

جامعة البحرين

قسم القانون العام

كلية الحقوق



لجان التحقيق البرلمانية في ظل التشريع البحريني "دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في
القانون العام
(القانون الدستوري)

إعداد

علي جاسم محمد البحار

بكالوريوس الحقوق، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2006م

إشراف

الدكتور: إحسان حميد المفرجي

أستاذ القانون الدستوري المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

نوفمبر / 2013

إقرار

أقر بأن هذه الرسالة هي نتيجة بحثي، ولم يسبق قبولها لنيل أية درجة علمية، كما أنها لم تقدم حالياً لنيل أية درجة علمية أخرى.

اسم المرشح لنيل الدرجة العلمية: علي حاكم محمد البكر التوقيع: [Signature] التاريخ: 2019/11/19

قرار لجنة المناقشة

قررت اللجنة المشكلة لمناقشة الأطروحة الموسومة بـ:

لجانب الرئيس لبريد الجدة في ظل التسريح بحرين ودله ومارتيا

المقدمة من الطالب / علي حاكم محمد البكر

اعتماد الأطروحة وقبولها للوفاء بمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية
بتصنيف "A"

لجنة مناقشة الأطروحة

[Signature]

مختبر خارجي
المشرف، رئيساً

الدكتور لهم عبد العزيز شيبا

[Signature]

الدكتور د. عبد المحسن عبد الله مساعد الممتحن الخارجي، عضواً

[Signature]

الممتحن الداخلي، عضواً

الدكتور الفرحان

بسم الله الرحمن الرحيم

((... رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأُدِّخِلْنِي))

بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ))

سورة النمل الآية (19)

الإهداء

إلى والديَّ العزيزين حبًّا وتكريماً وبرًّا وعرفاناً وتقديراً

وإلى زوجتي الحبيبة

وإلى جميع أساتذتي في كلية الحقوق بجامعة البحرين

وإلى كل من لهم حقُّ عليّ اعترافاً بفضلهم وتقديراً لجميلهم

وإلى أعضاء مجلس النواب في مملكة البحرين وجميع شعب البحرين الطيب

شكر وتقدير

بعد الشكر الجزيل لله سبحانه وتعالى، لعونه وتوفيقه لي بإنجاز هذا العمل المتواضع، لا يسعني إلا أنأتقدم بخالص شكري وتقديري، وعظيم امتناني واحترامي، إلى أستاذي الفاضل الدكتور إحسانحميد المفرجي، أستاذ القانون الدستوري، لتفضله بقبول الإشراف على هذه الأطروحة، وعلى ما قدمه لي من جهد وتوجيه، فلم يبخل بوقتٍ أو علمٍ أو نصيحةٍ أو إرشادٍ، حتى خرجت هذه الأطروحة على هذا النحو، وأسأل الله أن يجزيه على ما قدم وبذل من جهد ووقت خير الجزاء.

كما أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير إلى أستاذي العزيز الدكتور صالح إبراهيم المتيوتي، المستشار القانوني لمجلس النواب في مملكة البحرين، على ما قدمه لي من عونٍ ونصحٍ، فله مني جزيل الشكر. والشكر موصول أيضاً للدكتور أحمد عبد الله فرحان الأمين العام للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، والمستشار القانوني السابق لمجلس النواب في مملكة البحرين، على ما قدمه لي من علمٍ ونصحٍ، أو توجيهٍ لإنجاز هذه الأطروحة على هذا النحو، على الرغم من كثرة مشاغله، وضيق وقته.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الدكتور عيسى أحمد الخياط، المدير التنفيذي لمعهد البحرين للتنمية السياسية، وإلى جميع أسرة المعهد على تشجيعهم الدائم لي على إتمام هذا العمل، والتقدم في مجال البحث العلمي.

وفي الختام لا يفوتني أن أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى جميع أساتذتي الذين تتلمذتُ على أيديهم في كلية الحقوق بجامعة البحرين، وإلى الدكتور سامح كمال حسن الذي دقق هذه الأطروحة لغوياً وإلى كل زملائي الذين شجعوني ووقفوا بجانبي حتى خرج هذا العمل إلى النور، وإلى كل من مدَّ لي يد العون لإتمام هذا العمل المتواضع.

والله من وراء القصد وهو نعم المولى ونعم النصير،،،

الباحث

ملخص الأطروحة

تتناول هذه الدراسة موضوع لجان التحقيق البرلمانية بوصفها إحدى أهم وأبرز أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، في ظل التشريع البحريني ومقارنته بالنظام المصري والنظام الكويتي.

وقد قسمت هذه الدراسة الى أربعة فصول تسبقهم مقدمة، خصصت الفصل الأول منها لبيان ماهية التحقيق البرلماني، وقسمته إلى مبحثين تناولت في المبحث الأول تعريف التحقيق البرلماني وأنواعه، ثم تمييزه عن بعض صور التحقيقات الأخرى كالتحقيق القضائي والتحقيق الإداري؛ وذلك في ثلاثة مطالب. ثم في المبحث الثاني تناولت نشأة التحقيق البرلماني، وتمييزه عن بعض وسائل الرقابة الأخرى، من خلال إلقاء نظرة مختصرة على تاريخ نشأة التحقيق البرلماني في أمريكا وبعض الدول الأوروبية كبريطانيا وفرنسا، ثم نشأته في بعض الدول العربية وهي: مصر والكويت والبحرين، وأخيراً تمييزه عن بعض صور الرقابة البرلمانية الأخرى كالسؤال والاستجواب في ثلاثة مطالب. فوجدت أن التحقيق البرلماني هو حق أصيل للبرلمان، ونتيجة لازمة لممارسته لاختصاصه، وأن البرلمان ليس بحاجة إلى نص يخوله هذا الحق صراحة حتى يباشره.

ثم تناولت في الفصل الثاني دراسة كيفية تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، وما هي الضوابط الإجرائية لعملها؟ وقسمته إلى مبحثين، خصصت المبحث الأول إلى تشكيل لجان التحقيق، وتناولت في المطلب الأول منه الاختصاص بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية، وتوصلت إلى أن البرلمان بكامل هيئته هو الجهة المختصة بتشكيل لجان التحقيق بناء على ترشيح من رئيسه، ويجب أن يقدم الطلب من عدد لا يقل عن خمسة أعضاء، كما يجوز للجان المجلس النوعية الدائمة والمؤقتة أن يطلبوا تشكيل لجنة تحقيق برلمانية، لكن لا يجوز أن يكلفوا بالقيام بمهمتها. وفي المطلب الثاني عرضت لأشكال هذه اللجان، ووجدت أنها تكون على عدة خيارات، الأول منها، هو: أن يقوم المجلس بالتحقيق وهو في كامل هيئته، والخيار الثاني هو: أن يعهد المجلس بذلك إلى إحدى لجانه النوعية الدائمة، والخيار الثالث هو: أن تشكل لجنة خاصة من أعضائه لهذا الغرض، أما الخيار الأخير فهو: تكليف عضو واحد من أعضاء البرلمان للقيام بأعمال التحقيق البرلماني، وطبقت كل خيار من هذه الخيارات على الحالة البحرينية. وخصصت المطلب الثالث إلى عضوية هذه اللجان، أما في المبحث الثاني فناقشت فيه الضوابط الإجرائية لعمل لجان التحقيق، وقسمته

إلى مطلبين ناقشتُ في الأول مدى اشتراط موافقة الحكومة على إجراء التحقيق، وخلصتُ الى عدم اشتراط موافقة الحكومة على ذلك، وبينتُ في المطلب الثاني ما هي إجراءات عمل اللجنة؟

وتطرقْتُ في الفصل الثالث لبيان سلطات لجان التحقيق البرلمانية ونطاق عملها، وقسمته إلى مبحثين خصصتُ المبحث الأول منه إلى بيان سلطات لجان التحقيق البرلمانية في أربعة مطالب، تناولتُ من خلالها بيان سلطات لجان التحقيق البرلمانية تجاه الوثائق والمستندات والأشخاص والأماكن، وأخيراً، ما هي ضوابط ممارسة سلطات لجان التحقيق البرلمانية تجاه كل ذلك؟ وخلصتُ إلى مجموعة من الضوابط المستوحاة من الفقه المقارن، والتطبيقات العملية في البحرين لممارسة سلطات لجان التحقيق. وفي المبحث الثاني تناولتُ نطاق عمل لجان التحقيق البرلمانية، من خلال بيان ما هي الأعمال الداخلة في ولاية لجان التحقيق البرلمانية؟ وما هي الأعمال الخارجة عنها؟ وذلك في مطلبين.

وفي النهاية عرضتُ في الفصل الرابع والأخير آثار التحقيق البرلماني ومعوقاته في مبحثين، خصصتُ الأول منه لبيان ماهية تقرير لجان التحقيق البرلمانية ومناقشته، من خلال التعريف بالتقرير ومحتواه ثم كيفية تقديمه وقواعد مناقشته، وما هي معوقات التحقيق البرلماني؟ وذلك في ثلاثة مطالب. وفي المبحث الثاني تناولتُ الآثار المترتبة على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية؛ وذلك في ثلاثة مطالب، بينتُ في الأول التوصية بصد نقص أو قصور في التشريع، وفي المطلب الثاني التوصية بالإحالة إلى جهات التحقيق، وخصصتُ المطلب الثالث إلى تقرير لجنة التحقيق والمسؤولية الوزارية، وتوصلتُ من خلاله إلى إمكانية قيام ثلاثة أنواع من المسؤوليات المحتملة كنتيجة للتحقيق البرلماني، وهي المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية، تناولتها بالتفصيل من خلال شرح مفاهيمها في التشريع البحريني والمقارن، وبعض التطبيقات المشابهة لها إن وجدت في البحرين.

وفي ختام هذه الدراسة بينتُ أهم النتائج التي توصلتُ لها، وقدمتُ توصياتٍ متواضعة أرجو أن تساهم في تطوير النظام البرلماني البحريني، وخصوصاً ما يتعلق بأداة لجان التحقيق البرلمانية، وأن تكون هذه الدراسة بدايةً لتشجيع الباحثين على دراسة النظام الدستوري والبرلماني البحريني، خصوصاً وأنه نظامٌ فتي لم يطره إلا القليل من الباحثين في مجال العلوم القانونية والدستورية.

قائمة المحتويات

الصفحة	المحتوى
ج	الإقرار
د	الآية القرآنية
هـ	الإهداء
و	الشكر والتقدير
ز	مخلص الأطروحة
ط	قائمة المحتويات
1	المقدمة
6	الفصل الأول: ماهية التحقيق البرلماني
9	المبحث الأول: تعريف التحقيق البرلماني وأنواعه
9	المطلب الأول: تعريف التحقيق البرلماني
9	الفرع الأول: التحقيق لغة
10	الفرع الثاني: التحقيق فقهاً أو اصطلاحاً
13	المطلب الثاني: أنواع التحقيقات البرلمانية
13	الفرع الأول: التحقيق التشريعي
17	الفرع الثاني: التحقيق الانتخابي
19	الفرع الثالث: التحقيق السياسي
21	المطلب الثالث: تمييز التحقيق البرلماني عن صور التحقيقات الأخرى
22	الفرع الأول: الجهة المختصة بإجراء التحقيق
24	الفرع الثاني: موضوع التحقيق
25	الفرع الثالث: أثر التحقيق
25	المبحث الثاني: نشأة التحقيق البرلماني وتمييزه عن بعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى
26	المطلب الأول: نشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية
26	الفرع الأول: نشأة التحقيق البرلماني في بريطانيا
28	الفرع الثاني: نشأة التحقيق البرلماني في فرنسا
30	الفرع الثالث: نشأة التحقيق البرلماني في الولايات المتحدة الأمريكية

33	المطلب الثاني: نشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول العربية
33	الفرع الأول: نشأة التحقيق البرلماني في مصر
35	الفرع الثاني: نشأة التحقيق البرلماني في الكويت
37	الفرع الثالث: نشأة التحقيق البرلماني في البحرين
39	المطلب الثالث: تمييز التحقيق البرلماني عن بعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى
40	الفرع الأول: التحقيق البرلماني والسؤال
48	الفرع الثاني: التحقيق البرلماني والاستجواب
54	الفصل الثاني: تشكيل لجان التحقيق البرلمانية والصوابط الإجرائية لعملها
55	المبحث الأول: تشكيل لجان التحقيق
55	المطلب الأول: الاختصاص بتشكيل لجان التحقيق
55	الفرع الأول: الجهة المختصة بتشكيل لجان التحقيق
57	الفرع الثاني: الجهة المختصة بطلب تشكيل لجان التحقيق
67	المطلب الثاني: أشكال لجان التحقيق
67	الفرع الأول: التحقيق من قبل المجلس بكامل هيئته
69	الفرع الثاني: التحقيق من قبل إحدى لجان المجلس النوعية
72	الفرع الثالث: التحقيق من قبل لجنة خاصة
74	الفرع الرابع: التحقيق من قبل عضو واحد
75	المطلب الثالث: عضوية لجان التحقيق
75	الفرع الأول: عدد أعضاء لجان التحقيق
76	الفرع الثاني: طريقة اختيار أعضاء لجان التحقيق
78	الفرع الثالث: شروط اختيار أعضاء لجنة التحقيق
88	المبحث الثاني: الصوابط الإجرائية لعمل لجان التحقيق
89	المطلب الأول: مدى اشتراط موافقة الحكومة على إجراء التحقيق
91	المطلب الثاني: إجراءات عمل اللجنة
99	الفصل الثالث: سلطات لجان التحقيق البرلمانية ونطاق عملها
99	المبحث الأول: سلطات لجان التحقيق البرلمانية
100	المطلب الأول: سلطات لجان التحقيق تجاه الوثائق والمستندات
105	المطلب الثاني: سلطات لجان التحقيق تجاه الأشخاص
114	المطلب الثالث: سلطات لجان التحقيق تجاه الأماكن

116	المطلب الرابع: ضوابط ممارسة سلطات لجان التحقيق البرلمانية
124	المبحث الثاني: نطاق عمل لجان التحقيق البرلمانية
125	المطلب الأول: الأعمال الداخلة في ولاية لجان التحقيق البرلمانية
125	الفرع الأول: التحقيق حول التصرفات الخاصة لأعضاء السلطة التنفيذية
126	الفرع الثاني: أعمال السيادة
128	الفرع الثالث: التحقيق في أعمال وزارة سابقة أو مستقبلية
131	الفرع الرابع: التحقيق البرلماني في مشروعات استثمارات القطاع العام
140	المطلب الثاني: الأعمال الخارجة عن ولاية لجان التحقيق البرلمانية
140	الفرع الأول: الموضوعات المنظورة أمام القضاء
143	الفرع الثاني: التحقيق حول سلوك وتصرفات أحد الموظفين
145	الفرع الثالث: الموضوعات التي سبق التحقيق فيها
146	الفرع الرابع: الانتخابات البرلمانية
147	الفرع الخامس: أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية في البحرين قبل انعقاد المجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002م
150	الفصل الرابع: آثار التحقيق البرلماني ومعارفاته
150	المبحث الأول: ماهية تقرير لجان التحقيق البرلمانية ومناقشته
151	المطلب الأول: التعريف بتقرير لجان التحقيق البرلمانية ومحتواه
151	الفرع الأول: التعريف بتقرير لجان التحقيق البرلمانية
152	الفرع الثاني: محتوى تقرير لجان التحقيق البرلمانية
155	المطلب الثاني: مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية
156	الفرع الأول: كيفية تقديم تقرير لجنة التحقيق البرلمانية
157	الفرع الثاني: المدة المتعين تقديم التقرير فيها
162	الفرع الثالث: قواعد مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية
166	المطلب الثالث: معوقات التحقيق البرلماني
166	الفرع الأول: المعوقات المتعلقة بالنصوص
167	الفرع الثاني: المعوقات المتعلقة بالجهة محل التحقيق والواقع العملي
174	المبحث الثاني: الآثار المترتبة على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية
175	المطلب الأول: التوصية بسد نقص أو قصور في التشريع
176	المطلب الثاني: التوصية بالإحالة إلى جهات التحقيق
181	المطلب الثالث: تقرير لجنة التحقيق والمسئولية الوزارية

182	الفرع الأول: المسؤولية السياسية
186	الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية
191	الفرع الثالث: المسؤولية المدنية
194	الخاتمة
201	المراجع
A	الملخص باللغة الانجليزية

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

تذهب أغلب الدساتير إلى توزيع وظائف الدولة بين ثلاث سلطات، هي التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث أثبتت التجارب التاريخية، أن جمع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بيد شخص واحد أو هيئة واحدة، يشكل أكبر تهديد لحقوق وحريات الأفراد.

ولا يعني ذلك أن المطلوب هو الفصل المطلق بين السلطات؛ لأن مثل هذا الفصل فضلاً عن عدم إمكانية تحقيقه عملياً، فإن من شأنه لو تحقق أن يقود نحو الاستبداد في السلطة، فانفراد البرلمان في التشريع قد يؤدي إلى انحراف المشرع، كما أن انفراد السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين دون رقابة فعالة من قبل سلطة أخرى قد يؤدي إلى التعسف في تطبيق القانون، وكذلك الحال بالنسبة للسلطة القضائية التي لو سُمح لها أن تمارس اختصاصها بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة بمقتضى قوانين تضعها هي بنفسها لتحول الأمر إلى فوضى واستبداد، ولأصبح تقسيم وظائف الدولة وتوزيعها على سلطات مستقلة ومنفصلة مدعاة لاستبداد وتعسف جميع السلطات¹.

وإنما هو في الحقيقة موازنة بين السلطات من خلال الفصل المرن،² حيث يكفل رقابة السلطات لبعضها البعض – خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية – بما يضمن سلامة تحقيق كل منهما للمصلحة العامة، وتجنب أي اعتداء على اختصاصاتهما التي كفلها الدستور سواء بصفة أصلية أم استثنائية، فلا تطغى الحكومة على البرلمان أو على القضاء، ولا يطغى البرلمان على الحكومة أو القضاء.

وقد تبني الدستور البحريني مبدأ الفصل المرن بين السلطات، من خلال إيجاد قنوات تعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وفي نفس الوقت منح كلٍ منهما وسائل لمراقبة أعمال السلطة الأخرى، ومن وسائل الرقابة التي تمتلكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية في البحرين، السؤال، والاستجواب، وطلب تشكيل لجان تحقيق برلمانية، بالإضافة إلى طرح الثقة بأحد الوزراء، والمسئولية الوزارية من خلال عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

¹ د. جابر جهاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1999، ص 5.

