاصطلاحي للرقابة البرلمانية:
12	المطلب الثاني: مكانة الرقابة البرلمانية في الأنظمة السياسية المعاصرة
12	الفرع الأول: مكانة الرقابة البرلمانية في النظام الرئاسي

- 14..... الفرع الثاني: مكانة الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني
- 15..... الفرع الثالث: مكانة الرقابة البرلمانية في النظام المجلسي " حكومة الجمعية "
- 16..... الفرع الرابع: مكانة الرقابة البرلمانية في النظام شبه الرئاسي " المختلط "
- 17..... المبحث الثاني: حدود الرقابة البرلمانية ووسائلها
- 17..... المطلب الأول: حدود الرقابة البرلمانية.
- 19..... المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية.
- 20..... الفرع الأول: حق السؤال:
- 21..... الفرع الثاني: الاستجواب:
- 23..... الفرع الثالث: طرح موضوع عام للمناقشة:
- 25..... الفرع الرابع: الرقابة من خلال المصادقة على الموازنة العامة: " الرقابة المالية "
- 28..... **الفصل الثاني لجان تقصي الحقائق وآليات تشكيلها.**
- 29..... المبحث الأول: ماهية لجان تقصي الحقائق البرلمانية "التحقيق البرلماني"
- 29..... المطلب الأول: مفهوم لجان تقصي الحقائق البرلمانية وأساسها القانوني.
- 29..... الفرع الأول : مفهوم لجان تقصي الحقائق البرلمانية " التحقيق البرلماني "
- 32..... الفرع الثاني: الأساس القانوني للجان تقصي الحقائق البرلمانية.
- 34..... المطلب الثاني: مكانة لجان تقصي الحقائق في الأنظمة السياسية المعاصرة .
- 36..... المطلب الثالث: تمييز التحقيق البرلماني عن أنواع التحقيقات والوسائل الأخرى:
- 36..... الفرع الأول: أوجه الاختلاف بين التحقيق البرلماني وأنواع التحقيقات الأخرى:
- 41..... الفرع الثاني: تمييز لجان تقصي الحقائق عن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.
- 45..... المبحث الثاني: تشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية وأنواعها.
- 45..... المطلب الأول: كيفية تشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية.
- 49..... المطلب الثاني: أنواع لجان تقصي الحقائق:
- 50..... الفرع الأول: تقصي الحقائق بواسطة كامل البرلمان:

50	الفرع الثاني: تقصي الحقائق بواسطة إحدى اللجان الدائمة للبرلمان:
52	الفرع الثالث: تقصي الحقائق بواسطة لجنة خاصة:
54	المطلب الثالث: دور السلطة التنفيذية في التحقيق البرلماني
59	الفصل الثالث: حدود اختصاص وصلاحيات لجان تقصي الحقائق وآلية عملها
60	المبحث الأول: اختصاصات لجان تقصي الحقائق
60	المطلب الأول: نطاق اختصاص لجان تقصي الحقائق البرلمانية
66	المطلب الثاني: الأعمال الخارجة عن نطاق اختصاص لجان تقصي الحقائق البرلمانية
66	الفرع الأول: اختصاصات رئيس الدولة:
67	الفرع الثاني: الموضوعات المنظورة أمام السلطة القضائية:
68	الفرع الثالث: الموضوعات التي حصل فيها تحقيق سابق:
69	المطلب الثالث: صلاحيات لجان تقصي الحقائق البرلمانية
69	الفرع الأول: صلاحية اللجان بشأن الوثائق والمستندات الرسمية
71	الفرع الثاني: صلاحية اللجان بشأن سماع الشهود:
72	الفرع الثالث: صلاحية لجان تقصي الحقائق بشأن الأماكن
73	الفرع الرابع: صلاحية لجان تقصي الحقائق بشأن الحكومات المستقيلة:
74	المبحث الثاني: الآثار المترتبة على عمل لجان تقصي الحقائق البرلمانية
74	المطلب الأول: تقارير لجان تقصي الحقائق البرلمانية ومحتواها ومدة تقديمها ومناقشتها
74	الفرع الأول: ماهية تقارير لجان تقصي الحقائق البرلمانية
76	الفرع الثاني: محتوى تقرير لجنة تقصي الحقائق
77	الفرع الثالث: مدة تقديم التقرير من قبل لجنة تقصي الحقائق البرلمانية
78	الفرع الرابع: مناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق البرلمانية:
80	المطلب الثاني: نتائج عمل لجان تقصي الحقائق
80	الفرع الأول: نتائج عمل لجان تقصي الحقائق في حال عدم توصلها إلى مخالفات

81	الفرع الثاني: دور لجان تقصي الحقائق في التوصية بسد نقص تشريعي:
83	الفرع الثالث: نتائج عمل لجان تقصي الحقائق في حال توصلها الى مخالفات:
84	الفرع الرابع: دور لجان تقصي الحقائق في تحريك المسؤولية السياسية:
87	المطلب الثالث: الواقع الحالي للتحقيق البرلماني وتقويم عمل لجان تقصي الحقائق البرلمانية في التجربة الفلسطينية:
92	الخاتمة.....
92	أولاً- النتائج:.....
93	ثانياً- التوصيات:
94	المصادر والمراجع.....
95	أولاً- المراجع العربية:
103	ثانياً: الدساتير والقوانين:
104	ملاحق الدراسة.....

المقدمة:

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله سيدنا ونبينا محمد وعلي آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين وبعد.

يعد النظام السياسي في فلسطين من الأنظمة النيابية التي تقوم علي مبدأ الفصل بين السلطات المبني على التعاون والتوازن بين جميع السلطات وخصوصاً السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتنص الدساتير عادة على اختصاص البرلمان بوظيفة الرقابة على أعمال الحكومة إلى جانب وظيفتها الأساسية وهي التشريع، وهذا ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل سنة 2003م، المادة (2/47) " بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

وحتى تتمكن السلطة التشريعية من مباشرة الاختصاص الرقابي الممنوح لها فقد مُنحت عدداً من الوسائل التي تمكنها من ذلك وتتمثل في حق السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة ولجان تقصي الحقائق البرلمانية، ومن خلال هذه الوسائل يستطيع البرلمان التعرف على أداء عمل السلطة التنفيذية المختلفة من حيث مدى موافقتها للقانون من عدمه.

ولا شك أن لهذه الوظيفة أهميتها، فالسلطة التنفيذية تعلم مقدماً أن أعمالها ستكون عرضة للرقابة البرلمانية في حين خالفت في أدائها لنصوص القانون وانحرفت عن المسار القانوني، ولهذا فهي تتحرى أن تقوم بأعمالها على أفضل صورة تستطيع معها أن تدافع عنها أمام السلطة التشريعية، وهذا بدوره يؤدي إلى تخفيف نسبة المخالفات القانونية التي ترتكبها السلطة التنفيذية.

وبذلك فإن لجان تقصي الحقائق تعد وسيلة ناجحة وذات دور فعال كما سيتضح من خلال هذه الدراسة، تعطي الحق للبرلمان مراقبة أعمال السلطة التنفيذية حيث تمكنه من التحقيق في أي واقعة أو إجراء معين اتخذته السلطة التنفيذية خلافاً للقانون وكانت له نتائج سلبية على المواطنين أو المصلحة العامة، أو إذا حدث أمر عام خطير كخلاف في أي مؤسسة من مؤسسات الدولة، أو حدث فساد سياسي أو مالي أو إداري أو ما شابه ذلك، فتقوم السلطة التشريعية بنفسها ممثلة في البرلمان بجمع المعلومات والتحقق من صحة أي بيانات عن طريق تشكيله لجان تقصي الحقائق وتتكون هذه اللجان من أعضائه وتتولى التحقيق باسمه ولصالحه.

وتعد لجان تقصي الحقائق البرلمانية في كثير من الدول المتقدمة وسيلة الرقابة البرلمانية المثلى وذلك لأن التحقيق البرلماني يتميز بإيجابياته الكثيرة في محاسبة السلطة

التنفيذية؛ لأنه يقوم فيها بجمع المعلومات والبيانات بنفسه، غير معتمدٍ على ما تقدمه السلطة التنفيذية له ومن خلالها يكتشف مخالفاتها موثقاً ذلك في سجلات رسمية، ومن ثم يقوم بمحاسبة الحكومة على ذلك، وتُعد هذه الوسيلة -لجان تقصي الحقائق- عند البعض العمود الفقري للرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، لأنه يحقق القدر الكبير من الصالح العام من خلال كشفه لمخالفات السلطة التنفيذية سواء لنصوص القانون، أو بإفراطها في استخدام الصلاحيات الممنوحة لها، ويقلل من تغول السلطة التنفيذية على المصالح الخاصة والعامّة.

وقد أخذت غالبية دساتير الدول بنظام لجان تقصي الحقائق البرلمانية كوسيلة لرقابة السلطة التشريعية علي أعمال السلطة التنفيذية.

فقد نص الدستور المصري الصادر عام 1971م علي ذلك حيث نص في المادة (131) أن: "لمجلس الشعب أن يُكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانها بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية والإدارية 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، وعلي جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب الي طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك " وفي ذات السياق نص الدستور المصري لعام 2012م في نص المادة 122 من هذا الدستور وفي دستور 2014 نص علي نفس المعني في المادة 135.

كما نصت المادة "58" من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م علي أنه " للمجلس أن يكون لجنة خاصة أو يكلف إحدى لجانها، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة ".

وقد جاء هذا البحث المتواضع ليتناول بشيء من التفصيل التنظيم القانوني للجان تقصي الحقائق كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، والله أعلم بالصواب وإليه المرجع والمآب.

مشكلة البحث:

تتلخص مشكلة البحث في استيضاح حقيقة التنظيم الدستوري والقانوني للجان تقصي الحقائق من حيث أساسها الدستوري والقانوني وكيفية تشكيلها وآليات عملها واختصاصاتها

والصلاحيات الممنوحة لها وأنواعها ومدة عملها وما تتوصل إليه من نتائج، ومدى فاعليتها ومقابلة ذلك بما يجري عليه الحال من ممارسات عملية من خلال نماذج من الواقع العملي للجان تقصي الحقائق في كل من فلسطين ومصر، أو بمعنى آخر معرفة إلى أي حد نظم المشرع الدستوري والعادي لجان تقصي الحقائق بما يكفل تعزيز الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى:

- 1- تحليل طبيعة التحقيق البرلماني وبيان أهمية لجان تقصي الحقائق التي تشكلها السلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية.
- 2- التعرف على مختلف الإجراءات التي تتطلبها لجان تقصي الحقائق البرلمانية من حيث تشكيلها وضوابطها واختصاصها.
- 3- وبيان أهمية دور لجان تقصي الحقائق البرلمانية ومدى فاعلية رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية.
- 4- التمييز بين لجان تقصي الحقائق كوسيلة للرقابة البرلمانية وباقي الوسائل الرقابية الأخرى كحق السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة وكذلك بيان الفرق بينها وبين أنواع التحقيقات الأخرى.
- 5- بيان اتجاهات الفقه الدستوري في بعض المسائل المتعلقة بلجان تقصي الحقائق.
- 6- تنبيه أعضاء المجلس التشريعي إلى أهمية التحقيق البرلماني وضرورة استخدامه استخداماً فعالاً في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.
- 7- إيضاح وتحليل كيفية استخدام التحقيق البرلماني كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.
- 8- بيان مدى تعاون السلطة التنفيذية مع لجان تقصي الحقائق البرلمانية وضرورة تسخير كل الوسائل لهذه اللجان لإنجاحها في مهامها.
- 9- توضيح دور لجان تقصي الحقائق في تحريك المسؤولية الوزارية.

أهمية البحث:

تبرز أهمية دراسة موضوع لجان تقصي الحقائق البرلمانية في كونها وسيلة رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، وتبرز أهميتها أيضاً في تمكينها للبرلمان بجمع المعلومات والتحقق من البيانات بنفسه غير معتمداً على ما تقدمه السلطة التنفيذية، مما يساعد على كشف الحقيقة، مما يحقق ذلك المصلحة العامة والالتزام بالقانون.

أسئلة البحث:

- 1- ما المقصود بلجان تقصي الحقائق البرلمانية وما أهدافها؟ وما يميزها عن صور الرقابة الأخرى؟ وما يميزها عن صور التحقيقات الأخرى؟
- 2- كيف يتم تشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية؟ وما اختصاصها وأنواعها وعضويتها ومدتها ونتائجها؟
- 3- ما الضوابط التشريعية التي تحكم عمل لجان تقصي الحقائق؟
- 4- هل حققت لجان تقصي الحقائق البرلمانية من خلال عملها نتائج فعالة في مراقبتها لأعمال السلطة التنفيذية؟

منهجية البحث:

سنعتمد في هذه البحث معالجة النقاط التي أثرت على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن وذلك من خلال العمل على تحليل النصوص الدستورية والقانونية المقارنة لكل من فلسطين و جمهورية مصر العربية المتعلقة بلجان تقصي الحقائق البرلمانية ، لنوضح ماهيتها وكيفية عملها وسلطانها ومدى فاعليتها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وصولاً بنا إلى الآراء الفقهية التي نستشير بها في إثراء بحثنا للوصول إلى الصياغة الأكثر تطوراً في الأنظمة البرلمانية الحديثة في إطار البحث.

الفصل الأول:

ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية ومكانتها

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية

المطلب الثاني: مكانة الرقابة البرلمانية بين الأنظمة السياسية المعاصرة

المبحث الثاني: حدود الرقابة البرلمانية ووسائلها

المطلب الأول: حدود الرقابة البرلمانية

المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية

الفصل الثاني:

لجان تقصي الحقائق البرلمانية وآليات تشكيلها

المبحث الأول: ماهية لجان تقصي الحقائق البرلمانية " التحقيق البرلماني "

المطلب الأول: مفهوم لجان تقصي الحقائق البرلمانية وأساسها القانوني

المطلب الثاني: مكانة لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الأنظمة السياسية المعاصرة.

المطلب الثالث: تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيقات والوسائل الرقابية الأخرى.

المبحث الثاني: تشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية وأنواعها

المطلب الأول: كيفية تشكيل لجان تقصي الحقائق

المطلب الثاني: أنواع لجان تقصي الحقائق البرلمانية

المطلب الثالث: دور السلطة التنفيذية في لجان تقصي الحقائق البرلمانية

الفصل الثالث:

حدود اختصاص وصلاحيات لجان تقصي الحقائق البرلمانية وآليات عملها.

المبحث الأول: اختصاصات لجان تقصي الحقائق البرلمانية

المطلب الأول: نطاق اختصاص لجان تقصي الحقائق البرلمانية

المطلب الثاني: الأعمال الخارجة عن نطاق اختصاص لجان تقصي الحقائق البرلمانية

المطلب الثالث: صلاحيات لجان تقصي الحقائق البرلمانية

المبحث الثاني: آلية عمل لجان تقصي الحقائق البرلمانية

المطلب الأول: تقارير لجان تقصي الحقائق ومحتواها ومدة تقديمها ومناقشتها

المطلب الثاني: نتائج عمل لجان تقصي الحقائق البرلمانية

المطلب الثالث: الواقع الحالي للتحقيق البرلماني وتقويم عمل لجان تقصي الحقائق

البرلمانية في التجربة الفلسطينية

الفصل الأول:

ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

الفصل الأول:

ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

من المعلوم أن من أهم المبادئ التي تستند إليها فكرة الدولة الديمقراطية الحديثة الخاضعة لحكم القانون هو مبدأ الفصل بين السلطات، فهو ركيزة أساسية لتشييد بنية النظام السياسي الديمقراطي كما أن تطبيقه أصبح أحد أهم الضمانات لاحترام حقوق الإنسان وحياته⁽¹⁾.

ولقد نصت عليه صراحة جميع الدول الديمقراطية، وليس المقصود بفصل السلطات أن تستقل كل هيئة عن الأخرى تمام الاستقلال، بحيث تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى، إذ إن المقصود بهذا المبدأ هو عدم تركيز وظائف الدولة وتجميعها في يد هيئة واحدة بل توزيعها على هيئات منفصلة ومتساوية بحيث لا يمنع هذا التوزيع والانفصال من تعاون ورقابة كل هيئة مع الأخرى⁽²⁾، والأصل هو وجود أو قيام تعاون متبادل بين السلطات رعاية للمصالح العام⁽³⁾.

ويعتبر أرسطو أول من نادى بمبدأ الفصل بين السلطات، رغم أن هذا المبدأ قد نسب إلى مونتسكيو حتى أصبح مقروناً باسمه، وسبب ذلك أن مونتسكيو إنما يرجع إليه الفضل في صياغة هذا المبدأ صياغةً جديدةً وعرضه في كتابه الشهير (روح القوانين) بشكل واضح دقيق لم يسبقه فيه أحد⁽⁴⁾.

ولقد أثبتت التجارب وعبر القرون أن الاستبداد من طبيعة النفس البشرية وأنه قرين الاستئثار بالسلطة، لذلك لم يتوقف مونتسكيو عند حد فصل السلطات العامة في الدولة وإنما استلزم قيام كل سلطة بمراقبة السلطات الأخرى لوقفها عند الحدود المقررة لها إذا اقتضى الأمر، حتى لا تتجاوزها إلى الاعتداء علي اختصاصات سلطة أخرى⁽⁵⁾.

(1) بشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية (ص 117).

(2) خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (ص 277).

(3) بدوي، النظم السياسية (ص 306).

(4) خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (ص 277).

(5) عبدالله، النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي (ص 263).

وتتعدد أشكال الرقابة على أعمال السلطات، فالرقابة قد تكون إدارية تمارسها الإدارة بنفسها على أعمالها وموظفيها وتسمى الرقابة الذاتية، وقد تكون رقابة مالية، تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع غايات التنظيم الإداري، أو قد تكون رقابة قضائية تباشرها المحاكم المختلفة باختلاف مسمياتها واختلاف الهياكل القضائية داخل كل دولة، وقد تكون رقابة سياسية تمارس عن طريق أعضاء المجالس النيابية الممثلة لطوائف الشعب⁽¹⁾.

وما يعنينا في هذا الفصل هو رقابة المجالس النيابية والتي تسمى الرقابة البرلمانية، حيث سنتناول فيه مفهوم الرقابة البرلمانية، ومكانتها بين الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة وأهميتها ووسائلها وذلك في المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية ومكانتها

المبحث الثاني: حدود الرقابة البرلمانية ووسائلها

(1) المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني " دراسة مقارنة (ص 8).

المبحث الأول:

مفهوم الرقابة البرلمانية ومكانتها

سأتناول في هذا المبحث بيان المفهوم اللغوي والاصطلاحي للرقابة البرلمانية في مطلب أول، وبيان مكانتها في الأنظمة السياسية المعاصرة في مطلب ثانٍ وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية:

تعددت تعريفات الفقه الدستوري لمفهوم الرقابة البرلمانية لذلك سأبين في هذا المطلب المفهوم اللغوي والاصطلاحي للرقابة البرلمانية وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: المفهوم اللغوي للرقابة البرلمانية:

من الواضح أن مصطلح " الرقابة البرلمانية " مصطلح مركب متكون من كلمتين: الأولى هي " الرقابة " والثانية هي " البرلمان " لذلك سنبيين معنى كل كلمة على حده.

أولاً: معنى الرقابة:

مصدر " رَقَبَ " وحق الرقابة: حق القيام بالمراقبة والإشراف على عمل⁽¹⁾، والرقابة بمعنى المراقبة، والرقابة أيضاً عمل من يراقب الكتب والصحف قبل نشرها والمراقب من يقوم بالمراقبة، والرقيب من أسماء الله الحسنى وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء⁽²⁾.

ثانياً: معنى البرلمان:

الجمع برلمانات " السياسة " هيئة تشريعية عليا في الحكم الديمقراطي، تتكون من عدد من النواب الممثلين عن الشعب، ويُعرف كذلك باسم مجلس النواب ومجلس الأمة ومجلس الشعب والمجلس الوطني " عضو في البرلمان - الافتتاح الرسمي للبرلمان "⁽³⁾.

وبرلماني: عضو في البرلمان، والبرلمان سلطة تمثل الأمة⁽⁴⁾، والبرلمان الهيئة الخاصة من مجموعة الأشخاص المنتخبين رسمياً مهمتهم وضع القوانين أو تعديلها لدولة أو ولاية⁽⁵⁾.

(1) عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة (ص 923).

(2) مصطفى، والزيات، وعبد القادر، والنجار، المعجم الوسيط (ج1/ 363 - 364).

(3) عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة (ج 1/ 195).

(4) المرجع السابق، ج1/384.

(5) المرجع نفسه، ج3/1093.

الفرع الثاني: المفهوم الاصطلاحي للرقابة البرلمانية:

ورد في الفقه الدستوري العديد من التعريفات للرقابة البرلمانية، حيث عرفها بعضهم بأنها " مراقبة العمل السياسي والإداري للسلطة التنفيذية " (1).

وعرفها بعضهم بأنها " تأثير متبادل بين الحكومة والبرلمان ليتمكن البرلمان من التأثير في الحكومة بتبادل الرأي وإبداء الرغبات " (2).

كما وعرفت بأنها " دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً قيمية عن هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سُحبت منها الثقة، أو هي تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته " (3).

وعرفت الرقابة البرلمانية بأنها " تلك الرقابة التي يمارسها الجهاز التشريعي المنتخب " البرلمان " على الجهاز التنفيذي، من خلال الاطلاع على أعمال السلطة التنفيذية وسياساتها العامة، والتأكد من مدى التزامها بها، ودراسة نتائج وانعكاسات تلك السياسات على المواطنين " (4).

وعرفت أيضاً بأنها " عملية الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة لها هذا الحق وفقاً للقانون؛ للتعرف على كيفية سير العمل داخل المؤسسة محل الرقابة؛ للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها، ومن أن التصرفات تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً " (5).

والرقابة البرلمانية تعني المتابعة والفحص والتحري في التصرفات التي هي من صميم عمل السلطة التنفيذية، والتعرف على الأداء الحكومي وكيفية أداء الأعمال المختلفة، ومدى ملاءمة هذه الأعمال للأهداف التشريعية والتنفيذية وبالتالي مراجعة هذا الأداء ورده إلى جادة

(1) دوهاميل، وميني، المعجم الدستوري (ص 688).

(2) شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة 2003 - 2009 م (ص 2349).

(3) عمران، التحقيق البرلماني (ص 11).

(4) السعدي، الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية (ص 6).

(5) صافي، تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2008 م (ص 55).

الصواب والتزامها بنطاق الدستور ودائرة المصلحة العامة، وإرشادها لتجنب مواقع الزلل إذا انحرف، وتقرير المسؤولية لمخالفاتها للقواعد العامة للدولة⁽¹⁾.

ويتفق الباحث مع التعريف الأخير للرقابة البرلمانية حيث إنه يشمل جميع عناصر الرقابة البرلمانية وهي المتابعة والفحص والتحري والكشف عن المخالفات والبحث عن أسباب الخلل والقصور واقتراح وسائل علاجية لها، وتقديم المسؤول عن المخالفات للمساءلة.

المطلب الثاني: مكانة الرقابة البرلمانية في الأنظمة السياسية المعاصرة

تختلف صور الأنظمة السياسية المعاصرة في الدساتير المقارنة تبعاً لطبيعة العلاقة بين السلطات الثلاث في الدولة، وبخاصة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفي ضوء ذلك سيتم دراسة مكانة الرقابة البرلمانية في مختلف الأنظمة السياسية المعاصرة، وسيتم تقسيم هذا المطلب إلى عدة فروع وهي كالتالي:

الفرع الأول: مكانة الرقابة البرلمانية في النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على أساس الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة، التشريعية، التنفيذية، القضائية⁽²⁾، بحيث تكون كل منها مستقلةً استقلالاً كاملاً عن بقية السلطات في ممارستها لوظيفتها المحددة لها في الدستور⁽³⁾، دون أن يقوم بينهما تعاون أو رقابة متبادلة⁽⁴⁾.

وتعد الولايات المتحدة الأمريكية هي المثال البارز لهذا النظام⁽⁵⁾، ويتميز النظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية بحيث تتكون من عنصر واحد تتحصر فيه اختصاصاتها هو رئيس الدولة⁽⁶⁾، وليس هناك رئيس وزراء أو مجلس وزراء، وإنما تتحصر السلطة التنفيذية في شخص الرئيس، ووزرائه ليسوا إلا مجرد مساعدين له ومنفذين لإدارته⁽⁷⁾.

(1) المدهون، حق السؤال (ص 11).

(2) بسيوني، النظم السياسية (ص 274).

(3) المرجع السابق، ص 260.

(4) عمران، التحقيق البرلماني (ص 40).

(5) الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 262).

(6) المرجع السابق، ص 263.

(7) المرجع نفسه، ص 264.

وعلى الرغم من أن هذا النظام يقوم على أساس الفصل التام بين السلطات، إلا أن الممارسة العملية خلقت نوعاً من التعاون والتوازن بين السلطات الثلاث، مما دعا بعضهم إلى إطلاق اسم الفصل الجامد والبعض الآخر أطلق اسم الفصل شبه المطلق على مبدأ الفصل التام بين السلطات⁽¹⁾.

ويظهر التعاون والتوازن والتأثير المتبادل بين السلطات وخاصة سلطتي التشريع والتنفيذ في هذا النظام في اشتراك مجلس الشيوخ في بعض أعمال السلطة التنفيذية كضرورة موافقة الكونغرس على تعيين كبار الموظفين وتعيين السفراء ومدراء الدوائر الهامة وقضاة المحكمة العليا وضرورة موافقة الكونغرس على بعض المعاهدات التي يبرمها الرئيس؛ وضرورة موافقة الكونغرس على الموازنة العامة التي تعدها السلطة التنفيذية، وأيضاً أعطى الدستور الأمريكي لمجلس الشيوخ حق اتهام رجال السلطة التنفيذية الاتحادية " الرئيس ونائب الرئيس وجميع المواطنين المدنيين الاتحاديين بما فيهم الوزراء " وتجري المحاكمة أمام مجلس الشيوخ، وكل هذه الحالات لها أساس دستوري، وهناك حالات أوجدها التطبيق العملي كدور الأحزاب السياسية النشط في الولايات المتحدة الأمريكية ذات النظام الحزبي الثنائي، يقيم جسراً من التواصل الدائم بين رئيس الجمهورية وأعضاء كل من مجلسي الشيوخ والنواب، خاصة إذا كان الرئيس والأغلبية في كل من المجلسين ينتمون إلى نفس الحزب.

وأيضاً يحق للكونغرس تشكيل لجان برلمانية دائمة والتي تقوم فعلاً بمعظم العمل التشريعي، والسلطة التنفيذية على اتصال دائم بهذه اللجان رغبة منها في الحصول على ما تريده من تشريعات، وفي مقابل ذلك فإنها تقبل بالخضوع لنوع من الرقابة البرلمانية على أعمالها عن طريق هذه اللجان⁽²⁾.

وبناءً على ما سبق يمكن القول إنه وبالرغم من أن النظام الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل التام بين السلطات، إلا أنه يوجد تعاون وتأثير ورقابة بين السلطات من خلال عدة وسائل بعضها نص عليها الدستور والبعض الآخر أوجدتها الحياة العملية، حتى أن بعض فقهاء القانون الدستوري اعتبر إطلاق عبارة الفصل التام بين السلطات هو مذهب غير دقيق، وأطلقوا عليه الفصل الشديد بين السلطات⁽³⁾.

(1) بشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 132).

(2) الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 267 وما بعدها)؛ والخطيب، الوسيط في نظم السياسية والقانون الدستوري (ص 271 وما بعدها).

(3) الخطيب، الوسيط في نظم السياسية والقانون الدستوري (ص 272).

الفرع الثاني: مكانة الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على ركنين أساسيين وهما: ثنائية السلطة التنفيذية⁽¹⁾، وتوزيع الاختصاصات بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية على أساس الفصل المرن أو غير الجامد بين السلطات⁽²⁾، وتعتبر بريطانيا مهد النظام البرلماني وموطن نشأته⁽³⁾، ويتميز النظام البرلماني أن السلطة التنفيذية فيه ثنائية، إذ تكون في يد رئيس دولة غير مسؤول عن أعماله، ووزراء يكونون هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء، ويُسألون أمام البرلمان⁽⁴⁾، وبمعنى آخر تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من جهازين متميزين عن بعضهما البعض، وهما رئيس الدولة والوزارة⁽⁵⁾.