² د. سالم حمود أحمد العضال، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 2007، ص 4.

وما يهمنا هنا هو تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، التي تُمكن البرلمان من أن يتأكد بنفسه عن حقيقة ما قد يثار من موضوعات أو مشاكل مالية أو إدارية أو إقتصادية تتعلق بأعمال السلطة التنفيذية، والتي تهدف إلى دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً على هذه الأعمال، والتي قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا ما طُرحت بها الثقة، أو هي تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسئول عن ذلك ومساءلته¹.

ولكل ما تقدم يأتي اختيارنا لموضوع هذه الدراسة وهو "لجان التحقيق البرلمانية" بوصفها إحدى أهم أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وخصوصاً في ظل النظام البحريني الذي يعد نظاماً فنياً، بكرة لم يطره إلا القليل من الباحثين في مجال العلوم القانونية والدستورية، ولم يسبق أن تناولته أي دراسة بشكل معمق في مجال التحقيق البرلماني.

ثانياً: أهمية الدراسة

يُعتبر التحقيق البرلماني أحد أهم وأبرز صور الرقابة البرلمانية، بحيث لا يكاد يخلو نظام من الأخذ به، حيث يمكن للبرلمان بمقتضاه الوقوف على حقيقة أمر معين يتعلق بأنشطة السلطة التنفيذية، وعيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أم المالية أم السياسية، وتحديد المسئول عن ذلك ومساءلته. بالإضافة إلى أنه الوسيلة الوحيدة من وسائل الرقابة البرلمانية الموجودة في النظم البرلمانية والنظم الرئاسية.

وتتمثل أهمية دراسة موضوع الرقابة البرلمانية، وبالأخص موضوع لجان التحقيق البرلمانية في العديد من الأمور يستند بعضها إلى حاجة علمية وأخرى عملية.

ف نجد أن هذا الموضوع يتسم بالندرة في الدراسات والأبحاث العلمية التي كتبت حول موضوع السلطة التشريعية وأدواتها الرقابية، وأن أغلب من تطرق إليه من الفقهاء قد أشاروا إليه بإيجاز في المؤلفات العامة للقانون الدستوري، والتي نجدها اقتصر على التأصيل النظري في معظمها، وعلى الأمور المتعلقة بالأداء التشريعي دون الرقابي. وهو ما جعل موضوع الأدوات الرقابية البرلمانية يتسم بالغموض والمحدودية في كتب الفقه، وخصوصاً موضوع لجان التحقيق البرلمانية؛ لذلك حرص الباحث على أن يُضمّن موضوع البحث بعض الجوانب العلمية النظرية والتطبيقية للجان التحقيق البرلمانية في البحرين وبعض الدول العربية وتحليلها، إذ تشكل العملية الرقابية جوهر الممارسة الديمقراطية في البرلمان.

¹ د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى 2008، ص 8.

ومن ناحية أخرى يتسم موضوع هذه الدراسة بالأهمية نظراً لحدثة التجربة البرلمانية في البحرين، وعدم وجود أية كتابات متعمقة حول هذا الموضوع، مما يسوغ لهذه الدراسة أن تعدّ، هي أول دراسة نظرية متعمقة حول موضوع لجان التحقيق البرلمانية في ظل التشريع البحريني، ومقارنته مع بعض الدساتير والتشريعات العربية، وهو ما سوف يثري المكتبة البرلمانية في مملكة البحرين.

ومن جهة أخرى نجد أن العمل البرلماني في مملكة البحرين شهد خلافاً واسعاً بين الحكومة والبرلمان فيما يتعلق بالنصوص المنظمة لهذه الأداة الرقابية، وحدودها وسلطاتها وآثارها، نظراً لعدم وجود تفسير واحد متفق عليه لهذه النصوص، مما يستدعي منا التركيز النظري على دراسة ومعالجة كل جوانب هذه الأداة الرقابية، من أجل المساهمة في تحسين الممارسة العملية عند استخدامها، وهو ما سيصب في تطوير الممارسة البرلمانية والعملية الديمقراطية في البحرين بشكل عام.

وعلى هذا الأساس وجد الباحث في ندرة المادة العلمية المتعلقة بموضوع الدراسة، وحدثه دراسة الحالة البحرينية سواء من الناحية النظرية أم العملية، فرصةً للإضافة العلمية المتواضعة في هذا المجال، راجياً أن تكون هذه الدراسة بدايةً لتشجيع الباحثين والكتاب والمهتمين بالشأن البرلماني على دراسة النظام الدستوري البحريني، ودعم كل ما يصب في تطوير هذا النظام الحديث، وخصوصاً في مجال الأبحاث العلمية الدستورية والبرلمانية.

ثالثاً: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة الرئيسة لموضوع لجان التحقيق البرلمانية، في وجود الخلاف الواسع، واللبس الكبير في الممارسة العملية لهذه الأداة في البحرين، سواء من قبل الحكومة أم من قبل البرلمان، نظراً لعدم معالجة نصوص اللائحة الداخلية لمجلس النواب بعض الجوانب المتعلقة بعملية تشكيل هذه اللجان، وضوابط إجراءات عملها، مما ترك فراغاً تشريعياً قد يتم سده بواسطة الأعراف البرلمانية أثناء الممارسة العملية، والتي قد تكون أعرافاً صالحة أو فاسدة نظراً لحدثة التجربة البحرينية، وخبرة الأعضاء المتواضعة في مجال العمل البرلماني، أو معالجة اللائحة لبعض جوانب ممارسة هذه الأداة الرقابية بصورة مخالفة للدستور.

كما تبرز مشكلة هذه الدراسة في ندرة البحوث العلمية المتعلقة بموضوعها، وبحثها بشكل معمق في ظل الدستور والتشريع البحريني، من خلال تحديد: ماهية لجان التحقيق البرلمانية، وكيفية تشكيلها؟ وما هي ضوابط إجراءات عملها وسلطاتها تجاه الوثائق والمستندات والأماكن والأشخاص؟ وما هي ضوابط ممارسة هذه السلطات؟ وما هي الآثار التي تترتب على تقارير لجان التحقيق البرلمانية؟ وإلى أي مدى

تبرز أهمية هذه الأداة ضمن أدوات الرقابة البرلمانية الأخرى، وأخيراً ما هي المعوقات التي تضعف من آثارها ونتائجها؟

لذا فإن الباحث يسعى من خلال فصول هذه الدراسة إلى الإجابة على كل التساؤلات السابقة، ومقارنة الحالة البحرينية ببعض الدساتير والتشريعات العربية.

رابعاً: أغراض الدراسة

يسعى الباحث من خلال هذه الدراسة لتحقيق الأغراض الآتية:

1- دراسة موضوع لجان التحقيق البرلمانية بوصفها إحدى أهم أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

2- بيان ماهية هذه اللجان، وكيفية تشكيلها، وضوابط إجراءات عملها؟ وما هي سلطاتها، ونطاق عملها؟ وأخيراً ما هي معوقات التحقيق البرلماني في ظل التشريع البحريني؟ ومقارنة كل ذلك مع دساتير وتشريعات بعض الدول العربية.

3- اقتراح إضافة أو تعديل بعض النصوص في الدستور أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، أو في القوانين ذات العلاقة فيما تخللها من نقص إن وجد، وذلك من خلال الاستفادة من تجارب ونصوص دساتير وتشريعات بعض الدول العربية وتطبيقاتها، مما سيصب في تطوير التجربة البرلمانية البحرينية.

خامساً: نطاق الدراسة

يحكم موضوع هذه الدراسة نصوص الدستور البحريني ومذكرته التفسيرية¹، والمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب²، واللائحة الداخلية لمجلس النواب³، وبعض التجارب العملية للجان التحقيق البرلمانية في البحرين، ونصوص دساتير وتشريعات بعض الدول العربية، واللوائح الداخلية لبرلماناتها وتجاربها العملية، بما يخدم مقتضيات الضرورة العلمية للدراسة.

¹ اعتمد الباحث في هذه الدراسة على دستور مملكة البحرين الصادر في العام 1973م، والمعدل في العام 2002م، وفي العام 2012م.
² عدلت بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب، بموجب المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2012م.
³ صدرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب بموجب مرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002م، المعدل بالقانون رقم (31) لسنة 2010م، والمرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012م.

سادساً: منهجية الدراسة

سيعتمد الباحث في هذه الدراسة على عدة مناهج، وهي: الطريق المقارن، والمنهج التحليلي والتأصيلي للقواعد والنصوص القانونية المتعلقة بلجان التحقيق البرلمانية في ظل التشريع البحريني، وبعض التشريعات العربية، بالإضافة إلى دراسة وتحليل بعض الحالات العملية للجان التحقيق البرلمانية في البحرين وبعض الدول العربية محل الدراسة.

ففي المنهج المقارن لم يقف الباحث في دراسته للتحقيق البرلماني كأبرز صور الرقابة البرلمانية عند الجانب المحلي فقط، بل امتد لأكثر من ذلك، وألقى الضوء على بعض الدساتير والتشريعات العربية، وهو ما سوف يسهم في إثراء هذه الدراسة، وإيضاح موضوعاتها من خلال بيان أوجه الشبه والاختلاف بين هذه التشريعات، بالإضافة إلى بيان مكامن القوة والكمال والقصور أو الفراغ في أي من هذه التشريعات، وهو ما سيساعد الباحث على اقتراح إضافة أو تعديل أو حذف بعض المواد في التشريع البحريني بالاستفادة من التشريعات الأخرى.

وقد اختار الباحث للمقارنة هنا كل من النظام المصري كنظام برلماني شبه رئاسي، وقد عالجنا هذا النظام وفقاً لأحكام دستور 1971م رغم سقوطه إثر ثورة 25 يناير 2011م¹، والنظام الكويتي كنظام برلماني²، للمقارنة مع النظام البحريني، وذلك نظراً لما يحتله النظام المصري من تاريخ طويل في مجال التجربة البرلمانية امتدت لعقود من الزمن، أرسى خلالها كثير من الأحكام والأعراف البرلمانية، بالإضافة إلى النظام الكويتي الذي يعدّ أول الأنظمة الديمقراطية والبرلمانية في منطقة الخليج، ولما له من تأثير مباشر على الحالة البحرينية.

كما سيستخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي، من خلال دراسة القواعد والنصوص القانونية المتعلقة بلجان التحقيق البرلماني في ظل التشريع البحريني، بالإضافة إلى دساتير وتشريعات بعض الدول العربية، وتطبيقها على الحالات الخاصة بماهية تشكيل هذه اللجان، وضوابط وإجراءات العمل الخاصة بها، للوصول إلى أفضل طريقة لتنظيمها، ودعوة المشرع إلى أن يعيد النظر في هذه التشريعات تفادياً للنقص، وتكملةً للتشريع سواء الدستوري أم العادي، كما سيتناول الباحث تحليل بعض النماذج والتطبيقات العملية للجان التحقيق البرلمانية، سواء في البحرين أم بعض الدول العربية والتعليق عليها.

¹ اعتمد الباحث في هذه الدراسة على الدستور المصري للعام 1971م، وما أجري عليه من تعديل، واللائحة الداخلية لمجلس الشعب للعام 1979م، وتعديلاتها. مع ملاحظة أن هذا الدستور قد أسقط بقيام الثورة في 25 يناير 2011م، ورغم صدور دستور 2012، إلا أنه قد تم تعطيله بمقتضى الإعلان الصادر إبان ثورة 30 يونيو 2013م وعزل رئيس الجمهورية.

² اعتمد الباحث في هذه الدراسة على الدستور الكويتي الصادر في العام 1962م، وما أجري عليه من تعديل، واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم (12) لسنة 1963م وتعديلاتها.

وبناء على ذلك فإن هذه الدراسة - التحقيق البرلماني - ستكون في أربعة فصول، بالإضافة إلى مقدمة وخاتمة، وذلك على النحو الآتي:

- مقدمة.
- الفصل الأول: ماهية التحقيق البرلماني.
- الفصل الثاني: تشكيل لجان التحقيق البرلمانية والضوابط الإجرائية لعملها.
- الفصل الثالث: سلطات لجان التحقيق البرلمانية ونطاق عملها.
- الفصل الرابع: آثار التحقيق البرلماني ومعوقاته.
- الخاتمة.

سابعاً: تقسيم الدراسة

قسم الباحث هذه الدراسة إلى أربعة فصول، خُصص الفصل الأول منها لبيان ماهية التحقيق البرلماني، وقُسم إلى مبحثين، تناول في المبحث الأول التعريف بالتحقيق البرلماني وأنواعه، ثم تمييزه عن بعض صور التحقيقات الأخرى وذلك في ثلاثة مطالب، وتناول في المبحث الثاني نشأة التحقيق البرلماني، وتمييزه عن بعض وسائل الرقابة الأخرى، من خلال إلقاء نظرة مختصرة على تاريخ نشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول الأوروبية وأمريكا، ثم نشأته في بعض الدول العربية، وأخيراً تمييزه عن بعض صور الرقابة البرلمانية الأخرى في ثلاثة مطالب.

ثم تناول الباحث في الفصل الثاني، دراسة كيفية تشكيل لجان التحقيق البرلمانية؟ وما هي الضوابط الإجرائية لعملها؟ وقسمه إلى مبحثين، خُصص المبحث الأول إلى تشكيل لجان التحقيق، تناول في المطلب الأول منه الاختصاص بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية، وفي المطلب الثاني تعرض لأشكال هذه اللجان، أما المطلب الثالث فُخصص إلى عضوية هذه اللجان، أما في المبحث الثاني فقد ناقش فيه الضوابط الإجرائية لعمل لجان التحقيق، وقُسم إلى مطلبين، ناقش في الأول مدى اشتراط موافقة الحكومة على إجراء التحقيق، وبين في المطلب الثاني ما هي إجراءات عمل اللجنة.

وتطرق الباحث في الفصل الثالث لبيان سلطات لجان التحقيق البرلمانية ونطاق عملها، وقسمه إلى مبحثين، خُصص المبحث الأول منه إلى بيان سلطات لجان التحقيق البرلمانية في أربعة مطالب، تناول من خلالها بيان سلطات لجان التحقيق البرلمانية تجاه الوثائق والمستندات والأشخاص والأماكن، وأخيراً، ما هي ضوابط ممارسة سلطات لجان التحقيق البرلمانية تجاه كل ذلك؟ وفي المبحث الثاني تناول نطاق عمل لجان التحقيق البرلمانية، من خلال بيان ما هي الأعمال الداخلة في ولاية لجان التحقيق البرلمانية في المطلب الأول؟ وفي المطلب الثاني ما هي الأعمال الخارجة عنها؟.

وفي النهاية عرض الباحث في الفصل الرابع والأخير آثار التحقيق البرلماني ومعوقاته في مبحثين، خُصص الأول منه لبيان ماهية تقرير لجان التحقيق البرلمانية ومناقشته، من خلال التعريف بالتقرير ومحتواه ثم كيفية تقديمه وقواعد مناقشته، وما هي معوقات التحقيق البرلماني؟ وذلك في ثلاثة مطالب. وفي المبحث الثاني تناول الآثار المترتبة على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية؛ وذلك في ثلاثة مطالب، بين في الأول التوصية بسد نقص أو قصور في التشريع، وفي المطلب الثاني التوصية بالإحالة إلى جهات التحقيق، وخُصص المطلب الثالث إلى تقرير لجنة التحقيق والمسؤولية الوزارية.

وفي ختام هذه الدراسة لخص الباحث أهم النتائج التي توصل إليها، وقدم توصياته بشأن تطوير النظام البرلماني البحريني، وخصوصاً ما يتعلق بأداة لجان التحقيق البرلمانية.

الفصل الأول

ماهية التحقيق البرلماني

يُشكل التحقيق البرلماني أحد أهم صور الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، فالتحقيق البرلماني كمصطلح يطلق على الإجراء الذي يقوم به البرلمان، من أجل الحصول على معلومات توصله إلى الحقيقة حول موضوع معين كوسيلة رقابية على أعمال السلطة التنفيذية. ولبيان أهمية هذا الدور الرقابي الذي يقوم به البرلمان تجاه السلطة التنفيذية، فإنه سيتم تقسيم الفصل الأول إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول تعريف التحقيق البرلماني وبيان أنواعه، وتمييزه عن أنواع التحقيقات الأخرى؛ وذلك في ثلاثة مطالب، يخصص الأول منها إلى تعريف التحقيق البرلماني، ويتناول الثاني أنواع التحقيقات البرلمانية، ويبين المطلب الثالث تمييز التحقيق البرلماني عن أنواع التحقيقات الأخرى. أما المبحث الثاني فسيُخصص إلى نشأة التحقيق البرلماني وتمييزه عن بعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى؛ وذلك في ثلاثة مطالب، يتناول المطلب الأول معرفة نشأة التحقيق البرلماني في الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأوروبية، مثل بريطانيا وفرنسا، أما المطلب الثاني فسيعرض فيه نشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول العربية، مثل مصر والكويت والبحرين، أما المطلب الثالث فسيكون حول تمييز التحقيق البرلماني عن بعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى كالسؤال والاستجواب.

وتبياناً لذلك سوف يُقسم هذا الفصل إلى مبحثين، على النحو الآتي:

المبحث الأول: تعريف التحقيق البرلماني وأنواعه.

المبحث الثاني: نشأة التحقيق البرلماني وتمييزه عن بعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.

الفرع الثاني

التحقيق فقهاً أو اصطلاحاً

برزت أهمية تعريف التحقيق البرلماني، وتعددت تعريفات الفقهاء للتحقيق البرلماني، إلا أنه لم يتم التوصل إلى اتفاق موحد لبيان أفضل هذه التعاريف، حيث يركز كل جانب من الفقه على زاوية معينة، ويعتبرها هي الأولى بالاعتبار من وجهة نظره، فضلاً عن الخلاف والجدل الفقهي، حول نطاق التحقيق البرلماني من الناحية الموضوعية.

كما نجد أن معظم الدساتير، بما فيها الدساتير المصرية الصادرة منذ عام 1923 حتى دستور سنة 1971م، وأيضاً دستور دولة الكويت الصادر عام 1962م، ودستور مملكة البحرين الصادر عام 1973م، لم تضع جميعها تعريفاً للتحقيق البرلماني، ولا يمكن اعتبار ذلك عيباً يلحقها؛ ذلك أن التعريف ليس مهمة المشرع الدستوري، ولا حتى المشرع العادي، ولمزيد من التوضيح والتفصيل لهذه الأداة الرقابية المهمة، يستوجب معه العودة إلى ما كتبه الفقهاء في هذا الخصوص، حيث تصدى الفقهاء لهذه المهمة، وتعددت التعريفات التي قيلت في التحقيق البرلماني.

وفي ذلك يُعرّف البعض التحقيق البرلماني، بأنه "طريقة من طرق التحري، التي تنظمها السلطة التشريعية، من أجل الرقابة على أعمال الحكومة"¹.

بينما اعتبره البعض الآخر "وسيلة من وسائل الرقابة التي يباشرها مجلس الشعب، من خلال لجنة تشكل بمعرفته خصيصاً لهذا الغرض، أو عن طريق تكليفه إحدى لجانته النوعية، للوقوف على حقيقة أمر أو قضية مثارة بشأن نشاط أو عمل من أعمال الحكومة، مما يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي له، أو لتقصي الحقيقة عن الأحوال أو الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية العامة، بالنسبة للموضوع أو الجهة التي شُكلت اللجنة من أجلها، وكذلك عن مدى الالتزام بسيادة القانون أو بالخطأ، أو بالموازنة العامة للدولة"².

ويذهب رأي آخر إلى تعريف التحقيق البرلماني على أنه "لجنة تشكل من أجل إلقاء الضوء على بعض أعمال معينة، أو هي لجنة غير دائمة تتألف باقتراح المجلس التشريعي، وتجتمع من أجل الحصول على معلومات، وتتخذ الإجراءات في البحث عن موضوع معين، وتضع تقريراً في نهاية اجتماعاتها"³.

¹ د. هشام البدري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر، ص 42.

² د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2001-2002، ص 206.

³ د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، سنة 1983م، ص 119.

المبحث الأول تعريف التحقيق البرلماني

ينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، سأتناول في المطلب الأول تعريف التحقيق البرلماني، وفي المطلب الثاني أنواع التحقيقات البرلمانية، ثم في المطلب الثالث أميزُ التحقيق البرلماني عن أنواع التحقيقات الأخرى؛ وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول تعريف التحقيق البرلماني

لأجل الوقوف على مفهوم التحقيق البرلماني ينبغي بيان هذا المصطلح من الناحية اللغوية، وهذا ما سأبينه في الفرع الأول، ثم تحديد معنى التحقيق اصطلاحاً كما تناوله الفقهاء في الفرع الثاني.

الفرع الأول التحقيق لغةً

تعود كلمة التحقيق في اللغة العربية إلى المصدر (حق) وهو ضد الباطل، ويقال حق الأمر حقاً وحقوقاً أي صح وثبت، وحق الأمر أثبتته وصدقه، ومنها جاءت كلمة الحقيقة وهي ضد المجاز وهي الشيء الثابت يقيناً، وحقيقة الشيء خالصةً وكنهه، ويقال تحقق الخبر أي صح ووقع.¹ والحق من أسماء الله الحسنى عز وجل، وصفة من صفاته، وفي ذلك قوله تعالى "ولو اتبع الحق أهواءهم"²، وكذلك قوله تعالى "ثم ردوا إلى الله مولاهم الحق"³، كما قال تعالى "فذا لكم الله ربكم الحق"⁴. والحق صدق الحديث واليقين بعد الشك.

فالتحقيق في اللغة هو استجلاء حقيقة الأمر وبيان مدى صحته والوقوف على أصله وفحواه.

¹ محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1986، ص 146-147، والمعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، سنة 1993، ص 169.

² سورة المؤمنون، الآية رقم (71).

³ سورة الأنعام، الآية رقم (62).

⁴ سورة يونس، الآية رقم (32).

ويتجه رأي آخر إلى تعريف التحقيق البرلماني على أنه "سلسلة من الأسئلة والمناقشات التي يوجهها الأعضاء للشهود أو للأشخاص المراد إجراء التحقيق معهم، من أجل الحصول على معلومات يتحررها المجلس بنفسه، بغية الوصول إلى الحقيقة، ويعتبر التحقيق البرلماني من أهم وسائل المجلس في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية"¹.

ومن أفضل التعريفات التي وضعت للتحقيق البرلماني - رغم أنه ليس بالدقيق تماماً كما سآبين لاحقاً، ذلك الذي يرى في التحقيق البرلماني على أنه " شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي (السلطة التشريعية) على الحكومة أو السلطة التنفيذية، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق، واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها، والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع"².

حيث اشتمل هذا التعريف على غالبية العناصر الواجب توافرها لبيان معنى التحقيق البرلماني، حيث إنه أشار إلى أن من يقوم بهذا التحقيق، هو لجنة تشكل من بين أعضاء البرلمان في شأن مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، وأبان عن طبيعتها وكونها إحدى وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، وأن هدفه كشف الحقائق التي تهم البرلمان في خصوص الموضوع أو القضية المثارة، كما بين سلطات اللجنة والتي تتمثل في حق الاطلاع على المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها. ويأخذ البعض على هذا التعريف أنه قاصر عن تمكين سلطة استدعاء كل من ترى اللجنة وجهاً لسماع أقواله من غير المسؤولين بالدولة، بالإضافة إلى أنه أسرف في ذكر سلطات اللجنة دون تحديد³.

بينما يرى البعض الآخر عكس ذلك، ويجد أن هذه المآخذ في غير محلها؛ ذلك أن لجنة التحقيق منوط بها استظهار وجه الحقيقة في شأن أمر معين أو قضية مثارة في مسألة ما تدخل في اختصاص البرلمان، ولها في سبيل ذلك استخدام السلطات المقررة قانوناً في شأن بلوغ الغاية التي تنشدها. وفي هذا الإطار فإنه ليس صحيحاً أن للجنة استدعاء من ترى وجهاً لسماع أقواله، ولو كان من غير المسؤولين بالدولة؛ ذلك أن مهمة هذه اللجنة كشف حقيقة الموضوع أو القضية المثارة، وتستظهر هذه الحقيقة من خلال استدعاء المسؤولين المعنيين بالحكومة وليس غيرهم، على اعتبار أن التحقيقات التي تجريها لجان التحقيق ليست لها سمة التحقيقات الجنائية التي تجريها جهات التحقيق القضائية، ولكنها تحقيقات لها طابع سياسي هدفها

¹ أ.د. عادل الطبطباني، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، سنة 1998، ص 926.

² د. عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، الجزء الأول، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الرابعة، سنة 1999، ص 699.

³ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق ص 29.

المطلب الثاني

أنواع التحقيقات البرلمانية

يتجه بعض الفقهاء كما سنبينه لاحقاً إلى التمييز - داخل التحقيق البرلماني - بين ثلاثة أنواع من التحقيقات، وهي: التحقيق التشريعي والتحقيق الانتخابي والتحقيق السياسي، وذلك على التفصيل الآتي:

الفرع الأول

التحقيق التشريعي

ويقصد به الإجراء الذي يتخذه البرلمان، لأجل وضع قواعد معينة بصورة سليمة، وهو حق مخول له انطلاقاً من اختصاصه التشريعي¹.

فهذا التحقيق يقوم به البرلمان عند ممارسة عمله في تشريع القوانين، ويتم من خلال اللجان البرلمانية المختصة، وتسمى هذه اللجان في البرلمان الانجليزي باللجان الدائمة (Standing Committees) إذ تقوم بمهمة التحقيق البرلماني في مجال التشريع، وتعتبر هذه اللجان ذات اختصاص عام وغير محدد، فهي تقوم بدراسة أي مشروع قانون يحال إليها من قبل رئيس المجلس التابعة له².
فالتحقيق التشريعي يمكن البرلمان من الإحاطة بجوانب الموضوع المختلفة قبل إصدار التشريع المراد إصداره ليأتي متفقاً مع المصلحة العامة³.

ومثل هذا التحقيق مطبق في مصر في صورة "لجان الاستطلاع والمواجهة" لبحث مشروع قانون أو دراسة أحد الموضوعات المهمة، واستناداً لنص المادة (223) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام 1979م، فإنه يجوز للمجلس "- بناء على اقتراح رئيسه أو عشرين عضواً من أعضائه على الأقل- أن يقرر الموافقة على مبدأ تشكيل لجنة للاستطلاع والمواجهة، في موضوع ذي طبيعة هامة مما يدخل في اختصاص المجلس. ويصدر رئيس المجلس قراراً بتشكيل هذه اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة من بين أعضاء المجلس، ولا يزيد على عشرة أعضاء، مراعيّاً التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة، على أن يراعي تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم لا يقل عن عشرة أعضاء، ويعين قرار تشكيل اللجنة رئيسها. ويخطر

¹ د. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، دراسة مقارنة، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2005، ص 142.

² نواف مهدي جوير الحمدوني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم البحوث والدراسات القانونية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2009، ص 63.

³ د. نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، كلية الحقوق، المجلد الأول، العدد الثاني، يولية 2004، ص 192.

استجلاء وقائع معينة، وبحثها وتمحيصها بهدف تمكين المجلس من ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي لا تمتد سلطاتها إلى ما وراء ذلك إلا إذا وجد في القانون نص يقضي بذلك¹. ومن جانبي وإن كنت أرى ضرورة تمكين لجنة التحقيق البرلمانية من استدعاء كل من ترى وجهاً لسماع أقواله، حتى وإن لم يكن من المسؤولين بالحكومة، إلا أنني أؤيد الرأي الثاني فيما يتعلق بشرط وجود النص القانوني الذي يقضي بذلك، ومراعاة وضع ضوابط لعدم شخضنة التحقيق، أو التعسف في استخدامه من أجل الإساءة إلى أفراد معينين. ذلك أن الهدف من التحقيق البرلماني هو تمكين البرلمان من ممارسة دوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، وله في ذلك استخدام السلطات المقررة قانوناً للوصول للهدف من التحقيق، وفي ظل تشعب الأنشطة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية، وخصوصاً ذات العلاقة التجارية مع أشخاص ومؤسسات من خارج السلطة التنفيذية، كالدخول في شركات مساهمة، أصبح من الضروري تمكين لجان التحقيق البرلمانية من استدعاء المسؤولين عن هذه الشركات والعاملين فيها، بل والانتقال إلى مقار هذه الشركات وطلب المستندات والوثائق والاستماع للشهود من أجل استجلاء الحقيقة.

ومن كل ما سبق أرى أنه لا بد من توسيع نطاق سلطات لجان التحقيق البرلمانية من خلال السماح لها بالتحقيق مع شركات القطاع العام والعاملين فيها، التي يكون للحكومة نسبة معينة فيها، واستدعاء أي شخص حتى وإن لم يكن مسؤولاً بالحكومة، أو كان من شركات القطاع الخاص ذات العلاقة بالنشاط الحكومي محل التحقيق، وممكن أن ينفذ التحقيق البرلماني، وللجنة طلب الوثائق والبيانات منهم، خصوصاً وأن هذا التحقيق هو تحقيقاً سياسياً وليس جنائياً، إلا أن كل هذه السلطات يجب أن يتم النص عليها صراحةً في اللائحة الداخلية للمجلس، حتى لا يتم التوسع في استخدامها في غير ما شرعت له، وأن يكون بالتعاون مع السلطة القضائية في حالة الاستدعاء الجبري حتى لا يتم الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات أو التعدي على حقوق وحريات الأفراد.

وعليه فإنني أقترح بعض التعديلات على التعريف السابق للتحقيق البرلماني ليكون كالآتي "إنه شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء البرلمان، أو يتم تكليف عضو من أعضائه، بالتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، تدخل في اختصاص المجلس، بهدف الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية لها، ويحق للجنة أو العضو الاطلاع على كل المستندات والوثائق المتعلقة بها، والاستفسار عن جميع ملابساتها ووقائعها، كما يحق لها استدعاء كل من ترى وجهاً لسماع أقواله، والقيام بالزيارات الميدانية للجهة محل التحقيق".

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر والتوزيع، سنة 2009، ص 14-15.

المجلس من تكوين رأيه في الموضوع عند مناقشته. ولها في سبيل ذلك أن تطلب - من خلال رئيس المجلس وعن طريق الوزير المختص - من الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة البيانات والوثائق التي تراها لازمة لدراسة الموضوع المحال إليها. وعلى تلك الجهات تقديم ما يطلب منها قبل أن تضع اللجنة تقريرها بوقت كاف¹.

وقد جرت العادة أن تقوم اللجان النوعية الدائمة في كل من مجلسي الشورى والنواب، على توجيه دعوة رسمية إلى ممثلي أجهزة الدولة المختصة، بالإضافة إلى ممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بالموضوع المطروح للدراسة من أجل إجراء تحقيق ودراسة حول الموضوع المراد سن التشريع بشأنه².

وهو ما يؤكد أن مجلس النواب في البحرين، ومن خلال اللجان النوعية الدائمة فيه، يجري تحقيقاً تشريعياً، ويسعى دائماً إلى أن تعقد هذه اللجان اجتماعات للاستطلاع والمواجهة مع الجهات المعنية، وذلك بمناسبة بحثها لمشروع قانون أو اقتراح لمشروع قانون أو بمناسبة دراستها لإحدى الموضوعات العامة المهمة المحالة إلى اللجنة، وذلك لجمع البيانات التي تسهم بطريقة فعالة في استكمال أوجه القصور أو النقص في التشريع المعروض عليها، بالإضافة إلى الاستماع إلى اقتراحات وملاحظات الجهات ذات العلاقة سواء كانت رسمية أم أهلية. وأن اجتماعات هذه اللجان غير علنية فلا يجوز لوسائل الإعلام ولا الأفراد غير المدعويين حضورها كما هو حاصل في مصر، ولكن جرت العادة أن ينشر مجلس النواب خبراً مختصراً في الصحف المحلية يبين للرأي العام سبب الاجتماع وخلاصته.

¹ المادة (28) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

² ومن الأمثلة على ذلك: اجتماع لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس النواب صباح يوم الأحد الموافق 4 إبريل 2010، مع ممثلي وزارة العدل والشؤون الإسلامية، وجمعية المحامين البحرينية لمناقشة مشروع قانون بتعديل المادة (21) من قانون محكمة التمييز الصادر بالمرسوم بقانون رقم (8) لسنة 1989 المرافق للمرسوم الملكي رقم (85) لسنة 2008 ومشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1971 بشأن التوثيق، المرافق للمرسوم الملكي رقم (87) لسنة 2008.

حيث استمعت اللجنة إلى وجهتي النظر المقدمة من الطرفين واتضح أن جمعية المحامين تتحفظ على تعديل قانون محكمة التمييز، بما يتسبب في فقد ضمانات العدالة بسرعة البت في الطعون شكلاً من خلال مكتب فني بدلاً من المحكمة، في حين توافقت أغلبية الآراء بشأن مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1971 بشأن التوثيق، المرافق للمرسوم الملكي رقم (87) لسنة 2008 والذي يجيز الترخيص للقضاة والمحامين بشروط محددة أن يباشروا وظيفة كاتب العدل لتوثيق أعمال محددة بعد الحصول على الترخيص بالصلاحيات لإجراء ذلك في حال حاز هذا الشخص على الشروط المنصوص عليها في القانون.

كما التقى أعضاء اللجنة في الاجتماع ذاته مع ممثلي ديوان الخدمة المدنية، والاتحاد العام لعمال البحرين لمناقشة مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (35) لسنة 2006 من حيث تناول مجموعة من التعديلات التي أدخلها مشروع القانون والمبني على المبادئ الأساسية لرؤية البحرين الاقتصادية 2030 متمثلة في تحقيق التنافسية والعدالة والاستدامة والعمل على توفير أكبر قدر من الشفافية في إجراءات شؤون الموظفين في القطاع العام التي يجب أن تنص عليها في القانون ليحقق المبادئ الدستورية في تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين وسد الثغرات أمام أي تمييز أو محاباة بما في ذلك إجراءات التوظيف والتدريب والإبعاث والترقيات وغيرها.

- انظر تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس النواب، المدرج على جدول أعمال المجلس، الجلسة الاستثنائية رقم (4) المنعقدة بتاريخ 2010/4/22، والجلسة الاعتيادية رقم (28) المنعقدة بتاريخ 2010/4/27، كما نشر خبر عن الاجتماع في جريدة الوقت البحرينية، العدد 1505، يوم الاثنين 20 ربيع الثاني 1431 هـ - 5 إبريل 2010.

والثقافية، وكذلك الهيئات والأشخاص المعنوية التي تقرر اللجنة ضرورة الاستماع إلى رأيها، ووجهة نظرها، أو الاستعانة بما لديها من معلومات وبيانات، ويجوز لكل من له مصلحة من المواطنين أو الهيئات في الموضوع المطروح على اللجنة، ممن لم يدعوا إلى الاجتماع، أن يرسلوا رأيهم كتابةً إلى اللجنة، وأن يطلبوا استدعاء من يمثلهم لسماع أقوالهم والإجابة عن أي استفسار أو استيضاح يطلب منهم، وللجنة أن تأذن لغير هؤلاء من المواطنين بحضور كل أو بعض جلساتها، بناءً على طلب كتابي يقدمونه إلى رئيس اللجنة، ويبيدي من يدي بأقواله أمام اللجنة بهذه الأقوال شفاهة، ويجوز له أن يرسل رأيه مكتوباً للجنة وأن يشرحه شفاهة في اجتماعها¹.

فالتحقيق التشريعي كما أشرنا إليه سابقاً هو الإجراء الذي تتخذه السلطة التشريعية، لأجل وضع قواعد معينة بصورة سليمة، وهو حق مخول لها انطلاقاً من اختصاصها التشريعي، فلكي يكون القانون سليماً متكاملًا، فإن للمجلس - انطلاقاً من اختصاصه التشريعي - أن يقوم بإجراء تحقيقات تهدف إلى استيضاح الحقائق ومعرفة أوجه القصور أو الفراغ التشريعي وسد النقص وتلافي عيوب التشريع، حتى يكون البناء القانوني للدولة سليماً متكاملًا.