كما ويتميز النظام البرلماني أن العلاقة بين سلطاته تقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات⁽⁶⁾، فهو فصل مشرب بروح التعاون والتضافر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجعل كلاً منهما تشد عضد الأخرى، مع قيام نوع من الرقابة المتبادلة بينهما يمنع إحداهما من أن تقرط على الأخرى⁽⁷⁾، ومن مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية أنه يحق للسلطة التنفيذية اقتراح القوانين اللازمة وتقديمها للسلطة التشريعية لإقرارها، ويحق لها أيضاً دعوة البرلمان إلى الانعقاد بالإضافة إلى الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب الوزارة ولعل أخطر مظاهر تعاون ورقابة السلطة التنفيذية هو حقها في حل البرلمان⁽⁸⁾.

ومن مظاهر التعاون والرقابة الخاصة بالسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية أحقية البرلمان في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يُوقع عليها من قبل رئيس الدولة وأحقيته أيضاً في توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء، وتكوين لجان التحقيق والرقابة على

(1) الباز، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية (ص 342).

(2) الوحيدي، الفكر السياسي وتطور الأشكال المختلفة لأنظمة الحكم المعاصر (ص 312).

(3) الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 248).

(4) الوحيدي، الفكر السياسي وتطور الأشكال المختلفة لأنظمة الحكم المعاصر (ص 309).

(5) الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 375).

(6) بشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 140).

(7) الباز، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية (ص 348).

(8) المرجع السابق، ص 348 وما بعدها؛ وبشناق، محاضرات في النظم السياسية (ص 141)؛ والوحيدي الفكر

السياسي وتطور الأشكال المختلفة لأنظمة الحكم المعاصر (ص 312 وما بعدها)؛ وبسيوني، النظم السياسية

دراسة لنظرية الدولة والحكومة (ص 277)؛ والخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 382).

أعمال السلطة التنفيذية، وكذلك أحقية البرلمان في طرح الثقة عن الوزارة بحيث يجب على الوزارة التي طُرحت عنها الثقة أن تستقيل من الحكم⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس تجد الرقابة البرلمانية، وفق هذا التصور، مستقرها وأساسها في النظام البرلماني ويفترض أن تكون في النظام البرلماني هي أهم السلطات وأعظمها لكونها الممثلة عن الشعب والمعبرة عن نبض أعماقه؛ ولذلك فإن رقابتها على السلطة التنفيذية تعتبر من أهم الاختصاصات التي تمارسها⁽²⁾.

الفرع الثالث: مكانة الرقابة البرلمانية في النظام المجلسي " حكومة الجمعية "

لقد عرفت فرنسا وكذلك الأرجواي تطبيقات مؤقتة لهذا النظام، إلا أن سويسرا أول بلد عرفته بصورة دائمة⁽³⁾، ويقوم نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي على أساس أن البرلمان يجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن البرلمان وإن كان يملك هاتين السلطتين إلا أنه يحتفظ لنفسه بمهمة سن القوانين، تاركاً وظيفة التنفيذ إلى لجنة خاصة تباشرها باسمه وتحت رعايته وإشرافه⁽⁴⁾.

وتقوم فكرة نظام حكومة الجمعية على اندماج السلطتين لصالح السلطة التشريعية على منطوق وجوب احتلال السلطة المنتخبة مكان الصدارة في الدولة، وممارستها للكلمة العليا في إدارة شؤون البلاد، ولعل أهم خصائص النظام المجلسي هي تركيز السلطة في يد البرلمان وتبعية السلطة التنفيذية للبرلمان⁽⁵⁾.

وبناءً على ما سبق يمكن القول إن الرقابة البرلمانية تجد مكانها في النظام المجلسي وبقوة؛ حيث إن السلطة تتركز في يد البرلمان من خلال حقه في التشريع والتنفيذ.

(1) بشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 143)؛ والوحيد، الفكر السياسي وتطور الأشكال

المختلفة لأنظمة الحكم المعاصر (ص 313)؛ والخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 383).

(2) المدهون، حق السؤال (ص 5 وما بعدها).

(3) العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة (ص 35).

(4) الباز، النظم السياسية (ص 360).

(5) الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 386).

الفرع الرابع: مكانة الرقابة البرلمانية في النظام شبه الرئاسي " المختلط "

النظام شبه الرئاسي هو نظام خليط بين كل من النظاميين البرلماني والرئاسي، حيث يأخذ جزءاً من خصائص كل نظام، وهو نظام يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية، رئيس الدولة ورئيس الوزراء، إلا أنه يختلف عن النظام البرلماني في أن رئيس الدولة ينتخب من قبل الشعب مباشرة، كما لا يتحمل أية مسؤولية سياسية عن أعماله، ويختلف عن النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله عن طريق سحب الثقة منه، وكذلك فإن أحد أهم خصائص هذا النظام أن لا يسمح بالجمع بين عضوية البرلمان والوزارة⁽¹⁾.

ويعد النظام السياسي الفرنسي هو رائد النظم السياسية المختلطة، وقد تبنى هذا النظام في ظل دستور 1958 أو ما يسمى بالجمهورية الخامسة، وقد كان الهدف من وراء هذا الخط بين النظاميين هو تقوية مركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، ولكن بطريقة لا تصل إلى حد تركيز الوظيفتين التنفيذية والتشريعية بيده، وإنما بإعطائه صلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة⁽²⁾.

ويتمسك النظام شبه الرئاسي بميزتين أساسيتين وهما رئيس منتخب لمدة محددة من خلال انتخابات شعبية، ورئيس وزراء ومجلس وزراء مسؤولين أمام البرلمان⁽³⁾.

وهناك تداخل في العمل بين السلطات في هذا النظام، ولكن ما يهمننا في هذا الجانب هو تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية، حيث تخضع السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية وتتم هذه الرقابة من خلال توجيه الأسئلة واقتراح التأييد أو اللوم وتشكيل لجان التحقيق بموضوع أو حدث معين، وسحب الثقة من وزير معين أو من الحكومة كاملة⁽⁴⁾.

وعلى هذا الأساس نجد أن الرقابة البرلمانية لها مكانتها في النظام شبه الرئاسي أو ما يطلق عليه بالنظام المختلط.

(1) بشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 148).

(2) بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، (ج2/195 وما بعدها)؛ والجزيرة نت، النظام الرئاسي وشبه الرئاسي (موقع إلكتروني).

(3) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المحاور العلمية للبناء الدستوري "دراسة مقارنة" (ص 40).

(4) الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر (ص 124)؛ وبوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة (ص 278 وما بعدها)؛ وبشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 148 وما بعدها).

المبحث الثاني:

حدود الرقابة البرلمانية ووسائلها

خلال هذا المبحث سيتم تناول حدود ونطاق الرقابة البرلمانية، ووسائلها وذلك في مطلبين: وسأتناول في المطلب الأول حدود الرقابة البرلمانية وفي المطلب الثاني وسائل الرقابة البرلمانية.

المطلب الأول: حدود الرقابة البرلمانية

يرى جمهور الفقهاء مد نطاق الرقابة البرلمانية إلى مجالات أعمال السلطة التنفيذية كافة، في حين يقصر البعض هذه الرقابة على تصرفات ثلاثة هي: رقابة السياسة العامة للحكومة، رقابة السياسة المالية، رقابة السياسة الخارجية، وبذلك تخرج الأعمال الإدارية والتنفيذية للحكومة ونفوذها على رؤوسها من مجال الرقابة البرلمانية⁽¹⁾.

وفي الحقيقة أن ما ذهب إليه جمهور الفقهاء هو الأقرب للصواب؛ لأن الرقابة ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية، وإنما تمتد أيضاً إلى مراقبة أعضائها ومن هنا لا يمثل اتصال تصرفاتهم بحياتهم الخاصة حائلاً دون امتدادها إليها، طالما كان لها تأثيرها على المصلحة العامة، فإذا أتى وزير معين ببعض التصرفات المشبوهة في حياته الخاصة.. يكون لها في ذات الوقت تأثيرها السياسي، ففي هذه الحالة إذا لم تقم الحكومة بإبعاد هذا الوزير فإنه يمكن للبرلمان أن يسقطه⁽²⁾.

ويتضح من ذلك أن الوزير مسؤول عن ما يصدره من أعمال في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية، وأعمال الخاضعين له ومسؤول أيضاً عن حياته الشخصية إذا كان لها تأثير على المصلحة العامة.

بل إن نطاق الرقابة البرلمانية يمتد ليشمل الأعمال التمهيديّة والتحضيرية للسلطة التنفيذية، بل حتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه، أو حتى مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاء الحكومة، وإن لم تتخذ شكلاً نهائياً⁽³⁾.

(1) المدهون، حق السؤال (ص15).

(2) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي (ص 20).

(3) حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (ص69)؛ والمدهون حق السؤال (ص 16).

ولا تقتصر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، على ما اتخذته هذه الأخيرة بصفتها الحكومية، وإنما تمتد شاملة لما تصدره بطبيعتها الإدارية⁽¹⁾، والمقصود بالأعمال الحكومية هي التي لا تخضع لمبدأ المشروعية وتعفى من الرقابة القضائية وهي التي تتعلق بالصالح الأعلى للدولة⁽²⁾، وهذا مفاده أن أعمال الحكومة أو ما يطلق عليها بأعمال السيادة⁽³⁾ تخضع للرقابة البرلمانية خضوع الأعمال الإدارية، إذ تتحقق فيها مناط هذه الرقابة وهو انعقاد

(1) المدهون، حق السؤال (ص 20).

(2) غانم، القضاء الإداري " الرقابة على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق دراسة تحليلية مقارنة (ص 170).

(3) ويقصد بأعمال السيادة هي القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء أكان بالإلغاء أو التعويض، ونشأت نظرية أعمال السيادة في فرنسا عندما حاول مجلس الدولة الفرنسي أن يحتفظ بوجوده في حقبة إعادة الملكية إلى فرنسا عندما تخلى عن الرقابة على بعض أعمال السلطة التنفيذية، وهناك عدة معايير للترقية بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية منها معيار الباعث السياسي (المعيار الشخصي) يعد أول معيار تبناه مجلس الدولة الفرنسي، ويقوم هذا المعيار على أساس أن كل عمل يصدر عن الإدارة بدافع سياسي مقصده تحقيق المصلحة العليا للبلاد هو عمل حكومي لا يخضع لرقابة القضاء، وعملية تحديد ما إذا كان العمل سياسي من عدمه يرجع للحكومة نفسها. أي أن هذا المعيار هو شخصي بالدرجة الأولى ويعتمد على ما يقرره ممثلو الحكومة أنفسهم بشأن الأعمال الصادرة عنهم، معيار طبيعة العمل (المعيار الموضوعي) ويقوم هذا المعيار على أساس البحث في موضوع العمل الإداري فإذا تعلق بتحقيق مصلحة الجماعة السياسية والسهر على احترام الدستور وسير الهيئات العامة وعلاقات الدولة مع الدول الأجنبية فإن العمل يكون من الأعمال الحكومية أو أعمال السيادة، أما إذا كان العمل يتعلق بالتطبيق اليومي للقوانين والإشراف على علاقات الأفراد بالهيئات الإدارية مركزية أو غير مركزية فإن العمل يكون إدارياً ويخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً، معيار القائمة القضائية و يقوم هذا المعيار على أن تحديد أعمال السيادة يعتمد على ما يقرره القضاء فهو يبين هذه الأعمال ويحدد نطاقها. ومعيار القائمة القضائية هو المعيار السائد الآن، وقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع هذا المعيار، وساهموا في وضع قائمة لأعمال السيادة أهمها: أ. الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان ب. القرارات الخاصة بانتخاب المجالس النيابية والمنازعات الناشئة عنها ج. قرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالعلاقة بين السلطات الدستورية، وممارسة الوظيفة التشريعية مثل قرار اللجوء إلى السلطات الاستثنائية المنصوص عليها المادة 16 من الدستور 1958 الفرنسي. د. الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية ه. الأعمال المتعلقة بالحرب، ومعيار الأعمال المختلطة الذي يعني أنها لا تصدر من السلطة التنفيذية وحدها، وإنما هذه الأعمال تكون ضمن علاقة الحكومة بسلطات أخرى سواء داخلية أو خارجية، راجع: بشناق، محاضرات في القانون الإداري (ص 186 وما بعدها)؛ وغانم، القضاء الإداري (ص 177).

الاختصاص بها للسلطة التنفيذية، وهناك من ذهب إلى أن الرقابة البرلمانية لا تشمل أعمال السيادة لأنها تمس مصالح الدول الخارجية⁽¹⁾.

وفي الحقيقة لا يمكن التسليم بالرأي الأخير لأن البرلمان يمتلك العديد من الوسائل والأدوات التي من خلالها يؤثر على أعمال السلطة التنفيذية كافة ومن هذه الوسائل توجيه الأسئلة والاستجابات والتحقيقات والرقابة من خلال الموازنة العامة وغيرها من الوسائل.

المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية.

حتى يتسنى للبرلمان القيام بمهمة الرقابة، لا بد من منحه وسائل رقابية من أجل معرفة مدى تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين والسياسات العامة، طبقاً للأهداف المرجوة من قبل المجلس⁽²⁾، وهذه الوسائل أو الأدوات تمنحها الدساتير وتتص عليها الأنظمة الداخلية للبرلمانات، وأهم هذه الأدوات: توجيه الأسئلة إلى الوزراء والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة ولجان التحقيق والرقابة المالية من خلال الموازنة العامة⁽³⁾.

وهناك جانب من الفقه يخلط بين وسائل الرقابة وآثارها، وذلك على الرغم من التباين الظاهر بينهما فالوسيلة طريق إجرائي يستهدف باتباعه تحقيق أمر معين، أما الأثر فهو ما تمخض عنه هذا الاتباع فالسؤال والاستجواب والتحقيق يختلف عن المسؤولية الوزارية فالأول سبل لاستقاء المعلومات الحكومية وآليات لتمحيص الأعمال الوزارية، أما الأخيرة فهي أثر أفرزته تلك السبل، فصارت بمثابة جزاء أفضت إليه⁽⁴⁾، ولقد نصت الدساتير العربية جميعها فيما عدا دستور تونس ودستور موريتانيا _ على هذه الأدوات وإن اختلفت في الصياغة فبعضها سلك سبيل الإيجاز وبعضها الآخر تضمن بعض التفاصيل⁽⁵⁾، وفي ضوء ذلك سأتناول هذه الوسائل والأدوات في عدة فروع وعلى النحو التالي:

(1) ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 2)؛ المدهون، حق السؤال (ص 17).

(2) الراميني، المجلس التشريعي طبيعة عمله ودوره وعلاقته بالمواطن (ص 24).

(3) كايد، تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية

(ص 45)؛ بشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 146)؛ وغانم، القضاء الإداري

(ص 233).

(4) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 26).

(5) الطماوي، السلطات الثلاث (ص 494).

الفرع الأول: حق السؤال:

إن أول مرة ظهر فيها حق السؤال كان في انجلترا في البرلمان الإنجليزي، ولقد تقرر رسمياً الاعتراف بهذه الوسيلة لأعضاء البرلمان عندما أعلن رئيس مجلس العموم بتاريخ 1783/5/21م بأنه " يمكن لأعضاء البرلمان الآن تقديم الأسئلة إلى أحد الوزراء، والذي يلتزم بالإجابة عليها، أو على الأقل أن يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة وإن مثل هذا الاستثناء من القواعد العامة المنظمة لجدول أعمال المجلس يسمح بأي وقت عن هذا الطريق الحصول على المعلومات...ومع ذلك ينبغي القول مع شديد الاحتراس والحذر أنه ينبغي ألا تشوش الأسئلة على جدول الأعمال⁽¹⁾.

ويقصد به أنه يحق لأي عضو من أعضاء المجلس النيابي طلب إيضاحات أو استفسارات بصدد مسألة معينة من الوزراء⁽²⁾، أو هو استفهام أو استيضاح في شأن من الشؤون العامة يوجهه أحد أعضاء المجلس إلى رئيس الوزراء أو أحد أعضاء الحكومة، وذلك في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم للاستعلام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة، أو للوقوف على ما تعترزم الحكومة القيام به في أمر ما⁽³⁾.

والسؤال علاقة ثنائية بين عضو البرلمان والوزير ولا يتدخل فيها أي عضو آخر من أعضاء البرلمان؛ لذا فهو حق فردي لعضو البرلمان الذي يجوز له أن يتنازل عنه أو يحيله إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير⁽⁴⁾، وقد يكون السؤال كتابة أو شفاهة⁽⁵⁾، واعتبر بعض الفقه أن السؤال دائماً يقدم إلى رئيس المجلس مكتوباً⁽⁶⁾، وهذا ما نصت عليه المادة (76) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني حيث نصت على أن "يقدم السؤال كتابة للرئيس ويبلغه إلى الوزير المختص ويدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس في أول الجلسة نصف ساعة للأسئلة إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك."

(1) الطبطباي، الأسئلة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت (ص 13).

(2) خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (ص 660).

(3) الشيمي، أدوات الرقابة البرلمانية في مصر (ص 1).

(4) الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 383)؛ والطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية

المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة (ص 475).

(5) دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان (ص 125).

(6) عمران، التحقيق البرلماني (ص 301).

ولقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على حق السؤال وذلك في المادة (56/ 3) "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات الي الحكومة أو أحد الوزراء ومن في حكمهم...".

ولقد منح الدستور المصري الحالي لسنة 2014 م البرلمان وسيلة حق السؤال للرقابة على أعمال الحكومة حيث نص في المادة " 129 " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو احد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم. وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب، ونفس المادة كانت موجود في دستور 1971م في المادة " 124 " وكذلك في دستور 2012م في المادة " 123 " .

ولقد منح الدستور الأردني أيضاً هذا الحق للبرلمان في المادة 96 منه والتي نصت على " كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة " .

الفرع الثاني: الاستجواب:

يعتبر الاستجواب صناعة فرنسية حيث بدأ تطبيقه في فرنسا بصور دستور 1791م ومنها انتقل إلى دساتير دول أخرى كثيرة⁽¹⁾، ويقصد بالاستجواب اتهام الوزارة سواء كلها أو بعضها أو أحد أفرادها، وتجريح سياستها والرغبة في محاسبتها تمهيداً لسحب الثقة منها أو عزلها⁽²⁾، أو هو محاسبة أو استيضاح يتضمن في طياته اتهاماً للوزارة أو أحد الوزراء، قد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة⁽³⁾.

ويعد الاستجواب من أخطر الوسائل الرقابية لأنه يكون مقدمة لطلب حجب الثقة بالوزير أو الحكومة، إذا لم يكن ردهما مقنعاً وخلال ممارسة الاستجواب يخضع لإجراءات

(1) نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت (ص6).

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص 302)؛ الطماوي، السلطات الثلاث (ص482).

(3) الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 383) .

قانونية دقيقة يحدث لوم وتجريح للوزير بشكل منفرد عن الإجراءات أو السياسات التي يراها البرلمان خاطئة⁽¹⁾.

ويقدم الاستجواب إلى رئيس المجلس مكتوباً⁽²⁾، ومرفقاً به مذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب وأوجه المخالفة المنسوبة إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يراه المستوجب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه⁽³⁾.

ويختلف الاستجواب عن السؤال من حيث أهميته وموضوعه ونتائجه فالاستجواب يؤدي الي مناقشات حقيقية هامة مصيرها دائماً إصدار قرارٍ من جانب المجلس قد تكون نتيجة سحب الثقة من وزير معين أو الوزارة بأكملها إذا ثبت للبرلمان أن أداء الحكومة قد شابه القصور والإهمال، ويجوز لسائر أعضاء المجلس الاشتراك فيه، أي أنه يجوز لأي من أعضاء المجلس تبني الاستجواب حتى لو تنازل عنه مقدمه⁽⁴⁾، ويتيح فرصة لمناقشة جماعية داخل المجلس⁽⁵⁾، وإن الدساتير العربية قد حرصت على النص على هذا الحق، بل وأوضحت الضمانات التي يجب أن يحاط استعماله بها حتى لا تسرف البرلمانات في الالتجاء إليه فتسيئ إلى الحكومة أو أعضاء منها بلا مبرر⁽⁶⁾.

ولقد أخذ المشرع الفلسطيني بوسيلة الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 في المادة(56) " لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: 3- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من

(1) الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 383)؛ والرامي، المجلس التشريعي طبيعة عمله ودوره وعلاقته بالمواطن (ص 26)؛ والشيمي، أدوات الرقابة البرلمانية في مصر (ص 3)؛ بشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 147).

(2) نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت (ص 10)؛ وهذا ما نصت عليه المادة(80 / 1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني حيث نصت على "يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام."

(3) الشيمي، أدوات الرقابة البرلمانية في مصر (ص 3).

(4) دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان (ص 134).

(5) العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري (ص 269).

(6) الطماوي، السلطات الثلاث (ص 501).

تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية ."

وأخذ المشرع المصري أيضاً بوسيلة الاستجواب للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية حيث نص الدستور المصري الحالي لسنة 2014 م حيث نص في المادة(130) " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم. وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة، ونفس المادة في دستور 1971م في المادة " 125 " ودستور 2012م في المادة " 125 " ."

وأخذ المشرع الأردني بهذه الوسيلة حيث نصت عليها في المادة (96) من الدستور الأردني التي نصت على " كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة، وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة.

الفرع الثالث: طرح موضوع عام للمناقشة:

يعتبر هذا الأسلوب في الفقه الدستوري من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليها الطرفين، ولعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء إلى اعتباره من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

ويستطيع من يشاء من الأعضاء المشاركة في المناقشة على خلاف السؤال الذي يخلق علاقة خاصة بين العضو مقدم السؤال والوزير الموجه إليه السؤال، ولا يجوز لغيرهما الاشتراك فيه، ولا يتضمن هذا الحق اتهاماً للحكومة فهو ليس إلا مناقشة حرة ترمى إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة يمكن إنتاجها⁽²⁾.

ويقدم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلى رئيس البرلمان كتابة، ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالبرلمان واسم

(1) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 92 وما بعدها).

(2) دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان (ص 129).

العضو الذي يختاره مقدمو؛ الطلب لتكون له أولوية الكلام في موضوع المناقشة العامة⁽¹⁾، ويتم مناقشته داخل المجلس نقاشاً مفتوحاً يشارك به من يشاء من أعضاء البرلمان إضافة للنواب الذين طرحوه وأثاروه للنقاش⁽²⁾، ويمقتضي هذه الوسيلة يكون لعدد من أعضاء البرلمان المطالبة بإثارة موضوع عام فيما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة في المجلس التشريعي مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء، فنطاق هذا الحق أوسع من نطاق حق السؤال الذي يعتبر علاقة شخصية بين السائل والمسؤول، ولكنه يشترك معه في أنه أمر استفساري⁽³⁾.

ولم أفق على نص في القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م يتضمن هذه الوسيلة، و لكن يفهم ضمناً اعتماد المجلس التشريعي الفلسطيني لهذه الوسيلة من خلال المادة (79) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، والمتعلقة بالأسئلة البرلمانية والتي نصت على أنه " لا تنطبق الإجراءات الخاصة بالأسئلة على ما يوجه فيها للوزراء أثناء مناقشة موضوع مطروح بل يحق للأعضاء أن يوجهوها في الجلسة شفاهية "⁽⁴⁾ واستخدم أعضاء المجلس التشريعي جلسات المناقشة لأعضاء مجلس الوزراء أو أحد كبار الموظفين في السلطة، وجلسات المناقشة هي عبارة عن إجراء يستهدف طرح موضوع هام للمناقشة ولتبادل الرأي بين المجلس والحكومة، فالمناقشة تستهدف إجراء الرقابة الموضوعية، والوصول إلى الحل المخف والمتمثل بتكوين اقتراح مشترك بين المجلس والحكومة، فالمناقشة لا تهدف إلى إقالة الحكومة أو الوزير مثلما يهدف الاستجواب، إنما يهدف إلى استمرار الحكومة أو الوزير في الحكم، وفي الوقت نفسه اصلاح الوضع محل المناقشة أو تطويره نحو الأفضل، واستخدم المجلس التشريعي هذا الاجراء في كثير من المناسبات⁽⁵⁾.

وأخذ المشرع المصري أيضاً بهذه الوسيلة فلقد منح الدستور المصري الحالي لسنة " 2014م " للبرلمان حق طرح موضوع عام للمناقشة حيث نص في المادة (132) " يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه، ونفس المادة كانت موجودة في دستور 1971 في المادة " 129 " .

(1) علي، النظام لسياسي والحكومات الديمقراطية دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية (ص 176).

(2) بشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 146).

(3) الطماوي، السلطات الثلاث (ص 497).

(4) عطا الله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (ص 87).

(5) المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات، مدى فعالية آليات الرقابة البرلمانية على أداء السلطة

التنفيذية الفلسطينية (ص 6).

الفرع الرابع: الرقابة من خلال المصادقة على الموازنة العامة: " الرقابة المالية "

تعرف الموازنة العامة بأنها "خطة مالية تقديرية تتوقعها الحكومة تشمل على نفقات وإيرادات الدولة خلال فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة ويجب إقرارها وإجازتها من البرلمان وهي وثيقة تتضمن برنامج مفصل لعمل الحكومة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والمالي والسياسي وغيرها من المجالات المنبثقة عن السياسة العامة للدولة، والمصادق عليها من البرلمان"⁽¹⁾.

وتعتبر الموازنة وسيلة برلمانية لانتقاد أداء الحكومة وللرقابة السياسية عليها، ويتم انتقاد الحكومة ممثلة بأعضاء مجلس الوزراء مباشرة أثناء مناقشة مشروع الموازنة المقدم منهم وللبرلمان إجراء التعديلات المناسبة للمشروع بما في ذلك إلغاء بعض بنود المشروع المقدم وهي بذلك تعتبر صورة من صور الرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان على أعمال الحكومة، بالإضافة لكونها وسيلة انتقاد للحكومة بيد البرلمان⁽²⁾.

ولقد منح القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م المجلس التشريعي الرقابة على أعمال الحكومة من خلال الموازنة العامة حيث نص في المادة (61) " 1 - على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

ومنح الدستور المصري الحالي لسنة 2014م مجلس الشعب الرقابة على أعمال الحكومة من خلال الموازنة العامة حيث نص في المادة (124) تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً. ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة. ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات

(1) غانم، القضاء الإداري (ص 238).

(2) المرجع السابق، ص 238.

والهيئات العامة وحساباتها. وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون.

وتبقي وسيلة من أهم وسائل الرقابة البرلمانية وهي لجان تقصي الحقائق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والتي هي موضوع بحثنا وسنتناولها بالتفصيل في باقي الفصول.

الفصل الثاني

لجان تقصي الحقائق وآليات تشكيلها

الفصل الثاني

لجان تقصي الحقائق وآليات تشكيلها

يجمع الفقه على أنه من وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة لجان التحقيق البرلماني التي تشكلها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وتبرز أهمية لجان تقصي الحقائق في حال عدم اقتناع البرلمان بالردود والإجابات المقدمة من قبل الحكومة أو أحد أعضائها على الأسئلة والاستجوابات وطلبات المناقشة العامة المقدمة من أعضاء السلطة التشريعية⁽¹⁾.

وإن حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق حق قديم فهو يعود في إنجلترا إلى عهد الملك " ادوارد الثاني " وعرفت فرنسا لجان التحقيق البرلمانية عام 1828م عندما شكلت لجنة التحقيق في بعض المخالفات الاقتصادية⁽²⁾.

والتحقيق البرلماني دون غيره من وسائل الرقابة البرلمانية ليس بحاجة إلى نص يقره في الدستور إذ إنه يستمد وجوده من الوظيفة التشريعية و الرقابية للبرلمان⁽³⁾، إلا أنه بحاجة إلى نصوص تنظمه.

وعلى الرغم من ذلك فإن غالبية الدساتير تحرص على تقرير هذا الحق للسلطة التشريعية⁽⁴⁾؛ لذلك فقد كان طبيعياً أن تخول البرلمانات _ متي شاءت _ حق التحقيق بنفسها، حيث إن معظم الدساتير نصت صراحة على حق البرلمان في إجراء التحقيقات اللازمة⁽⁵⁾.

وعلى هدي ما تقدم نقسم هذا الفصل إلى مبحثين وذلك على النحو التالي:

(1) المساعد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني (ص 234).

(2) على، التحقيق البرلماني، دراسة عن التحقيق البرلماني في مجلس النواب العراقية (ص 221).

(3) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة (ص 108).