وفي الكويت يمارس البرلمان هذا النوع من التحقيق إما بواسطة اللجان الدائمة حيث يجوز للجان المجلس أن تطلب بواسطة رئاسة المجلس من الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة البيانات والمستندات التي تراها لازمة لدراسة موضوع معروض عليها، وعلى هذه الوزارات والمصالح والمؤسسات تقديم البيانات والمستندات المطلوبة لتطلع عليها اللجنة قبل وضع تقريرها بوقت كاف². أو من خلال تشكيل لجنة مؤقتة لدراسة موضوع محدد كما حصل عندما تم تشكيل لجنة خاصة مؤقتة مكونة من خمسة أعضاء للتحقيق في ظاهرة تفشي المخدرات، وقد استعانت اللجنة بالخبراء والمستشارين من كافة الجهات الحكومية والأهلية، وكذلك بالأطباء والمعالجين النفسيين، والمسؤولين، والمعنيين في وزارة الصحة، والاختصاصيين، وأساتذة كلية الحقوق في جامعة الكويت، وأعضاء من النيابة العامة، ليتم عملهم على أكمل وجه، كما قامت بزيارات ميدانية ومفاجئة إلى السجن المركزي ومستشفى الطب النفسي، وقد انتهت هذه اللجنة في تقريرها إلى توصيات غاية في الأهمية لمعالجة هذه الآفة الفتاكة التي أصبحت تهدد كيان المجتمع، كما بينت أوجه القصور في التشريع وأوصت بوجود التدخل بتعديل تشريعي³.

أما في البحرين فإن مثل هذا التحقيق مأخوذ به بواسطة اللجان النوعية الدائمة، حيث تتولى هذه اللجان بحث ما يحال إليها من مشروعات القوانين أو الاقتراحات أو الموضوعات التي تدخل في نشاط الوزارات. وعليها أن تجمع كل البيانات والمعلومات التي تتعلق بالموضوعات المحالة إليها لتمكين

¹ راجع المواد من (228) إلى (233) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

² المادة (47) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

³ فاطمة موسى عبد الله العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الكويت، سنة 2003، ص 19-20.

الرئيس المجلس بقرار تشكيل اللجنة في أول جلسة تالية. وتختار أمانة اللجنة الخاصة بالاستطلاع والمواجهة من بين أعضاء اللجنة أو من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس، وذلك بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة".

وبالإضافة إلى ما سبق من جواز قيام المجلس بالموافقة على مبدأ تشكيل لجنة للاستطلاع والمواجهة في موضوع ذي طابعية هامة مما يدخل في اختصاصه، فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد أجازت أيضاً للجان المجلس النوعية بعد الحصول على موافقة رئيس المجلس أن تعقد اجتماعات للاستطلاع والمواجهة، وذلك بمناسبة بحثها لمشروع قانون أو اقتراح لمشروع قانون أو بمناسبة دراستها لأحد الموضوعات العامة المهمة المحالة إلى اللجنة¹.

وتستهدف اجتماعات لجان الاستطلاع والمواجهة تحقيق كل أو بعض الأغراض التالية²:

أولاً: جمع البيانات التي تسهم بطريقة فعالة في استكمال أوجه النقص أو القصور في التشريع المعروض، وفي جعل أحكامه محققة على أكمل وجه لأهدافه، ومتفقة مع المقومات الأساسية للمجتمع وفقاً لما يقره الدستور.

ثانياً: استيضاح حقائق السياسة العامة للبلاد في مختلف الميادين.

ثالثاً: الاستماع إلى اقتراحات المواطنين في المسائل والموضوعات التي تشغل الرأي العام، وفي التشريعات الهامة التي يراد إصدارها، وذلك تأكيداً لحق الشعب في الإدلاء بالرأي في الموضوعات العامة.

رابعاً: الاستماع إلى الشخصيات العامة المصرية أو الدولية لتبادل الرأي في القضايا والمشاكل الدولية والعامة.

خامساً: استظهار الحقيقة في موضوع معين مما يدخل في اختصاص المجلس.

وتعقد الاجتماعات الخاصة بالاستطلاع والمواجهة بمبنى المجلس في المكان الذي يحدده لذلك رئيسه، ويجوز للجنة بموافقة الرئيس أن تعقد اجتماعاتها في مكان آخر خارج المجلس، ويعلن بجميع وسائل النشر والإذاعة عن مواعيد اجتماعات لجان الاستطلاع والمواجهة، وتعقد هذه الاجتماعات علنية، ما لم تقرر اللجنة عقد اجتماعات غير علنية بأغلبية أعضائها في الأحوال التي تقتضي ذلك، ويدعى لحضور الاجتماعات العلنية ممثلو جميع وسائل الإعلام³.

كما يدعى لحضور الاجتماعات التي تعقدها اللجنة - فضلاً عن ممثلي أجهزة الدولة المختصة - المتخصصون والفنيون والبارزون من ذوي الخبرة والتخصص في الحياة الاقتصادية والاجتماعية

¹ المادة (224) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

² المادة (225) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

³ راجع المواد من (226) إلى (227) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

ويدلل الرأي الثاني على صحة ما يدعيه من أن التحقيق الانتخابي يعتبر عملاً قضائياً وليس تحقيقاً برلمانياً، على أن المشرع المصري لم يعط للبرلمان سلطة الفصل في صحة عضوية الأعضاء إلا بعد تحقيق تجريه محكمة النقض، بناء على طلب يحال إليها من رئيس مجلس الشعب، وتبحث اللجنة التشريعية التقارير التي ترد من محكمة النقض بنتيجة التحقيق في الطعون التي أحيلت إليها، وتقدم اللجنة التشريعية تقريرها إلى مجلس الشعب، ويصدر المجلس قراره في صحة العضوية خلال ستين يوماً من عرض نتيجة التحقيق عليه¹.

وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي نجد أنها عالجت في المواد (4 إلى 11) أمر الفصل في صحة العضوية، كما نصت المادة (95) من الدستور الكويتي على أن " يفصل مجلس الأمة في صحة انتخاب أعضائه، ولا يعتبر الانتخاب باطلاً إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية".

وقد عهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية بالفعل، وهي المحكمة الدستورية، حيث نص القانون رقم (14) لسنة 1973 الخاص بإنشائها في مادته الأولى على أن " تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية، وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح، وفي الطعون الخاصة بانتخاب مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم" فانتقل الاختصاص بموجب هذا القانون من البرلمان إلى المحكمة الدستورية، وعليه لا يجوز لمجلس الأمة بعد ذلك أن يفصل في صحة انتخاب أعضائه². أما في البحرين فقد أعطى المشرع لمحكمة التمييز الاختصاص بالفصل في الطعون الانتخابية، حيث نصت المادة (62) من الدستور على أن " تختص محكمة التمييز بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات مجلس النواب وفقاً للقانون المنظم لذلك".

وقد نظم المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب في المادة (21) منه عملية الطعون الانتخابية، إذ نصت هذه المادة على أنه " لكل مرشح في الدائرة الانتخابية حق الطعن في نتيجة الانتخاب الذي جرى في دائرته أمام محكمة التمييز خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخاب. فإذا ثبت لهذه المحكمة - بعد الإطلاع على الأوراق وسماع أقوال كل من الطاعن

¹ د. إيهاب زكي سلامة، مرجع سابق، ص 121 وما بعدها، ود. محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 297، 298.

² وقد سبق أن قضت المحكمة الدستورية الكويتية بتاريخ 30 من شهر رجب 1433 هجرية الموافق 20 يونيو 2012م في الطلبين المقيدتين في سجل المحكمة الدستورية برقم (6) و (30) لسنة 2012 "طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة عام 2012" بإبطال عملية الانتخاب برمتها، التي أجريت بتاريخ 2012/2/2م في الدوائر الخمس، وبعدم صحة عضوية من أعلن فوزهم فيها، لبطلان حل مجلس الأمة وبطلان دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة والتي تمت على أساسها هذه الانتخابات، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها أن يستعيد المجلس المنحل - بقوة الدستور - سلطته الدستورية كان الحل لم يكن، وذلك على النحو الموضح في الأسباب، منشور على موقع جريدة سبر الإلكترونية الكويتية على الرابط الآتي: <http://www.sabr.cc/inner>.

أو أنه " مرحلة تستهدف الكشف عن حقيقة الأمر في الدعوى الجنائية، والتنقيب عن مختلف الأدلة التي تساعد على معرفة صلاحية عرض الأمر على القضاء"¹.

فالتحقيق - سواء الإداري أم الجنائي- هو إجراء يتخذ بعد وقوع المخالفة بهدف الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين.

وبمعنى آخر هو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة الإدارية أو المالية أو الجنائية بغية التحقق من وقوعها، والكشف عن مرتكبها والتنقيب عن الأدلة وتجميعها وتقديرها لاستبيان مدى كفايتها في صحة إسناد المخالفة إلى فاعل معين².

أما مفهوم التحقيقات البرلمانية - كما عرضته سابقاً - فهو عبارة عن شكل من أشكال الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، سواء بنفسه أم بواسطة أحد أعضائه، أو من خلال لجنة يشكلها من بين أعضائه أو بإحدى لجان الدائمة، بهدف الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، وتتمتع اللجنة في ذلك بصلاحيات الاطلاع على المستندات والوثائق، واستدعاء الشهود والمسؤولين للمثول أمامها، والاستفسار منهم عما تحتاجه بخصوص جميع الوقائع وملابساتها، وينتهي الأمر بتقديم تقرير إلى البرلمان، تقترح فيه اللجنة توصياتها والإجراءات الواجب اتخاذها حيال المسألة محل التحقيق.

ومن كل ما سبق ذكره يتضح لنا أن أهم أوجه الخلاف بين أنواع التحقيقات البرلمانية والإدارية والجنائية، تتركز في ثلاث جوانب رئيسية هي: الجهة المختصة بإجراء التحقيق، موضوع التحقيق، أثر التحقيق. نتناولها على النحو الآتي:

الفرع الأول

الجهة المختصة بإجراء التحقيق

إن الجهة المختصة بإجراء التحقيق البرلماني هي البرلمان، فيحيل البرلمان بقرار منه الموضوع المراد إجراء التحقيق البرلماني بشأنه إلى اللجنة المختصة لتقوم بدورها بإجراء التحقيق ويتم ذلك إما من خلال لجنة من لجان النوعية أو لجنة خاصة يشكلها لهذا الغرض من بين أعضائه أو يكلف عضواً من أعضائه للقيام بذلك.

في حين أن السلطة المختصة بإحالة الموظف للتحقيق الإداري وإجراء هذا التحقيق هي الجهة التي يعمل بها الموظف،¹ ويتم ذلك بواسطة الجهة الرئاسية التي يتبعها العامل المحال إلى التحقيق وهي

¹ د. عبد الحميد الشواربي، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، سنة 1988، ص 430.

² مجموعة مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2484 لسنة 32 ق، جلسة 1988/4/5، منشور بمجلد السنة 32 ق، ص 1254.

صاحبة الاختصاص الأصلي في هذا الشأن²، باعتبار أن التأديب هو امتداد للسلطة الرئاسية³. وفي بعض الدول توجد جهة ثانية تختص بالتحقيق غير جهة الإدارة، وهي النيابة الإدارية بوصفها النائبة عن أداة الحكم في تعقب المخالفات التأديبية سواء الإدارية منها أم المالية التي تبدر من العاملين بالجهات التي يسري عليها قانون إنشائها، مستهدفة في ذلك حماية المال العام، وتحقيق وصول الخدمات للعاملين، واكتشاف أوجه القصور في النظم الإدارية⁴، وذلك كما هو لدى المشرع المصري⁵. ويختلف الوضع وفقاً لنظام التأديب الإداري المعمول به في كل دولة.

وقد أخذ المشرع الكويتي وفقاً لمرسوم القانون رقم (15) لسنة 1979 بالإتجاه الإداري في التأديب، عندما أوكل الاختصاص للجهة الرئاسية وحدها بتأديب الموظفين دون مشاركة من جهة أخرى، ويتوزع الاختصاص التأديبي بالنسبة للسلطة الرئاسية في القانون الكويتي بين الوزير، ووكيل الوزارة دون بقية الرؤساء الإداريين⁶.

أما في البحرين فإنه لا توجد نيابة إدارية، ووفقاً للمرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية، فإنه فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، فإن الموظف يحال للتحقيق بقرار من السلطة المختصة بالجهة التي ينتسب لها الموظف، ويختص رئيس مجلس الوزراء بإحالة شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم وشاغلي الوظائف الأخرى التي يصدر بتحديد قرار من رئيس مجلس الوزراء إلى المساءلة التأديبية وبتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم، كما يختص بتحديد الجهة التي تتولى التحقيق معهم. ولرئيس مجلس الوزراء إسناد مباشرة هذا الاختصاص إلى لجنة تأديبية يشكلها إلى هذا الغرض أو إلى السلطة المختصة⁷.

أما التحقيق الجنائي والذي نقصد به التحقيق الابتدائي هنا، فتختص به النيابة العامة بصفة أصيلة في كل من مصر والكويت والبحرين، حيث تنص المادة (5) من المرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2002 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية البحريني على أن " النيابة العامة شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية، وهي الأمانة على الدعوى الجنائية، وتباشر التحقيق والاتهام وسائر اختصاصاتها وفقاً لأحكام القانون"، ويجوز أن يتولى التحقيق الابتدائي في حالات معينة قاضي يندب لهذا الغرض، ويكون ندب

¹ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى 2008، ص 113.

² د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 14.

³ حسين عباس حسين الجمري، الضمانات التأديبية للموظف العام في البحرين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بيروت العربية، سنة 2009، ص 68.

⁴ د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دراسة متعمقة في التأديب، الطبعة الأولى، سنة 1994، ص 57.

⁵ تختص النيابة الإدارية في مصر بالتحقيق مع العاملين المدنيين بالدولة والإدارة المحلية، وكذلك العاملين بالهيئات العامة، والمؤسسات العامة التي يتم إلغاؤها حتى الآن بالقانون رقم (11) لسنة 1975م، كما تختص أيضاً بالتحقيق مع العاملين بشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام. وتختص بالتحقيق مع العاملين ببعض الهيئات والجمعيات الخاصة وأعضاء التشكيلات النقابية والعاملين بالشركات، التي تساهم الدولة أو إحدى الهيئات العامة بنسبة 25% من رأس مالها أو تضمن لها حد أدنى من الأرباح. (راجع: محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 319-320).

⁶ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، سنة 2008، ص 69 وما بعدها.

⁷ المادة (22) من المرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية، الفقرات (2 و 3).

المطلب الثالث

تمييز التحقيق البرلماني عن صور التحقيقات الأخرى

بعد أن بينا ماهية التحقيق البرلماني وأنواعه، فإن التحقيق البرلماني قد يتشابه مع بعض أنواع التحقيقات الأخرى، كالتحقيق الإداري والتحقيق الجنائي، لذا سوف نتناول في هذا المطلب أهم الجوانب لإظهار الفوارق بين هذه التحقيقات والتحقيق البرلماني، وذلك على النحو الآتي:

إن التحقيق - بصفة عامة - هو اتخاذ الإجراءات والوسائل المشروعة التي توصل إلى كشف الحقيقة وظهرها¹.

فالتحقيق بهذا المعنى يشمل معه أنواع أخرى من التحقيقات، وهي التحقيق الجنائي والتحقيق الإداري. لذلك يحتاج الأمر إلى تمييز التحقيق البرلماني عن هذه التحقيقات، لإظهار أهم الفوارق بينهما وإزالة أي غموض أو لبس في هذا الشأن.

وقبل الخوض في بيان الفرق بين التحقيق الجنائي والتحقيق الإداري وبين التحقيق البرلماني، فإنه لا بد أن نتعرض أولاً لتعريف التحقيقات الإدارية والجنائية، وسنبحث هنا التحقيق الجنائي المحصور في التحقيق الابتدائي فقط، الذي تجريه النيابة العامة دون التعرض للتحقيق النهائي الذي قد تجريه المحاكم.

التحقيق الإداري - بمعناه الاصطلاحي - هو 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 إليه².

كما يعرفه البعض الآخر بأنه " مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها، وإقامة الدليل على اتهامه، أو سلامة موقفه"³.

أما التحقيق الجنائي الابتدائي فهو "مجموعة من الإجراءات تستهدف التنقيب عن الأدلة في شأن جريمة ارتكبت، وجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها لإحالة المتهم إلى المحاكمة"⁴.

¹ د. محمد فتوح عثمان، التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، بدون ناشر، بدون سنة نشر، ص 1.

² د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة 1986، ص 466.

³ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الثانية، سنة 2007، ص 309.

⁴ د. محمود نجيب حسني، الدستور والقانون الجنائي، بدون ناشر، سنة 1992، ص 112.

الفرع الثاني التحقيق الانتخابي

ويقصد به التحقيق الذي يجريه البرلمان للفصل في صحة عضوية أعضائه المطعون في صحة عضويتهم، حيث تتولى لجنة التحقيق استظهار مدى شرعية إجراءات انتخابهم¹. وهو ما كان يجري عليه العمل في ظل أحكام الدستور المصري لسنة 1971 وفقاً للمادة (93) منه،² والدستور الكويتي وفقاً للمادة (95) منه،³ وذلك قبل صدور القانون رقم (14) لسنة 1973 الذي يخول المحكمة الدستورية سلطة الفصل في الطعون الخاصة بانتخاب مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم. وقد ثار نقاش فقهي كبير بشأن حق البرلمان في الفصل في الطعون الانتخابية، وانقسم فقهاء القانون الدستوري إلى فريقين على النحو الآتي⁴:

فريق يؤيد حق البرلمان في البت في النزاعات المتعلقة بالانتخابات النيابية على أساس أن ذلك هو التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي يعطي البرلمان استقلالاً عضوياً وموضوعياً عن غيره من السلطات، ومن ثم حَقَّ له وحده إدارة شئونه، فضلاً عن أن هذه الأعمال هي أعمال برلمانية تتمتع بالحصانة وعدم خضوعها لرقابة القضاء، زيادة على أن البرلمان يمثل سيادة الأمة، ومن ثم وجب علوه وسيادته على باقي السلطات.

في حين ذهب الفريق الثاني إلى عدم أحقية البرلمان في النظر بالطعون الانتخابية؛ ذلك أن هذا الموضوع هو فصل في خصومة، وبالتالي فإن الفصل فيها يعود للقضاء استناداً إلى المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن افتقار أغلب أعضاء البرلمان للخبرة القانونية والفنية المطلوبة للفصل في هذا الموضوع، مما يجعل القرار الصادر مبنى على أسس سياسية وحزبية وليس على أساس من الواقع والقانون.