(4) على، التحقيق البرلماني (ص220).

(5) عمران، التحقيق البرلماني (ص 50 وما بعدها).

المبحث الأول:

ماهية لجان تقصي الحقائق البرلمانية "التحقيق البرلماني"

خلال هذا المبحث سيتم تناول ماهية لجان تقصي الحقائق ومكانتها في الأنظمة السياسية المعاصرة، وسنميزها عن غيرها من صور التحقيقات والوسائل الأخرى وذلك في المطالب الآتية :

المطلب الأول: مفهوم لجان تقصي الحقائق البرلمانية وأساسها القانوني

إن الوقوف على مفهوم للتحقيق البرلماني يتطلب بيان معناه اللغوي أولاً ثم الاصطلاحي ثانياً وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول : مفهوم لجان تقصي الحقائق البرلمانية " التحقيق البرلماني "

أولاً: التحقيق البرلماني في اللغة: من الواضح أن مصطلح " التحقيق البرلماني " مصطلح مركب يتكون من كلمتين الأولى: التحقيق والثانية البرلماني؛ لذلك سنبين معنى كل كلمة على حده للوقوف على المفهوم اللغوي للتحقيق البرلماني:

التحقيق: والتحقيق جمع تحقيقات " لغير المصدر، تحقيق [مفرد]: ج تحقيقات (لغير المصدر): مصدر حَقَّقَ/ حَقَّقَ في تحقيق الشَّخصية: التَّنَبُّت من هُويَّة شخص ما- تحقيق الهمزة: إعطاؤها حَقَّها الصوتي عند النطق بها- تحقيق صحفي: تقرير يعدّه أحد الصَّحفيين عن أحداث شهدها أو قضية تهَمَّ المجتمع- تحقيق قضائي: سماع شهادة الشَّهود بحضور المتخاصمين- حرف تحقيق: أداة تأكيد- مديريَّة التَّحقيقات/ إدارة التَّحقيقات: الجهة المسئولة عن شؤون التَّحقيق. مصدر حَقَّق، حَقَّق في " وتحقيق الشخصية: التَّنَبُّت من هوية شخص ما، والتحقيق: تحرُّر، استقصاء (1) .

يتضح مما سبق أن التحقيق في اللغة يعني التحري والاستقصاء والتثبت.

البرلماني: برلماني اسم منسوب إلى برلمان، خبير بالأمور البرلمانية " برلماني محنك "، عضو في البرلمان(2).

(1) عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة (ج1/532).

(2) المرجع السابق، ج1/195.

يتضح مما سبق أن المعني اللغوي للتحقيق البرلماني هو التحرر والاستقصاء والتثبت من قبل أعضاء البرلمان.

ثانياً: التحقيق البرلماني اصطلاحاً:

ورد في الفقه الدستوري العديد من التعريفات للتحقيق البرلماني حيث عرفه بعضهم أنه " أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق"⁽¹⁾، وفي الحقيقة يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يوضح أن التحقيق البرلماني هو أحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، كذلك لم يوضح الاختلاف بين التحقيق البرلماني ووسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، ولم يوضح أيضاً نطاق هذا الحق، كذلك لم يحدد ما إذا كان القائم بالتحقيق كامل هيئة البرلمان أم بعض أعضائه فقط.

ولقد اتجه بعض الفقه إلى تعريف التحقيق البرلماني على أنه " عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي؛ للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة كتحريك المسؤولية السياسية أو اصلاح الضرر أو تلافي أخطاء معينة، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير"⁽²⁾، وجهت لهذا التعريف عدة انتقادات أيضاً منها أنه عرف التحقيق عملية من عمليات تقصي الحقائق مع أنه لا اختلاف بينهما، و أيضاً يؤخذ على هذا التعريف أنه ركز على المخالفات السياسية، وأهمل المخالفات المالية والإدارية والاقتصادية⁽³⁾.

كما وعرف التحقيق البرلماني بأنه " وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه، ولا فردية الطلب كالاستجواب، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، والجهاز الحكومي الذي يتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق، يستقي من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل نطاق الاختصاص الحكومي"⁽⁴⁾.

(1) طماوي، السلطات الثلاث (ص 479).

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص 27).

(3) المرجع السابق، ص 27.

(4) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 108).

وعرف التحقيق البرلماني أيضاً بأنه " لجوء السلطة التشريعية للاستقصاء والبحث مباشرة دون اقتناع بالحقائق والبيانات المقدمة من طرف أعضاء وأجهزة الحكومة لدخول ريب أو شك كما قد يكون وسيلة للكشف عن فساد بعض الإدارات أو الشخصيات "⁽¹⁾، وفي الحقيقة لم يوضح هذا التعريف أن التحقيق البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، كما أنه قصر لجوء السلطة التشريعية إلى التحقيق في حال عدم اقتناعها بالحقائق والبيانات المقدمة من الحكومة، مع العلم أنه من الممكن أن تشكل لجنة تقصي حقائق من أجل معرفة أو استيضاح أمر تجهله السلطة التشريعية أو بناءً على شكوى مقدمة من المواطنين لعلاج مشكلة معينة، كما أنه لم يبين أن نتائج هذا التحقيق يكون على صورة تقرير يعرض للبرلمان.

ويرى البعض أن التحقيق البرلماني هو " إجراء يستقى فيه المجلس المعلومات مباشرة بنفسه - لا على لسان الوزراء وحسب تصورهم للحقائق - فيتصل بالأفراد والموظفين ويطلع على الأوراق والملفات ويباشر غير ذلك من مقتضيات مهمة التحقيق "⁽²⁾، ووجهه بعض الفقهاء عدة انتقادات لهذا التعريف منها أنه لم يوضح أن التحقيق البرلماني وسيلة للرقابة البرلمانية فضلاً عن أنه لم يشر إلى موضوع هذه الرقابة، ولم يوضح ما إذا كان المجلس بكامل أعضائه هو الذي يمارس هذا التحقيق أم بعض هؤلاء الأعضاء فحسب⁽³⁾.

ويرى البعض أيضاً أن المقصود بالتحقيق البرلماني هو رغبة السلطة التشريعية في الاطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية، تتيح لها ممارسة صلاحيتها مثل تكليف لجنة من أعضائها بجمع المعلومات وتقديم تقرير تتخذ هذه السلطة على ضوءه القرار المناسب⁽⁴⁾.

ولعل أفضل التعريفات التي وضعت للتحقيق البرلماني هو ما يقول أنه " وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر - بنفسها - ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار "⁽⁵⁾.

(1) أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري " دراسة مقارنة " (ص 143).

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص 25).

(3) المرجع السابق، ص 25.

(4) طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن (ص 377).

(5) عمران، التحقيق البرلماني (ص 28).

ومن خلال استعراض ما سبق من تعريفات للتحقيق البرلماني يمكن لي تعريف التحقيق البرلماني على أنه " وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، تقوم به لجنة من البرلمان للاستيضاح وكشف الحقائق السياسية والمالية والإدارية والاقتصادية التي تدخل في نطاق الاختصاص الرقابي له، وتُمنح اللجنة في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتعرض أعمالها على البرلمان في صورة تقرير "

ويلاحظ على التعريف الذي خلصت إليه للتحقيق البرلماني أنه اشتمل على توضيح وإظهار النقاط التالية:

- 1- أن التحقيق البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية.
- 2- موضوع التحقيق هو أعمال الحكومة التي تدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للبرلمان.
- 3- من يقوم بالتحقيق البرلماني لجنة من البرلمان
- 4- عمل هذه اللجنة استيضاح وكشف الحقائق السياسية والمالية والإدارية والاقتصادية .
- 5- تمنح اللجنة سلطات للإنجاز مهمتها ويجب أن تنقيد بها.
- 6- تعرض اللجنة أعمالها على البرلمان في صورة تقرير .

ويجب التنويه أنه لا فرق بين لجان تقصي الحقائق البرلمانية وبين التحقيق البرلماني مستنداً في ذلك لعدة أدلة وهي : إن التحقيق في اللغة يعني التثبت والتحر والاستقصاء وحتى يتم ذلك لابد أن يتولى هذه المهمة مجموعة من الأشخاص والتي يطلق عليهم لجنة، وبمعنى آخر اللجنة مجموعة من الأشخاص يتم اختيارهم أو يعينون لأداء مهمه معينه، وتكون مهمتهم تقصي الحقائق والتقصي من معاني التحقيق فلا فرق بينهم. وأيضاً كثير من الدساتير استخدمت مصطلح لجان تقصي الحقائق كفرنسا والمغرب ومصر والكويت والسودان وفلسطين، وسيظهر ذلك جلياً في سياق هذه الدراسة وكذلك غالبية فقهاء القانون الدستوري لا يفرقون بينهم ويستخدمون المصطلحين على نفس المعنى.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للجان تقصي الحقائق البرلمانية

إن حق البرلمان في التحقيق هو نتيجة لازمة لحقه في اقتراح القوانين وإقرارها وحقه في محاسبة الحكومة، فحتى يتمكن البرلمان من إصدار قرار صحيح فيما يعهد إليه من الأمور الداخلة في اختصاصه، فإنه ينبغي أن يمنح الوسائل التي تمكنه من ذلك وأخصها وسائل

البحث والتمحيص والاستتارة؛ لذلك فقد كان طبيعياً أن تخول البرلمانات _ متي شاعت _ حق التحقيق بنفسها تمكيناً لها من مباشرة هيمنتها الرقابية على الحكومات بصفة فعالة (1).

بل إن إقرار التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية للبرلمان على الحكومة لا يحتاج إلى نص يقرره، دون غيره من الوسائل، إذ تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان (2). لذلك عدم النص على هذا الحق لا يعني حرمان البرلمان منه، ولكن وجود نص من شأنه أن ييسر ويؤكد عمل هذه اللجان (3).

وقد أحسنت الدساتير صنعاً حينما نصت معظمها على حق البرلمان في إجراء التحقيقات اللازمة (4).

ولما للتحقيق البرلماني من أهمية أفرد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م للجان تقصي الحقائق نصاً أكد فيه على حق المجلس التشريعي في إجراء التحقيق، فقد نصت المادة (58) منه على أن " للمجلس أن يكون لجنة خاصة أو يكلف إحدى لجانته من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة "، وكذلك نصت الفقرة الثالثة من المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن " للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة ".

ولقد أقر الدستور المصري على حق البرلمان في إجراء التحقيق حيث نص في المادة (131) من دستور 1971م على أنه " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بالأوضاع 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

(1) عمران، التحقيق البرلماني ، ص 50 وما بعدها.

(2) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص108).

(3) أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 145).

(4) الزيات، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق القضائية في التطبيق (ص 345).

تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك"،
ونفس المادة في دستور عام 2012م في المادة "122" ودستور 2014م في المادة 135.

وختلاصة القول إن حق البرلمان في تشكيل لجان تقصي حقائق من أجل إجراء التحقيقات اللازمة لا يحتاج إلى نص يقره؛ لأنه يستمد وجوده من الوظيفة التشريعية والرقابية التي تستلزم إقرار التحقيق البرلماني، ومع ذلك فمعظم الدساتير نصت على حق البرلمان في إجراء التحقيقات اللازمة، ونص على هذا الحق القانون الأساسي الفلسطيني وكذلك الدستور المصري.

المطلب الثاني: مكانة لجان تقصي الحقائق في الأنظمة السياسية المعاصرة

إن النظام البرلماني يقوم على ركنين أساسيين وهما: ثنائية السلطة التنفيذية، وتوزيع الاختصاصات بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية على أساس الفصل المرن أو غير الجامد بين السلطات أي أنه مشرب بروح من التعاون والتضامن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجعل كلاً منها يقوي الآخر مع قيام نوع من الرقابة المتبادلة بينهما يمنع إحداها من أن تطغى وتفترط على الأخرى، ومن مظاهر التعاون والرقابة الخاصة بالسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية أحقية البرلمان في توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء، وتكوين لجان تقصي الحقائق، وإن هذه الأخيرة تظهر وتزدهر في كل بلد يتبنى النظام البرلماني، بل وإن غالبية دساتير الدول ذات النظام البرلماني جعلت للجان تقصي الحقائق أساساً دستورياً من خلال النص عليها صراحة في الدستور⁽¹⁾.

وبالنسبة للنظام الرئاسي والذي تمثله أمريكا والذي يقوم على أساس الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة دون أن يقوم بينهما تعاون أو رقابة وهذا ما أيده الدستور أيضاً، إلا أنه وعلى الرغم من إغفال الدستور النص على حق البرلمان في إجراء تحقيق برلماني تجاه السلطة التنفيذية، من الناحية العملية يمارس الكونجرس هذا التحقيق ويتمتع بسلطات واسعة ويتغلغل في أمور شديدة الحساسية، بل إن واقع لجان تقصي الحقائق بالبرلمان الأمريكي يكاد

(1) الباز، النظم السياسية (ص 342)؛ والوحيد، الفكر السياسي وتطور الأشكال المختلفة لأنظمة الحكم المعاصر (ص 312)؛ والطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 248)؛ وبشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 140)؛ وعمران، التحقيق البرلماني (ص 335).

يكون أقوى لجان برلمانية على مستوى العالم⁽¹⁾، وممارسة هذا التحقيق من قبل البرلمان الأمريكي وعلى الرغم من عدم النص عليه في الدستور مستنداً إلى حقه في تحري تنفيذ ما صدر عنه من تشريعات واعتمادات مالية، فالدستور الأمريكي وإن لم يتضمن من أي نص صريح بمنح الكونجرس مباشرة أي حق في مساءلة رئيس الدولة أو أعضاء ورؤساء الأجهزة التنفيذية _ سياسياً _ كحق توجيه أعضاء البرلمان الأسئلة أو الاستجابات أو تشكيل لجان للتحقيق في أعمال السلطة التنفيذية، إلا أن الكونجرس قد اعتاد على تشكيل لجان تحقيق أخذت أهميتها في الازدياد المطرد حتي باتت توازي وظيفة الكونجرس التشريعية أهمية، وقد آزت المحكمة العليا الأمريكية هذا الاعتياد من الكونجرس عندما قالت: إن سلطة التحقيق ملازمة للعمل التشريعي، وهي تشمل التحري عن تنفيذ القوانين القائمة فضلاً عن القوانين المقترحة، وأن سلطة التحقيق مع تزويدها بالوسائل اللازمة للإجبار للخضوع لها تعد أداة ضرورية ومناسبة للوظيفة التشريعية، وهذا الشيء الذي جعل بعض فقهاء القانون الدستوري يعتبر إطلاق عبارة الفصل التام بين السلطات هو مذهب خاطئ وغير دقيق وأطلقوا عليه الفصل الشديد بين السلطات⁽²⁾.

وفي فرنسا والتي تعتبر رائد النظم السياسية المختلطة أو ما يسمى بالنظام شبه الرئاسي، تجد لجان تقصي الحقائق مكانتها، فوفقاً لمرسوم 17 نوفمبر 1958 معدلاً بقانون 20 يوليو 1991 يتم تشكيل لجان التحقيق بقرار من المجلس النيابي " الجمعية الوطنية " أو مجلس الشيوخ⁽³⁾.

وبالنسبة لمكانة لجان تقصي الحقائق في نظام حكومة الجمعية أو ما يسمى بالنظام المجلسي، فبشكل عام تقوم فكرة النظام المجلسي على اندماج السلطتين لصالح السلطة التشريعية على منطوق وجوب احتلال السلطة المنتخبة مكان الصدارة في الدولة، وممارستها للكلمة العليا في إدارة شؤون البلاد، ولعل أهم خصائص النظام المجلسي هو تركيز السلطة في

(1) النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة (ص 260)؛ وعمران، التحقيق البرلماني (ص 40)، (ص 335).

(2) بسيني، النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة (ص 260)؛ والمسيلم، مدى فاعلية لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (ص 33)؛ وعمران، التحقيق البرلماني (ص 344)؛ الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 272).

(3) بشناق، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 148)؛ أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 110).

يد البرلمان وتبعية السلطة التنفيذية للبرلمان، وانطلاقاً من هذا الشيء فإن لجان تقصي الحقائق تجد نفسها وبقوة في النظام المجلسي⁽¹⁾.

وحتى في الأنظمة الملكية والأميرية تجد لجان تقصي الحقائق مكانتها، فهي مقرة في المملكة المغربية العربية ودولة الكويت والبحرين⁽²⁾.

يتضح مما سبق أن لجان تقصي الحقائق البرلمانية تجد مكانتها في غالبية الأنظمة السياسية المعاصرة وتستخدم كوسيلة فعالة في مواجهة السلطة التنفيذية.

المطلب الثالث: تمييز التحقيق البرلماني عن أنواع التحقيقات والوسائل الأخرى:

الفرع الأول: أوجه الاختلاف بين التحقيق البرلماني وأنواع التحقيقات الأخرى:

يختلف التحقيق البرلماني عن غيره من التحقيقات الأخرى، كالتحقيق الإداري والتحقيق القضائي، سواءً من حيث الجهة التي تباشره وكيفية إجراء التحقيق وظروفه والأسباب الموجبة له؛ لذلك لا بد من التمييز بينهم وإظهار أهم الفوارق بينهما، وهذا ما سأتناوله في هذا المطلب على النحو التالي.

أولاً: التحقيق البرلماني:

قلنا إن التحقيق البرلماني هو: " وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، تقوم به لجنة من البرلمان للاستيضاح وكشف الحقائق السياسية والمالية والإدارية والاقتصادية التي تدخل في نطاق الاختصاص الرقابي له، وتمنح اللجنة في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتعرض أعمالها على البرلمان في صورة تقرير، ويتضح من هذا التعريف أن التحقيق البرلماني تختص به السلطة التشريعية عن طريق لجنة من أعضائه، وهو إحدى وسائله الرقابية ويكون موضوعه أعمال الحكومة التي تدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للبرلمان بشكل عام؛ للاستيضاح وكشف الحقائق في الأمور السياسية والمالية والإدارية والاقتصادية، وتمنح لجنة التحقيق في سبيل ذلك عدة صلاحيات يكون قد نص عليها القانون مثل سماع الشهود، والاطلاع على المستندات والوثائق والزيارات الميدانية

(1) الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 48).

(2) والمادة 74 من دستور البحرين، والمادة 114 من دستور الكويت، والفصل 67 من دستور المغرب .

لأماكن ويجب على اللجنة أن تتقيد بالصلاحيات الممنوحة لها، ثم تعرض اللجنة عملها في صورة تقرير يشمل توصيات للمجلس لاتخاذ القرار المناسب في الموضوع محل التحقيق.

ولا يحق للبرلمان أن يحقق في جرائم يعاقب عليها قانون الجزاء؛ لأن التحقيق في هذه الجرائم من اختصاص النيابة العامة حتى وإن كانت منسوبة لأحد الوزراء، إذ لا يجوز للبرلمان أن يتدخل بأعمال السلطة القضائية، ولكنه يحقق في أعمال الوزير الإدارية والسياسية والمالية، حتي لا يحول البرلمان نفسه إلى سلطة اتهام، ولا يتعارض الحق في التحقيق البرلماني مع التحقيق الإداري والقضائي، ويبقى حق تقدير اجراء التحقيق من عدم إجرائه معلقاً على قرار المجلس، وتملك السلطة التشريعية حقها كاملاً في الرقابة والهيمنة على أعمال السلطة التنفيذية وفي تقدير سلطتها الدستورية في هذا الشأن، والتحقيق البرلماني يجري رغبة من البرلمان في التحقق مما إذا كان هناك تجاوز من عدمه⁽¹⁾.

ثانياً: التحقيق الإداري:

يعرف التحقيق الإداري بأنه " مجموعة الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة، بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها، وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها "⁽²⁾.

وهو أن يكون ثمة استجواب يتضمن أسئلة محددة موجهة إلى العامل تفيد نسبة اتهام محدد إليه في عبارات صريحة، وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه، والرد على ما وجه إليه من اتهامات، ويكون من شأنها إحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة إليه⁽³⁾.

والتحقيق الإداري تختص به السلطة التنفيذية، فهو يعالج قضايا الموظف العام في الشكاوي والدعاوي المنسوبة إليه، ويجوز للقائمين على التحقيق الإداري الاطلاع على كافة الوثائق والمعلومات والأوراق التي تعينهم في التوصل إلى النتائج الحقيقية المرجوة من التحقيق⁽⁴⁾.

والتحقيق الإداري يتم عن طريق جهتين: إحداهما إدارية، وهي الجهة الرئاسية التي يتبعها العامل المحال إلى التحقيق، وهي صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا الشأن، حيث

(1) النحال، لجان تقصي الحقائق البرلمانية الاطار النظري والجوانب الإجرائية (ص 9).

(2) عوض، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية منه (ص 191).

(3) محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (ص 416).

(4) الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (ص 45).

تقوم به إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية، ويكون التصرف في التحقيق في هذا الحالة متروكاً للرئيس الإداري المختص، وأما **الجهة الثانية** فهي النيابة الإدارية، وهي النائية عن أداة الحكم في تعقب المخالفات التأديبية سواء الادارية منها أو المالية التي تقع من العاملين بالجهات التي يسري عليها قانون إنشائها مستهدفة حماية المال العام وتحقيق وصول الخدمات للمواطنين، واكتشاف أوجه القصور في النظم والإجراءات الإدارية⁽¹⁾، والجدير ذكره في هذا المقام هو عدم وجود نيابة إدارية في فلسطين.

والتحقيق الإداري يمتد ليشمل جميع الفروع والهيئات والأجهزة الإدارية بالدولة، فكل ما هو نشاط أو جهاز إداري يمكن أن يخضع لتحقيق إداري حوله، بشرط أن تكون المخالفة إدارية أو مالية، حيث لا يمتد التحقيق الإداري إلى غير هذه المخالفات، فهو لا يشمل المخالفات السياسية أو الأمنية أو غيرها من المخالفات التي يمكن أن تكون موضوعاً لتحقيق برلماني⁽²⁾.

ويتوقف التصرف في التحقيق الإداري على الجهة الإدارية التي باشرته، فإذا باشرته الجهة الإدارية، فإن تحقيقها ينتهي إلى أحد مصادر ثلاثة وهي: أولاً: حفظ الأوراق، ثانياً: أن تنزل بالعامل المخالف عقوبة تأديبية، مما يدخل اختصاصها إذا ثبت لديها مخالفته وأيقنت إدانته، ثالثاً: إحالة تحقيقاتها إلى النيابة الإدارية لإحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية ويحدث ذلك إذا قدرت الجهة الإدارية جسامه فعله أو استحقاقه لعقوبة أشد مما تملك توقيعها عليه، ويرى البعض أن للجهة الإدارية _ بالإضافة لما سبق _ سلطة الإحالة إلى النيابة العامة إذا أسفر تحقيقها عن وجود جريمة جنائية، دون أن يخل ذلك بحقها في توقيع الجزاء التأديبي عما يثبت في حق المخالف⁽³⁾.

ثالثاً: التحقيق القضائي " الجنائي " :

يعرف التحقيق الجنائي بأنه " مجموعة من الإجراءات القضائية تمارسها سلطات التحقيق بالشكل المحدد قانوناً بغية التثبت من الأدلة في شأن جريمة ارتكبت وتجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم إلى المحاكمة أو الأمر بالأمر بوجه لإقامة الدعوى⁽⁴⁾.

(1) الرشيد، التحقيق البرلماني (ص 358).

(2) المرجع السابق، ص 358.

(3) عمران، التحقيق البرلماني (ص 256).

(4) أحمد، المركز القانوني للمتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي (ص 6).

وعرفه البعض بأنه بحث يدور حول أشخاص وأشياء بهدف استعادة الظروف التي أحاطت بالجريمة، فهو عملية انتقال من المجهول إلى المعلوم بالرجوع إلى الماضي؛ للتوصل إلى تحديد الحقيقة بالقدر الذي يمكن فيه اكتشافها من خلال تقصي لاحق لوقوع الجريمة⁽¹⁾.

أو هو مجموعة من الإجراءات التي تباشرها السلطة المختصة بالتحقيق طبقاً للشروط والأوضاع المحددة قانوناً، بهدف التتقيب عن الأدلة وتقديرها والكشف عن الحقيقة في شأن جريمة ارتكبت لتقرير لزوم محاكمة المدعى عليه أو عدم لزومها⁽²⁾.

ويعتبر التحقيق الجنائي دور من أدوار الدعوى العمومية سابق على رفعها والغرض منه جمع الأدلة والتثبت من صحتها وكفايتها لإحالة الدعوى إلى المحاكمة، وينتهي إما بالأمر بحفظ الدعوى أو بأن لا وجه لإقامتها وإما بالإحالة إلى المحكمة⁽³⁾.

وعلى ضوء ما سبق يتضح جلياً أن التحقيق الجنائي ينصرف مدلوله إلى عملية تقصي وجمع الأدلة والآثار التي تثبت ارتكاب الأفعال التي تكون الركن المادي للجريمة، وكذلك التقصي عن كل الظروف والملابسات التي تتعلق بارتكاب الجريمة ونسبتها إلى فاعلها بهدف القبض عليه وتقديمه للسلطة المختصة بمباشرة التحقيق في دعوى الحق العام⁽⁴⁾.

وأما عن السلطة المختصة بالتحقيق الجنائي فقد اختلفت النظم الإجرائية الوضعية في تحديد السلطة المختصة به، فاتجهت بعض التشريعات إلى تحويل التحقيق لجهاز الشرطة في حين عهدت تشريعات ثانية بالتحقيق إلى كل من الشرطة والنيابة العامة، في حين أوكلت تشريعات ثالثة مهمة التحقيق إلى كل من الشرطة والنيابة العامة وقاضي التحقيق في حالات معينة، ويمتد نطاق التحقيق الجنائي ليشمل كل فعل مكون لجريمة طبقاً لقانون الجزاء (العقوبات) " أياً كان نوعها وأياً كان مرتكبها، وسواء وقعت في نطاق السلطة التنفيذية أو القضائية أو حتى في نطاق السلطة التشريعية نفسها⁽⁵⁾، وإذا ما انتهى التحقيق القضائي

(1) طنطاوي، التحقيق الجنائي من الناحيتين النظرية والعملية (ص 12).

(2) الجوخدار، التحقيق الابتدائي في قانون أصول المحاكمات الجزائية (ص 12).

(3) الوليد، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية، (ج 1/ 337).

(4) المسيلم، مدى فاعلية لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (ص 22).

(5) الرشيدي، التحقيق البرلماني (ص 360).

فإنه يتم التصرف فيه إما بالإحالة إلى محكمة الموضوع أو الأمر بالأمر وجه لإقامة الدعوى الجنائية⁽¹⁾.

رابعاً: الفروق الجوهرية بين التحقيق البرلماني والإداري والجنائي:

أولاً: التحقيق البرلماني تختص به السلطة التشريعية بينما التحقيق الإداري تختص به السلطة التنفيذية، من خلال السلطة الرئاسية التي يتبعها الموظف المحال للتحقيق، أو عن طريق النيابة الإدارية، والتحقيق القضائي تختص به النيابة العامة التي تتبع للسلطة القضائية.

ثانياً: التحقيق البرلماني موضوعه أعمال الحكومة التي تدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للبرلمان وتجري رغبة منه في التحقق مما إذا كان هناك تجاوز من عدمه، بينما التحقيق الإداري محله المخالفات التي يرتكبها الموظف العام في الشكاوي، والدعاوي المنسوبة إليه ولا يكون إلا اعتماداً واستناداً إلى وجود مخالفة محققة، وأما التحقيق الجنائي موضوعه التثبت من الأدلة بشأن جريمة ارتكبت وتجميعها ثم تقديرها، وتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم الى المحاكمة أو الأمر بالأمر وجه لإقامة الدعوى.

ثالثاً: التحقيق البرلماني ليس له سلطة توجيه الاتهام إلى شخص بعينه، إنما مهمته فقط إمطة اللثام عن الحقيقة، بينما في التحقيق الإداري أو الجنائي فإن المحقق يوجه اتهاماً محدداً إلى الشخص الذي التفت حوله أدلة إدانته.

رابعاً: التحقيق البرلماني هو أحد وسائل البرلمان في رقابته للحكومة بينما التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي عبارة عن مرحلة تمهيدية أو تحضيرية للمحاكمة، إذ يكفل أن تعرض الدعوى الجنائية على القضاء، وهي التي تتولى الفصل فيها ويكون حكمها الأقرب للحقيقة.

خامساً: ينتهي التحقيق البرلماني بتقرير يرفع للمجلس، بينما ينتهي التحقيق الإداري إما بحفظ الأوراق أو إنزال العقوبة التأديبية على الموظف، إذا ثبتت إدانته وفيما يدخل في اختصاص الإدارة فقط أو إحالته إلى النيابة الإدارية، وينتهي التحقيق الجنائي إما بالإحالة إلى المحكمة المختصة أو الأمر بالأمر وجه لإقامة الدعوى.

(1) عمران، التحقيق البرلماني (ص 258).

الفرع الثاني: تمييز لجان تقصي الحقائق عن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى

لعل أهم ما يميز لجان تقصي الحقائق عن غيرها من وسائل الرقابة البرلمانية كالسؤال والاستجواب، هو أن المجلس لا يعتمد في معرفة المعلومات على ما يذكره الوزراء، وإنما له الحق بجمع المعلومات والوثائق بنفسه مباشرة عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين والاطلاع على الملفات والمستندات، وقد اتجهت بعض السوابق البرلمانية إلى أن التحقيق البرلماني يعتبر آخر حلقات وسائل الرقابة البرلمانية التي تبدأ بالسؤال فالاستجواب ثم التحقيق، وعلى هذا الأساس فإن طلب التحقيق لا يمكن أن يكون طلباً أصيلاً بل يمكن اعتباره نتيجة للاستجواب، فيما اتجهت سوابق برلمانية أخرى على خلاف ذلك، واعتبرت أن نتائج التحقيق التي تدين الحكومة أو أحد وزرائها هي التي تدفع المجلس لاستخدام حق الاستجواب تمهيداً لسحب الثقة، وهناك من يستقر على عدم الربط بين الاستجواب وبين التحقيق البرلماني، وأنه لا يشترط أن يعقب التحقيق البرلماني استجواب⁽¹⁾.

وفي هذا المطلب سأحاول التمييز بين لجان تقصي الحقائق وباقي وسائل الرقابة البرلمانية كحق السؤال والاستجواب، وذلك من حيث أصل النشأة والهدف والمضمون والإجراءات والمشاركة ومصدر المعلومات والحصول على البيانات، ومن حيث مدى أحقية التراجع والاسترداد والوقت المستغرق والنتيجة .

فمن حيث أصل النشأة يعتبر حق البرلمان في تشكيل لجان تقصي الحقائق حق قديم يعود إلى عهد الملك " ادوارد الثاني " في إنجلترا⁽²⁾، وكذلك حق السؤال يعود أصل نشأته إلى البرلمان الانجليزي، إذ يمكن القول إن أول واقعة قدم فيها سؤال ما حدث يوم 19 / 12 / 1721 م، في مجلس اللوردات⁽³⁾، بينما الاستجواب يعتبر صناعة فرنسية بدأ تطبيقه في فرنسا بصدور دستور 1791 م ومنها انتقل الى دساتير دول أخرى كثيرة⁽⁴⁾.

(1) عطاالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (ص 77).

(2) على، التحقيق البرلماني (ص 221).

(3) الطبطباي، الأسئلة البرلمانية (ص 12).

(4) نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية (ص 6).

ومن حيث الهدف هدف لجان تقصي الحقائق هو التحقق والتثبت من أمر ما يتعلق بالمصلحة العامة، وكذلك الاستجواب، بينما السؤال يهدف إلى المعرفة والإخبار ولفت انتباه الحكومة⁽¹⁾.

ومن حيث المضمون إن مضمون لجان تقصي الحقائق تزويد البرلمان بالمعلومات اللازمة من حقيقة أمر معين مثل وضع مالي أو إداري أو اقتصادي لأي من الجهات التي تندرج تحت نطاق السلطة التنفيذية، وقد ينطوي التحقيق البرلماني على اتهام مباشر لبعض المعنيين⁽²⁾، بينما الاستجواب مساءلة واتهام بسوء تصرف أو مخالفة للدستور والقانون⁽³⁾، والسؤال مجرد طلب بيانات من الوزير وهو أيضاً مجرد استفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور، ولا ينطوي على اتهام كلجان تقصي الحقائق والاستجواب⁽⁴⁾.

ومن حيث صاحب الحق إن حق التحقيق البرلماني يكون لصالح أعضاء اللجنة المكلفين بالتحقيق من قبل البرلمان، بينما الاستجواب حق مشترك لكافة أعضاء البرلمان، والسؤال حق للسائل فقط⁽⁵⁾.

ومن حيث المشاركة يحق لكافة أعضاء لجنة تقصي الحقائق المشاركة في التحقيق البرلماني، بينما الاستجواب من حق جميع أعضاء المجلس المشاركة فيه، أما السؤال فهو حكراً على السائل فقط⁽⁶⁾.

من حيث مصدر المعلومات يحق للجنة تقصي الحقائق الاطلاع على وثائق الإدارة والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها وكذلك يحق لها استدعاء كل شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته، ولها حق الانتقال إلى أي مكان من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء

(1) المرجع السابق، ص 30 وما بعدها؛ وعطالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (ص 78)؛ وأبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 54).

(2) عطالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (ص 78)؛ وأبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 113).

(3) نصار، الاستجواب (ص 36)؛ وفهمي، النظام الدستوري المصري (ص 338).

(4) فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 619).

(5) عطالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (ص 78).

(6) المرجع السابق، ص 78.

المعاينات اللازمة والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق⁽¹⁾، بينما الاستجواب يكون مصدر المعلومات من الوزير المستجوب فقط، وكذلك السؤال مصدر المعلومات يكون من الوزير المسؤول فقط⁽²⁾.

ومن حيث حق التراجع والاسترداد لا يحق لأي كان التراجع أو استرداد لجنة تقصي الحقائق البرلمانية بعد قرار تشكيلها⁽³⁾، بينما الاستجواب يكون حسب النظام فتختلف الأنظمة في ذلك، فمثلا في فلسطين وحسب المادة 80 الفقرة 5 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي تنص على أن " يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس "، وفي مصر نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة 206 على أن " للمستجوب حق استرداد استجوابه في أي وقت إما بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس وإما شفاهه بالجلسة، في هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال ولا ينظر المجلس فيه "، وأما السؤال فكما قلنا سابقاً إنه حكراً على السائل فقط ويجوز التراجع عنه.

ومن حيث الوقت المستغرق تختلف النظم بشأن قضية وقت لجان تقصي الحقائق فمنهم من يحدد الوقت في قرار تشكيل اللجنة كما هو الوضع عندنا في فلسطين، والذي نصت المادة (60) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن " تلتزم كل لجنة بتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلال المدة التي يحددها المجلس وفي حالة عدم الالتزام بالمدة، للرئيس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمامه، ويعرض الرئيس الأمر على المجلس؛ ليقرر ما يراه، وللمجلس أن يدرج هذا الموضوع في جدول أعماله. "

ومنهم من يحدد وقت اللجنة في الدستور مثل القانون الفرنسي الذي نص على " ألا تتجاوز مدة عمل اللجنة ستة أشهر من تاريخ قرار إنشائها " ⁽⁴⁾، وكذلك لائحة مجلس الشعب المصري التي نصت في المادة 70 على " تلتزم لجنة التحقيق بتقديم تقريرها خلال شهر من تاريخ إحالة الموضوع محل التحقيق إليها "، أما الاستجواب فقد نصت المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن " 1- يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع

(1) ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 117 وما بعدها).

(2) عطاالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (ص 78).

(3) المرجع السابق، ص 78.

(4) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 123).

رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام. 2- للاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ما عدا الأسئلة.....الخ".

والسؤال يكون جزءاً من جلسة واحدة لأنه مجرد سؤال يحتاج إلى إجابة سريعة ويخص له نصف ساعة فقد نصت المادة 76 من النظام الداخلي على " يقدم السؤال كتابة للرئيس ويبلغه إلى الوزير المختص ويدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس في أول الجلسة نصف ساعة للأسئلة إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك".

ومن حيث النتيجة فإن لجان تقصي الحقائق عندما تنتهي عملها فإنها تقدم تقريراً إلى المجلس ويعد ملخصاً لعملها؛ لأن المجلس لا يستطيع أن ينظر في كافة تفاصيل القضية التي كانت محل التحقيق، فلا بد أن يكون التقرير يتضمن موجزاً عباراته وموصلاً إلى المعلومات التي تفيد المجلس في مناقشته واتخاذ القرار المناسب بشأنه⁽¹⁾، ولقد نصت المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على " تلتزم كل لجنة بتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلال المدة التي يحددها المجلس، وفي حالة عدم الالتزام بالمدة، للرئيس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمامه ويعرض الرئيس الأمر على المجلس ليقرر ما يراه وللمجلس أن يدرج هذا الموضوع في جدول أعماله".

بينما الاستجواب إذا اقتنع العضو برد الوزير المستجوب فيشكره وإن لم يقتنع فقد يلجأ إلى سحب الثقة منه، فقد نصت المادة (80) الفقرة (4) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على " يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة، وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن".

وبالنسبة للسؤال إما يكتفي العضو بالإجابة ورد الوزير، أو إذا رفض الوزير الإجابة عن السؤال أو كانت إجابته غير مقنعة يكتنفها الغموض أو يحيط بها الشك في مصداقيتها، أو ثبت منها ما يتوجب إدانة الوزير فرداً أو الحكومة جميعاً، فهنا يتولد للسائل حقه في طلب تحويل سؤاله إلى استجواب ليبدأ خطى اجرائية قد تقضي إلى طرح الثقة بالوزير أو الحكومة⁽²⁾.

(1) العضابة، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في ظل غياب آلية دستورية تنظمها "دراسة

مقارنة (ص 234)؛ والراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (ص 82).

(2) الطببائي، الأسئلة البرلمانية (ص 140)؛ وأبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 80).

المبحث الثاني:

تشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية وأنواعها

خلال هذا المبحث سأتناول كيفية تشكيل لجان تقصي الحقائق ومن الجهة المختصة بذلك، ومن له طلب تشكيلها ومن هم أعضائها وأنواعها ومدى أحقية السلطة التنفيذية في طلب تشكيلها، وذلك في ثلاث مطالب:

المطلب الأول: كيفية تشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية

يمكن القول بأن 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⁽¹⁾، لذلك فإن حق المجالس التشريعية في تشكيل لجان التحقيق من أهم الوسائل التي تزودها بها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث تستطيع بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها⁽²⁾، 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 تعدٍ على أحكامه وقواعده⁽³⁾، 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 العامة، أو الهيئات العامة، أو وحدات الإدارة المحلية، أو القطاع العام، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة⁽⁴⁾، 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 ضوءها يمكن أن يحدد موقفه⁽⁵⁾.

(1) الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (ص 46).

(2) العبيدان، فاطمة، لجان التحقيق البرلمانية (ص 3).

(3) كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، (ص 790).

(4) البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة (ص 762).

(5) العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية (ص 3).

ونظراً لأهمية دور لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة رقابية فقد نصت عليها بعض الدساتير صراحة وحددت الأحكام القانونية الخاصة بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها والضمانات الخاصة بممارسة عملها⁽¹⁾.

لذلك أفرد المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدلة لسنة 2003 للجان تقصي الحقائق نصاً أكد فيه حق المجلس التشريعي في تشكيل لجان تقصي الحقائق، حيث نصت المادة 58 من القانون الأساسي الفلسطيني على " للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانته، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة "، كذلك نصت المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي في الفقرة الثالثة على " للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة " يتضح من ذلك أن للمجلس الحق في تشكيل لجنة خاصة لتقصي الحقائق أو يكلف إحدى لجانته الدائمة بتقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة " كذلك نصت المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي في الفقرة الثالثة على أن " للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة ".

ويتضح من النصين السابقين أن للمجلس التشريعي الحق في تشكيل لجنة خاصة لتقصي الحقائق أو يكلف إحدى لجانته بتقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة، وفي ظل هذين النصين العامين وعلى الرغم من أهمية لجان تقصي الحقائق في الرقابة البرلمانية، إلا أن المشرع الفلسطيني لم يضع آلية معينة تنظم تشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية وليس هناك في النظام الداخلي للمجلس التشريعي ما يوضح آلية تشكيلها، ومن له الحق في طلب ذلك وشروط طلب تشكيل لجنة تصي الحقائق وكم عدد أعضائها ومدة عمل لجان تقصي الحقائق وصلاحياتها وحدودها.

ويتم تكليف أحد اللجان الدائمة بالبرلمان " المجلس التشريعي " بالتحقيق في القضية التي يرى المجلس ضرورة التحقيق فيها أو يتم تشكيل لجنة خاصة من أعضاء البرلمان أو من لجان مختلفة لتمارس مهام التحقيق، وذلك وفق المادة 58 من القانون الأساسي، ويتم تشكيل اللجنة من خلال جلسة المجلس التشريعي وذلك على شكل قرار صادر عن المجلس وإذا كان قرار المجلس بتكليف لجنة دائمة من لجان المجلس بالتحقيق فليس من الضروري تحديد

(1) كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة (ص 791).

الأسماء لأن أسماء اللجنة معروفة مسبقاً، أما في حالة تشكيل لجنة خاصة فيجب تحديد الأسماء، وعند تشكيل اللجنة ينبغي مراعاة تخصص النواب بموضوع التحقيق⁽¹⁾.

وهذه اللجان تشكل من أعضاء المجلس التشريعي فقط، وعلى النحو الذي ورد في النظام الداخلي للمجلس بخصوص تشكيل لجانه بشكل عام وهي لجان مؤقتة بالنظر إلى المهمة الموكلة إليها، إذ تختص بتقصي الحقائق حول الموضوع الذي تُخول التحقيق فيه⁽²⁾.

ومن الناحية العملية تشكل لجنة تقصي الحقائق بقرار صادر عن رئيس المجلس التشريعي بناءً على طلب مقدم من عدد من أعضاء المجلس التشريعي دون تحديد للعدد، أو بناءً على تقرير لإحدى اللجان الدائمة بالمجلس حيث يستعرض التقرير شبهات الفساد التي تعترى موضوع معين ويقدم في جلسة المجلس التشريعي، ويشمل التقرير على توصية بتشكيل لجنة تحقيق للبحث في الشبهات المذكورة، و رفع تقرير بشأنها للمجلس مع إمكانية اقتراح أسماء أعضاء اللجنة، ويتم اختيار أعضاء اللجنة بناءً على الموضوع الذي شكلت لأجله اللجنة، وقد يكون بتكليف إحدى اللجان الدائمة، وفي هذه الحالة ليس من الضروري تحديد الأسماء لأن أسماء اللجنة معروفة مسبقاً، أو تكليف لجنة خاصة وفي هذه الحالة يجب تحديد الأسماء وعند تشكيل اللجنة ينبغي مراعاة تخصص النواب بموضوع التحقيق ويقوم المجلس بالتصويت واتخاذ القرار بتشكيل اللجنة وتشكيل رئيساً لها ومقررها⁽³⁾.

وفي مصر فقد أقرت الدساتير التي تعاقبت عليها سواء كان دستور عام 1971 م أو دستور 2012م أو دستور 2014 م، حق مجلس الشعب " البرلمان " في تشكيل لجان تقصي حقائق، وذلك لما للجان تقصي الحقائق من أهمية في الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وقوة فعاليتها في ذلك، فقد نص دستور 1971م في المادة " 131 " منه على " 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 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 مناسباً في هذا الشأن. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية

(1) النحال، لجان تقصي الحقائق البرلمانية الاطار النظري والجوانب الإجرائية (ص11).

(2) شاهين، تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية (ص34).

(3) اللجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني، دليل النائب في لجان تقصي الحقائق (ص2).

أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك"، ونفس نص المادة في دستور عام 2012 في المادة " 122"، وكذلك دستور عام 2014م في المادة " 135".

وهذه اللجان تقوم بمهمة التحقيق لصالح المجلس وهي تشكل كما تقول اللائحة الداخلية بقرار من مجلس الشعب بناءً على طلب من اللجنة العامة للمجلس، أو إحدى لجان المجلس الأخرى، أو بناءً على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل⁽¹⁾، ونصت المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979م على ذلك حيث نصت على "تشكل لجنة تقصي الحقائق بقرار من المجلس بناءً على طلب من اللجنة العامة، أو إحدى لجانه الأخرى، أو بناءً على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل. ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناءً على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة، على أن يراعى 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 بناءً على ما يقترحه رئيس اللجنة".

وكذلك من الدساتير العربية التي نصت على هذا الحق صراحة، الدستور السوري عام 1973 م في المادة 73 حيث نصت على أنه " للمجلس أن يؤلف لجان مؤقتة من بين أعضائه؛ لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته".

في حين أن الدستور السوداني الصادر عام 2005 وهو الدستور العربي الوحيد الذي يشترط الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية في إنشاء لجان تقصي الحقائق، حيث نصت المادة 153 منه على "يجوز لمجلس الشعب بموافقة رئيس الجمهورية أن يكلف أية لجنة من أعضائه بأن تحقق في أية مسألة ضمن مسئولية السلطة التنفيذية".

يتضح مما سبق أن المشرع الفلسطيني أعطى الحق للمجلس التشريعي في تشكيل لجان تقصي حقائق، إلا أنه لم يحدد من له حق طلب تشكيل هذه اللجان فضلاً عن أنه لم ينظم أحكامها كلياً، بخلاف ما ذهب إليه المشرع المصري الذي أقر للبرلمان الحق في تشكيل

(1) فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 621).

لجان تقصي الحقائق، وحدد من له حق طلب تشكيلها، ولما للجان تقصي الحقائق من أهمية في الوظيفة الرقابية للبرلمان **نهيب** بالمشرع الفلسطيني أن يحذو حذو المشرع المصري وغيره في هذا الشأن، وأن يحدد من له حق طلب تشكيل لجان تقصي الحقائق **ويُفرد** نصاً لذلك في النظام الداخلي للمجلس التشريعي وأُقتَرِح أن يكون نص المادة كالاتي: " تشكل لجان تقصي الحقائق بقرار من المجلس التشريعي، بناءً على طلب: 1- إحدى اللجان الدائمة للمجلس، 2- أو بناءً على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من 5 أعضاء على الأقل".

وتبرير هذا الاقتراح في إعطاء الحق للجان الدائمة للمجلس التشريعي في طلب تشكيل لجنة تقصي حقائق؛ لأنها لجان نوعية وأكثر تخصصية فمثلاً اللجنة الاقتصادية تكون أكثر اطلاعاً من غيرها على موضوعات الصناعة والتجارة والاستثمار، فإذا أثير أي أمر أثناء عملها أو أي مخالفة فبإقرارنا لهذه اللجان بأحقيتها في طلب تشكيل لجنة تقصي حقائق يسهل عليها التحقق والتثبت والوصول إلى الحقيقة في أي أمر تريده، ولأن هذه اللجان الدائمة كثيراً ما تستقبل الشكاوي من المواطنين، فضلاً عن أن القانون الأساسي الفلسطيني في المادة " 58 " منه أعطى الحق للمجلس التشريعي أن يكلف إحدى لجانه الدائمة من أجل تقصي الحقائق، وبهذا أخذ المشرع المصري في نص المادة " 219 " من النظام الداخلي لمجلس الشعب، وهناك مثال حقيقي على ذلك فقد كلف مجلس الشعب المصري لجنة الصناعة والطاقة بتقصي الحقائق عن أسباب توقف مصنع تغليف الأغذية بمدينة العاشر من رمضان التابع لشركة شمتو، بناءً على طلب لجنة الصناعة والطاقة في مجلس الشعب المصري⁽¹⁾.

وبالنسبة لأهمية خمسة أعضاء على الأقل في طلب تشكيل لجنة تقصي حقائق أرى أن ذلك مناسباً جداً لتمكين المجلس التشريعي من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وخصوصاً أن الحالة الفلسطينية الراهنة والتي تعاني من ضعف فاعلية المجلس في موضوع الرقابة، توجب تسهيل الإجراءات للمجلس التشريعي ليكون أكثر فاعلية، وهي مجرد فكرة لتنظيم أحكام لجان تقصي الحقائق ككل.

المطلب الثاني: أنواع لجان تقصي الحقائق:

إذا 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

(1) عمران، التحقيق البرلماني (ص7)، (ص 23).

الدائمة، والثالث أن يعهد بمهمة التحقيق الى لجنة خاصة يشكلها من بين أعضائه (1)، وسيتم توضيح هذه الخيارات على النحو التالي:

الفرع الأول: تقصي الحقائق بواسطة كامل البرلمان:

لا يكاد الواقع العملي يذكر حالة قام فيها البرلمان بتقصي الحقائق حول موضوع ما وهو في كامل هيئته (2)، 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 بالمعلومات بشأن هذه المسائل المعقدة، وهذا التبرير يمكن أن ينصرف إلى إنشاء اللجان في المجالس التشريعية عموماً (3)، 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، وبالنسبة للقانون الفلسطيني فهو بشكل عام لم ينظم أحكام لجان تقصي الحقائق، وعلى الرغم من ذلك فإنه لا يوجد نصوص سواء في القانون الأساسي أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي توجي بالأخذ بهذه الطريقة، ولا حتى من الناحية العملية سبق وأن استخدمت هذه الطريقة في القيام بالتحقيق البرلماني .

الفرع الثاني: تقصي الحقائق بواسطة إحدى اللجان الدائمة للبرلمان:

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 (4)، وهذا ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 في المادة 58 منه التي نصت على " للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه من أجل تقصي الحقائق.... الخ " وقد بينت المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لجان المجلس وهي: أ. لجنة القدس.
ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان.

(1) بطيخ، الرقابة على الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية (ص 363)؛ والراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (ص 51) .

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص 81).

(3) سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (ص 127).

(4) ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة (ص 664).

ت. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين).

ث. اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية).

ج. اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء).

ح. لجنة الموازنة والشؤون المالية.

خ. اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط).

د. لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي).

ذ. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والإعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة والشباب والمرأة).

ر. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري).

ز. لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة.

وبالفعل قام المجلس التشريعي الفلسطيني بتكليف لجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان بتقصي الحقائق والمعلومات حول قضية الطحين الفاسد؛ لتتولى مهمة متابعتها وتقوم بعرض نتائجها خلال أسبوع على المجلس التشريعي⁽¹⁾.

ويثار تساؤل في هذا الجانب وهو مدى جواز أن يباشر التحقيق أكثر من لجنة برلمانية؟ حسب المادة 58 من القانون الأساسي الفلسطيني والتي تنص على " للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه من أجل تقصي الحقائق... الخ " يتضح من هذه المادة أنه لا يجوز أن يباشر التحقيق أكثر من لجنة؛ لأن المصطلح واضح وصريح " إحدى لجانه " وليس هناك ما يبين جواز ذلك في النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وكذلك لم يمنح الدستور المصري هذه الحق للبرلمان في دستور 1971 حيث نصت المادة 131 منه على " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانها بفحص نشاط... الخ " فهنا أيضا المصطلح واضح (لجنة من لجانها) وليس أكثر من لجنة، وهذا ما

(1) الدورة الأولى - الفترة الثانية، الجلسة الخامسة والثلاثون، المنعقدة في مدينة غزة، الاربعاء والخميس،

. 1997/1/32/22

أكدته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة 218 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، وإلا كان استخدام المشرع لهذا اللفظ من قبيل التزديد وهو ما يجب أن ننزهه عنه⁽¹⁾.

الفرع الثالث: تقصي الحقائق بواسطة لجنة خاصة:

قد يعهد المجلس النيابي بمهمة التحقيق إلى لجنة خاصة يشكلها لهذا الغرض، وهذا الوضع الغالب⁽²⁾، وأقر القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته هذا الخيار حيث نصت المادة 58 منع على " للمجلس أن يكون لجنة خاصة....الخ ".

وهذا ما أقره الدستور المصري لعام 1971 في المادة 131 والتي تنص على " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة...الخ " وأكدت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري هذا الخيار في المادة 218 حيث نصت على " لمجلس الشعب أن يشكل لجنة خاصة.... بتقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة... الخ "

وبالفعل شكل المجلس التشريعي العديد من اللجان الخاصة لتقصي الحقائق ومن الأمثلة على ذلك، تشكيل المجلس التشريعي لجنة خاصة بتقصي الحقائق حول استشهاد الفلسطيني محمود اجميل الذي استشهد نتيجة تعذيبه من قبل الشرطة البحرية، وكان أعضاء هذه اللجنة كلاً من، ناهض الرئيس، فخري شقورة، مروان كنفاني، كمال الشرافي، حسن عصفور، برهان جرار، صلاح التعمري⁽³⁾.

(1) عمران، التحقيق البرلماني (ص 85).

(2) المرجع السابق، ص 86.

(3) الدورة الأولى - الفترة الأولى، الجلسة الخامسة عشرة المنعقدة في بيت لحم، الثلاثاء والاربعاء والخميس

30-7/31، 1996/8/1، قرار رقم 1/15/77 .

وكذلك لجنة خاصة بتقصي الحقائق حول موضوع الشركات الاحتكارية الخاصة والحكومية وضعها القانوني والمالي وكان أعضاء هذه اللجنة كلاً من حكمت زيد، عزمي الشعبي، داوود الزير، جميلة صيدم، يوسف الشنطي⁽¹⁾.

وأثار الفقه تساؤلاً وهو مدى إمكانية أن يكون من ليس عضواً في البرلمان في عضوية إحدى لجان تقصي الحقائق، وبمعنى آخر هل يمكن لشخص ليس عضواً في البرلمان وليست له الصفة البرلمانية أن يباشر تحقيقاً برلمانياً؟

قلنا سابقاً أن المشرع الفلسطيني لم ينظم أحكام التحقيق البرلماني لذلك لم نجد إجابة لهذا التساؤل لا في القانون الأساسي الفلسطيني ولا في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ولم يسبق من الناحية العملية أن شخصاً ليس عضواً في البرلمان انضم إلى إحدى لجان تقصي الحقائق، وكون أن التحقيق برلماني ولصالح البرلمان فالأصل أن يكون جميع أعضاء لجنة التحقيق من البرلمان فقط، فالبرلمان إذا رأى ضرورة إجراء تحقيق في عمل حكومي وجب أن تكون لجنة التحقيق مقصورة على أعضائه، فلا يضم إليها أحد من رجال الحكومة طالما أنه ليست له الصفة البرلمانية.

وقد نصت المادة 219 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري "تشكل لجنة تقصي الحقائق بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة، أو إحدى لجانه الأخرى، أو بناءً على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل. ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناءً على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة، على أن يراعى 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 بناءً على ما يقترحه رئيس اللجنة⁽²⁾.

(1) الدورة الأولى - الفترة الأولى، الجلسة التاسعة المنعقدة في رام الله، الخميس 1996/6/26، قرار رقم 1/9/57.

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص93).

ويتضح من نص المادة أنه لا يجوز أن تضم إلى لجان تقصي الحقائق أي شخص ليس له الصفة البرلمانية ودليل ذلك لفظ " عضواً " عند الكلام على عدد أعضاء اللجنة، يقصد به أعضاء البرلمان، وهذا يفيد قصر تلك المهمة لمن له الصفة البرلمانية دون سواهم "

• عدد أعضاء اللجنة الخاصة بالتحقيق البرلماني:

لم يبين المشرع الفلسطيني الحد الأدنى والحد الأقصى لعدد أعضاء اللجنة الخاصة بالتحقيق البرلماني، فضلاً عن أنه لم ينظم أحكام لجان تقصي الحقائق البرلمانية بالمطلق، إلا أنه من الناحية العملية نجد أن المجلس التشريعي قد شكل لجان خاصة لتقصي الحقائق بأعداد مختلفة فتارة بأربع أعضاء وأخرى بخمسة وأخرى بسبعة، وأرى أن ذلك حسب القضية محل التحقيق⁽¹⁾.

أما المشرع المصري فقد حدد عدد أعضاء اللجنة الخاصة بالتحقيق البرلماني في المادة 219 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، والتي نصت على " تشكل لجنة تقصي الحقائق بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة، أو إحدى لجانه الأخرى، أو بناءً على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل. ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناءً على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة، على أن يراعى 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 بناءً على ما يقترحه رئيس اللجنة "

المطلب الثالث: دور السلطة التنفيذية في التحقيق البرلماني

الأصل ألا تتدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية أو القضائية وهكذا 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 تكوين لجنة خاصة أو تكليف لجنة من لجانها 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

(1) راجع قرارات المجلس التشريعي رقم 23 / 4 / 1، وقرار رقم 57 / 9 / 1، وقرار رقم 77 / 15 / 1.