¹ د. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 142، 143، ود. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 19، نقلاً عن Eugeme(Pierre):Traite de droit politique electoral et parlementaire, 1924, p.679.

² تنص المادة (93) من الدستور المصري لسنة 1971 على أنه " يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه. ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض. وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس. ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

³ تنص المادة (95) من الدستور الكويتي على أنه " يفصل مجلس الأمة في صحة انتخاب أعضائه، ولا يعتبر الانتخاب باطلاً إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية".

⁴ نواف مهدي جوير الحمدوني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 64، لمزيد من التفاصيل بشأن أسانيد كل طرف وأمثلة على الدساتير التي نظمت النظر في الطعون الانتخابية، انظر د. صبري محمد السنوسي، الاختصاص بالفصل في العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000، ص 24 وما بعدها، ود. محمود عاطف البنا، الوجيز في القانون الدستوري، شركة مطابع الطوبجي، بدون سنة نشر، ص 297-298.

خاصة بمشاريع القوانين المقترحة من قبل البرلمان، أما التحقيق الانتخابي فهو إلى جانب أنه ليس عملاً رقابياً فهو أيضاً ليس عملاً تشريعياً. بل أنه لا يمت بصلة لأعمال السلطة التشريعية كونه عمل قضائي¹. وقد أخذ المشرع البحريني بهذا النوع من التحقيق إذ نصت المادة (69) من الدستور على أنه " يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق، أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق".

كما أكدت على ذلك المادة (169) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تنص على أنه " لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجاناً أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه".

وأخذ به المشرع الكويتي أيضاً حيث نصت المادة (114) من الدستور على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم". وأكدت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في المادة (147).

كما أخذ المشرع المصري بهذا النوع من التحقيق في المادة (131) التي تنص على أنه " 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، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقیقات 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 على هذا الحق اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 1979م في المواد (218)، (219)، (220)، (221)، (222) الخاصة بتشكيل لجان تقصي الحقائق.

¹ د. إيهاب زكي سلامة، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 121-122.

والمطعون في انتخابه، ومن تراه محلاً لسماع شهادته- صحة الطعن أبطلت نجاح العضو المطعون في انتخابه، ويجوز للمحكمة في هذه الحالة أن تقضي بفوز المرشح الذي تبين لها صحة انتخابه، وذلك إذا لم تكن أسباب الطعن وملابساته تقتضي إعادة الانتخاب. ولا يحول تقديم الطعن الانتخابي بين العضو المطعون ضده وممارسته لصلاحياته في مجلس النواب خلال الفترة السابقة على صدور حكم المحكمة في الطعن. ويكون أثر الحكم ببطالان انتخاب العضو مقصوراً على المستقبل دون أن يرتد هذا الأثر إلى ما قبل صدور الحكم" وعليه فلا يجوز لمجلس النواب في البحرين أن يتدخل في موضوع الفصل في صحة انتخاب أحد أعضائه.

ومن جانب الباحث فإنه يتفق مع ما ذهب إليه بعض الفقه بأن مثل هذا التحقيق هو أمر يخرج بطبيعته عن نطاق اختصاص البرلمان؛ وذلك لأنه عمل ذو صبغة قضائية، يتمثل بنزاع يدور بشأن صحة عضوية أحد أعضاء البرلمان، وهو أمر يتعلق بمنازعة قضائية غير سياسية، ونتيجة هذا التحقيق يترتب عليها صدور حكم بشرعية انتخاب عضو البرلمان المطعون في صحة عضويته، وأفضل جهاز ممكن أن يقوم بهذه المهمة بكفاءة وحيادية وتخصص، وبعيداً عن الأهواء السياسية والحزبية هو القضاء، بعكس البرلمان الذي قد يكون هو الخصم والحكم في ذات الوقت. بالتالي ينبغي وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات إسناد هذا التحقيق إلى جهة قضائية، وهو ما طبقته فرنسا منذ 1958، حيث أخضعت الفصل في تنازع الانتخابات البرلمانية للمجلس الدستوري¹.

الفرع الثالث التحقيق السياسي

ويقصد به التحقيق الذي تقوم به لجنة التحقيق، حول موضوع داخل أجهزة السلطة التنفيذية، للكشف عن المخالفات السياسية التي ترتكبها السلطة التنفيذية².

وقد ذهب رأي في الفقه الدستوري إلى إخراج كلاً من التحقيق التشريعي والتحقيق الانتخابي من مجال التحقيق البرلماني، والذي يقتصر من وجهة نظر هذا الرأي على التحقيق السياسي فقط، وينتقد هذا التقسيم على اعتبار أن التحقيق التشريعي ليس عملاً رقابياً بل عملاً تحضيرياً الهدف منه صياغة قواعد تشريعية

¹ د. مدحت أحمد يوسف غنيم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1998، ص 270.

² د. عبد الحميد محجوب السقمان محمد، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2010، ص 437.

قاضٍ للتحقيق في جريمة أو جرائم معينة إما بناء على طلب من النيابة العامة إلى رئيس المحكمة الكبرى المدنية أو بناء على طلب من وزير العدل إلى رئيس محكمة الاستئناف العليا المدنية¹، ولقاضي التحقيق أن يكلف أحد أعضاء النيابة العامة أو أحد مأموري الضبط القضائي بالقيام بعمل معين أو أكثر من أعمال التحقيق عدا استجواب المتهم، ويكون للمندوب في حدود ندبه سلطة قاضي التحقيق².

الفرع الثاني

موضوع التحقيق

إن موضوع التحقيق البرلماني كما سنرى في الفصول القادمة، يشمل أعمال وأنشطة الجهات الحكومية، وشركات القطاع العام المملوكة للدولة أو التي يكون لها نسبة معينة فيها، حيث يمثل أحد أهم وسائل الرقابة البرلمانية لاستقصاء الحقيقة حول أنشطة وأعمال السلطة التنفيذية.

أما التحقيق الإداري فإنه يشمل أي نشاط إداري بشرط أن تكون هناك مخالفة إدارية أو مالية، وفيما يتعلق بالتحقيق الجنائي فإنه يمتد ليشمل كل فعل مكون لجريمة طبقاً لقانون العقوبات.

فالتحقيق الإداري والجنائي هو إجراء يتخذ بعد وقوع المخالفة بغرض التعرف على مرتكبها وصحة إسنادها إليه، فهو إذا إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة الإدارية أو المالية أو الجنائية، بغية التحقق من وقوعها، والكشف عن مرتكبها، والتنقيب عن الأدلة وتجميعها وتقديرها لاستبيان مدى كفايتها في صحة إسناد المخالفة إلى فاعل معين³.

أما التحقيق البرلماني كتحقيق سياسي فإنه لا يشترط لقيامه وجود مخالفة قانونية⁴ ولا يستهدف الاستيثاق من وقوع مخالفة من عدمه، إذ أنه لا يفترض تحقق مخالفة فعلاً، عكس التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي حيث يقومان على مخالفة وقعت فعلاً، ويرميان إلى التوصل لمقترفها، وجمع الأدلة التي تنسبها إليه، لاتخاذ الإجراءات اللازمة حياله⁵.

¹ المادة (167) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1976 بإصدار قانون العقوبات البحريني.

² المادة (171) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1976 بإصدار قانون العقوبات البحريني.

³ د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 58.

⁴ د. نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مرجع سابق، ص 201.

⁵ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 58.

الفرع الثالث

أثر التحقيق

قد يترتب على التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي توجيه اتهامات محددة إلى من ينسب إليه ارتكاب المخالفة، فقد تنتهي في التحقيق الإداري إلى توقيع عقوبة تأديبية على الموظف المخالف أو إحالته إلى النيابة العامة أو النيابة الإدارية أو المحكمة حسب الأحوال والنظام المتبع في كل دولة، كما قد ينتهي التحقيق القضائي من خلال التصرف فيه بأحد وجهين وهما: الإحالة إلى محكمة الموضوع، أو الأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية.¹

أما عن أثر التحقيق البرلماني فهو لا يقوم بتوجيه اتهامات محددة لشخص بعينه، وإنما يقف عند حد الكشف عن الحقائق واستجلاء وجه الحقيقة. فالتحقيق البرلماني كتحقيق سياسي قد ينتج عنه إذا ثبت الخطأ جزاء سياسي هو سحب الثقة وبالتالي العزل.²

خلاصة القول فإنه إذا كان التحقيق الإداري إجراءً تمهيدياً، وأن التحقيق الجنائي مرحلة تحضيرية للمحاكمة، فإن التحقيق البرلماني يعتبر أحد أهم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وهو عين البرلمان التي يرى منها. وقد يكون مرحلة تمهيدية لتقديم سؤال أو استجواب أو طرح ثقة.

المبحث الثاني

نشأة التحقيق البرلماني وتمييزه عن بعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى

سأقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب أبين في المطلب الأول نشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، في حين أخصص المطلب الثاني لنشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول العربية، ثم في المطلب الثالث نميز بين التحقيق البرلماني وبعض وسائل الرقابة البرلمانية كالسؤال والاستجواب، وذلك على النحو الآتي:

¹ د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 1988، ص 732 وما بعدها، ود. سعيد حسب الله عبد الله، الوجيز في قانون الإجراءات الجنائية البحريني، جامعة البحرين، ص 213 وما بعدها، محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 316 وما بعدها.

² د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 309.

المطلب الأول

نشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية

سنتناول في هذا المطلب بيان كيفية نشأة التحقيق البرلماني كأداة للرقابة البرلمانية في ثلاث دول هي: بريطانيا في الفرع الأول، وفرنسا في الفرع الثاني، ثم الولايات المتحدة الأمريكية في الفرع الثالث، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

نشأة التحقيق البرلماني في بريطانيا

تُعَدُّ بريطانيا أولى دول العالم في الأخذ بنظام التحقيق البرلماني، وكان ذلك في نهاية القرن السابع عشر، وعلى وجه التحديد عام 1689م، حين تبين للمجلس النيابي سوء إدارة الحكومة للحرب مع إيرلندا، فقام بتشكيل لجنة للتحقيق في أداء الحكومة في تلك الحرب، ولجان أخرى لمراقبة أدائها في الحروب الأخرى، وكان يترتب على عمل تلك اللجنة أو تلك اللجان أن يعلن البرلمان أن حاكم مستعمرة من المستعمرات يجب أن يعود إلى البلاد لمحاكمته بتهمة الخيانة¹.

وقد كانت مسئولية الوزراء في بداية عهدها مسئولية جنائية في مجلس العموم البريطاني، منذ القرن الرابع عشر وحتى القرن السابع عشر الذي تطورت فيه المسئولية الجنائية للوزراء لتأخذ صورة جديدة هي المسئولية الجنائية السياسية، التي تفترض هي الأخرى وجود واقعة محددة تخالفها شبهة جريمة يعاقب عليها القانون. أما المسئولية السياسية للوزراء فقد بدأت خلال القرن الثامن عشر، وحلت محل المسئولية الجنائية التي تهدف إلى معاقبة الوزير بعقوبة جنائية، بينما ترمي المسئولية السياسية إلى إقصاء الوزير عن الحكم إذا كانت تصرفاته لا تتفق مع المصلحة العامة².

ولم يكن في إمكان لجان التحقيق في البداية إجبار الشهود على الحضور أو إحضار المستندات؛ لذلك كان عملها عديم الفاعلية إلى أن تطور الوضع عام 1770 بصور قانون جرنفيل Greenville الذي أعطى لها الحق في سماع الشهود ومناقشتهم وتوجيه القسم إليهم³.

وتجدر الإشارة إلى أنه من الممكن طبقاً - لما استقرت عليه التقاليد البرلمانية في بريطانيا - أن يتحول السؤال إلى اقتراح بالتأجيل⁴ ثم يتحول إلى تحقيق عام Public Inquiry، مثال ذلك ما حدث في 17 من

¹ د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، سنة 2005، ص 513.

² فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 11.

³ د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، دراسة مقارنة، بدون ناشر، 2008، ص 364.

مايو عام 1828 حين تقدم أحد الأعضاء بسؤال إلى وزير الداخلية، عما إذا كان قد نَمى إلى علمه، بأنه في الخامس عشر من الشهر حوالي الساعة 1:50 بعد الظهر، حدث تجاوز من اثنين من رجال البوليس على إحدى السيدات، حيث اقتادها دون سند قانوني إلى مقر بوليس اسكوتلاند يارد، وتم استجوابها هناك لمدة خمس ساعات، وقد ردّ الوزير بأن ما حدث كان نتيجة تحرّيات معينة، وعقب ردّ الوزير تحول السؤال إلى اقتراح بالتأجيل، وكانت نتيجة المناقشة تشكيل لجنة للتحقيق العام، ونتج عن التحقيق توجيه انتقادات إلى جهاز الشرطة، وتألّفت بعد ذلك لجنة ملكية لفحص سلطات البوليس وإداراته².

ومن أهم الأمثلة على لجان التحقيق البرلمانية التي شكّلت في بريطانيا، نذكر منها الآتي³:

1- لجنة الطاقة التي تولت التحقيق حول مصانع الغاز الطبيعي، وملكية المناجم عام 1985م حيث قدمت عدة تقارير هامة في ست جلسات أمام مجلس العموم البريطاني، كما استعانت بعدد من المستشارين والخبراء والفنيين من أجل الوصول إلى أفضل النتائج الممكنة.

2- اللجنة المالية الدائمة التي وجهت انتقادات شديدة للبنوك (في بريطانيا) عام 2003م، اتهمتها فيها بالتضليل عند نشر بيانات أسعار الفائدة على حسابات الودائع والقروض، وقال أحد أعضائها: إن الطريقة التي تعرض بها البنوك هذه البيانات تفتقر إلى الموضوعية، وتوضيح الحاجة إلى استشارة خبراء في الرياضيات لتوضيح مضمونها لجمهور المستهلكين وزبائن البنوك، وعزت اللجنة ذلك إلى تعمد البنوك التضليل بشأن المصروفات التي تتقاضاها عند استعمال بطاقات الدفع الإلكتروني، على عكس ما يقتضيه الموضوع في ظروف المنافسة، وأوضحت أن ذلك يضر بمصلحة المستهلك، وكذلك حذرت اللجنة من (هيمنة) البنوك الأربعة الكبيرة على السوق المصرفية، وهي بنك بار كلير، وبنك لويديزتي.أس.بي، وبنك أتش - أس.بي.سي، وبنك ناشيونال ويست منشتر، وتقديمها خدمات غير واضحة لأصحاب المشروعات

¹ لم يعرف النظام الإنجليزي الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، غير أن هناك إجراءً شبيهاً به وهو ما يعرف بالاقتراح بالتأجيل motion for adjournment أو Motion to adjourn ومضمونه هو: السؤال مع المناقشة، أو اقتراح بتأجيل أعمال المجلس بغرض مناقشة أمر محدد وعاجل ذي أهمية عامة، ويتطلب لتقديمه موافقة رئيس المجلس، وعادةً ما يستخدم من أجل تحقيق الأغراض الآتية:

أ- الوصول إلى معلومات أو بيانات تظهر من خلال الرد على السؤال المطروح.

ب- حينما تتم مناقشة السؤال يمكن الوصول إلى إصدار قانون معين، بأن تمتنع الحكومة عن عمل من الأعمال التي كانت تقوم بها.

ج- قد يصل الاقتراح بالتأجيل من خلال المناقشات والمجادلات التي تحدث، أن يتم تجميع عدد كبير من الأصوات قد تصل بالإطاحة بالحكومة أي بطلب إسقاط الحكومة.

- لمزيد من التفصيل انظر: د. هشام جمال الدين عرفة، مرجع سابق، ص 354 وما بعدها، ود. جلال بنداري، مفهوم الاستجواب البرلماني ومقاصده، بحث منشور في موقع منتدى المحامين العرب على الرابط الآتي: <http://www.mohamoon-montada.com>.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، نقلاً عن Jennings (Sir Ivor): Parliament, second edition, Gambridge, London, 1969, p. 166

³ المحامي وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008، ص 86-87.

الصغيرة والمتوسطة، وقالت اللجنة: إن ذلك يمثل ضرراً كبيراً لاقتصاد البلاد، ويعقد مهمة رجال الأعمال الصغار في حرية المبادرة بتأسيس المشروعات.¹

الفرع الثاني

نشأة التحقيق البرلماني في فرنسا

ارتبطت فكرة اللجان المتخصصة الدائمة بذكرى الدكتاتورية والإرهاب الممارس من رجال الثورة الفرنسية؛ لذلك لم تأخذ النظم المتعاقبة خلال القرن التاسع عشر بهذا النوع من اللجان، وفضلت عليها اللجان الخاصة المؤقتة، أي اللجان المشكلة من أجل دراسة موضوع معين، وتخفي على الفور بعد إنجاز أعمالها، وتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله، وترجع الحكمة من تفضيل اللجان الخاصة المؤقتة إلى أن البعض اعتقد أن استدامة اللجان هي التي سمحت لها بمباشرة اختصاصات السلطة التنفيذية.²

وقد عرفت فرنسا وسيلة تشكيل لجان تحقيق برلمانية على نطاق محدود في بداية دستور الجمهورية الثالثة (1875-1940) وذلك بواسطة اللجان الدائمة التي منحت لها صلاحيات التحقيق، فلم تعد تقتصر على الأعمال التشريعية بل تعدتها إلى رقابة الإدارة والحكومة معاً.³

ففي دستور 1875 بالرغم من أنه لم يرد به نص على حق المجلسين في إجراء التحقيقات، فقد جرى العمل على إجرائها واعترف بهذا الحق لمجلسي البرلمان على حد سواء؛ وذلك لأن هذا الدستور قرر مسؤولية الوزارة أمام المجلسين، فلأجل تمكين كل مجلس من فرض رقابته على الوزارة وتحريك مسؤوليتها، لا بد من تزويده بالوسائل اللازمة لتتويرة عن الوقائع وكشف الأخطاء التي ينوي مساءلة الوزارة عنها، ومن هذه الوسائل حق إجراء التحقيق.⁴

وفي ظل دستور سنة 1946، أباحت المادة (31) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الصادرة في 20 مارس سنة 1947 للمجلس أن يخول للجان البرلمانية الدائمة، بناء على طلبها سلطة إجراء التحقيق في الأمور الداخلة في اختصاصها، إلا أن هذه المادة وضعت قيوداً كان لها أثر في الحد من صلاحيات تلك اللجان عندما تتحول إلى لجان تحقيق، وهي:

أ- أن تقدم اللجنة إلى رئيس الجمعية الوطنية طلباً صريحاً يتضمن طلب إجراء التحقيق، وهو يقوم بإدراجه في جدول أعمال المجلس، ويطرح للمناقشة بعد ثلاثة أيام.