التشريعية على السلطة التنفيذية، كان من الواجب دفعاً لكل شك أن يرد النص في الدستور مقررًا هذا الحق للبرلمان تأكيداً وتقريراً لهذا الحق⁽¹⁾، 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 عدة اتجاهات⁽²⁾:

الاتجاه الأول:

ما ذهب إليه أعضاء البرلمان المصري في عام 1981م وأيدته اللجنة العامة لمجلس الشعب وهو القول بدستورية حق البرلمان في تشكيل لجنة تقصي حقائق بناءً على طلب رئيس الجمهورية وأيدوا رأيهم بحجج عدة نذكر منها:

1- أن الدستور أعطى الحق لرئيس الجمهورية السهر على تأكيد سيادة الشعب فنصت المادة 73 من الدستور المصري لعام 1971م على " رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويسهر على تأكيد سيادة الشعب...الخ " ومن هنا فإن حق رئيس الجمهورية في مطالبة المجلس بتشكيل لجنة لتقصي الحقائق هو تأكيد لسيادة الشعب.

2- جرت تقاليد المجلس على تشكيل لجان تقصي الحقائق بناءً على طلب رئيس الجمهورية، ومن ذلك لجان تقصي الحقائق في مسائل الفتنة الطائفية والأحداث الطلابية وغيرها من اللجان، وهذه السوابق البرلمانية تعتبر عرفاً دستورياً بمثابة القاعدة الدستورية المنصوص عليها وتأخذ حكمها وقوتها.

3- أن السلطة القضائية لها اختصاصاتها، ومن حقها إذا قدمت إليها شكوى أن تمارس حقها كاملاً، وطبقاً للدستور والقانون، أما عندما يرسل رئيس الجمهورية مذكرة في شأن موضوع يتسم بالموضوعية والأهمية الخاصة إلى مجلس الشعب " البرلمان " _ فإنه في هذه الحالة _ لا يوجد مكان آخر يناقش فيه هذا الأمر مما يستدعي احتفائه بهذه المذكرة والعناية بها.

الاتجاه الثاني:

عارض بعض أعضاء مجلس الشعب المصري الاتجاه الأول، مؤكدين عدم صحة إجراء تحقيق برلماني بناءً على طلب رئيس الجمهورية، حيث ورد على لسان أحدهم " أنني قد

(1) عمران، التحقيق البرلماني (ص 72).

(2) المرجع السابق، ص 72 وما بعدها.

اعتترضت على رسالة السيد رئيس الجمهورية وقلت إن الدستور لا يقرها وإنما مخالفة لأحكامه " وذلك لأن الدستور لا يقر ذلك ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات والدستور في الواقع، وحقيقة الأمر تكلم عن السلطات في أبواب وفصول مستقلة، وحدد لكل سلطة اختصاصها وضوابط ممارستها لهذه السلطة ولذلك فإن طلب رئيس الجمهورية بأن يقوم المجلس بالتحقيق في أمور إذا صحت، فإن الذي يتولى التحقيق فيها، وإصدار الرأي بالإدانة أو البراءة فيها ليس مجلس الشعب " البرلمان "، وإنما حسب نص الدستور المصري في المادة 165 وما بعدها يكون من اختصاص السلطة القضائية فإذا كان هناك مساءلة معينة في نطاق معين بذاته فإن الجهات القضائية هي التي تتولى المساءلة، وهي التي تتولى الإدانة والبراءة، ولا يستطيع البرلمان أن يتصدى لأمر تدخل في اختصاص السلطة القضائية.

• موقف المشرع الفلسطيني من هذه المسألة:

ليس هناك نص في القانون الأساسي الفلسطيني أو حتى في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، يعطي الحق لرئيس السلطة الفلسطينية طلب تشكيل لجان تقصي حقائق برلمانية، وليس هناك سوابق تشير إلى أن رئيس السلطة الفلسطينية طلب تشكيل لجان تقصي حقائق من المجلس التشريعي الفلسطيني، ولم يثر الفقه الفلسطيني من قبل هذا الموضوع.

ويرى الباحث أنه لا يحق لرئيس الدولة أن يطلب من البرلمان أن يشكل لجنة تقصي حقائق إذا لم ينص الدستور على ذلك صراحة؛ لأن في طلبه مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، وإذا تدرع البعض أن الدستور لم ينص على ما يمنع الرئيس من ذلك، فإنه أيضاً لم يمنع البرلمان حق رفض الطلب وعدم تشكيل لجان تقصي حقائق بناءً على طلب الرئيس فيكون الأمر اختياراً للبرلمان وله حق القبول بالطلب أو رفضه.

• مدى حق الحكومة في طلب تشكيل لجان تقصي الحقائق:

لا يوجد نص في القانون الأساسي الفلسطيني أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي يمنح صراحة الحكومة سواء رئيس وزراء أو وزراء حق طلب تشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية وليس هناك من الناحية العملية أي سابقة شكلت لجنة تقصي حقائق بناءً على طلب الحكومة.

كذلك لا يوجد نص في الدستور المصري أو حتى في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب يمنح الحكومة حق طلب تشكيل لجنة تقصي حقائق، وبما أن التحقيق البرلماني أحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فمن البديهي أن يشكل البرلمان لجان تقصي الحقائق من تلقاء نفسه، وليس لأي أحد أن يدخل في ذلك سواء رئيس الدولة أو أحد من الحكومة، فضلاً

عن أنه قد تكون نتائج الرقابة البرلمانية سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة بأكملها؛ لذلك لا يعقل أن تطلب الحكومة ذلك من البرلمان.

من جانب آخر تثار مسألة مدى أحقية السلطة التنفيذية بمنع إجراء تحقيق برلماني أو تشكيل لجنة تقصي حقائق أو مدى أحقيتها بوضع شروط معينة للبدء في التحقيق؟؟
إن إعطاء السلطة التنفيذية بشقيها حق الاعتراض على لجان تقصي الحقائق أو منعها أو تقيدها بشروط معينة يحد من الدور الرقابي للبرلمان ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات لذلك أرى أنه لا يحق للسلطة التنفيذية التدخل في موضوع التحقيق البرلماني.

وبالنسبة للمشرع الفلسطيني لم يجب على هذا التساؤل صراحة وكذلك لم تعط الحق للسلطة التنفيذية بالتدخل في هذا الموضوع.

وهناك بعض الدساتير أعطت هذا الحق لرئيس الجمهورية كالدستور السوداني الذي نصت المادة 153 منه على " يجوز لمجلس الشعب بموافقة رئيس الجمهورية أن يكلف أية لجنة من أعضائه بأن تحقق في أية مسألة ضمن مسؤولية السلطة التنفيذية " ويتضح من نص هذه المادة أن تشكيل لجنة تحقيق مقيد بموافقة رئيس الجمهورية، ويعتبر هو الدستور العربي الوحيد الذي قيد التحقيق البرلماني بهذا الشرط، وفي الكويت توجب اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أن يقوم رئيس مجلس الأمة بإبلاغ رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني بطلب الأعضاء إجراء تحقيق برلماني، حيث يكون لرئيس الوزراء أو الوزير المعني طلب تأجيل النظر في الطلب مدة أسبوعين، على الأكثر ولا يجوز التأجيل أكثر من ذلك إلا بموافقة المجلس، ومن الواضح أن موقف الحكومة في الكويت ليس قوياً في مواجهة مجلس الأمة الكويتي فيما يخص طلب التحقيق البرلماني في قضية ما⁽¹⁾.

(1) الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (ص 53).

الفصل الثالث:

اختصاصات لجان تقصي الحقائق وآلية عملها

الفصل الثالث:

حدود اختصاص وصلاحيات لجان تقصي الحقائق وآلية عملها

تتبع 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⁽¹⁾، وبمعنى آخر إن اختصاصات ونطاق لجان تقصي الحقائق مأخوذة من نطاق الرقابة البرلمانية بشكل عام وبما أن لجان تقصي الحقائق إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على عمل السلطة التنفيذية، بما يعني أن نشاط السلطة التنفيذية يعد محلاً لرقابة تلك اللجان، ولكن في نفس حدود الدور الرقابي للبرلمان نفسه⁽²⁾، 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، لذلك سأتناول هذا الفصل في مبحثين على النحو التالي:

(1) العضيلة، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في ظل غياب آلية دستورية تنظمها "دراسة مقارنة" (ص 228).

(2) المسيلم، مدى فاعلية لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (ص 74).

المبحث الأول:

اختصاصات لجان تقصي الحقائق

وسيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب وهي على النحو التالي:

المطلب الأول: نطاق اختصاص لجان تقصي الحقائق البرلمانية

نصت المادة (58) من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2003 على أن " للمجلس أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانته لتقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة "، فما المقصود هنا بالأمر العام أو إحدى الإدارات العامة ؟

بالرجوع إلى اللغة يتضح أن مصطلح أمر عام مركب من كلمتين: الأولي أمر والثانية عام

• أمر:

فالجمع أمور، والأمر: الحال والشأن، طلب أصدرت السلطة وأمرها بمنع السفر الى الخارج: أي تعليماتها والأمر والنهي: السلطة الكاملة، تحت أمرك: في خدمتك، أمر الله: قضاؤه وقدره، الأمر أمرك: كما تريد، أمر إيقاف: " الاقتصاد " أمر إلى بنك بعدم دفع شيك محرر، أمر قضائي: "القانون" أمر يصدره قاضي يصرح فيه لشرطي القيام بالتفتيش أو الحيازة أو إلقاء القبض أو تنفيذ حكم، أمر إداري: مكتوب يشمل وثيقة تعرف بتعليمات إدارية للسلطة العامة⁽¹⁾.

وما يهمنا مما سبق أن الأمر هو الحال والشأن

• عام:

عام: اسم فاعل من عم، الأمين العام: المسؤول التنفيذي في الهيئات الحكومية أو الدولية كالأمم المتحدة، ويأتي بمعنى شامل، والعام: عكس خاص أو مصلحة عامة، النفير العام: قيام عامة الناس لقتال العدو، التبعية العامة، الرأي العام: رأي أكثرية الناس في وقت معين إزاء موقف أو مشكلة من المشكلات، القطاع العام: المؤسسات التي تملكها الدولة، بوجه عام: بوجه شامل بصورة غير محددة، يكتسب القبول العام: يكون موافقاً عليه⁽²⁾.

(1) عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة (ج1/117).

(2) المرجع السابق، ج2/1557.

وما يهمننا هنا أن كلمة عام تعني الشامل وعكس الخاص ومصالحة عامة وشيء حكومي.

ويتضح مما سبق أن الأمر العام هو الشأن أو الشيء الذي يتعلق بالحكومة أو تكون الحكومة طرف فيه.

• الإدارة:

مركز الرئاسة والتصرف⁽¹⁾، و سلطة منوط بها السهر على تطبيق القوانين وسير المصالح العامة، وتعني إدارة: الوظائف الخاصة بالإدارة، إدارة الأعمال أو تنظيم وإدارة الشؤون العامة⁽²⁾.

• عامة:

والعامة من الناس: خلاف الخاصة والجمع عوام، والمصلحة العامة: الصالح العام، عامة الشعب: خلاف الخاصة منه، من ليسوا من الفئة المثقفة ثقافة عالية، الجمهور الأوساط العامة⁽³⁾.

ويتضح من ذلك كله أن المقصود بالإدارات العامة هي التي منوط بها السهر على تطبيق القانون وتحقيق الصالح العام للدولة.

ويتضح من ذلك أيضاً أن البرلمان يحق له تشكيل لجنة تقصي حقائق في أي شأن أو أمر يتعلق بالحكومة، أو تكون الحكومة طرف فيه، وكذلك في أي إدارة منوط بها السهر على تطبيق القانون وتحقيق الصالح العام، وفقاً لما خوله الدستور للبرلمان من رقابة على هذه الإدارات وفي الحدود المرسومة له في الدستور والقانون.

وبالرجوع إلى نص المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 م والتي نصت في الفقرة "2" على أنه " بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي "، وقد قلنا سابقاً أنه حسب الوجه المبين في النظام الداخلي للمجلس التشريعي فإن نطاق الرقابة بشكل عام يكون على السلطة التنفيذية، وبالذات الحكومة ويخرج منها رئيس السلطة، وعندما نربط النصوص مع

(1) عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة (ج1/782).

(2) موقع المعاني، معنى كلمة الإدارة (موقع إلكتروني).

(3) عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة (ج2/1557).

بعضها البعض ونأتي لنص المادة (58) والتي نصت على " للمجلس أن يكون لجنة خاصة أو يكلف إحدى لجانته من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة"، نجد أن المقصود بالإدارات العامة في هذه المادة الوزارات والهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري، التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، وكذلك السلطات اللامركزية المحلية والإقليمية مثل البلديات والمجالس القروية والمحلية، فكل هذه الإدارات تدخل في نطاق الرقابة البرلمانية بشكل عام، وللمجلس التشريعي الفلسطيني الحق في تشكيل لجان تقصي حقائق تخص أي أمر في هذه الإدارات.

وما يدل على ذلك نص المادة (47) من القانون الاساسي الفلسطيني التي نصت على " رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي " .

أما في مصر فكان نص المادة (131) من دستور 1971م كالاتي " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي 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. " ووفقاً لهذا النص يكون لمجلس الشعب إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بأي عمل من الأعمال المشار إليها في النص السابق، وذهب غالبية الفقهاء إلى أن الدستور بهذه العبارات الواردة بالمادة 131 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 للفظ " أي " وتكراره في عبارتها - التي تحدد نطاق هذا الحق هو خير دليل على إطلاق يد المجلس في هذا الشأن، فلا قيد على مجال التحقيق البرلماني _ فقد يستهدف به المجلس التحقق 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 وفي أي مصلحة حكومية، بل والنظر في مختلف جوانب نشاط الدولة⁽¹⁾.

(1) عمران، التحقيق البرلماني (ص 103)؛ والطماوي، السلطات الثلاث (ص 550)؛ وليلة، القانون الدستوري (ص 161) .

وأيدوا قولهم أيضاً بأن مقتضى الفقرة الأولى المطولة من المادة 131 من الدستور هي أن للمجلس أن يشكل لجنة للتقصي والتحقيق في صميم أعمال الجهات التنفيذية والإدارية ليراقب ويفحص ويكشف كيف كانت الإدارة، وكيف كانت الأوضاع الاقتصادية لمؤسسة من المؤسسات، وكذلك هدف الرقابة البرلمانية بشكل عام هو متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه فالرقابة البرلمانية كأحد أنواع الرقابة السياسية الذاتية تمتد إلى كافة أعمال السلطة التنفيذية سواء كانت سياسية أو إدارية ولا أهمية أن يكون العمل تحضيرياً لم ينفذ بعد أو يكون قد نفذ بالفعل، كذلك لا أهمية أن يفصح الوزير عن عمله بقرار وزاري أو غير وزاري، أو أن يكون الأمر خاصاً بالشؤون الخارجية والأمن الداخلي أو الأمن الخارجي، والعبارة الواردة بصدر هذه المادة والتي تقول " عن أمر عام له أهمية خاصة... إلخ " فهذه العبارة شملت كل المعاني المقصودة وما إشارة المشرع _ بعد ذلك في هذا النص _ الى العبارات التالية لها إلا للتدليل على أن اختصاص المجلس بتقصي الحقائق هو اختصاص مطلق بلا قيود، طالما كان في نطاق اختصاصه الرقابي وأن هذه العبارات قد وردت على سبيل التمثيل لا الحصر⁽¹⁾.

ويثار في هذا الجانب تساؤل هل النقابات تعتبر من الإدارات العامة التابعة للسلطة التنفيذية وبالتالي تقع تحت نطاق الرقابة البرلمانية؟؟

بداية إن المقصود بالنقابات هي الهيئات القانونية التي تتكون من مجموعة من المواطنين الذين يعملون في مهنة واحدة أو مهن متقاربة⁽²⁾.

وعرفها البعض بأنها جمعية أو رابطة تجمع أعضاء مشتركين مع بعضهم بالحرفة أو المهنة، وتحتوي كل منها على قوانينها الخاصة التي تختلف باختلاف الدولة التي توجد بها هذه النقابة والحرفة التي تمثلها.

وتعني النقابة أيضاً بالدفاع عن حقوق أعضائها والزامهم بواجبات معينة وتوفير خدمات أخرى لهم كالرواتب التقاعدية، ويتم تحديد رئيس النقابة عن طريق انتخابات بين أعضائها⁽³⁾.

وتتبع فكرة التجمعات النقابية من طبيعة علاقات العمل، فهذه العلاقة محكومة بمجموعة من المصالح لكل طرف، ومن هنا فإن العمال والموظفين العامين وأصحاب المهن

(1) عمران، التحقيق البرلماني (ص 103 وما بعدها)؛ وسلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (ص 213)، (ص 297).

(2) موقع ويكيبيديا، نقابة (موقع إلكتروني).

(3) مروان، النقابات. (موقع إلكتروني).

يجدون أنفسهم بحاجة لأن يشكلوا تجمعات منظمة للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم أمام أصحاب العمل وأمام الدولة، فدور هؤلاء لا يكون فعالاً ومؤثراً دون أن تكون لهم تجمعات أو اتحادات تعبر وتدافع عن مصالحهم⁽¹⁾.

وكفلت المواثيق الدولية الحق في تشكيل النقابات، فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 م نص في المادة 4/32 منه على أن " لكل شخص الحق في أن ينشئ وينضم إلى نقابات تحمي مصلحته ".

وكذلك نص القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003م عليها في الباب الثاني باب الحقوق والحريات في المادة (26) الفقرة " 2 " والتي تنص على أن " للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: 2- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون ".

ولكن التساؤل الذي يثار هل تعتبر هذه النقابات جزءاً من السلطة التنفيذية أم لا ؟؟؟

ذهب جانب من الفقه وبحق إلى أن النقابات سواء مهنية أو عمالية، ليست جزءاً من السلطة التنفيذية وإنما هي منظمات وسيطة بين الحكومة والمجتمع، وهي أيضاً منظمات وسيطة بين أعضاء المهنة الواحدة أو العمل الواحد وبين المجتمع، فالنقابات تعتبر وسيلة اتصال مهمة بين الحكومة والمواطنين المنضمين إليها، فهي تنقل آراء ورغبات كل طرف إلى الآخر، وأحياناً ما تستعين الحكومة بمجالس هذه النقابات أو بلجان تمثلها كي تسهم برأيها في السياسات العامة التي ترتبط بهذه المنظمات، حتي باتت النقابات جهات استشارية أساسية في اختصاصاتها بالنسبة للدولة⁽²⁾.

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن النقابات ليست جزءاً من السلطة التنفيذية مما يعني عدم جواز أن يشملها البرلمان برقابته وبخاصة عن طريق لجان تقصي الحقائق⁽³⁾، وهذا لا يعني أنها لا تخضع لرقابة أحد وإنما تخضع للرقابة من جانب أجهزة الرقابة المختلفة بالدولة، وفي النهاية فإن القضاء هو حامي الحريات والمحافظ على الحقوق إعمالاً لمبدأ سيادة القانون، الذي يؤكد عدم مشروعية رقابة البرلمان للنقابات وتدخله في شؤونها بالتحقيقات⁽⁴⁾.

(1) شاهين، الحق في التنظيم النقابي (ص 7).

(2) قنديل، النقابات المهنية (ص 4).

(3) عمران، التحقيق البرلماني (ص 117).

(4) المرجع السابق، ص 118.

• 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 الى اعمال السلطة القضائية، وذلك أن هذه السلطة مستقلة تماماً ولا يصلح التدخل في شؤونها، عمل هذه اللجان نيابي في المقام الأول وليس عملاً قضائياً⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م وبالتحديد في المادة (47) منه الفقرة الثانية " بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي " وبالرجوع إلى نظامه الداخلي وفيما يتعلق بمهامه الرقابية كلها موجهة إلى أعمال السلطة التنفيذية، بل إن القانون الأساسي أكد على استقلال السلطة القضائية في المادة 97 منه والتي نصت على " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني، وأكدت المادة 98 منه أيضاً أن " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ولا يجوز لأى سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة ".

يتضح لنا من هذه النصوص أنه ليس هناك إمكانية للمجلس التشريعي أن يشكل لجنة تقصي حقائق حول أي أمر يدخل في حوزة واختصاص السلطة القضائية.

وهذا ما ذهب إليه المشرع المصري فبالرجوع إلى دستور مصر الصادر عام 1971 تبرز لنا الإجابة ساطعة، فالمادة 86 منه تقضي " بأن مجلس الشعب يتولى 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 "وفقاً لهذا النص رقابة مجلس الشعب محصورة في أعمال السلطة التنفيذية دون السلطة القضائية وتأتي المادتان 165 و 166 من الدستور بالقول الفصل حيث نصت المادة 165 على " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون " ونصت المادة 166 على " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ولا يجوز لأى سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة "، 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

(1) نصار، الوسيط في القانون الدستوري (ص 508).

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

المطلب 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:

الفرع الأول: اختصاصات رئيس الدولة:

أفرد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م باباً خاصاً برئيس السلطة في الباب الثالث، ومنحه اختصاصات عديدة من ضمنها ما نصت عليه المادة (38) " يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون، والمادة (39) "رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية" والمادة (40) " يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية، وينهي مهامهم ، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، والمادة (41) " 1 - يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية. 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية، والمادة (42) " لرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون " والمادة (43) " 1- لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون. " والمادة (44) " تحدد بقانون مخصصات رئيس السلطة الوطنية وتعويضاته " والمادة (45) " يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو

(1) عمران، التحقيق البرلماني (ص 119).

يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد." والمادة (46) " يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي". وعندما منح القانون الأساسي المجلس التشريعي الوظيفة الرقابية الموضحة والمبينة في نظامه الداخلي، لم يعط الحق للبرلمان أن يمارس وظيفته الرقابية تجاه رئيس السلطة وإنما فقط تجاه الحكومة بجميع مؤسساتها وهيئاتها وإداراتها حيث نصت المادة 74 من القانون الأساسي على " 1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته. 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. 3- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي."

ولم يسبق من الناحية العملية أن خضع رئيس السلطة الفلسطينية لأي وسيلة رقابية من البرلمان.

وبالنسبة لموقف المشرع المصري فقد نصت المادة (86) من دستور مصر لعام 1971م " 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"، وبالرجوع إلى الدستور وكما هو مبين فإن نطاق وسائل الرقابة البرلمانية هي أعمال الحكومة حيث نصت المادة 1 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على " مجلس الشعب هو السلطة التشريعية، ويتولى الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك على الوجه المبين في الدستور، ووفقاً لأحكام هذه اللائحة "

الفرع الثاني: الموضوعات المنظورة أمام السلطة القضائية:

وفقاً لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات يتمتع 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 القضائية⁽¹⁾.

(1) المسيلم، مدى فاعلية لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (ص 83).

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⁽¹⁾.

ولعل احترام هذا المبدأ أفضى إلى أن يحظر المشرع الفرنسي في المادة السادسة من مرسوم 17 نوفمبر 1958م تشكيل لجان التحقيق في موضوعات فصل فيها القضاء، أو تكون محلاً لإجراءات التقاضي، وهو ذاته ما أدى بلائحة الجمعية الوطنية أن تتطلب في مادتها 141 عدم النظر في طلب تشكيل أي لجنة تحقيق برلماني، إلا بعد قيام رئيس الجمعية بإبلاغ وزير العدل بذلك، وورود رده بأن موضوع التحقيق المقترح ليس محلاً لتحقيق قضائي أو دعوى منظورة أمام القضاء، ولعل شدة الحرص على ألا يمثل التحقيق البرلماني عائقاً لسير العدالة كان سبباً في نص المادة 3/141 من لائحة الجمعية الوطنية أيضاً على ضرورة أن يصدر رئيسها قراراً إلى رئيس لجنة التحقيق بوقف عملها بصورة فورية، إذا بدأت الجهات القضائية تجري تحقيقاً في ذات الموضوع التي تجري اللجنة تحقيقاً فيه⁽²⁾.

وفي الحقيقة لا نظير لهذه النصوص في النظاميين الفلسطيني والمصري، إلا أن ذات الحظر قائماً من الناحية العملية ومؤخذ به في التقاليد البرلمانية⁽³⁾.

من مجمل ما سبق يتضح أن موقف المشرع الفرنسي أفضل من نظيره الفلسطيني والمصري، عندما نص على منع إجراء تحقيق برلماني في موضوع محلاً لتحقيق قضائي أو دعوى منظورة أمام القضاء، بل ومنع تشكيل لجنة تقصي حقائق برلمانية إلا بعد إبلاغ وزير العدل حتى يتحقق من وجود تحقيق قضائي من عدمه، وهذا دليل على شدة حرصهم وتأكيدهم على سير العدالة وإزالة كل عائق أمامها حتى وإن كان تحقيقاً برلمانياً.

الفرع الثالث: 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 معنى ذلك إهدار وقت المجلس وإشغاله بما لا يفيد، غير أنه

(1) موقع مجلس نواب المملكة المغربية العربية، دليل عملي حول لجان تقصي الحقائق البرلمانية (موقع إلكتروني).

(2) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص114).

(3) المرجع السابق، ص 114.

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، ولذا أخذ المشرع الفرنسي بحل وسط في تلك المسألة فنص في المادة 1/6 من مرسوم 17 نوفمبر 1958م، على أنه يحظر تشكيل لجنة للتحقيق في ذات الوقائع التي سبق وحققتها لجنة أخرى قبل مضي اثني عشر شهراً من انتهاء عمل اللجنة الأولى، وفي حالة الشك حول التشابه بين الوقائع السابقة والحالية، أو اختلاف حول مدى انقضاء هذه المدة على التحقيق الأول، يكون لرئيس الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ التدخل لحسم هذه المسألة، بعد أخذ رأي مكتب المجلس حسب الأحوال⁽¹⁾.

لم يبين المشرع الفلسطيني هذا الأمر وكذلك المشرع المصري، إلا أنه من الناحية العملية لم يسبق أن شكلت لجنة تقصي حقائق في موضوع سبق التحقيق فيه، وفي الحقيقة أن المشرع الفرنسي كان موفقاً في ما أخذ به من حل وسط ونص عليه في هذه المسألة عندما حظر تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في ذات الوقائع التي سبق وحققتها لجنة تحقيق أخرى، إلا أنه في بعض الحالات قد يكون لطلب التحقيق مرة أخرى سببه السائغ، فقد تكون هناك وقائع وأدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة، ففي هذه الحالة يكون لرئيس الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ التدخل لحسم هذه المسألة وذلك بعد أخذ رأي مكتب المجلس حسب الأحوال.

المطلب الثالث: صلاحيات لجان تقصي الحقائق البرلمانية

حتى تقوم لجنة تقصي الحقائق البرلمانية بعملها لا بد من منحها سلطات تمكنها من ذلك؛ لأن بدون هذه السلطات، لا تستطيع هذه اللجان القيام بعملها وتأدية رسالتها ودورها، ويجب أيضاً أن يكون هناك ضمانات تضمن منح اللجان هذه السلطات وفي هذا المطلب سأبين هذه السلطات الممنوحة للجان تقصي الحقائق وضمانتها.

الفرع الأول: صلاحية اللجان بشأن الوثائق والمستندات الرسمية

للجنة تقصي الحقائق الاطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها⁽²⁾، حتى وإن تطلب الأمر الذهاب لموقع تواجد هذه الوثائق، وتعني صلاحية لجان تقصي الحقائق أن للبرلمان الحق والصلاحية في الاطلاع على كافة الوثائق التي تستدعيها عملية التحقيق، وذلك خدمةً لعملية الرقابة البرلمانية

(1) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 115).

(2) المرجع السابق، ص 116.

على أعمال السلطة التنفيذية⁽¹⁾، و يمكن لأعضاء لجان تقصي الحقائق الاطلاع على جميع الوثائق التي لها علاقة بالوقائع أو بتدبير المصالح أو المؤسسات أو المقاولات العمومية موضوع تقصي الحقائق⁽²⁾.

إلا أن المشرع الفلسطيني وعلى الرغم من أهمية لجان تقصي الحقائق وفعاليتها في الرقابة البرلمانية لم ينص على صلاحيات وسلطات لجان تقصي الحقائق، إلا أنه من الناحية العملية تقوم اللجنة بجمع الأدلة والاطلاع على الوثائق والمستندات؛ لإنجاز المهمة والوصول إلى الحقائق التي لها علاقة بالوقائع موضوع تقصي الحقائق⁽³⁾.

في حين أن المشرع المصري أقر بهذه الصلاحيات في المادة 131 من الدستور والتي نصت على أن " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو اداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بالأوضاع 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 " وأكدت ذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في المادة (220) والتي نصت على: " للجنة تقصي الحقائق أن تتخذ كافة الاجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والاوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، وأن تجرى ما يقتضيه استجلاء الحقيقة بشأنها من استطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية او تحقيقات. وإذا تعذر على لجنة تقصي الحقائق تقديم تقريرها إلى المجلس في الميعاد الذي حدده، وجب عليها إعداد تقرير المجلس تضمنه العقبات والأسباب التي أدت إلى تأخيرها. وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون لجان تقصي الحقائق في أداء مهمتها، وعليها أن تقدم لها الوسائل اللازمة لتجمع ما تراه من أدلة، وأن تمكنها من أن تحصل على ما تقرر حاجتها إليه من تقارير، أو بيانات أو وثائق، أو مستندات، من أية جهة رسمية أو عامة. ويتحمل المجلس نفقات الزيارات الميدانية التي تقوم بها لجان تقصي الحقائق. "

(1) الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (ص 72).

(2) المعتر، دليل عملي حول لجنة تقصي الحقائق (ص 11).

(3) المجلس التشريعي الفلسطيني، دليل النائب في تشكيل لجان تقصي الحقائق (ص 2).

وهو ذات ما اعترف به المشرع الفرنسي غير أنه قيده بألا تكون الوثائق أو المستندات المطلوبة سرية أو مما يحظر القانون الاطلاع عليها، وإما لتعلقها بالدفاع الوطني أو لاتصالها بالشؤون الخارجية، غير أن هذا القيد لا يخضع لمحض تقدير الجهة صاحبة الوثيقة أو المستند وإنما يخضع تكييف مدى سريتها لرقابة لجنة الحصول على الوثائق الإدارية وفقاً لقانون 17 يوليو 1978م معدلاً بقانون 12 أبريل 2000م بشأن إصلاح العلاقة بين المواطنين والإدارة الذي يتمتع تطبيقه ليشمل اللجان البرلمانية أيضاً من حيث تطبيق ما انطوى عليه من قواعد الشفافية الإدارية⁽¹⁾.

من مجمل ما سبق نخلص إلى أن غالبية الدول أقرت صلاحيات وسلطات للجان تقصي الحقائق ومنها صلاحية الاطلاع على الوثائق والمستندات، ونصت على ذلك في الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات ومن هذه الدول مصر والكويت وفرنسا، ونهيب بالمشرع الفلسطيني أن يحذو حذو هذه الدول ويقر وينص على سلطات وصلاحيات اللجان في الدستور والقانون، والجدير ذكره أن المشرع الفرنسي كان موفقاً بمنحة لجان التحقيق صلاحية الاطلاع على الوثائق والمستندات وتقييده بألا تكون هذه المستندات سرية أو تتعلق بالدفاع الوطني أو تتعلق بالشؤون الخارجية، وخصوصاً أنه أخضع تقدير ذلك من اختصاص لجنة معينة شكلت وفقاً للقانون.

الفرع الثاني: صلاحية اللجان بشأن سماع الشهود:

ومعنى ذلك أن لأعضاء لجان تقصي الحقائق البرلمانية الاستماع الى كل شخص من الممكن أن يستفيدوا من شهادته في الوصول إلى الحقيقة، ولكن هناك اختلاف وتباين بين الدول 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 عن هذه الاشياء ؟

ومبعث هذا التساؤل أن توقيع العقوبة الجنائية هو من اختصاص السلطة القضائية بحسب الأصل، وقد منح هذا الاختصاص للبرلمان خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾، ففي فرنسا مثلاً منح المشرع الفرنسي لجنة التحقيق البرلمانية سلطة الإلزام والإجبار، إذ وفقاً لقانون 20 يوليو والمعدل لقانون 17 نوفمبر 1977، يحق للجنة أن تستدعي بالقوة الجبرية أي

(1) ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 116).

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص 196).

شخص ترى ضرورة الاستماع إلى شهادته، وذلك بقرار من رئيسها وفي حالة الامتناع عن الشهادة، أو رفض حلف اليمين، أو الإدلاء بشهادة كاذبة يكون لرئيس اللجنة إخطار وزير العدل لتحريك الدعوى الجنائية ضده، وتكون العقوبة في هذا الحالة هي السجن الذي يصل إلى عامين والغرامة التي تتراوح ما بين 33 ألف فرنك إلى 50 ألف فرنك أو إحدى هاتين العقوبتين⁽¹⁾.

أما في مصر فلم يعترف الدستور أو حتى اللائحة الداخلية لمجلس الشعب بأي سلطة من هذه السلطات ولم يحدد المشرع المصري أي جزء على من يتخلف عن الحضور أو عن الذي أدلى بشهادة كاذبة أو رفض حلف اليمين، لأن المادة 131 من دستور 1971م لم تتعرض لبيان الإجراء الواجب اتخاذه في حال تخلف أحد الأشخاص عن الحضور أمام لجنة تقصي الحقائق أو في حالة امتنعوا عن الإدلاء بالمعلومات أو الشهادة إذا حضروا، أو في حالة إدلائهم بشهادة كاذبة، ومن هنا أصبح ما نصت عليه المادة 3/220 من أنه على جميع الجهات المختصة أن تعاون لجان تقصي الحقائق في أداء مهمتها وعليها أن تقدم لها الوسائل اللازمة لتجمع ما تراه من أدلة، وأن تمكنها من أن تحصل على ما تقرره حاجتها إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات من أي جهة رسمية أو عامة _محض التزام أدبي يجرى اللجنة من كل فاعلية في تأدية مهامها⁽²⁾.

أما المشرع الفلسطيني وكما قلنا سابقاً لم ينظم أحكام لجان تقصي الحقائق بشكل عام، فضلاً عن أنه لم يبين صلاحيات اللجنة في سماع الشهود، ومدى سلطتها في إلزام وإجبار الشهود، وفي اعتقادي أن مسلك المشرع الفرنسي أفضل من مسلك المشرع الفلسطيني والمصري في منحة لجنة تقصي الحقائق سلطة الإلزام والإجبار تجاه الشهود لسماع شهادتهم، وعقوبة من يتخلف عن ذلك أو يدلي بشهادة غير صحيحة، سيما أن طريقة العقوبة تكون برفع الدعوى الجنائية من قبل وزير العدل بعد أن يخطره رئيس لجنة تقصي الحقائق.

الفرع الثالث: صلاحية لجان تقصي الحقائق بشأن الأماكن

ويعني هذا أحقية لجان تقصي الحقائق في الانتقال إلى أي مكان يقتضيه التحقيق من الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق للقيام بالمعاينات والزيارات الميدانية اللازمة، وفي هذا المجال ذهب المشرع الفرنسي إلى تمكين لجنة التحقيق البرلمانية من الانتقال لمعاينة وزيارة الأماكن ليس عبر إقليم البلاد فقط، بل حتى خارج هذا الإقليم بإرسال اللجنة إلى الخارج إذا

(1) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 117).

(2) المرجع السابق، ص 118.

اقتضى الأمر ذلك، وهو الوضع ذاته في ألمانيا⁽¹⁾، وبعمومية أقر ذلك المشرع المصري في اللائحة الداخلية في المادة 220 الفقرة 5 منها والتي نصت على " ويتحمل المجلس نفقات الزيارات الميدانية التي تقوم بها لجان تقصي الحقائق. "، ومن ذلك يتضح أهمية لجان تقصي الحقائق في زيارة أي مكان تريد زيارته وتعتقد أنه يفيد في التحقيق .

وبخصوص المشرع الفلسطيني لم يبين مدى أهمية لجان تقصي الحقائق في الانتقال إلى أي مكان يتقضيه التحقيق، لذلك على المشرع الفلسطيني أن ينظم أحكام لجان تقصي الحقائق في الدستور والقانون وينظم من بينها صلاحية لجان التحقيق بالانتقال والمعاناة للأماكن التي تفيد اللجنة في الوصول إلى الحقيقة، حتى وإن كان خارج البلاد، وفي الحقيقة أؤيد ما أخذ به المشرع الفرنسي في هذا الجانب من تمكين لجنة تقصي الحقائق البرلمانية من الانتقال لمعاناة وزيارة الأماكن، حتى وإن كانت في الخارج؛ لأن ذلك يعطي قوة وأهمية للرقابة البرلمانية بالعموم ولجان تقصي الحقائق بالخصوص.

الفرع الرابع: صلاحية لجان تقصي الحقائق بشأن الحكومات المستقلة:

خلا القانون الأساسي الفلسطيني وكذلك النظام الداخلي للمجلس التشريعي من نص يمنح البرلمان حق إجراء تحقيق برلماني حول موضوع يخص حكومة مستقلة، كما أنه خلا من نص يمنع إجراء تحقيق. ونفس الشيء في الدساتير التي تعاقبت على مصر واللوائح الداخلية لمجلس الشعب المصري فلم تسلبها أو تمنحها حق إجراء تحقيق برلماني صراحة⁽²⁾.

لذلك أثار الفقه مسألة مدى أهمية البرلمان في إجراء تحقيق برلماني في موضوع يخص حكومة مستقلة أو سابقة.

وفي الحقيقة أن ما ذهب إليه غالبية الفقه الدستوري وبحق أنه وعلى الرغم من انعدام المسؤولية السياسية للحكومة المستقلة، إلا أنه يجوز إجراء تحقيق برلماني في موضوع يخص الحكومات المستقلة والسابقة لوجود نوع آخر من المسؤولية _ غير المسؤولية السياسية _ سواء مدنية أو جنائية، وإذا اقتنع البرلمان بمسؤولية الوزير جنائياً أو مدنياً جاز له أن يصدر قراراً بإحالة الأمر إلى جهاته المختصة لاتخاذ ما يقتضيه القانون⁽³⁾.

(1) بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996م (ص 184).

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص 328).

(3) الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (ص 78)؛ وعمران، التحقيق البرلماني (ص 329)؛ والمسلم، مدى فاعلية لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (ص 87).

المبحث الثاني:

الآثار المترتبة على عمل لجان تقصي الحقائق البرلمانية

بعد أن تتضح الصورة أمام لجنة تقصي الحقائق عن الموضوع الذي تم تكليفها بالتحقيق فيه، نتيجة استعراضها لما جمعت حول هذا الموضوع من معلومات وبيانات أخذتها من الوثائق والمستندات وكذلك من خلال اجتماعها ومناقشتها للشهود والمختصين وزياراتها ومعاينتها للأمكنة على أرض الواقع، بعد أن تتضح هذه الصورة وتتجلي الحقيقة لها، تضع اللجنة تقريرها عن الموضوع المحال إليها، لذلك سأتناول في هذا المبحث تقرير لجان تقصي الحقائق ومحتواه ومدة تقديمه ومناقشته في المجلس ونتائج عمل لجان تقصي الحقائق بشكل عام وذلك في المطالب الآتية:

المطلب الأول: تقارير لجان تقصي الحقائق البرلمانية ومحتواها ومدة تقديمها ومناقشتها.

الفرع الأول: ماهية تقارير لجان تقصي الحقائق البرلمانية

يتوجب على كل لجنة تحقيق برلمانية يتم تشكيلها من قبل هيئة برلمانية، 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⁽¹⁾.

ويقصد بالتقرير كما يعرفه الفقيه الفرنسي eugen pierre بأنه " العمل الرسمي الذي بموجبه تحيل لجنة إلى المجلس نتيجة أعمالها ونتائجها النهائية"⁽²⁾.

وعُرف التقرير على أنه " حجة اللجنة أمام مجلسها على إنجازها مهمتها وما توصلت إليه من معلومات وما تقترحه علاجاً للسلبات " بينما عرفه آخرون بأنه مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة فحصها ودراستها للموضوع الذي أُحيل إليها"⁽³⁾.

(1) العضالية، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في ظل غياب آلية دستورية تنظمها "دراسة مقارنة (ص 234).

(2) أوليفيه دوهاميل، المعجم الدستوري (ص 324).

(3) عمران، التحقيق البرلماني (ص 172 وما بعدها).

ويعد التقرير ملخصاً لعمل اللجنة لأن المجلس لا يستطيع أن ينظر في كافة تفاصيل القضية التي كانت مدار التحقيق، فلا بد أن يكون التقرير يتضمن موجزاً في عبارته وموصلاً إلى المعلومات التي تفيد المجلس في مناقشته واتخاذ القرار المناسب بشأنه، وعندما يصل تقرير اللجنة إلى المجلس، فللمجلس الأخذ بالاقترحات الواردة في هذا التقرير أو تركها⁽¹⁾، فتقرير لجنة تقصي الحقائق هو عنوان انجازها مهمتها، وبتقديمه إلى مجلسها تنهي اللجنة عملها بل وتنقضي هي - أيضاً - إذا كانت قد شكلت لهذا العمل خصيصاً⁽²⁾.

وفي فلسطين قام المشرع الفلسطيني بتنظيم أحكام تقارير اللجان في الفصل الثاني من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وتدرج هذه الأحكام على جميع تقارير اللجان سواء اللجان النوعية الدائمة أو اللجان المؤقتة الخاصة وما يؤيد ذلك أن المشرع الفلسطيني نص في المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي في الفقرة 3 للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة " فهذه الفقرة تعتبر أساساً للجان تقصي الحقائق البرلمانية والتي لها أساس دستوري أيضاً في المادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م، والتي نصت على " للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانها، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة"⁽³⁾.

وفي مصر نظم المشرع المصري أحكام تقارير لجان تقصي الحقائق، حيث نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في المادة (221) على " يجب أن يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته من إجراءات لتقصي 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 مقترحاتها بشأن علاج السلبات التي تكشفتها لها. ويناقش المجلس تقارير لجان تقصي الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمها. وتكون أولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق أن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد مناقشة "

والمادة (222) نصت على " مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تسري على لجان تقصي الحقائق القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية للمجلس".

(1) الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (ص 82).

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص 369).

(3) انظر: تقرير لجنة تقصي الحقائق المعمول به في المجلس التشريعي الفلسطيني (ملحق رقم 1).

الفرع الثاني: محتوى تقرير لجنة تقصي الحقائق

عندما تضع اللجنة تقريرها النهائي، قد لا يكون في صورتها شكلاً معيناً لذلك التقرير أو ملامح معينة ومحددة له، وإنما يأتي شكل التقرير النهائي وفقاً لتصوير أعضائها وما يحتويه التقرير من معلومات وبيانات واستنتاجات، ويجب أن يحتوي التقرير بشكل مبسط على كل ما يمكن أن يساعد أعضاء المجلس على اتخاذ القرار المناسب في القضية المطروحة وأن يبتعد التقرير عن التفاصيل غير المجدية؛ لتسهيل عملية اتخاذ القرار المناسب من قبل أعضاء المجلس، حيث إن لجنة التحقيق تتكون عادةً من أعضاء ذوي اختصاص وخبرة لهم الصفة البرلمانية في الموضوع الذي تم تشكيل لجنة التحقيق من أجله، كما يجب أن يكون تقرير اللجنة ملخصاً لكل أعمال التحقيق.

وتشترط المادة (62) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على وجوب أن يشمل التقرير رأي اللجنة في الموضوع المحال إليها وأسبابه والآراء الأخرى المتعلقة به، مرفقاً بنصوص المشروعات والتوصيات والاقتراحات مع مذكراتها الإيضاحية، ويتضح من نص المادة وجوب أن يحتوي التقرير على الآراء المعارضة المتعلقة بالتقرير، وهذا يستفاد من نص المادة وجوب أن يشمل.... والآراء الأخرى المتعلقة بها⁽¹⁾.

ويتم صياغة ورفع التقرير النهائي لرئيس المجلس التشريعي ويحتوي على توصيات أو اقتراحات معينة كتحرك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة، والتقرير يجب أن يتضمن موضوع التحقيق وأسماء أعضاء لجنة التحقيق وتاريخ تشكيل اللجنة ومدة التحقيق، وكذلك الآليات التي اتبعتها اللجنة في التحقيق، بالإضافة إلى الوثائق والمستندات التي اطّلت عليها لجنة التحقيق، وأيضاً النتائج التي توصلت إليها اللجنة ومن ثم التوصيات التي ترى اللجنة أن هناك ضرورة لتطبيقها⁽²⁾.

أما في مصر فنصت المادة (221) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على " يجب ان يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته من إجراءات لتقصي جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الاوضاع الاقتصادية، والمالية، والإدارية، المتعلقة

(1) نص المادة (62) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي "يجب أن يشمل التقرير رأي اللجنة في الموضوع المحال إليها وأسبابه والآراء الأخرى المتعلقة به مرفقاً بنصوص المشروعات أو التوصيات والاقتراحات مع مذكراتها الإيضاحية".

(2) النحال، لجان تقصي الحقائق البرلمانية (ص 12).

بالجهة التي كلفت اللجنة بفحص أحوالها، ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وأن تضمن تقريرها مقترحاتها بشأن علاج السلبات التي تكشفها لها. ويناقش المجلس تقارير لجان تقصي الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمها. وتكون أولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد مناقشة".

ولقد أحسن المشرع الفلسطيني عندما أوجب أن يشمل التقرير الآراء المعارضة المتعلقة بالتقرير، وكان أفضل من مسلك المشرع المصري الذي لم ينص على هذا الأمر في الدستور.

الفرع الثالث: مدة تقديم التقرير من قبل لجنة تقصي الحقائق البرلمانية

تتفق الأنظمة البرلمانية على أن للجنة التحقيق مدة معينة لا بد 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⁽¹⁾.

ففي فلسطين نصت المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على " تلتزم كل لجنة بتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلال المدة التي يحددها المجلس وفي حالة عدم الالتزام بالمدة للرئيس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمامه، ويعرض الرئيس الأمر على المجلس؛ لتقرير ما يراه وللمجلس أن يدرج هذا الموضوع في جدول أعماله " ويتضح من نص هذه المادة أن مدة عمل لجنة تقصي الحقائق وتقديمها تقرير في نهاية عملها يحدده قرار إنشاء هذه اللجنة، وفي حال عدم الالتزام بالمدة التي حددها المجلس لرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمام التقرير وبعد ذلك يعرض الرئيس الأمر على المجلس ليقرر ما يراه وللمجلس أن يدرج هذا الموضوع في جدول أعماله، ومن الأمثلة التي تبين أن مدة عمل اللجنة حسب ما يحدده قرار تشكيلها لجنة تقصي الحقائق التي شكلها المجلس التشريعي حول مشروع المجاري في مدينة رفح بعد شكوى قدمت من أهالي مدينة رفح، وشمل القرار على أن تنهي اللجنة تقريرها خلال أسبوعين⁽²⁾.

(1) أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ص 112).

(2) الدورة الأولى - الفترة الأولى، الجلسة السابعة المنعقدة في مدينة غزة، الموافق 5-6/6/1996، قرار رقم

أما المشرع المصري فقد نظم هذا الأمر في المادة 222 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري التي نصت على " مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تسري على لجان تقصي الحقائق القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية للمجلس " وبما أن المشرع المصري لم ينظم هذه الجزئية بشكل مستقل فيعني ذلك أن القواعد المقررة لسير عمل اللجان النوعية الدائمة للمجلس في هذا الخصوص يسري على لجان تقصي الحقائق، وقد بينت المادة 70 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب مدة تقديم تقرير اللجان النوعية، والتي تسري على تقرير لجان تقصي الحقائق حيث نصت على " مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تقدم اللجنة تقريرها خلال شهر 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. ويجوز في هذه الحالة للمجلس أن يحيل الموضوع إلى لجنة خاصة يشكلها لتقديم تقرير عنه خلال المدة التي يحددها " بمعنى أن اللجنة يجب أن تقدم تقريرها خلا شهر على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها إلا إذا حدد المجلس ميعاداً آخر في قرار إنشاء اللجنة وفي حال لم يقدم التقرير في الميعاد المحدد فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه مناسباً، ويجوز للمجلس أن يحيل الموضوع للجنة خاصة يشكلها لتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلا المدة التي يحددها المجلس في قرار تشكيلها.

وأرى أن ما ذهب إليه المشرع الفلسطيني من تحديد مدة عمل اللجنة لكل حالة على حده أفضل مما ذهب إليه المشرع المصري، الذي حدد مدة تقديم لجنة تقصي الحقائق تقريرها خلال شهر كأصل عام، مع أنه هناك تفاوت في أهمية وشائكية القضايا محل التحقيق.

الفرع الرابع: مناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق البرلمانية:

بعد أن تنهي لجنة تقصي الحقائق عملها تُعد تقريرها وتقدمه إلى المجلس التشريعي لمناقشته وعرضه على أعضاء المجلس حيث نصت المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على " يقدم التقرير إلى رئيس لإدراجه في جدول الأعمال ويجب طبعه وتوزيعه على الأعضاء قبل الجلسة المحددة؛ للنظر فيه بأربع وعشرين ساعة على الأقل ".

ويتضح من نص هذه المادة أن على اللجنة تقديم التقرير إلى الرئيس، ويقوم الرئيس بعدها بإدراجه في جدول أعمال المجلس، ويحدد جلسة للنظر في التقرير، ويتبين من ذلك أنه

ليس هناك مدة زمنية يتعين على أن يناقش خلالها تقرير اللجنة، والأمر متروك لرئيس المجلس لتحديد جلسة يتم فيها النظر في التقرير، ويجب طبع التقرير وتوزيعه على الأعضاء قبل موعد الجلسة التي يحددها الرئيس بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وكان من الأفضل على المشرع أن يحدد فترة زمنية معينة، يحدد فيها رئيس المجلس جلسة للنظر في التقرير، ولا يترك الأمر عاماً هكذا حتى لا يتم تأخير النظر في التقرير ومناقشته مما يفقد التحقيق البرلماني أهميته وفاعليته، ويتضح من نص المادة أيضاً وبالتحديد جملة " ويجب طبعه وتوزيعه على الأعضاء " أي على جميع الأعضاء ويتضح من ذلك أن جميع الأعضاء يحق لهم مناقشة التقرير ونشيد بما ذهب إليه المشرع الفلسطيني في هذا الإتجاه، لأن ذلك يعطي التحقيق البرلماني فاعلية أكثر، وقرر المجلس التشريعي في إحدى قراراته أنه لا تعرض تقارير اللجان على المجلس التشريعي للمناقشة ما لم تكن قد قدمت لرئاسة المجلس التشريعي قبل مدة أقصاها ثلاثة أيام من موعد انعقاد جلسة المجلس؛ ليتسنى لرئاسة المجلس الاطلاع عليها ومراجعتها وتوزيعها على الأخوة الأعضاء قبل مدة 24 ساعة من موعد الاجتماع حسب النظام الداخلي للمجلس⁽¹⁾.

أما المشرع المصري نص في المادة 221 الفقرة الثانية من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على: " يناقش المجلس تقارير لجان تقصي الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمها، وتكون أولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة، فلم تحدد هذه المادة مدة زمنية معينة يتعين أن يناقش خلالها تقرير هذه اللجنة، وإنما أمر ذلك متروك لتواريخ جلسات المجلس إذ الزمن محدد بأول جلسة تالية لتقديم التقرير⁽²⁾.

ونصت المادة 72 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على " يقدم رئيس اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس للنظر في إدراجها بجدول الأعمال. ويجب طبع التقرير وتوزيعه على أعضاء المجلس قبل الجلسة المحددة لنظره بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وذلك ما لم يقرر مكتب المجلس في الأحوال العاجلة إدراج الموضوع بجدول الأعمال مع الاكتفاء بتلاوة التقرير في الجلسة ".

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

(1) الدورة الأولى - الفترة الثانية، الجلسة الثالثة والعشرون المنعقدة في مدينة رام الله، الاربعاء والخميس، 10/10/1996، قرار رقم 109 / 23 / 1 .

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص 391).

لنظره بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وتكون أولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق للعضو الذي يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة بأربع وعشرين ساعة، وأرى أن **المشرع المصري** كان موفقاً بخصوص مسألة مناقشة التقرير أول جلسة تالية من تسليم التقرير، وذلك بإعطائه أهمية عاجلة لموضوع التحقيق البرلماني.

المطلب الثاني: نتائج عمل لجان تقصي الحقائق

بعد أن تنتهي لجنة تقصي الحقائق من تحقيقاتها وبعد أن تضع ما وصلت إليه في تقرير وتقدمه إلى البرلمان لمناقشته، حتى يأخذ المجلس القرار المناسب بشأن القضية التي تم فيها التحقيق، فقد تصل لجنة تقصي الحقائق إلى عدم وجود مخالفات من قبل السلطة التنفيذية أو يحتاج الأمر إلى تشريع قانون جديد يخص القضية المحقق فيها، وقد تصل اللجنة إلى وجود مخالفات من قبل السلطة التنفيذية وتكشفها وتصل إلى المسؤول عنها، وقد يصل الأمر إلى تحريك المسؤولية السياسية تجاه الحكومة، وعلى هدي ما سبق سنتناول كل هذه الأمور خلال هذا المطلب وذلك في الفروع التالية:

الفرع الأول: نتائج عمل لجان تقصي الحقائق في حال عدم توصلها إلى مخالفات.

قد تتوصل لجنة تقصي الحقائق البرلمانية إلى عدم وجود مخالفة في الموضوع الذي تم فيه التحقيق وفي هذه الحالة لا يمكن تحميل طرف ما أية مسؤولية⁽¹⁾، بل إنه قد يجد أن السلطة التنفيذية قائمة بعملها على أحسن وجه وحريصة على تطبيق القانون وعدم تجاوزه فلم يبدر منها أي مخالفة، ففي هذه الحالة يشكر البرلمان الحكومة على مراعاته تطبيق القانون ويجدد الثقة بها⁽²⁾.

وفي الحقيقة لم أقف على مثال حصل فيه أن شكل المجلس التشريعي الفلسطيني لجنة لتقصي الحقائق، ووصلت إلى عدم وجود مخالفة من قبل السلطة التنفيذية، ولكن هذه الفرضية واردة ومن الممكن أن تحصل في أي وقت وقلنا إن أفضل نتيجة لذلك هو شكر الحكومة وتجديد الثقة بها.

(1) الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (ص 89).

(2) عمران، التحقيق البرلماني (ص 414).

الفرع الثاني: دور لجان تقصي الحقائق في التوصية بصد نقص تشريعي:

قد تصل لجنة تقصي الحقائق من وراء التحقيق الذي قامت به في واقعة معينة ظهر منها أن هناك تجاوزاً أو خللاً بالمصلحة العامة مفادها أن هذا التجاوز أو الخلل الذي ضرر بالصالح العام سببه قصور في التشريعات الموجودة، ويكون ذلك إما بسبب قصور في تشريع قائم أو حتى عدم وجود تشريع ينظم الأمر.

وليس معنى القصور التشريعي فقط وجود ثغرة بتشريع قائم، وإنما قد يعني كذلك عدم وجود تشريع يحكم، وبمعنى آخر إن التحقيق البرلماني قد يكشف عن نقص في القوانين القائمة أو ثغرات تعترى هذه القوانين أو افتقاراً كاملاً للقوانين في موضوعه، وفي هذه الحالة قد يسفر عن اقتراح بمشروع قانون أو اقتراح تعديل نصوص قائمة؛ لتوائم الحياة وتلافي ما يوجد من عيوب أو نقائص⁽¹⁾.

فالبرلمان وهو يكلف لجنة تقوم بمهمة تقصي الحقائق إنما يهدف في الدرجة الأولى إلى الوصول إلى أمور ثلاث منها أن يتمخض التحقيق الذي يجريه ويقره المجلس عن وجود خلل في التشريعات التي تحكم أعمال الجهة، الذي تم فحص أعمالها بما يستوجب علاج هذا الخلل، وفي هذه الحالة يتولى البرلمان مهمة إجراء التعديلات التشريعية، أو يطلب إلى الحكومة التقدم بمشروعات القوانين التي تكفل تلافي العيوب، والأمران الثاني والثالث: هما أن يرتب المجلس مسؤولية الحكومة أو أن يسفر التقصي عن عدم وجود مخالفات فيشكر الحكومة ويجدد لها الثقة⁽²⁾.

ولعل أبرز مثال في فلسطين حول هذا الموضوع ما قرره المجلس آخذاً بعين الاعتبار توصيات لجنة تقصي الحقائق المنبثقة عن المجلس التشريعي حول أحداث مدينتي نابلس وطولكرم حيث إنه قرر وضع الأنظمة واللوائح التي تحدد طريقة العمل داخل أماكن التوقيف بما يتناسب مع حقوق الإنسان والمستندة إلى منع التعذيب والقهر ومراقبة ذلك عبر إدارة تفتيش خاصة⁽³⁾.