¹ انظر تقرير لجنة التحقيق على موقع البرلمان البريطاني على الرابط الآتي : <http://www.parliament.uk>.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 29.

³ مشروط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، الجزيرة، الطبعة الأولى، 2008، ص 169.

⁴ المحامي وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 245.

ب- موافقة الجمعية على إجراء التحقيق، لا تعني منح اللجان سلطات التحقيق الخاصة سماع الشهود أمام لجان التحقيق البرلمانية المنصوص عليها في القانون الصادر بتاريخ 27 مارس سنة 1941 ، بل تلزم موافقة الجمعية على ذلك وهي مسألة تخضع لتقديرها¹.

وأخيراً وفي ظل الجمهورية الخامسة الفرنسية نصت الفقرة الثانية من المادة (51) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 على أنه " يمكن إنشاء لجان تحقيق داخل كل مجلس للقيام وفق الشروط التي ينص عليها القانون، باستقاء معلومات تساعد على ممارسة مهام المراقبة والتقويم المحددة في الفقرة الأولى من المادة (24)". ويحدد القانون قواعد تنظيمها وعملها، ويحدد نظام كل مجلس شروط إنشائها، وتقضي الفقرة الأولى من المادة (24) من الدستور بأن يراقب البرلمان عمل الحكومة ويقوم السياسات العامة².

وتطبيقاً لذلك صدر المرسوم رقم (58-1100) في 17 نوفمبر سنة 1958 بشأن سير العمل في المجالس النيابية وقد نظمت المادة السادسة منه تشكيل لجان التحقيق من حيث الإجراءات والمناقشات والصلاحيات³.

ويلاحظ وفقاً للمرسوم الصادر في 17 نوفمبر سنة 1958 أن النظام الفرنسي كان يعرف نوعين من اللجان، وهما لجان التحقيق ولجان الرقابة، نبينهما على النحو الآتي⁴:

النوع الأول: لجان التحقيق

إن هذه اللجان تتشكل بغرض جمع عناصر المعلومات عن وقائع محددة، وتقديم نتائج أعمالها إلى المجلس الذي أنشأها، بغرض تفادي أي اعتداء على الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وإذا تم تشكيل لجنة من قبل فإنها تنتهي فوراً بمجرد بدء التحقيق القضائي المتعلق بالوقائع التي أدت إلى تشكيلها، وتشكل لجان التحقيق عادة لفحص أعمال الإدارة المالية أو الفنية للمرافق العامة أو المشروعات القومية.

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 31-32. نقلاً عن الأستاذ. إبراهيم عبد الوهاب، بحث عن التحقيقات البرلمانية، منشور بمجلد السوابق البرلمانية، الجزء الرابع، طبعة المطابع الأميرية، سنة 1951، ص 2198.

² د. فائق محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورهما الصادر عام 1973 وتعديلاته، دراسة مقارنة، دار الكتب والوثائق القومية بجمهورية مصر العربية، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص 501، 500.

³ المحامي وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 246.

⁴ د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2006، ص 160-161.

النوع الثاني: لجان الرقابة

وهي تشكل بهدف فحص النشاط الإداري والمالي والفني للمرافق العامة. وقد كانت التفرقة بين هذه اللجان تؤدي إلى مشاكل فنية عديدة، مما أدى إلى إلغاء هذه الإزدواجية بصدور القانون رقم (91-698) في 20 يوليو 1991 المعدل للمادة (6) من المرسوم رقم (58-1100) لسنة 1958 حيث تم دمج اللجنتين (التحقيق والرقابة) في لجنة واحدة هي لجنة التحقيق، وأصبح هناك نوع واحد من اللجان في فرنسا هو لجان التحقيق، ومن الأمثلة على تشكيل لجان تحقيق برلمانية في فرنسا نورد الآتي¹:

- 1- لجنة التحقيق في أسباب العصيان المدني في 18 مارس سنة 1872.
 - 2- لجنة التحقيق البرلمانية في مسألة محاولة الفساد الفعلي في 10 يونيو سنة 1904.
 - 3- لجنة التحقيق بشأن المرفق الكنسي في 31 ديسمبر سنة 1907 حتى 20 مارس سنة 1912.
 - 4- لجنة التحقيق البرلمانية في أعمال روشيت سنة 1914، وفي أعمال أوستريك سنة 1930.
 - 5- لجنة التحقيق البرلمانية في قضية ستافسكي واضطرابات فبراير 1934.
- ومن أخطر التحقيقات البرلمانية التي أجريت في فرنسا إبان أشد أيام الحرب العالمية الأولى تلك التي أجريت لبحث عقود التوريدات التي ارتبطت أو كانت سترتبط بها الحكومة الفرنسية للدفاع الوطني.

الفرع الثالث

نشأة التحقيق البرلماني في الولايات المتحدة الأمريكية

يرجع حق الكونجرس الأمريكي في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية إلى عام 1792م، عندما تم تشكيل أول لجنة تحقيق برلمانية في الولايات المتحدة، على إثر هزيمة جيش الجنرال سانت كلير على يد الهنود الحمر، ثم أصبحت من التقاليد البرلمانية هناك تشكيل لجنة تحقيق إثر كل حرب تكون الولايات المتحدة طرفاً فيها².

ففي الولايات المتحدة الأمريكية لم ينظم الدستور أي رقابة للكونجرس على السلطة التنفيذية، تطبيقاً للفصل التام بين السلطات الذي أخذ به هذا الدستور³. فلم يرد بالدستور ولا بتعديلاته المختلفة، ما يفيد منح الكونجرس سلطة مساءلة الرئيس أو أعضاء الأجهزة التنفيذية، كسلطة توجيه أعضاء البرلمان للأسئلة أو

¹ فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 12، نقلاً عن د. عثمان عبد الملك الصالح، بحث منشور له في جريدة الوطن، العدد (4037) بتاريخ 15/5/1986م، تحت عنوان "تعليق على طلب مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية تفسير المادة (114) من الدستور بشأن التحقيق البرلماني".

² فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 13.

³ د. أحمد عبد القادر الجمال، النظم الدستورية العامة في ضوء الاتجاهات الحديثة، مكتبة النهضة المصرية، 1953، ص 183.

الاستجابات، أو تشكيل لجان للتحقيق في أعمال السلطة التنفيذية،¹ وإذا كان الدستور الأمريكي قد اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات فإن المشاهد أن الكونجرس قد تذرع منذ البداية بحق التحقيق في كل أمر يبدو له أنه بحاجة إلى التحقيق؛ وهو حق قد استمدته العمل البرلماني من التقليد الإنجليزي القديم الذي يقر للبرلمان بحق التحقيق في الشئون العامة - وبالأستناد إلى هذا الحق أقر الكونجرس لنفسه حق استجواب من يشاء من الأفراد سواء كانوا من موظفي الدولة أم من الأشخاص العاديين، حتى أنه جعل من حقه استجواب رؤساء الدوائر العامة وكبار موظفي الدولة، وجميعهم ملزمون - حسبما استقر عليه الاجتهاد - بالمثل للرد على الأسئلة المطروحة عليهم.²

كما أن حق الكونجرس الأمريكي في تشكيل لجان التحقيق وجد مبرراته أيضا بنظرية السلطات الضمنية التي قررتا المحكمة العليا في قضية Mayland. vcullich.Mc عام 1819. والتي مؤداها أنه طالما كانت الأهداف مشروعة، فإن كل الوسائل التي توصل إليها تكون مشروعة، ومطابقة كحرفية وروح النصوص الدستورية. كما بررت المحكمة العليا الأمريكية حق الكونجرس في تشكيل لجان التحقيق بالقول: إنه يملك كامل الحق في سن القوانين الضرورية التي تمكنه من مباشرة اختصاصاته.³

واتساقاً مع هذا الاتجاه فقد استقر القضاء الأمريكي - على نحو قاطع - على الاعتراف للكونجرس الأمريكي بسلطة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية، استناداً إلى أن التحقيق يعد أمراً ضرورياً لتمكين الكونجرس من ممارسة سلطته في وضع التشريعات، وتقرير الاعتمادات المالية اللازمة للسلطة التنفيذية، والتعرف على مدى جدوى وكفاءة هذه التشريعات والاعتمادات.⁴

واستناداً إلى الأساس الذي تقرر بناءً عليه حق الكونجرس في التحقيق، فقد اعترف له القضاء الأمريكي بنطاق واسع في التحقيق الذي يمتد ليشمل كافة جوانب النقص في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها من مجالات أعمال الأجهزة التنفيذية، وما قد يعترى أعمال هذه الأجهزة من فساد أو قصور أو ضعف في الكفاءة أو الإنفاق بغير عائد مناسب، ولم يقيد ممارسته لها إلا بقيد واحد فقط وهو ألا تكون تلك الممارسة غاية في حد ذاتها، بل بقصد استقصاء الحقيقة في شأن تنفيذ ما صدر عن الكونجرس من تشريعات أو اعتمادات مالية، أو بقصد تحري ما قد تتطلبه المجالات السالفة

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 37.
² د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 408.
³ المحامي وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 148-149. نقلاً عن Lorry Elowitz, Introduction of government, p 166, Ny, 1992. ود. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظام الوظيفي المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 250-251.
⁴ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 38. ود. أبو الحجاج عبد الغني السيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 400.

الذكر من تشريعات أو اعتمادات مالية، حتى يتمكن من القيام بالدور الذي عهد إليه الدستور به على الوجه الأكمل¹.

ومن كل ما سبق ذكره يتبين لنا أن الأساس الذي يستند إليه الكونجرس الأمريكي لمباشرة حقه في التحقيقات على أعمال السلطة التنفيذية، ليس مستمداً من النصوص الدستورية وإنما من ضرورات الحياة العملية، والرغبة في المحافظة على سلامة النظام الدستوري، وبناءً على مجموعة من الأحكام الصادرة عن القضاء الأمريكي الذي اعترف على نحو قاطع للكونجرس بسلطة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية، وما ذهب إليه الاتجاه القضائي من توسيع سلطة الكونجرس في تشكيل لجان التحقيق بحيث تمتد لجميع الجوانب في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولم يقيد في ممارسته للتحقيق إلا بقيد واحد وهو ألا تكون تلك الممارسة غاية في حد ذاتها بل يجب أن يكون بقصد استقصاء الحقيقة.

وتعد لجان التحقيق في البرلمان الأمريكي حالياً أقوى أنواع لجان التحقيق على مستوى كافة برلمانات العالم، وتلعب دوراً هاماً في معاونة الكونجرس في ممارسة اختصاصاته الرقابية، ومن أمثلة التحقيقات التي قامت بها تلك اللجان في هذا الصدد، التحقيقات التي قامت بها اللجنة الخاصة المشكلة من أعضاء مجلس الشيوخ والتي تولى رئاستها السناتور ERVIN وذلك بناء على قرار مجلس الشيوخ الصادر في 7 شباط سنة 1972م²، والتي عهد إليها بمهام إجلاء الحقيقة بالنسبة لموضوع إعادة انتخاب الرئيس ريتشارد نيكسون عام 1972 بخصوص فضيحة وترجيت³ بالإضافة إلى التحقيق في فضيحة إيران جيت عام 1987م⁴، والخاصة ببيع أسلحة أمريكية لإيران سراً أثناء (الحرب الإيرانية - العراقية) بأسعار باهظة

¹ د. فراس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 410، نقلاً عن د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1980، ص 572.

² لمزيد من التفصيل انظر أ.د. داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الطبعة العربية الأولى، 2006، ص 154 وما بعدها.

³ وترغيت هو اسم لأكبر فضيحة سياسية في تاريخ أمريكا. كان عام 1968 عامًا سيئًا على الرئيس ريتشارد نيكسون، حيث فاز بصعوبة شديدة على منافسه الديمقراطي همفري، بنسبة 43.5% إلى 42%، مما جعل موقف الرئيس ريتشارد نيكسون أثناء معركة التجديد للرئاسة عام 1972 صعباً جداً. قرر الرئيس نيكسون التجسس على مكاتب الحزب الديمقراطي المنافس في مبنى وترغيت. وفي 17 يونيو 1972 أُلقي القبض على خمسة أشخاص في واشنطن بمقر الحزب الديمقراطي وهم ينصبون أجهزة تسجيل مموهة. كان البيت الأبيض قد سجل 64 مكالمات، فتفجرت أزمة سياسية هائلة وتوجهت أصابع الاتهام إلى الرئيس نيكسون. استقال على أثر ذلك الرئيس في أغسطس عام 1974. تمت محاكمته بسبب الفضيحة، وفي 8 سبتمبر 1974 أصدر الرئيس الأمريكي جيرالد فورد عفواً بحق ريتشارد نيكسون بشأن الفضيحة. (لمزيد من التفصيل انظر الموسوعة الحرة - ويكيبيديا - على الرابط الآتي: <http://ar.wikipedia.org>) ، وأ.د. داوود مراد حسين، مرجع سابق، ص 154 وما بعدها. ود. مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الأعلام، الطبعة الأولى، 2002، ص 73 وما بعدها.

⁴ قضية إيران كونيتر وتعرف أيضاً بفضيحة إيران جيت، أثناء حرب الخليج الأولى في ثمانينيات القرن الماضي، والتي عقدت بموجبها إدارة الرئيس الأمريكي ريغان اتفاقاً مع إيران لتزويدها بالأسلحة، بسبب حاجة إيران الماسة لأنواع متطورة منها أثناء حربها مع العراق، وذلك لقاء إطلاق سراح بعض الأمريكيين الذين كانوا محتجزين في لبنان، حيث كان الاتفاق يقضي ببيع إيران وعن طريق إسرائيل ما يقارب 3000 صاروخ "تاو" مضادة للدروع وصواريخ هوك أرض جو مضادة للطائرات، مقابل إخلاء سبيل خمسة من الأمريكيين المحتجزين في لبنان. وقد عقد جورج بوش الأب عندما كان نائباً للرئيس رونالد ريغان في ذلك الوقت، هذا الاتفاق عند اجتماعه برئيس الوزراء الإيراني أبو الحسن بني صدر في باريس، اللقاء الذي حضره أيضاً المندوب عن المخابرات الإسرائيلية الخارجية "الموساد" "اري بن ميناشيا"، الذي كان له دور رئيسي في نقل تلك الأسلحة من إسرائيل إلى إيران. وفي آب/أغسطس من عام 1985، تم إرسال 96 صاروخاً من نوع "تاو" من إسرائيل إلى إيران على متن طائرة DC-8 انطلقت من إسرائيل، إضافة لدفع مبلغ مقداره 1,217,410 دولار أمريكي إلى الإيرانيين لحساب في مصرف سويسرا يعود إلى تاجر سلاح إيراني يدعى "غوربانيفار". وفي تشرين الثاني/نوفمبر من عام 1985، تم إرسال 18 صاروخاً تم شحنها من البرتغال

مقابل إطلاق سراح بعض الرهائن الأمريكيين، وتحويل أرباح بيع الأسلحة إلى متمردي (الكونترا) في نيكارجوا، وذلك بالرغم من مصادقة الكونجرس على قانون يحظر الدعم المالي من المؤسسات الحكومية، مما أدى إلى فتح تحقيقات لجنة مجلسي النواب والشيوخ التي أدانت العديد من الموظفين أصحاب المناصب المدنية الرفيعة¹.

المطلب الثاني

نشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول العربية

سوف أقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع أتناول في الأول نشأة التحقيق البرلماني في مصر، في حين أبين في الفرع الثاني نشأة التحقيق البرلماني في الكويت، أما الفرع الثالث فسأخصصه لنشأة التحقيق البرلماني في البحرين.

الفرع الأول

نشأة التحقيق البرلماني في مصر

الرقابة البرلمانية عميقة الجذور في مصر، حيث تم الأخذ بها منذ سنة 1876م، عندما شكلت لجنة من ثلاثة أعضاء في مجلس شورى القوانين - وهو اسم البرلمان المصري في ذلك الحين- للتوجه إلى وزارة المالية، للاطلاع على بعض البيانات المتعلقة بميزانية الحكومة آنذاك، وهكذا بدأت فكرة الرقابة على تصرفات الحكومة في البرلمان المصري².

وقد اختلفت دساتير مصر في تعداد أدوات الرقابة البرلمانية، فبينما نص دستور سنة 1923م في المادتين (107)،(108) منه على اعتبار السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني فقط أدوات للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، فقد تبعه في ذلك نص دستور سنة 1930 في المادتين (97)،(98) على اعتبار هذه الأدوات وسائل للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أن دستور سنة 1956م قد أخذ بالسؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة بالإضافة إلى حق مجلس الأمة في إبداء رغبات

وإسرائيل، تبعها 62 صاروخاً آخر أرسلت من إسرائيل. (انظر الموسوعة الحرة - ويكيبيديا - على الرابط الآتي: <http://ar.wikipedia.org>).

¹ راجع في ذلك: المحامي وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 152.

² راجع في ذلك: د.فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 8-9 (الهامش).

واقترحات عامة للحكومة في المواد من (90)،(91)،(92) ولم يأخذ هذا الدستور صراحة بالتحقيق البرلماني، وكذلك الدستور المؤقت الصادر عام 1958 ودستور سنة 1964م كان لهما نفس الموقف. بينما نص دستور سنة 1971م صراحة على الأدوات سألقة الذكر بما فيها لجان التحقيق البرلمانية، في المواد من (124)،(125)،(129)،(130)،(131) حيث تنص المادة (131) 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 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".

كما نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 1979م على هذا الحق المقرر للبرلمان والذي تؤكد المواد (218)،(219)،(220)،(221)،(222) الخاصة بتشكيل لجان تقصي الحقائق. ومن الأمثلة على تشكيل لجان للتحقيق البرلماني في مصر نورد الآتي¹:

1- بجلسة 31 يوليو 1936م وافق مجلس النواب المصري على تشكيل لجنة تحقيق برلمانية لفحص التصرفات التي صدرت عن وزير المعارف في الوزارة السابقة، وما انطوت عليه من مخالفات لقوانين البلاد وللوائح الخاصة بمناهج وخطط التعليم.