(1) عمران، التحقيق البرلماني (ص 413).

(2) المسيلم، مدى فاعلية لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (ص 91).

(3) المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة الأولى - الفترة الأولى، يوم الخميس 21-22/8/1996م، قرار رقم

ومن الأمثلة على ذلك في مصر موافقة مجلس الشعب المصري على تقرير لجنة تقصي الحقائق عن التجاوزات التي حدثت من مجلس نقابة المحامين، الذي كان من بين توصياته * إعادة النظر في نصوص قانون المحاماة رقم 61 لسنة 1968 م بما يجعله متفقاً مع أحكام دستور 1971م والتعديلات التي طرأت عليه وقانون الأحزاب وغيره من القوانين. * وضع ضوابط ثابتة وملزمة تضاف إلى نصوص قانون المحاماة؛ ليحكم مشاركة النقابة في المؤتمرات والمحافل الدولية على اختلاف أنواعها وبتنسيق مع السياسة العامة للدولة، ويستتبع ذلك وضع مواثيق شرف أخلاقية إعمالاً لنص المادة " 56 " (1) من الدستور (2).

ومن الأمثلة كذلك موافقة المجلس على تقرير لجنة تقصي حقائق حول كتاب "صفحات من تجربتي" للمهندس عثمان أحمد عثمان وإحالته إلى الحكومة للعمل على تنفيذ ما ورد به من توصيات، كان من بينها 1- إعادة النظر في قانون المطبوعات رقم 20 لسنة 1936 م بما يجعله يتماشى مع التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي حدثت في المجتمع بعد ثورة يوليو سنة 1952م و ثورة 15 مايو سنة 1971م في ضوء المبادئ العامة التي استقتي عليها الشعب في 19 / 4 / 1979 م، في شأن إعادة تنظيم الدولة. 2- إعادة النظر في القانون رقم 121 لسنة 1975م بشأن المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة بما يكفل وضع الضوابط التي تنظم ما يجوز نشره بشأن ما يدور في اجتماعات مجلس الوزراء ولجانه وغيرها من المجالس واللجان، التي يتصل عملها بالسياسة العليا للدولة التي يحددها القانون حفاظاً على مصلحة الدولة العليا، وما يضمن حق الجمهور في الوقوف على الموضوعات العامة ذات الشأن (3).

وكذلك موافقة مجلس الشعب المصري على تقرير لجنة تقصي الحقائق في واقعة بيع مستشفى الجمهورية، والتي كان من بين توصياته العمل على تعديل المادة " 361 " من القانون

(1) مادة 56 والتي تنص على " إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية. وينظم القانون مساهمة النقابات والاتحادات في تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية، وفي رفع مستوى الكفاية ودعم السلوك الاشتراكي بين أعضائها وحماية أموالها. وهي ملزمة بمساعدة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية، وبالذراع عن الحقوق والحريات المقررة قانوناً لأعضائها. "

(2) مضبطة الجلستين لمجلس الشعب المصري " 81 " بتاريخ 1981/7/21م ص 7462، و " 82 " بتاريخ 1981/7/22م، ص 7493، نقلاً عن فارس عمران، التحقيق البرلماني (ص 414) .

(3) مجلس الشعب المصري، مضبطة الجلسة " 51 " بتاريخ 13 مايو 1981 م ص 4739، و ص 4749، المرجع السابق، ص 415.

رقم 78 لسنة 1931م، بحيث لا تكون إعلانات الوفاة حجة على وزارة الأوقاف إلا إذا صدرت في مواجهتها وألا تكون حجة في إثبات الاستحقاق في الأوقاف⁽¹⁾.

الفرع الثالث: نتائج عمل لجان تقصي الحقائق في حال توصلها الى مخالفات:

قد تخلص لجنة تقصي الحقائق إلى أن التشريع ليس به أي قصور أو خلل أو نقص، وإنما تخلص إلى وجود مخالفات من قبل السلطة التنفيذية، وتصل إلى المخالفين أو المسؤولين عن هذه المخالفات.

وعليه قد يقرر البرلمان توجيه الأسئلة إلى الحكومة أو قد يصل الأمر إلى استجواب وزير أو أكثر أو طرح الثقة عن الحكومة⁽²⁾.

ومن الأمثلة على ذلك في فلسطين بعد عرض تقرير لجنة تقصي الحقائق على المجلس التشريعي الفلسطيني حول أحداث مدينتي نابلس وطولكرم، طلب المجلس الاستماع إلى تقرير اللجنة الوزارية المشكلة لهذا الغرض وكذلك طلب المجلس الاستماع إلى شرح من الأخ الرئيس حول القضية وأبعادها⁽³⁾.

أو قد يقرر البرلمان إحالة المسؤول عن المخالفة إلى الجهة المختصة بالتحقيق كما لو كانت مخالفة إدارية فتحال القضية إلى النيابة الإدارية، أو كانت جنائية فيحال الأمر إلى النيابة العامة، وإن كان ذلك بطريق غير مباشر، حيث يحال تقرير اللجنة إلى الحكومة مع التوصية بتنفيذ ما ورد به من توصيات، والمفترض من الحكومة تنفيذ توجيهات البرلمان لأن العلاقة بينهما قائمة على الرقابة والتعاون المتبادل لا الخذلان والتنافر المتبادل⁽⁴⁾.

ولعل أبرز مثال في فلسطين حول هذا الموضوع ما قرره المجلس آخذاً بعين الاعتبار توصيات لجنة تقصي الحقائق المنبثقة عن المجلس التشريعي حول أحداث مدينتي نابلس

(1) مجلس الشعب المصري، مضبطة الجلسة " 70 "، بتاريخ 1 / 7 / 1982 م، ص 6247 وما بعدها، نقلاً عن فارس عمران.

(2) على، تغريد، التحقيق البرلماني في العراق (ص 20).

(3) المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة - الأولى، الجلسة السادسة عشر، رام الله، 6-7-8 / 8 / 1996 م، قرار رقم 83 / 16 / 1 ؛ قد يعتبر البعض حسب هذا المثال أن الرئيس يخضع للرقابة البرلمانية والحقيقة أن هذا المثال وكما هو واضح بتاريخ 8/8/1996م أي في بدايات تشكل النظام السياسي الفلسطيني وفي ذلك الفترة كان الرئيس هو المسؤول عن السلطة التنفيذية بكل مكوناتها ، وتغيير الأمر بعد القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 م .

(4) عمران، التحقيق البرلماني (ص 417 وما بعدها).

وطولكرم أنه قرر * تحديد أماكن التوقيف والاعتقال الخاصة بأجهزة الأمن وإخضاعها لإشراف النيابة العامة وخاصة أقسام التحقيق فيهما⁽¹⁾، على أن لا يتم الاعتقال أو التوقيف إلا بأمر صادر عن النائب العام، فهنا قرر المجلس إحالة و إخضاع أماكن التوقيف والاعتقال الخاصة بأجهزة الأمن لإشراف النيابة العامة.

ومن الأمثلة على ذلك في مصر موافقة مجلس الشعب على إحالة تقرير لجنة الشؤون الصحية، عن تقصي الحقائق حول التجاوزات المالية والإدارية بمشروع منحة استرداد تكاليف العلاج _ إلى الحكومة؛ لاتخاذ اللازم بشأن ما ورد به من توصيات وأهمها الإحالة إلى النيابة الإدارية⁽²⁾، وكذلك موافقة المجلس على إحالة تقرير لجنة تقصي الحقائق عما نسب إلى الشركة المصرية للملاحة البحرية من مخالفات مالية _ إلى الحكومة لاتخاذ الإجراءات اللازمة في شأن ما توصلت إليه من نتائج بما يضمن حقوق الدولة والحفاظ على المال العام، اتخاذ ما يلزم في شأن ما ورد بالتقرير والمناقشات من توصيات كان أوضحها التوصية " بإحالة الوقائع التي توصلت إليها اللجنة... إلى النيابة العامة لتوافر أسباب جديفة على أنه قد توافرت فيها شبهة الإضرار بالمال العام وعدم المحافظة عليه وصيانته والإهمال في أداء القائمين على إدارة هذه الشركة لواجبات ووظائفهم، وذلك لاتخاذ شئونها فيها⁽³⁾.

الفرع الرابع: دور لجان تقصي الحقائق في تحريك المسؤولية السياسية:

يقصد بالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها أو أحد أعضائها⁽⁴⁾، وتعتبر المسؤولية السياسية بمثابة إرغام الحكومة على الاستقالة من طرف البرلمان، أو هي عبارة عن استقالة الحكومة بعد فقدان ثقة البرلمان⁽⁵⁾، والمقصود بالمسؤولية السياسية أيضاً هي فقد الوزير، أو الوزارة للسلطة متى ما فقدت ثقة البرلمان، وذلك متى كان

(1) المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة الأولى - الفترة الأولى، يوم الخميس 21-22-8/1996م، قرار رقم " 1 / 18 / 85 "

(2) مجلس الشعب المصري، مضبطة الجلسة (70) بتاريخ 18 يونيو سنة 1996، ص 20 وملحقاتها .

(3) مجلس الشعب المصري، مضبطة الجلسة (97) بتاريخ 13 يونيو سنة 1994، (ص 43 وملحقاتها ص 246).

(4) الاستجابات كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية، مركز البحوث والدراسات التشريعية (ص 6).

(5) بودرة، المسؤولية السياسية للحكومة في فرنسا (موقع إلكتروني).

من الوزير أو من الوزارة تصرف يستوجب المسائلة السياسية ومن ثم سحب الثقة⁽¹⁾.

ويراد بالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة واحدة، أو من أحد الوزراء، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير وذلك نتيجة سحب الثقة منهم⁽²⁾.

وعرفت أيضاً أنها إجبار الحكومة على الاستقالة، نتيجة التصويت السلبي على الثقة بها من قبل البرلمان، وقد تكون تضامنية أو فردية⁽³⁾، وإذا كانت المسؤولية تضامنية ففي هذه الحالة ينسب الخطأ أو التقصير إلى الحكومة " أو الوزارة " كلها، ولهذا فإن صدور قرار بعدم الثقة عقب إثارة مسؤولية من هذا النوع يؤدي الى استقالة الوزارة كلها، وإذا كانت المسؤولية فردية ففي هذه الحالة ينسب تصرف معين إلى وزير أو عدد محدد من الوزراء بحيث لا يجوز اعتبار الوزارة كلها مسؤولة عنه، وهذا لا يحدث بطبيعة الحال إلا فيما يتعلق بالمسائل التي يستقبل الوزير بالتصرف فيها فحينئذ ما لم يتضامن رئيس الوزراء مع الوزير أو الوزراء المسؤولين، وما لم يعتبر البرلمان أن الفعل المنسوب إليهم مما يمس سياسة الوزارة كلها على النحو الذي سبق توضيحه في الفقرة السابقة، فإنه من المتعين على الوزراء المسؤولين تقديم استقالاتهم، مع بقاء الوزارة⁽⁴⁾.

وهذا ما أكده القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 م في المادة (3/74) والتي نصت على أن: " رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي. "

وكذلك المادة " 77 " منه والتي نصت على " 1- يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه. 2- يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ. "

(1) الحيدر، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية السياسية على أعمال الحكومة في مصر والكويت (ص10).

(2) ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة (ص 623).

(3) المساعد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني (ص 4).

(4) الطماوى، السلطات الثلاث (ص 494 وما بعدها)

حتى إنه لا تبدأ الحكومة عملها ولا توكل لها مهامها إلا إذا حازت على ثقة المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة ودليل ذلك نص المادة " 66 " من القانون الاساسي والتي نصت على " 1- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم، بعد الاستماع والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب. 2- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك. 3- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. "

وكذلك المادة " 78 " من القانون الأساسي والتي نصت على " 1- يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. 2- يترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم...الخ. "

من مجمل ما سبق يتضح أن المشرع الفلسطيني منح البرلمان حق تحريك المسؤولية السياسية بسحب الثقة عن الحكومة وربط ذلك بالاستجواب.

وهذا يعني أنه ليس هناك دور مباشر للجان تقصي الحقائق في تحريك المسؤولية السياسية، لأن مجمل مواد القانون الأساسي المتعلقة في هذا الشأن يتضح منها أن الاستجواب هو الطريق الوحيد لتحريك المسؤولية السياسية ولم يعط لجان تقصي الحقائق هذا الحق.

وكذلك الوضع في مصر حسب دستور 1971 م في المادة " 126 " والتي نصت على " الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته. ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه. ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس. "، والمادة " 127 " والتي نصت على " لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد

المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي. ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا. وآلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة."، وكذلك المادة " 128" التي نصت على " إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه. ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررته مسؤوليته أمام مجلس الشعب".

ولكن قد يكون للجان تقصي الحقائق دور غير مباشر، وذلك بأن يعزو البرلمان إلى أعضائه بتقديم استجواب في الموضوع الذي كان محل تحقيق برلماني على أن تنتهي مناقشته إلى اقتراح سحب الثقة بالوزير أو رئيس الوزراء⁽¹⁾.

وفي الحقيقة إن مسلك المشرع الفلسطيني والمصري قد جانب الصواب، والأصل إعطاء الحق للجان تقصي الحقائق في تحريك المسؤولية السياسية وذلك؛ لأن لجان تقصي الحقائق تستقي المعلومات من مصادرها مباشرة لا عن طريق الحكومة وأجهزتها، كما هو الشأن في الاستجواب الذي ينفرد في شأنه صاحبه بعكس لجنة تقصي الحقائق التي يتحدد أعضاؤها ويأتي كل منهم ما بدا له لإنجاز مهمتهم تحت غطاء الشرعية، فضلاً عن السلطات الكبيرة التي تحيط بوظيفة لجان تقصي الحقائق في أدائها لعملها إذا قورنت بما يخوله المستجوب من مكانات، بما ينبغي منه التسليم للتحقيق البرلماني بمكانة أسمى من الاستجواب، وإلا فما هي الحكمة من تخويل تلك اللجنة مثل هذه السلطات⁽²⁾.

المطلب الثالث: الواقع الحالي للتحقيق البرلماني وتقويم عمل لجان تقصي الحقائق البرلمانية في التجربة الفلسطينية:

مارس المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي منذ توليه السلطة التشريعية في 2006 م حقه في الرقابة البرلمانية مستعملاً في ذلك وسيلة تشكيل لجان تقصي الحقائق، فقام بتشكيل عدة لجان لتقصي الحقائق في قضايا مختلفة، منها اللجنة التي شكلت بقرار رقم " 1047 / 6

(1) عمران، التحقيق البرلماني (ص458).

(2) المرجع السابق، ص 459.

1 / " في الدورة العادية - الفترة الاولى، في الجلسة السابعة المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة، وذلك يوم الثلاثاء والأربعاء والخميس الموافق 13 - 15 / 6 / 2006 م آخذاً بعين الاعتبار:
1- الأحداث المؤسفة التي وقعت خلال ال 48 ساعة الأخيرة⁽¹⁾. 2- نقاش الأخوة والأخوات الأعضاء.

قرر:

1- تشكيل لجنة تفصي حقائق من المجلس التشريعي؛ للبحث في الأحداث المؤسفة التي وقعت خلال ال 48 ساعة الأخيرة، على أن تكون ممثلة من كافة الكتل والقوائم الانتخابية في المجلس.

2- اللجنة تقدم تقريرها وتوصياتها للمجلس في مدة أقصاها ثلاثة أسابيع من تاريخه.

3- تشكل اللجنة من الأخوات والإخوة التالية أسمائهم:

عن كتلة حماس " إسماعيل الاشقر، خالد يحيي، مروان أبو راس "

عن كتلة فتح " ماجد أبو شمالة، أكرم الهيموني، أشرف جمعة "

عن كتلة الطريق الثالث " قيس عبد الكريم "

والأخ حسن خريشة النائب الثاني لرئيس المجلس " مقررًا للجنة عن هيئة مكتب المجلس ".

ويلاحظ في هذه اللجنة أنها راعت التمثيل الحزبي داخل والأطياف المختلفة لأعضاء المجلس التشريعي، وهذا أمر جيد وخصوصاً في مثل هذا الموضوع محل التحقيق، وكذلك حدد قرار تشكيلها موعد تقديم التقرير في مدة أقصاها ثلاثة أسابيع من تاريخ تشكيل اللجنة، وكذلك حددت أسماء أعضاء اللجنة ومقررها، إلا أنها لم تقدم تقريرها ولم يتخذ قرارات بخصوص القضية غير قرار تشكيل اللجنة المذكورة.

كذلك شكل المجلس لجنة لتقصي الحقائق بخصوص غرق قرية أم النصر بالمياه العادمة، وكلفت لجنة البيئة والمصادر الطبيعية إجراء تفصي الحقائق في حالة غرق قرية أم النصر في قطاع غزة، وأعدت تقريرها إلا أنه لم يعرض على المجلس التشريعي لعدم انعقاده⁽²⁾.

(1) وهي اقتحام مبني المجلس التشريعي ومجلس الوزراء واشتباكات مسلحة واختطاف النائب خليل الربيعي على أيدي مسلحين .

(2) حرب، تقرير أداء المجلس التشريعي الفلسطيني 2006 - 2008 (ص 42).

كذلك شكل المجلس لجنة تقصي حقائق حول انفجار محطة النبالي في رام الله لتحديد المسؤولية عن الانفجار الذي حصل في المحطة في شهر شباط 2007 م، أعدت اللجنة تقريرها إلا أنه لم يعرض على المجلس لعدم انعقاده⁽¹⁾.

وكذلك شكل المجلس التشريعي لجنة تقصي حقائق حول عمل الأنفاق مع الحدود المصرية، حيث تشكلت هذه اللجنة بقرار صادر عن المجلس التشريعي رقم " 1300 / غ. ع 1 / 4 " واستمرت في عملها لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر، قامت خلالها بتحديد وحصر المخالفات والتجاوزات الحاصلة في هذا الملف، والاطلاع على كافة التقارير والتحقيقات ذات الصلة كما قامت بتنظيم الزيارات الميدانية وعقدت العديد من جلسات الاستماع مع المسؤولين عن هذا الملف، ثم تمت أعمالها بتقديم تقريرها المشفوع بجملة من النتائج والتوصيات للمجلس التشريعي، حيث ناقش الأخير التقرير في الجلسة الأولى من الاجتماع الأربعة من الدورة غير العادية الرابعة وبناءً عليه أصدر قرار رقم " 1313 / غ. ع 1 / 4 " الذي تبنى فيه توصيات اللجنة⁽²⁾.

وبمقارنة عمل المجلس التشريعي الحالي بالمجلس السابق يتضح أن المجلس السابق مارس وسيلة لجان تقصي الحقائق أكثر من المجلس الحالي، حيث شكل لجان تقصي حقائق في الأمور الآتية:

- 1- لجنة تقصي حقائق حول تدفق مجاري بيت لحم وبيت جالا وبين ساحور إلى الريف الشرقي دون معالجة⁽³⁾.
- 2- لجنة تقصي حقائق حول مشروع المجاري في رفح، وقدمت اللجنة تقريرها للمجلس⁽⁴⁾.

(1) حرب، تقرير أداء المجلس التشريعي الفلسطيني 2006-2008 (ص 42).

(2) عطا الله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (ص 97).

(3) راجع قرار المجلس التشريعي رقم " 1 / 4 / 23 " في الدورة الأولى - الفترة الأولى الجلسة الرابعة المنعقدة في مدينة رفح بتاريخ 8 - 9 / 5 / 1996 م .

(4) شكل المجلس التشريعي الفلسطيني لجنة تقصي حقائق حول مشروع المجاري في مدينة رفح بعد شكوى قدمت من أهالي رفح في الجلسة السابعة المنعقدة في مدينة غزة يومي الأربعاء والخميس الموافق 5- 6 / 6 / 1996 م، قرار رقم " 1 / 7 / 46 "، وقدمت اللجنة تقريرها واتخذ المجلس عدت قرارات في ذلك في الجلسة الثانية عشر المنعقدة في رام الله يومي الأربعاء والخميس 10-11 / 7 / 1996 م، قرار رقم " 69 / 12 / 1 " .

3- لجنة تقصي حقائق في قضية وفاة المواطن محمود جميل، وقدمت اللجنة تقريرها للمجلس⁽¹⁾.

4- لجنة تقصي حقائق حول أحداث نابلس وطولكرم وقدمت اللجنة تقريرها للمجلس⁽²⁾.

5- لجنة تقصي حقائق حول الطحين الفاسد، وبالفعل قدمت اللجنة تقريرها للمجلس⁽³⁾.

6- لجنة تقصي حقائق حول قضية مقتل المواطن يوسف البابا⁽⁴⁾.

7- لجنة تقصي حقائق حول قضية وفاة المواطن ناصر رضوان بعد الاعتداء عليه من قبل عناصر جهاز أمن الرئاسة⁽⁵⁾.

8- لجنة تقصي حقائق حول ما ورد في تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي لعام 1996 م⁽⁶⁾.

9- لجنة تقصي حقائق حول موضوع الشركات الاحتكارية والخاصة⁽⁷⁾.

وبشكل عام يتضح أن أداء المجلس التشريعي الفلسطيني في ممارسة حقه في تشكيل لجان تقصي الحقائق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ضعيف جداً على الرغم من وجود مخالفات واضحة في مختلف المؤسسات والوزارات والأمور العامة، وإيضاً هناك ضعف في نتائج عمل هذه اللجان التي شكلت وبعضها لم يكن لها أي أثر ولا حتى لم تعرض على المجلس التشريعي لمناقشته، ويبدو أن سبب ذلك يعود إلى سيطرة الحزب الواحد على المجلس التشريعي ونفس الحزب هو أيضاً من يقوم بأعمال السلطة التنفيذية وذلك في المجلسين الحالي والسابق، مما يضعف ذلك الرقابة بشكل عام؛ لأن كل حزب لا يريد أن يحمل أعضاءه المسؤولية ولا يرد تخطيئ نفسه، ومن أسباب ضعف المجلس التشريعي في الرقابة بشكل عام

(1) (1) راجع قرار المجلس التشريعي رقم " 1 / 15 / 77 " في الدورة الأولى - الفترة الأولى الجلسة الخامسة

عشرة المنعقدة في مدينة بيت لحم رفح بتاريخ 30-31/ 7، 1 / 8 / 1996 م .

(2) راجع قرار المجلس رقم " 1 / 18 / 85 " في الدورة الأولى - الفترة الأولى، الجلسة الثامنة عشرو رام الله،

بتاريخ 21 - 22 / 8 / 1996 م .

(3) الجلسة السادسة والثلاثون المنعقدة في مدينة الخليل بتاريخ 29 / 1 / 1996 م، من الدورة الأولى - الفترة

الثانية .

(4) شاهين، تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية (ص 36).

(5) المرجع السابق ، ص37.

(6) المرجع نفسه، ص37.

(7) راجع قرار رقم " 1 / 9 / 57 " في الجلسة التاسعة المنعقدة في رام الله بتاريخ 26 / 6 / 1996 م، في

الدورة الأولى - الفترة الأولى .

وخصوصاً في الواقع الحالي، الانقسام الذي حصل في عام 2007م، ولذلك نطالب جميع الأطراف بتحمل المسؤولية الوطنية ونبذ وترك الحزبية وتقديم الوطن عليها، والعمل على وحدة الصف واحترام القانون، وتفعيل مؤسسات الدولة وعدم العبث بصلاحيات تلك المؤسسات وإعطائها كل الصلاحيات المخولة، وإذا حصل ذلك فتلقائياً سيكون للمجلس التشريعي دوراً فعالاً وبارزاً في المجتمع وسيحقق المصلحة العامة وخصوصاً إذا اهتم بموضع الرقابة على أعمال الحكومة بشكل عام، واستعمل وسيلة لجان تقصي الحقائق بشكل خاص.

الخاتمة

أولاً- النتائج:

لقد توصلت من خلال هذه الرسالة إلى نتائج مهمة يمكن إيجازها في النقاط التالية:

- 1- أن الرقابة البرلمانية تجد مكانتها في كافة الأنظمة السياسية المعاصرة، سواء كانت هذه الأنظمة تتبني مبدأ الفصل المطلق أم المرن بين السلطات، وذلك لما تحققه من دور فعال في تحقيق المصلحة العامة.
- 2- أن لجان تقصي الحقائق البرلمانية تجد مكانتها وبقوة في غالبية الأنظمة السياسية المعاصرة، كالنظام السياسي البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي والمجلسي، وكذلك بعض الأنظمة السياسية الملكية والأميرية، وتستخدم كوسيلة فعالة في مواجهة السلطة التنفيذية.
- 3- أن المشرع الفلسطيني أغفل النص على تنظيم أحكام لجان تقصي الحقائق البرلمانية، وهذا أمر معيب على المشرع الفلسطيني حيث إن ذلك سبب رئيسي في إضعاف الدور الهام للجان تقصي الحقائق.
- 4- عدم أحقية السلطة التنفيذية بشقيها من أن تتدخل في تشكيل لجان تقصي الحقائق، من عدمه، حيث إن ذلك حق خاص بالسلطة التشريعية كفلته لها القوانين.
- 5- أن نطاق عمل لجان تقصي الحقائق البرلمانية أعمال السلطة التنفيذية " الحكومة " ويخرج من نطاقها رئيس الدولة والنقابات.
- 6- أن المشرع الفلسطيني لم يبين صلاحية لجان تقصي الحقائق في أحقيتها بالاطلاع على الوثائق والمستندات الرسمية، وسماع الشهود والانتقال إلى الأماكن التي يقتضيها التحقيق، وهذا نقص في التشريع.
- 7- يتوج عمل لجان تقصي الحقائق في نهايته بتقرير تعدد اللجنة المكلفة بالتحقيق في واقعة ما، تقدمه للمجلس في المدة المقررة لها مشتملاً على مشروعات واقتراحات وتوصيات اللجنة، وذلك من أجل أن يتخذ البرلمان القرار المناسب في الواقعة محل التحقيق.
- 8- تبين أن هناك ضعف شديد في ممارسة المجلس التشريعي لحقه في تشكيل لجان تقصي الحقائق، وهذا عائد إلى سيطرة الحزب الواحد عليه، وذلك في كلا المجلسين السابق والحالي، وكذلك بسبب الانقسام الذي حدث في عام 2007م على الرغم من وجود مخالفات واضحة في مختلف الوزارات والهيئات والمؤسسات.

9- وجوب أن تتشكل لجان تقصي الحقائق من أعضاء المجلس التشريعي فقط؛ لأن ذلك حق لهم دون غيرهم حسب نص القانون.

ثانياً- التوصيات:

بعد الانتهاء من الرسالة والبحث في لجان تقصي الحقائق البرلمانية، توصلت إلى ضرورة الأخذ بالتوصيات التالية التي من شأنها إنجاز عمل لجان تقصي الحقائق، وهي على النحو التالي:

1- نوصي المشرع الفلسطيني بإعادة صياغة نص المادة 58 من القانون الأساسي والمتعلقة بلجان تقصي الحقائق، بحيث يضاف لها صلاحياتها للقيام بمهمتها على أكمل وجه، حاذياً بذلك حذو المشرع المصري، وكذلك النص صراحة على نطاق عمل تلك اللجان.

2- نوصي المشرع الفلسطيني بتنظيم أحكام لجان تقصي الحقائق مقرأ لها بنصوص واضحة ومستقلة بها في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، حيث أن هذا الأمر يعمل على زيادة فاعلية لجان تقصي الحقائق، ويسهل على أعضاء المجلس تشكيلها.

3- نوصي المشرع الفلسطيني أن ينص صراحة على منع إجراء تحقيق برلماني في موضوع أو قضية متعلقة بعمل السلطة القضائية، وذلك تأكيداً على حسن سير العدالة وإزالة أي عائق أمامها، حتى وإن كان تحقيقاً برلمانياً حاذياً في ذلك حذو المشرع الفرنسي الذي نص على هذا الأمر.

4- ونوصي كذلك بأن ينص على حق البرلمان بتحريك المسؤولية السياسية وذلك بسحب الثقة من الحكومة ككل أو من أحد أعضائها كنتيجة لعمل لجان تقصي الحقائق وعدم قصرها على الاستجواب؛ لأن المعلومات والبيانات التي يتوصل إليها من خلال عمل لجان تقصي الحقائق تكون مستقاه من مصادرها مباشرة، بخلاف ما عليه الاستجواب الذي يكون مصدر المعلومات فيه من الحكومة، وهذه القضية أغفلتها غالبية الدساتير العربية وغيرها.