2- تأليف لجنة تحقيق برلمانية لإجراء التحقيق في المسائل المتعلقة بمصروفات الوزارة النحاسية المقالة.

3- بجلسة 25 يونيو سنة 1951م وافق مجلس الشيوخ المصري على تشكيل لجنة للتحقيق فيما تم صرفه من مبالغ خاصة بمستشفى المواساة الخاصة دون مراعاة لأحكام اللوائح الخاصة به، وكذلك للتحقيق بما أثير أمام المجلس المذكور من موضوعات تتصل بمسألة مشتريات السلاح والذخيرة للجيش المصري بمناسبة حملة حرب فلسطين " وهي القضية المعروفة باسم قضية الأسلحة الفاسدة".

4- في ظل دستور سنة 1956م الذي لم يتضمن نصاً يعطي لمجلس الأمة حق تكوين لجان التحقيق البرلماني، شكلت لجان تحقيق برلمانية للتحقيق في أمور ذات طابع عام منها تشكيل لجنة للتحقيق في موضوع بيارات الصرف الخاصة بمستشفى الجيزة.

¹ فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 12، نقلاً عن د. عثمان عبد الملك الصالح، بحث منشور له في جريدة الوطن، وسبق الإشارة إليه.

5- في جلسة 13 نوفمبر سنة 1972م أصدر مجلس الشعب قراراً بتشكيل لجنة تحقيق برلمانية لاستجلاء الحقائق في أحداث الفتنة الطائفية التي حدثت في مدينة الخانكة، وتشكيل لجنة تقصي الحقائق في موضوع الصرف الصحي بمدينة الإسكندرية في اليوم ذاته، ولجنة لتقصي الحقائق حول الوضع في مستشفيات الأمراض العقلية.

الفرع الثالث

نشأة التحقيق البرلماني في الكويت

اعتمد الدستور الكويتي مبدأ إخضاع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان، فعهد إلى مجلس الأمة بمهمة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وتحقيق الرقابة التي يباشرها مجلس الأمة عن طريق عدة وسائل، من أهمها لجان التحقيق البرلمانية، وقد نشأت هذه اللجان في الكويت مع بداية الحياة الديمقراطية فيها، وبدء العمل بالدستور وتطبيق النظام البرلماني أساساً للحكم، ونصت المادة (114) من الدستور على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

ولم تكن المادة (114) من الدستور الكويتي بنصها الحالي هكذا، بل كانت المادة (117) من مشروع الدستور، التي تنص على أن " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق التي تطلب منهم".

وقد أضيفت لها فيما بعد عبارة " في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس"¹، والحكمة من هذه الإضافة أن تحديد الأمر الذي يراد التحقيق في شأنه بأنه من الأمور التي تدخل في اختصاص المجلس، هو الفيصل في معرفة نطاق التحقيق البرلماني أو حدوده المسموح له بالعمل خلالها؛ وذلك لكي لا يفتح الباب للتحقيق في أمور فردية أو شخصية تتعلق بالأفراد العاديين وخصوصياتهم التي يكفلها الدستور².

وأكدت على هذا الحق المادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي التي تنص على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في

¹ راجع محضر لجنة الدستور في الجلسة رقم (11) المنعقدة بتاريخ 5 يوليو 1962م، ص 24، مشار إليه لدى د.أبو الحجاج عبد الغني السيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 297.
² فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 16.

أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

ومن الأمثلة على تشكيل لجان تحقيق في الكويت نورد الآتي¹:

1- لقد تشكلت لجنة تعتبر من أوائل لجان التحقيق التي شُكلت في الكويت عام 1963م هي لجنة التحقيق في الاختلاسات والتصرفات غير القانونية التي تمت في قسم الإطفاء التابع لدائرة البلدية، التي أصابت الدولة وقتئذٍ بخسارة مالية وأضرار أدبية، فعقدت اللجنة لذلك عدة اجتماعات، واستدعت عدداً من موظفي دائرة البلديات ووزارة الأشغال وقسم الإطفاء لهذا الغرض وكان ذلك في 18 نوفمبر 1963م.

2- في 15 يونيو 1985م تم تشكيل لجنة تحقيق لبحث موضوع القرض البالغ قدره (150) مليون دينار الذي منحه البنوك المحلية لمديني المحالين إلى مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل، وذلك عن طريق بنك الكويت الصناعي، بهدف التعرف على الإجراءات التي اتبعت عند منح هذا القرض، ومدى اتفاهه مع القواعد والنظم المصرفية.

3- في 19 مايو 1998م تم تشكيل لجنة تحقيق لبحث أوجه القصور والسلبيات التي تحول دون القضاء التام على تجارة المخدرات، وتطبيق حكم القانون على الكافة وتحديد المعوقات.

4- في 4 مارس 2002م تم تشكيل لجنة للتحقيق في ظاهرة تشعب المنطقة القريبة من محطات تكرير النفط بالغازات السامة، وكذلك في التسريبات النفطية وتهالك مصافي البترول، وكثرة الحوادث النفطية في الآونة الأخيرة، الأمر الذي أدى إلى ظهور أمراض خطيرة وجديدة أصيب بها سكان المناطق المجاورة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة الدستورية في الكويت قد قضت بأن " التحقيق البرلماني هو حق أصيل للسلطة التشريعية يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني نفسه، ولو لم يرد به نص في الدستور، وبه تتوصل السلطة بنفسها أو عن طريق لجنة تشكلها إلى ما تريد معرفته من الحقائق التي يمكن أن تكون قد خفيت عنها أو وصلت إليها غير واضحة أو ناقصة عن طريق الوزراء المختصين، ومرد ذلك إلى مالها من حق الرقابة والتشريع، إذ التحقيق البرلماني يمكن المجلس النيابي من الاستنارة والإحاطة قبل إصدار التشريع المنوي إصداره ليجي هذا أدق ما يكون اتفاقاً مع المصلحة العامة والمحافظة عليها، كما يمكنهم من مراقبة سلامة ما اتخذته السلطة التنفيذية من أعمال ومدى ملاءمتها للأهداف التشريعية أو السياسية، وما يرتبط به من تحديد المسئول عن عدم التنفيذ السليم من الناحية السياسية، ويعني ذلك أن سلطة المجلس في التحقيق إنما تشمل أي موضوع أو أي شأن من الشئون الداخلة في اختصاصه التشريعي

¹ فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، المرجع نفسه، ص 106 (ملحق).

والرقابي، ولا يتطلب أن يكون موضوع التحقيق واقعة محددة بعينها لعموم النص موضوع عبارته، فيكفي لصحة التحقيق أن يكون موضوعه محدداً وواضح المعالم¹.

الفرع الثالث

نشأة التحقيق البرلماني في البحرين

أقر الدستور البحريني الصادر عام 1973² مبدأ إخضاع أعمال الحكومة للرقابة البرلمانية فعهد إلى المجلس الوطني - سابقاً - بمهمة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بما فيها تشكيل لجان تحقيق برلمانية، حيث نصت المادة (74) من الدستور قبل التعديل على أن " يحق للمجلس الوطني في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

بينما قرر الدستور المعدل في عام 2002³ حق الرقابة على السلطة التنفيذية إلى مجلس النواب دون مجلس الشورى الذي يشاركه في التشريع فقط، وقد أبقى هذا التعديل الدستوري على أداة التحقيق البرلماني أسوة بالدساتير المعاصرة، وقد ورد حق التحقيق البرلماني في المادة (69) من الدستور التي تنص على أن " يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

وقد صدر المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب متضمناً النص على طلبات التحقيق في المواد من (160 إلى 164).

وبالرجوع إلى نص المادة (69) من الدستور المعدل نجده أكثر شمولاً من نص المادة (74) من الدستور قبل التعديل، حيث لم تتضمن المادة (74) تحديد مدة معينة لتقديم نتيجة التحقيق خلالها، وهو ما لم تتضمنه أيضاً حتى اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الصادرة بالقانون رقم (4) لسنة 1974م في موادها من (128) إلى (133) التي تناولت فيها موضوع التحقيق البرلماني، وحسناً فعل المشرع عندما وضع مدة قصوى لتقديم التقرير خلالها نص عليها في الدستور المعدل، وأكدت عليها نصوص اللائحة

¹ انظر قرار المحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 1986 بجلسته 1986/6/14 - أحكام المحكمة الدستورية - المجلد الأول - مطابع وزارة العدل - دولة الكويت - مايو 2003 - ص 357.

² نشر دستور دولة البحرين لسنة 1973م في الجريدة الرسمية رقم 1049 الصادرة بتاريخ 1973/12/6م.

³ نُشرت التعديلات الدستورية لسنة 2002 في ملحق الجريدة الرسمية رقم 2517 الصادرة بتاريخ 2002/2/14م.

الداخلية لمجلس النواب، وتأتي أهمية تحديد الأجل الذي تنتهي لجنة التحقيق من مهمتها فيه لوضع حد للإثارة التي قد تصاحب ذلك عادة، خاصة في القضايا التي تهم جمهوراً عريضاً من المواطنين، أو تتعلق بالمصالح العليا للدولة¹.

وتفعيلاً لهذه الأدلة الرقابية المهمة فقد تم تشكيل أول لجنتي تحقيق برلمانية في مملكة البحرين في ظل دور الانعقاد السنوي الثاني من الفصل التشريعي الأول للأعوام 2002-2006م، الأولى كانت في شأن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة لصندوق التقاعد، أما الثانية فقد كانت في قضايا التجنيس، وذلك على التفصيل الآتي:

اللجنة الأولى: التحقيق البرلماني في مخالفات الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة لصندوق التقاعد، حيث تقدم بعض أعضاء مجلس النواب البحريني بطلب تشكيل لجنة برلمانية للتحقيق في بعض الأخطاء والتجاوزات في كل من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة لصندوق التقاعد، وتم تشكيل اللجنة فعلاً، وأعدت تقريرها، وتمت مناقشته حيث أكد الأعضاء خلال المناقشة على ضرورة حفظ أموال وحقوق المواطنين مستعرضين الأخطاء والتجاوزات التي وقعت في الهيئتين المذكورتين، ومطالبين الحكومة بأن تضح أموالاً إلى ميزانية الهيئتين، إضافة إلى إعادة هيكلة الطاقم الإداري، كما أكد الأعضاء على ضرورة تعويض هيئة التقاعد عن الديون المعدومة والاستثمارات التي تكبدت من ورائها الهيئة خسائر ملحوظة، متحفظين على الاجتهادات الشخصية التي قام بها مسئولون في الهيئة في تلك الاستثمارات الخاطئة، كما طالبوا بضرورة تغيير الخبير الإكتواري وزيادة نسبة الاشتراكات من جانب الحكومة وتغيير الكادر التنفيذي في الهيئة².

اللجنة الثانية: تشكيل لجنة للتحقيق البرلماني بشأن التجاوزات في منح الجنسية، حيث شكل مجلس النواب لجنة تحقيق برلمانية للتحقيق في قضايا التجنيس وحدث تجاوزات قانونية وإجرائية في منح الجنسية لبعض المتجنسين بالمخالفة للأوامر الملكية والقوانين القائمة، وقد قدمت اللجنة تقريرها لمجلس النواب متضمناً توصياتها بهذا الشأن والتي تتمثل فيما يلي³:

1- أن يقوم وزير الداخلية لكونه مسئولاً عن إدارة الجنسية والجوازات والإقامة بالتحقيق ثم المحاسبة الدقيقة للمسؤولين عن التجاوزات الإدارية والقانونية؛ وذلك في منح الجنسية خلافاً للقانون والأوامر

¹ د.إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2011، ص 246.

² انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في شأن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة لصندوق التقاعد، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثاني، الجلسة الاستثنائية الأولى، والجلسة الاستثنائية الثانية، والجلسة الاستثنائية الثالثة، والجلسة العادية رقم (14)، المنعقدة بتاريخ 20 يناير 2004م، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب البحريني على الرابط: www.nuwab.gov.bh، ومشار إليه أيضاً لدى: د.حسني درويش، مرجع سابق، ص 185 وما بعدها.

³ انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن قضايا التجنيس، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثاني، الجلسة رقم (28) المنعقدة بتاريخ 2004/5/15م، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب البحريني على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

الملكية التي وردت في التقرير، وتوصي اللجنة كذلك بوضع الآليات الكفيلة بتعزيز الرقابة الإدارية وتوظيف الكفاءات الإدارية التي تحد من حدوث التجاوزات القانونية والإدارية، على أن يعرض الوزير نتيجة هذه المحاسبة على المجلس خلال ميعاد لا يتجاوز ستة أشهر.

2- على الحكومة أن تقوم بتنفيذ توصيات اللجنة خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر.

3- تشكر اللجنة إدارة الجنسية والجوازات والإقامة على ما أبدته من تعاون في توفير الملفات المطلوبة، إلا أنها تحتفظ على منعها من تصوير بعض المستندات الضرورية التي تبين التجاوزات القانونية والإدارية علماً بأن المادة (69) من الدستور تنص على أنه " يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم"، كما أن المادة (169) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب تنص على أنه " للقائمين بالتحقيق أن يتخذوا كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليهم من موضوعات".

وقد اعترفت الحكومة بما حدث من تجاوزات وتقصير ومسئولية فيما يتعلق بمنح الجنسية، ووعدت بالتحقيق في التجاوزات والمخالفات التي صاحبت ذلك ومجازاة المخالفين والمقصرين، كما وعدت بمعالجة الأسباب التي أدت إلى ذلك، وسد كافة الثغرات التي تساعد على مخالفة القوانين والأوامر الخاصة بالموضوع.¹

المطلب الثالث

تمييز التحقيق البرلماني عن بعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى

تتجلى مظاهر الرقابة البرلمانية في العديد من الوسائل والإجراءات الرقابية التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة مثل السؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق البرلمانية، والمناقشات العامة، بالإضافة إلى حجب الثقة عن الوزارة بكاملها أو بأحد وزرائها وهو ما يعرف بالمسئولية الوزارية السياسية، وتختلف هذه الأدوات فيما بينها تبعاً لأهميتها والغرض منها وما ترتبه من آثار، وعليه فإنني سأتناول في هذا المطلب التمييز فيما بين التحقيق البرلماني والسؤال والاستجواب فقط، باعتبارها أهم الأدوات الرقابية التي تسبق حجب الثقة عن الحكومة سواء بكاملها أم بأحد وزرائها، وذلك من خلال بيان ماهية كل منها، والغرض منها، وعلاقة أطرافها ببعضها البعض، والنتيجة التي يمكن أن يتوصل إليها البرلمان عبر كل وسيلة وذلك في فرعين.

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 267-268.

الفرع الأول: التحقيق البرلماني والسؤال
الفرع الثاني: التحقيق البرلماني والاستجواب

الفرع الأول
التحقيق البرلماني والسؤال

يعني السؤال حق أي عضو من أعضاء البرلمان في أن يوجه سؤالاً أو أسئلة إلى أي وزير أو حتى رئيس الوزراء بقصد استيضاح موقف الوزراء من مسألة معينة أو موضوع بالذات¹.

ويعد السؤال حقاً دستورياً مقررأ بموجب المادة (91) من دستور البحرين، التي أجازت لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب. ولا يجوز أن يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بالوسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكلية. كما أن اللائحة الداخلية للمجلس نظمت في المواد من (133) إلى (143).

وفي مصر تنص المادة (124) من دستور سنة 1971 على أن " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم وعلى رئيس مجلس الوزراء، أو من ينييه الإجابة على أسئلة الأعضاء ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت فلا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب. وهذا ما نظمته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في المواد من (180) إلى (193) من حيث أغراضه وشروطه وكيفية تقديمه.

أما في الكويت فقد نصت المادة (99) من الدستور الكويتي لسنة 1962 على أنه " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة". كما نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي هذا الحق في المواد من (121) إلى (132).

أما بالنسبة للتحقيق البرلماني فلا داعي للخوض في تعريفه وبيان ماهيته هنا، وعليه أحيل في هذا الشأن إلى ما تناولته في المبحث الأول من هذا الفصل²، وإذا ما أردنا أن نُميز بين هاتين الأداتين لا بد من بيان أوجه الشبه والاختلاف الجوهرية بين هذه الأدوات، لأنها وإن اختلفت فإنها تتداخل مع بعضها وتتشابه في بعض الأحيان، باعتبارها أدوات دستورية يمتلكها البرلمان، وأن الأشخاص الذين يتعاملون

¹ أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، سنة 2007، ص 326. ود. أبو الحجاج عبد الغني السيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 279.

² انظر ص 7 إلى ص 24 من هذه الدراسة.

مع الحكومة وفق هذه الأدوات والوسائل الرقابية هم أعضاء في البرلمان، وستتم مناقشة هذه المسألة على النحو الآتي:

أولاً: من حيث الأطراف

بالنسبة إلى الأطراف فيما يتعلق بالسؤال والتحقيق البرلماني نجد وفقاً لما سبق الإشارة إليه من نصوص دستورية، فإن للسؤال طرفين هما العضو السائل، والوزير المسؤول، ولكل طرف منهما من الشروط ما ينبغي أن يتوافر في جانبه لقبوله¹. لذلك ففي حالة السؤال تنحصر العلاقة بين عضو البرلمان مقدم السؤال، وبين الوزير الموجه إليه هذا السؤال، وليس من حق باقي أعضاء البرلمان التدخل بالتعقيب لأنه لا يجوز أن تترتب مناقشة عامة بمناسبة توجيه الأسئلة². فالأطراف في السؤال تنحصر في العضو السائل وحده وفي الوزير المعني. وهو أمر يختلف عن لجنة التحقيق البرلمانية من هذه الناحية، فالتحقيق البرلماني لا يجوز أن يجري بناء على طلب أحد أعضاء البرلمان بمفرده، بينما يقدم السؤال من عضو برلماني واحد ويوجه إلى عضو واحد بالحكومة.