5- نوصي المشرع الفلسطيني أن يأخذ بعين الاعتبار التخصصية في عضوية لجان تقصي الحقائق، بحيث يكون أعضاء اللجنة من ذوي الاختصاص والخبرة إضافة للصفة البرلمانية لهؤلاء الأعضاء، فلا يجوز أن يكون عضواً في اللجنة من لا يتمتع بالصفة البرلمانية، وللجنة الاستعانة برأي الخبراء والمختصين على سبيل الاستئناس دون الإلزام.

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع:

القران الكريم.

أولاً- المراجع العربية:

أحمد، هلاي عبد الإله. (2006م). المركز القانوني للمتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، دراسة مقارنة. ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.

أوصديق، فوزي. (د.ت). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة القسم الثاني النظرية العامة للدساتير. ط1. القاهرة: دار الكتاب الحديث.

الباز، داود. (2006م). النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية. (د.ط). القاهرة: دار الفكر الجامعي.

البحري، حسن مصطفى. (2006م). الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة " (رسالة دكتوراه غير منشورة). القاهرة، جامعة عين شمس.

بدوي، ثروت. (1999م). النظم السياسية. (د.ط). القاهرة: دار النهضة العربية.

بشناق، باسم. (2012م). محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية. ط1. غزة: (د.ن).

بشناق، باسم. (2014م). محاضرات في القانون الإداري. ط1. غزة: (د.ن).

بطيخ، محمد رمضان. (1994م). الرقابة على الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية. ط1. القاهرة: دار النهضة.

بودرة. كريم. (د.ت). المسؤولية السياسية للحكومة في فرنسا. تاريخ الاطلاع 2016/08/25م الموقع: (<http://cutt.us/Z2SLi>).

بوسالم، دنيا. (2007م). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور (رسالة ماجستير غير منشورة). الجزائر، جامعة باجي مختار.

بوشعير، سعيد. (1994م). القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة. ط4. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

الترمذي، أبو عيسى. (1996م). سنن الترمذي = الجامع الكبير. تحقيق: بشار معروف. ط1. الرياض: مكتبة المعارف للنشر والتوزيع.

الجوخدار، حسن. (2008م). التحقيق الابتدائي في قانون أصول المحاكمات الجزائية " دراسة مقارنة". ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

حرب، جهاد. (2008م). تقرير المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية أداء المجلس التشريعي الفلسطيني 2006 -2008م. ط1. فلسطين: المجلس التشريعي الفلسطيني.

حفيظ، نقادي. (2014م). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. مجلة دفاتر السياسة والقانون، (10). 67-82.

الحيدر، فيصل أحمد عثمان. (2008م). الاستجاب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية السياسية على أعمال الحكومة في مصر والكويت (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة أم درمان الإسلامية، السودان.

الخطيب، نعمان أحمد. (2010م). الوسيط في لنظم السياسية والقانون الدستوري. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

خليل، محسن. (1975م). النظم السياسية والدستور اللبناني. ط1. بيروت: دار النهضة العربية.

دسوقي، رأفت. (2006م). هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان. (د.ط). الإسكندرية: منشأة المعارف بالإسكندرية.

دوهاميل، أوليفيه، وميني، إيف. (1996م). المعجم الدستوري. ترجمة: منصور القاضي. ط1. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

الراجحي، مناور بيان مناور. (2011م). التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

الراميني، عزت. (د.ت). المجلس التشريعي طبيعة عمله ودوره وعلاقته بالمواطن. ط1. القدس: مركز الدفاع عن الحريات.

الرشيدي، ملفي، ورشيد، مرزوق. (2001م). التحقيق البرلماني. ط1. القاهرة: جامعة المنصورة.

الزيات، محمد عبدالسلام. (1971م). أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق القضائية في التطبيق. ط1. عمان: مجلس الأمة الأردني.

السعدي، بهاء الدين. (2005). الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية. سلسلة التقارير القانونية رقم (62)، غزة: الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن.

سلام، ايهاب زكي. (1983م). الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (رسالة دكتوراه غير منشورة). القاهرة، جامعة القاهرة.

شاهين، محمود. (1998م). تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية، سلسلة التقارير القانونية 1". ط1. غزة: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

شاهين، محمود. (2004م). الحق في التنظيم النقابي. ط1. فلسطين: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن.

الشرقاوي، سعاد. (1998م). النظم السياسية في العالم المعاصر الدولة، المؤسسات، الحريات، النظم السياسية في الدول الغربية، الدول الماركسية، العالم الثالث. (د.ط.). (د.م): دار النهضة العربية.

شطناوي، فيصل. (2011م). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة 2003 - 2009م. مجلة جامعة النجاح للأبحاث، 25 (9)، 2345-2376.

الشمي، محمد لطفي زكريا. (2009م). أدوات الرقابة البرلمانية في مصر. ط1. القاهرة: جامعة القاهرة.

صافي، يوسف. (2008م). تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2008م. غزة: مركز هدف لحقوق الإنسان.

الطبيبائي، عادل. (1987م). الأسئلة البرلمانية دراسة تطبيقية مقرنة مع التركيز على دولة الكويت. ط1. الكويت: جامعة الكويت.

طربوش، قائد محمد. (د.ت). السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارنة. ط1. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

الطماوي، سليمان محمد. (1996م). السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة. ط6. القاهرة: دار الفكر العربي.

طنطاوي، ابراهيم حامد. (2000م). التحقيق الجنائي من الناحيتين النظرية والعملية. ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.

الطهراوي، هاني علي. (2007م). النظم السياسية والقانون الدستوري. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

العاني، حسان. (1986م). الانظمة السياسية والدستورية المقارنة. ط1. بغداد: مطبعة جامعة بغداد.

عبدالله، عبدالغني بسيوني. (2002م). النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي. ط4. القاهرة: منشأة المعارف.

العبيدان، فاطمة. (2001م). لجان التحقيق البرلمانية. تاريخ الاطلاع: 2016/10/14م. موقع مجلس الأمة الكويتي: (<http://www.kna.kw/clt-html5/run.asp?id=750>).

العضايلة، أمين سلامة. (2010م). لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في ظل غياب آلية دستورية تنظمها "دراسة مقارنة". المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، 2 (4)، 205-242.

عطا الله، زاهر ناجي. (2016م). دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (رسالة ماجستير غير منشورة). أكاديمية الإدارة والسياسة، غزة.

علي، تغريد عبد القادر. (2012م). التحقيق البرلماني دراسة عن التحقيق البرلماني في مجلس النواب العراقي. مجلة الحقوق، 4 (19)، 218-253.

علي، جمال سلامة. (2007م). النظام لسياسي والحكومات الديمقراطية دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية. (د.ط). القاهرة: دار النهضة العربية.

العماري، مصطفى صالح. (2009م). التنظيم السياسي والنظام الدستوري. (د.ط). الأردن: دار الثقافة.

عمر، أحمد مختار عبد الحميد. (2008م). معجم اللغة العربية المعاصرة. ط1. (د.م): عالم الكتب.

عمران، فارس محمود. (1999م). التحقيق البرلماني. ط1. القاهرة: مجموعة النيل العربية.

عوض، ثروت محمود. (1994م). التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية منه (رسالة دكتوراه غير منشورة). القاهرة، جامعة عين شمس.

غانم، هاني. (2014م). القضاء الإداري الرقابة على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق دراسة تحليلية مقارنة. ط1. غزة: الجامعة الإسلامية.

فهيم، مصطفى أبو زيد. (1984م). النظام الدستوري المصري. ط1. الإسكندرية: منشأة المعارف بالإسكندرية.

فهيم، مصطفى أبو زيد. (2000م). النظم السياسية والقانون الدستوري. (د.ط). القاهرة: دار المطبوعات.

قنديل، أماني. (1995م). النقابات المهنية. ط1. القاهرة: المكتب العربي للمعارف.

كايد، عزيز. (د.ت). تقرير حول اشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، التقارير القانونية " 20 " غزة: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

كنعان، نواف. (1995م). الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة. مجلة دراسات الجامعة الأردنية، 22 (2)، 769-780.

اللجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني. (2015م). مذكرة قانونية بشأن آلية تشكيل لجان تحقيق برلمانية. غزة: المجلس التشريعي الفلسطيني.

ليلة، محمد كامل. (1970م). *النظم السياسية الدولة والحكومة*. (د.ط). القاهرة: دار النهضة العربية.

المجلس التشريعي الفلسطيني. (د.ت). *دليل النائب في لجان تقصي الحقائق*. غزة: المجلس التشريعي الفلسطيني.

مجلس النواب الأردني. (2015م). *الاستجاب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية*. ط1. عمان: مركز الدراسات والبحوث التشريعية.

محارب، علي جمعة. (1986م). *التأديب الإداري في الوظيفة العامة* (رسالة دكتوراه غير منشورة). القاهرة: جامعة عين شمس.

المدهون، عبدالرحيم. (2010م). *حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني دراسة مقارنة* (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الأزهر، غزة.

المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات. (2005م). *تحقيق صحفي حول مدى فاعلية آليات الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية*. غزة: المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات.

مروان، إبراهيم. (2014م). *النقابات*. تاريخ الاطلاع: 2016/09/10م. موقع موضوع (www.mawdoo3.com).

المسايد، فرحات نزال حميد. (2006م). *الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة"* (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان.

المسيلم، ناصر عبدالله. (2008م). *مدى فاعلية لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة* (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة عمان للدراسات العليا، عمان.

مصطفى، إبراهيم، والزيات، أحمد، وعبد القادر، أحمد، والنجار، محمد. (د.ت). *المعجم الوسيط*. تحقيق: مجمع اللغة العربية. (د.م): دار الدعوة.

المعتز، كوثر. (د.ت). دليل عملي حول لجان تقصي الحقائق. نشرة صادرة عن مجلس نواب المملكة المغربية العربية. تاريخ الاطلاع: 13 09/2016م. الموقع: <http://cutt.us/fxczg>.

ملتقى ابن خلدون. (2011م). أسس النظام السياسي الديمقراطي. تاريخ الاطلاع: 25/09/2016م. الموقع: http://ebn-khaldoun.com/article_details.php?article=671.

مؤتمر الحوار الوطني اليمني الشامل. (2014). سلسلة كتيبات الحوار الوطني 1. أسس بناء الدولة المدنية الحديثة. اليمن.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. (2012م). المحاور العلمية للبناء الدستوري "دراسة مقارنة". السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب.

موقع الجزيرة نت. (2015م). النظام الرئاسي وشبه الرئاسي. تاريخ الاطلاع: 5/10/2016م. الموقع: <http://cutt.us/Z6y4w>

موقع المعاني. (د.ت). قاموس معاني كلمات لكل رسم معنى. تاريخ الاطلاع: 12/09/2016م. الموقع: <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%B9%D8%A7%D9%85>.

موقع ويكيبيديا. (2016م). نقابة. تاريخ الاطلاع: 14/10/2016م. الموقع: <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%86%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9>

ناصر، عبدالله إبراهيم. (1981م). مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة (رسالة دكتوراه غير منشورة). القاهرة، جامعة القاهرة.

النحال، محمد. (2009م). لجان تقصي الحقائق البرلمانية الاطار النظري والجوانب الإجرائية "دورة الشهيد النائب سعيد صيام البرلمانية". غزة: المجلس التشريعي الفلسطيني.

نصار، جابر جاد. (1996م). الوسيط في القانون الدستوري. ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.

نصار، جابر. (1999م). الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت. (د.ط). القاهرة: دار النهضة العربية.

الوحيدي، فتحي. (1990م). الفكر السياسي وتطور الأشكال المختلفة لأنظمة الحكم المعاصر. ط1. غزة: مطابع الهيئة الخيرية.

الوليد، ساهر إبراهيم. (2012م). شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني. ط1. غزة: جامعة الأزهر.

أبو يونس، محمد باهي. (2002م). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي. (د.ط). القاهرة: دار الجامعة الجديدة للنشر.

ثانياً: الدساتير والقوانين:

الدستور السوداني لعام 2005م.

دستور المغرب لعام 2011م.

دستور دولة البحرين لعام 1973م.

دستور دولة الكويت لعام 1962م.

دستور مصر لعام 1971م.

دستور مصر لعام 2012م.

دستور مصر لعام 2014م.

القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

مضبطة جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة الأولى - الفترة الأولى، الجلسة الخامسة عشرة المنعقدة في بيت لحم، الثلاثاء والاربعاء والخميس 30-31/7، 1/8/1996، قرار رقم 1/15/77.

مضبطة جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة الأولى - الفترة الأولى، الجلسة التاسعة المنعقدة في رام الله، الخميس 26/6/1996، قرار رقم 1/9/57.

مضبطة جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة الأولى - الفترة الثانية، الجلسة الخامسة والثلاثون، المنعقدة في مدينة غزة، الاربعاء والخميس، 22/32/1/1997.

النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

ملاحق الدراسة

ملحق (1)
نموذج تقرير تفصي حقائق



بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة غير العادية الرابعة

الجلسة.....- الاجتماع

المنعقدة في مدينتي غزة ورام الله

يوم الموافق:-.....-2015م

الساعة صباحاً

"لجنة تفصي الحقائق"

تقرير لجنة تقصي الحقائق البرلمانية⁽¹⁾

حول

عملاً بأحكام القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته وخاصة المادة (47)، وبالاستناد إلى أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني وخاصة المادة (27)، وتنفيذا لقرار المجلس التشريعي رقم (.....) الصادر بتاريخ والقاضي بتشكيل لجنة تقصي حقائق برلمانية حول، فقد قامت اللجنة المشكلة من النواب:

1. رئيساً
2. مقررًا
3. عضواً
4. عضواً
5. عضواً

بوضع مجموعة من الأهداف التي سعت لتحقيقها وتحديد المنهجية الواضحة والدقيقة لعملها، وهي كالتالي:

(1) يسرى هذا النموذج على لجنة تقصي الحقائق ولجنة التحقيق مع مراعاة تغيير الاهداف لكل تقرير.

لجنة تقصي الحقائق: لجنة تشكلها السلطة المعنية من الخبراء والمتخصصين لبحث مسألة أو موضوع بذاته يثير جدلاً أو إشكال معين فتقوم اللجنة بإجراءات عديدة تساعدها في الوصول لحقيقة الإشكال المنار وتحديد مسبباته ورفع تقرير إلى الجهة التي شكلت اللجنة.

لجنة التحقيق: تفترض وجود مخالفات واتهامات أو شبهات من طرف لطرف آخر، فتتولى لجنة التحقيق بموجب إجراءات محددة التحقيق في هذه الاتهامات والانتهااء بإصدار تقرير .

أهداف اللجنة:

وضعت اللجنة نصب أعينها جملة من الأهداف التي سعت لتحقيقها والتمثلة بالتالي:

- 1- الوقوف على المخالفات والتجاوزات الحاصلة في وتحديد مسؤولية المتسببين فيها.
- 2- تصويب مسار العمل في من خلال بوضع الاجراءات الكفيلة بمنع تكرار ما حدث.
- 3- الخروج برؤية واضحة والية سليمة ل لضمان عدم تكرار التجاوزات.

منهجية عمل اللجنة:

كما سعت اللجنة وبمجرد استلامها للتكليف بوضع منهجية العمل التي تعتمد على التقصي والتتبع لواقع والسماع لكل الأطراف ذوي العلاقة للوصول إلى تصور حقيقي ودقيق عن طبيعة وحجم المخالفات وتحديد المسؤولية في ذلك سواء على الأشخاص أو الهيئات، وقد استندت اللجنة في منهجيتها للعمل على مجموعة من الإجراءات المتمثلة بالتالي:

- 1- تحديد وحصر المخالفات والتجاوزات التي أفرزتها ظاهرة
- 2- تحديد كافة الأطراف ذات العلاقة بالموضوع تمهيدا لسؤالهم والاستماع لشهاداتهم.
- 3- الاستعانة بفريق من الخبراء او المتخصصين كفريق ديوان الرقابة او ما شابه.
- 4- تنظيم جلسات الاستماع والقيام بالزيارات الميدانية لمعظم الأطراف ذات العلاقة بالملف.
- 5- الإطلاع على معظم التقارير والتحقيقات التي تناولت ملف الأنفاق.
- 6- الخروج بتقرير شامل يوصف الحالة ويضع جملة من التوصيات والتي تشكل في مجملها رؤية واضحة وسليمة حول

تحديد اجراءات اللجنة:

وبناءً عليه فقد قامت اللجنة بدراسة الموضوع ومعرفة ملبساته بالإضافة إلى قيامها بمجموعة من الإجراءات الميدانية، وقد خلصت إلى التالي:

عرض الاجراءات التي اتخذتها اللجنة بشكل كمي قياسي مثل:

- 1- اطلعت اللجنة على عدد.....من التقارير والتحقيقات.
- 2- نظمت اللجنة زيارات ميدانية لعدد.....من الجهات تفصيلها في الجدول ادناه..
- 3- عقدت اللجنة جلسات استماع لعدد.....من الاطراف ذات العلاقة حسب الجدول المرفق ادناه.
- 4- اجتمعت اللجنة عدد اجتماع. وعدد ساعات العمل.....
- 5- الخ.

❖ توصيف الحالة:

يهدف هذا المحور الى اعطاء تصور شامل وبأسلوب مقتضب حول موضوع التحقيق وذلك وفق المحاور الرئيسية التالية:

ويجب ان تصنف المحاور حسب طبيعة الموضوع، بمعنى ان تصنيف المحاور قد تكون وظيفية او جغرافية او حسب الجهات الخ:

مثل:

- الاشكاليات القانوني
- الاشكاليات الاقتصادي
- الاشكاليات الاجتماعي

او نقول

- على مستوى وزارة كذا
 - على مستوى مؤسسة كذا
 - على مستوى جمعية كذا
- او أي تصنيف اخر يتناسب وطبيعة اللجنة.
- من الضروري ان يحتوي هذا الركن على احصائيات حقيقية حول موضوع التحقيق.
- محور توصيف الحالة هو المحور الاكبر في التقرير.

النتائج والتوصيات

النتائج:

النتائج يجب ان تكون مرقمة وممحورة في محاور محددة تتناسب وطبيعة المحاور المذكورة في التوصيف السابق.

كذلك يمكن توجيه المسؤولية بشكل صريح الى جهة معينة او شخص معين بناءً على ما توصلت اليه اللجنة من قناعات ومعلومات مؤكدة غير قابلة للشك.

التوصيات:

التوصيات يجب ان تكون مرقمة وممحورة في محاور محددة تتناسب وطبيعة المحاور المذكورة في النتائج المذكورة اعلاه، لان أي توصية يجب ان تكون مبنية على نتيجة.

جملة ختامية:

الجملة الختامية يجب الا تزيد عن 3-4 اسطر يتم صياغتها من قبل اللجنة

النائب	النائب	النائب	النائب	النائب:
عضو اللجنة	عضو اللجنة	عضو اللجنة	مقرر اللجنة	رئيس اللجنة

بسم الله الرحمن الرحيم

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY
Palestinian Legislative Council



السلطة الوطنية الفلسطينية
المجلس التشريعي

ملحق (2)

نموذج إجراءات مهمة عمل

رقم المهمة: (لاستخدام الإدارة)	عنوان المهمة: إدارة لجان تقصي الحقائق
قسم: اللجان	لجنة / دائرة: اللجان
	1- مسؤولية تنفيذ المهمة (Responsibilities): المقرر الإداري " المقرر للجنة " .
	2- المستندات المطلوبة لتنفيذ المهمة (Documents): كافة المستندات ذات العلاقة .
	3- خطوات تنفيذ المهمة (Procedure): 1. استلام كتاب التكليف من ادارة المجلس . 2. التنسيق مع رئيس اللجنة وعضائها لتحديد خطوات العمل . 3. كافة الاجراءات المتبعة في لجنة تقصي الحقائق والمتعلقة بجلسات الاستماع والاطلاع على التقارير والتحقيقات وادارة اجتماعات اللجنة وتنظيم الزيارات الميدانية وكتابة التقرير النهائي - كل هذه الاجراءات التفصيلية تخضع لنفس الاجراءات المدونة في الدليل .

4- النماذج ذات الصلة (Related Forms) إن وجد:
1. نفس النماذج المستخدمة في الإجراءات ذات الصلة المدونة في الدليل .
2. نموذج تقرير لجنة تقصي الحقائق ، المدونة في اجراء اعداد التقارير .
5- سقف الإطار الزمني لتنفيذ المهمة (Due Corse):
6- ملاحظات (Notes):



ملحق (3)

نموذج مذكرة قانونية بشأن آلية تشكيل لجنة تحقيق برلمانية

No.:

Date:

الرقم:
التاريخ: 2015/10/13م

الآخ النائب / أ.د عاطف عدوان حفظه الله

رئيس اللجنة الاقتصادية

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،،

مذكرة قانونية بشأن : آلية تشكيل لجنة تحقيق برلمانية

تهديكم الدائرة القانونية اطيب التحيات وبخصوص الموضوع اعلاه نود اعلامكم أنه بعد الاطلاع على القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2003م وتعديلاته، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي .

تبين الاتي:

أولاً: الاساس القانوني للجان التحقيق البرلمانية:

تجد لجان التحقيق البرلمانية سندها القانوني في نص القانون الاساسي الذي أكد بشكل صريح في المادة (58) منه على صلاحية المجلس التشريعي في تشكيل لجنة تحقيق حيث نص على : "للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانته، من اجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة.



كما نص أيضاً النظام الداخلي للمجلس التشريعي على هذه الصلاحية في المادة (48) البند "3" والتي نصت على: " للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض أنية أو دائمة ولأهداف محددة.

ثانياً: طبيعة لجان التحقيق البرلمانية وآلية تشكيلها:

اللجان البرلمانية هي لجان مؤقتة نظراً لكون المهام الموكلة اليها محددة ومؤقتة تنتهي اللجنة بانتهاء التحقيق في الموضوع المسند اليها.

وفيما يتعلق بتشكيل هذه اللجان فالنظام الداخلي لم يضع آلية معينة وخاصة لتشكيل لجان التحقيق بحيث تختلف عن آلية تشكيل اللجان الدائمة وعليه فلجان التحقيق تخضع لذات الآلية المحددة لتشكيل لجان المجلس حيث يتم اختيار اعضاء اللجنة على النحو الذي ورد في النظام الداخلي بشأن تشكيل المجلس للجان بشكل عام وذلك وفق المادة (49) التي نصت على: "1- تجري عملية اختيار أعضاء اللجان في أول دورة يعقدها المجلس بأن يرشح كل من الأعضاء نفسه للجنة التي يرى الاشتراك فيها وتلقى هيئة المكتب المجلس هذه الطلبات وتقوم بتنسيقها بالتشاور والتوافق مع مقدميها ثم يعرض الرئيس التشكيلات النهائية على المجلس للموافقة.....".

ثالثاً: الجوانب الإجرائية المتعلقة بتشكيل لجنة التحقيق البرلماني:

يتم تكليف أحد اللجان الدائمة بالمجلس بالتحقيق في القضية التي يرى المجلس ضرورة التحقيق فيها أو يتم تشكيل لجنة خاصة من أعضاء البرلمان أو من لجان مختلفة لتمارس مهام التحقيق، وذلك وفق المادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني سالف الذكر.

ويتم تشكيل اللجنة من خلال جلسة المجلس التشريعي وذلك على شكل قرار صادر عن المجلس وإذا كان قرار المجلس بتكليف لجنة دائمة من لجان المجلس بالتحقيق فليس من الضروري تحديد



الأسماء لأن أسماء اللجنة معروفة مسبقاً ، أما في حالة تشكيل لجنة خاصة فيجب تحديد الأسماء

وعند تشكيل اللجنة ينبغي مراعاة تخصص النواب بموضوع التحقيق ، وكذلك تمثيل الكتل البرلمانية والانتماءات الحزبية.

أما فيما يتعلق بعدد اعضاء لجنة التحقيق فليس هناك قيد على عدد اعضاء اللجنة فقد وصل في لجنة تحقيق برلمانية مغربية على سبيل المثال إلى (20) ولكن كلما كان العدد قليل كان عمل اللجنة أيسر وأسرع.

رابعاً: صلاحية لجنة التحقيق البرلمانية:

حدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي بشكل واضح الصلاحيات المقررة للجنة التحقيق وهي ذات الصلاحيات المخولة للجان بشكل عام والواردة في الفصل الثاني من الباب الرابع في النظام الداخلي حيث يكون للجنة التحقيق صلاحية طلب الايضاحات وفق ما جاء في المادة (57) حيث نصت على :للجان من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها.

اما فيما يتعلق بمهام اللجنة فهي تنحصر في تقصي الحقيقة حول قضية معينة تمس المصلحة العامة أو أمر من الأمور العامة كوجود فساد أو خلل من الناحية الادارية او المالية او القانونية وفق ما جاء في نص المادة (58) من القانون الاساسي سالف الذكر ولها في سبيل ذلك صلاحية اصدار قرارات داخلية ملزمة كسماع شهادة احد الاشخاص مثلاً .

ومن ثم تقوم اللجنة المشكله بإعداد تقرير حول الموضوع يتضمن ما قامت به من اعمال والنتائج التي توصلت اليها وتوصياتها بالخصوص والتي تكون على شكل مشاريع قرارات وليست قرارات حيث تقوم اللجنة في نهاية المدة المحددة لها بتقديم تقريرها لرئيس المجلس



التشريعي والذي يقوم بدوره بإدراجه على جدول اعمال المجلس وتقوم اللجنة بشرح التقرير للمجلس ومن ثم يكون للمجلس ان يتخذ ما يراه مناسباً من قرارات وتوصيات على ضوء ما توصلت اليه اللجنة .

النتائج

نستنتج مما سبق ما يلي:

1. للمجلس التشريعي الصلاحية الكاملة في تشكيل لجان تحقيق بشأن قضية معينة تمس الصالح العام او امر من الامور العامة لا سيما ما يتعلق بالفساد او وجود خلل في النواحي الادارية والمالية والقانونية وغيرها وهذه الصلاحية تجد سندها القانوني في القانون الاساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.
2. لم يضع النظام الداخلي احكاماً خاصة بشأن تشكيل لجان التحقيق وبالتالي فهي تخضع لذات الآلية المحددة في النظام الداخلي بشأن تشكيل لجان المجلس بشكل عام كما تنطبق عليها ايضاً ذات الاجراءات المقررة بشأن صلاحياتها وفق ما هو وارد في الفصل الثاني من الباب الرابع في النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
3. للمجلس تكليف أحد اللجان الدائمة بالمجلس بالتحقيق في القضية التي يرى المجلس ضرورة التحقيق فيها أو يتم تشكيل لجنة خاصة من أعضاء البرلمان أو من لجان مختلفة لتمارس مهام التحقيق ، وذلك وفق المادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني .
4. لجنة التحقيق البرلمانية هي لجنة مؤقتة وذات مهام محددة تنتهي بانتهاء الغرض الذي شكلت من اجله.
5. يتم تشكيل اللجنة من خلال جلسة المجلس التشريعي وذلك على شكل قرار صادر عن المجلس.
6. لا تملك لجنة التحقيق صلاحية اصدار قرار بشأن الموضوع المحال اليها للتحقيق فيه وانما يقتصر دورها على تقديم توصيات لرئاسة المجلس من خلال تقرير كامل يتضمن الاعمال التي قامت بها اللجنة والنتائج التي توصلت اليها وتوصياتها بالخصوص ويكون القرار النهائي للمجلس التشريعي الذي يمارس صلاحياته كسلطة تشريعية في هذا الشأن حيث



يُدرج رئيس المجلس تقرير لجنة التحقيق في جدول أعمال المجلس لطرحه على الأعضاء واتخاذ القرار بشأنه وفق الأصول المتبعة في ذلك والمحددة في النظام الداخلي.

التوصيات

1- بناءً على ما سبق نوصي بإعداد تقرير عن اللجنة المختصة يستعرض شبهات الفساد التي تعترى الموضوع المثار وتقديمه في جلسة المجلس التشريعي وتتم التوصية في التقرير بتشكيل لجنة تحقيق للبحث في الشبهات المذكورة ورفع تقرير بشأنها للمجلس.

2- وفي حالة موافقة المجلس على مقترح تشكيل لجنة التحقيق يجب تقديم طلب كتابي لرئيس المجلس التشريعي لإصدار قرار بشأن تكليف لجنة خاصة أو إحدى لجان المجلس الدائمة بشأن التحقيق في القضية المطلوبة.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير

الدائرة القانونية

المجلس التشريعي الفلسطيني
PALESTINIAN LEGISLATIVE COUNCIL

PLC