كما أن الأشخاص الذين تستدعيهم لجان التحقيق للمثول أمامها والإدلاء بشهادتهم، غير معروفين أو محددين سلفاً للجنة، إذ قد تطرأ خلال التحقيق أحداث أو قد تستجد ظروف، وتتكشف أمور وتتوفر معلومات، تقتضي استدعاء أناس معينين لأخذ أقوالهم والاستفادة من معلوماتهم، أو ربما لتوجيه الاتهام إلى بعضهم وذلك لضلوعهم في تجاوزات تثبت للجنة حقيقة وقوعها، ومساهمتهم الفعالة في وجودها³.

وإذا كان السؤال هو عبارة عن محض علاقة شخصية بين السائل والمسئول، فإن التحقيق البرلماني يتميز عنه في أنه عبارة عن سلسلة من الأسئلة والمناقشات، وليس مجرد سؤال وإجابة عليه أو عدة أسئلة وردود عليها، بالإضافة إلى سؤال الشهود وأهل الخبرة والموظفين العموميين كعنصر في التحقيق غير موجود في السؤال⁴.

ومن أهم صور الاختلاف بين السؤال والتحقيق البرلماني، أنه بينما لا يملك السائل في مواجهة المسئول سلطات، فإن هذه تكاد تتلاشى أمام ما تملكه لجان التحقيق البرلمانية من سلطات، كما أن السائل يستقي معلوماته وبياناته من الشخص المسئول، بينما يحصل أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية على ما يريدونه من معلومات وبيانات ومستندات من أية جهة يمكن أن تفيد التحقيق وبأية طريقة، ولا تكون

¹ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 2002، ص 56.

² د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 326.

³ فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 25.

⁴ راجع في ذلك: د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 361.

الحكومة إلا أحد مصادر معلوماتهم إن لم تكن أضعفها، على عكس الأسئلة حيث تكون الحكومة مصدر المعلومات الوحيد لأصحابها¹.

كما أن السؤال البرلماني لا يلزم المسؤول - الوزير أو رئيس مجلس الوزراء - بتقديم أية مستندات أو أوراق أو وثائق مؤيدة أو مثبتة لصحة إجابته،² وذلك بعكس التحقيق البرلماني الذي يلزم جميع الوزراء وموظفي الدولة بتقديم الوثائق والبيانات والمستندات التي تطلب منهم.

ثانياً: من حيث الاسترداد والسقوط

نصت المادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه " يجوز للعضو استرداد سؤاله في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة". وهو ذات الاتجاه الذي أخذت به اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة (192) واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في المادتين (127 و 130).

ومفاد ذلك أن المشرع قد خول كل عضو من أعضاء البرلمان حق استرداد سؤاله في أي وقت، ولا يعني تقدم عضو البرلمان بسؤال وجوب السير في طريقه وعدم جواز العدول عنه، فالسؤال يكون قائماً وموجوداً من تاريخ تقديمه مستوفياً سائر الشروط المتطلبة فيه قانوناً، ولكنه قد لا يظل قائماً في الفترة التالية على تاريخ تقديمه لأسباب عديدة، منها ما يرجع إلى مقدم السؤال نفسه عندما يقوم باسترداده، أو لأسباب تتعلق بالوزير الموجه إليه السؤال.

ومن ناحية أخرى فإنه إذا كان من الجائز أن يسترد العضو السؤال الذي قدمه في الجلسة، فهل يجوز لغيره من الأعضاء أن يتبنى مثل هذا السؤال؟

في صدد الإجابة على هذا السؤال لن نجد أية غموض في منهج المشرع الكويتي حيث نصت المادة (130) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه " إذا استرد السائل سؤاله حق لكل عضو أن يتبناه، وفي هذه الحالة يتابع المجلس النظر فيه".

أما بالنسبة للمشرع المصري والمشرع البحريني فلم نجد في لوائح برلمانات هذه الدول حكماً لهذه الفرضية، وبالتالي فإنه إزاء سكوت النص، فإنه لا مناص من تقرير قاعدة: أنه لا يجوز لغير مقدم السؤال من الأعضاء تبني السؤال ما لم ينص على ذلك صراحة، ومقتضى ذلك أن يظل السؤال قائماً محتفظاً

¹ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، المرجع نفسه، ص 370.

² د. سعد الشنوي العنزي، الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون والاختصاص والغاية، دراسة على ضوء قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم (3) لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2005/4/17، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر 2010، ص 251.

بأثره، وهو يؤدي إلى تغليب الجانب الشخصي في السؤال إلى أقصى مدى ممكن، وعلى حساب الجانب الرقابي الذي يجسده¹.

ولم يتحدث المشرع البحريني ولا المصري لا في الدستور ولا في اللوائح الداخلية للبرلمان عن إمكانية سحب أو استرداد طلب إجراء تحقيق برلماني. ويرى البعض سبب ذلك، أن هذا الطلب - فضلاً - عن أنه لا يكون من واحد فقط من الأعضاء، فإنه يكون مدعماً بأسانيد ودلائل تؤكد مصداقيته وجديته بما يجعل التفكير في سحبه بعد ذلك احتمالاً نادراً، وهو إن تحقق يكون مبعث شك أو قلق يجب أن ينأى البرلمانيون بأنفسهم عنه، على عكس السؤال الذي يتقدم به عضو واحد قد يعيد التفكير، فلا يستحسن مسلكه فيحاول العدول عنه، فجعل له القانون هذا السبيل مباحاً².

أما في الكويت فيكون السحب أو التنازل³ عن طلب التحقيق البرلماني قبل أو أثناء انعقاد الجلسة المحددة لنظر الطلب، بكتاب يقدم إلى الأمانة العامة أو الرئيس، ويكون موقعاً من جميع الأعضاء الذين تقدموا به، أو أن يتم إعلان ذلك صراحة في الجلسة ذاتها، أما بعد صدور موافقة المجلس على الطلب وتشكيل اللجنة فلا يجوز التنازل عن هذا الطلب، لكن يستطيع العضو الذي لا يرغب في الاستمرار في العمل باللجنة، التقدم للمجلس بطلب إعفائه وانسحابه منها، ولا يعتبر ذلك سحياً لطلب تشكيل اللجنة لأنها قد تشكلت بالفعل ويتم انتخاب عضو بديل للجنة⁴.

أما من حيث السقوط فقد نص المشرع البحريني في المادة (143) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه " يسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وجه إليه، أو بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم السؤال خلاله". وهو ذات الاتجاه الذي سلكه المشرع المصري في المادة (193) من لائحة مجلس الشعب، والمشرع الكويتي في المادة (132) من لائحة مجلس الأمة.

بالتالي يسقط السؤال بالإضافة إلى زوال صفة مقدمه، بزوال صفة من وجه إليه، حيث تزول صفة الوزير متى ما استقال من منصبه سواء كان لظروف خاصة أم إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم عدم الثقة بالوزير اعتبر معزولاً عن الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة وتقديم الاستقالة فوراً⁵. كما يسقط السؤال أيضاً إذا ما انتهى دور الانعقاد الذي قدم السؤال خلاله.

¹ د. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 117، 118.

² راجع في ذلك: د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 373.

³ انظر المادة رقم (151) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

⁴ راجع في ذلك: فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 72.

⁵ انظر البند (ج) من المادة (66) من الدستور البحريني.

أما بالنسبة لسقوط التحقيق البرلماني في البحرين فإنه إزاء سكوت المشرع البحريني يرى البعض¹ أنه ينتهي التحقيق البرلماني نهايته الطبيعية بتقديم التقرير ومناقشته وإقراره، لكنه يسقط في حالات معينة، وهي:

1- نفاذ المدة أو المدد المحددة لعمل اللجنة.

2- انتهاء الفصل التشريعي.

3- حل البرلمان.

وفي هذه الحالات ينتهي التحقيق البرلماني ولا يعد لنتائجه أي أثر ملزم، وبالتالي يصبح معدوم الأثر قانوناً.

ومن جانب الباحث فإنه يضيف إلى هذه الحالات حالات أخرى بالقياس على بعض أدوات الرقابة البرلمانية الأخرى، ونرى بسقوط طلب التحقيق البرلماني إذا ما تغيب مقدموه عن الجلسة المحددة للنظر فيه من قبل المجلس، أو قاموا بسحبه بخطاب موقع منهم جميعاً قبل إقراره من قبل المجلس، أو قرر البرلمان نفسه إسقاطه وعدم الموافقة عليه.

ومع ذلك فإن الممارسة العملية في البحرين شهدت انتهاء مدة العديد من لجان التحقيق البرلمانية، ورغم اعتراض الحكومة على ذلك، وتمسكها ببطان هذه اللجان لانتهاء مدتها القانونية، إلا أن المجلس تمسك بحقه في تمديد عمل اللجنة إلى ما لا نهاية، وعليه يرى الباحث في ذلك مخالفة صريحة لنص الدستور وهو ما سأتناوله بالتفصيل عند مناقشة مدة عمل اللجنة في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

وإزاء سكوت المشرع المصري أيضاً عن سقوط طلب التحقيق البرلماني، يرى البعض "أن رفض البرلمان طلب إجراء تحقيق برلماني هو بمثابة استبعاد فهو إسقاط له، مما يساعده على القول - قياساً على ما سبق - بأن طلب إجراء تحقيق برلماني يسقط بزوال صفة مقدميه، وهو فرض فضلاً عن صعوبة تحققه فإننا لا نرى غيره سبباً لسقوط هذا الطلب، وذلك لأن هذا التحقيق لا يجري مع شخص الوزير، كما هو الحال عند توجيه سؤال أو استجواب إليه، وإنما يجري داخل أجهزة وزارة أو عدد من الوزارات أو غيرها من هيئات ومشروعات الحكومة، مما لا يجعل لزوال صفة عضو الحكومة من أثر على مجرى التحقيق، كما أن انتهاء دور الانعقاد العادي الذي قدم خلاله هذا الطلب ليس - دائماً - سبباً لسقوطه"².

بينما يرى رأي آخر أن طلب التحقيق البرلماني يسقط في حالة تغيير الوزارة حتى وإن لم تصرح اللائحة الداخلية بذلك، إذ أن المناقشة تصبح والحال كذلك غير ذات موضوع، وهو عين ما يحدث عند

¹ يوسف زين العابدين زينل، اليات العمل والتشريع والرقابة في مجلسي الشورى والنواب في مملكة البحرين، سلسلة إصدارات معهد البحرين للتنمية السياسية، قضايا ومفاهيم نظرية، العدد (8)، معهد البحرين للتنمية السياسية، المنامة، سنة 2008، ص 75-76.

² راجع في ذلك: د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 375-376.

انسحاب بعض مقدمي هذا الطلب، بما يخل بتوافر النصاب العددي اللازم قانوناً لتقديم الطلب أو الاستمرار فيه¹.

مع ملاحظة أن طلب إجراء التحقيق البرلماني يسقط - في البرلمان الكويتي - لذات الأسباب التي يسقط بها السؤال، وهي²:

- 1- إذا انتهت عضوية مقدمي الطلب لأي سبب من الأسباب ما لم يتبناه أعضاء آخرون بالمجلس.
- 2- إذا تنازل عن الطلب أو سحبه مقدموه.
- 3- إذا انتهى الفصل التشريعي، أما انتهاء دور الانعقاد فلا يسقط به هذا الطلب بل يجوز تقديمه حتى فيما بين أدوار الانعقاد.
- 4- كما أن طلب إجراء التحقيق يسقط - دون السؤال - إذا ما تغيب مقدمو هذا الطلب عن الجلسة المحددة لنظره ما لم يتبناه خمسة من الأعضاء الآخرين.

ثالثاً: من حيث الأثر

يشكل السؤال وسيلة جدية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة؛ لأن فيه استجلاء لكثير من الأمور والتصرفات، وتوجيه نظر الحكومة إلى مخالفات معينة يستوجب تداركها، ورأينا وفقاً لما سبق الإشارة إليه إلى أن العلاقة في السؤال هي علاقة ثنائية بين السائل والمسئول، فلا تترتب على السؤال مناقشة موسعة ولا يشترك الأعضاء في التعقيب على السؤال عند مناقشته في المجلس، بعكس تقرير لجنة التحقيق الذي من الممكن أن يشترك في مناقشته جميع أعضاء المجلس والحكومة.

وعليه فإن السؤال ينتهي بالإجابة عليه من الوزير، والتعقيب على تلك الإجابة من العضو السائل، مع إمكانية تحويله إلى استجواب أو تحقيق، بعكس التحقيق البرلماني الذي ينتهي في صورة تقرير يقدم إلى المجلس، وتتم مناقشته بصورة جماعية داخل قاعة المجلس، لتثمر هذه المناقشات عن قرار حاسم يتخذه المجلس³. وقد يكون من آثار هذا التقرير إذا ثبت الخطأ تجاه الوزير تقديم استجواب ممكن أن يقود إلى طرح الثقة بهذا الوزير أو الحكومة بكاملها من خلال إعلان عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

¹ د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - الكتاب الأول - المبادئ العامة للقانون الدستوري مع دراسة تطبيقية للقانون الدستوري المصري، الطبعة الثانية، بدون ناشر، سنة 1984، ص 371. مشار إليه لدى د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 376. (الهامش)

² فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، من ص 70 إلى ص 72.

³ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 361.

لكن إذا ما رفض الوزير الإجابة على السؤال، أو كانت إجابته غير مقنعة أو يكتنفها الغموض أو يحيط الشك بمصداقيتها، أو ثبت منها ما يتوجب إدانة الوزير أو الحكومة بأجمعها، فهنا يولد للسائل حقه في طلب تحويل سؤاله إلى استجواب، ليبدأ خطى إجرائية قد تفضي إلى طرح الثقة بالوزير أو الحكومة¹.

ومما تجدر الإشارة إليه أنّ المشرّع البحريني والمصري والكويتي قد حضروا تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة، ويرى البعض أن السبب في ذلك يستمد من ضرورة مراعاة ضوابط ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية، وحتى لا يكون هناك تداخل بينها، لا سيما أنها متاحة طبقاً للشروط والأوضاع المقررة في الدستور والقانون، هذا فضلاً عن إتاحة الوقت الكافي للإعداد للاستجواب وتمكين الأعضاء من الإحاطة بمضمونه، والاستعداد للمناقشة، وبالمقابل إتاحة الوقت للوزير للرد على الاستجواب².

كما يرى جانب آخر من الفقه ونؤيده في ذلك، أن الهدف من هذا الحظر أن لا يكون اللجوء إلى هذه الوسيلة العنيفة تحت وطأة الإنفعال وثورة النفوس نتيجة لامتناع الوزير عن الإجابة، أو مماطلته في تزويد النائب بالبيانات والمعلومات المطلوبة، فإذا ما انقضت الجلسة، وراجع النائب نفسه، ووجد أن المصلحة تقتضي محاسبة الوزير على عدم استجابته لحق الدستوري في الحصول على إجابة عن أسئلته، كان له أن يطلب تحويل سؤاله إلى استجواب³.

وإذا كان السؤال يمكن أن ينتهي إلى استجواب، فهل من الممكن أن ينتهي البرلمان من مناقشة السؤال بالموافقة على اقتراح إجراء تحقيق برلماني حول موضوعه؟

يذهب البعض إلى جواز هذا المسلك، خاصة أن الدستور لم يمنعه صراحة بل على العكس أجاز - ضمناً - بقوله "... ولا يجوز تحويل السؤال - في نفس الجلسة - إلى استجواب ..." ولم يقل ولا يجوز تحويله إلى غير الاستجواب، فهو بذلك أجاز تحويل السؤال إلى استجواب ولم يغلق سبيل تحويله إلى غيره من وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، أضف إلى ذلك أن جواز تحويل السؤال إلى استجواب يجعل إمكانية إحالة موضوع سؤال برلماني إلى لجنة تحقيق برلمانية أمر مستساغ - حتى بالنسبة للحكومة - خاصة أنه ليس من نتائج هذه الإحالة المباشرة سحب الثقة منها وفقاً للنصوص⁴.

¹ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 80.

² د. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 120.

³ د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، دراسة تطبيقية مقارنة، إصدار مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 1987، ص 140.

⁴ راجع في ذلك: د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 380.

ويرى جانب آخر من الفقه أنه لا يمنع بحال من الأحوال قيام المجلس بطرح موضوع السؤال للنقاش العام أو إحالته إلى التحقيق البرلماني، وهذه هي من الممارسات البرلمانية السليمة والمستقرة في شأن وسائل الرقابة البرلمانية.¹

ومن جانب الباحث فإنه يتفق مع الرأي القائل بإمكانية تحوّل السؤال إلى طلب بتشكيل لجنة تحقيق برلمانية في ذات الموضوع الذي أثير حوله السؤال، وجاءت إجابة الوزير المعني غير مقنعة أو يكتنفها الغموض، وهذا هو الوضع الطبيعي لاستخدام أدوات الرقابة البرلمانية، مما يستدعي من المجلس أن يتحقق من الأمور بنفسه سواء بواسطة لجنة يشكلها لهذا الغرض، أم بتكليف أحد أعضائه للقيام بهذه المهمة.

وفي البحرين فإن التطبيق العملي في مجلس النواب، يشير إلى أنه من الممكن أن ينتهي مجلس النواب من مناقشة السؤال إلى الموافقة على اقتراح بتشكيل لجنة لدراسة الموضوع أو بإجراء تحقيق برلماني في ذات الموضوع، ومثال على ذلك: ما حصل لشركة طيران الخليج، التي شكلت لجنة لدراسة أوضاعها بناء على سؤال تقدم به أحد النواب المستقلين إلى وزير شئون مجلس الوزراء كمال أحمد في نوفمبر/ تشرين الثاني 2011 بخصوص شركة طيران الخليج، وبشأن إنجازاتها والخسائر التي تكبدتها، بالإضافة إلى مطالبة بتشكيل لجنة تحقيق في الشركة، حول المسائل التي تضمنها السؤال، الأمر الذي أدى إلى تشكيل اللجنة المشار إليها في جلسة مجلس النواب المنعقدة بتاريخ 7 فبراير 2012، بعدما تبني مجموعة من الأعضاء هذا الطلب.² كما أن هذه الحالة متكررة في العمل البرلماني الكويتي وهي حالة سليمة من الناحية الدستورية.³ أما في مصر فإنه يلاحظ في هذا الخصوص أن السوابق البرلمانية تشير إلى أن إجراء التحقيق البرلماني، بناء على اقتراح مقدم من عشرين عضواً على الأقل غالباً ما يكون بمناسبة سؤال موجه إلى الحكومة عن أسباب وجود قصور بواحد من الأنشطة التي تباشرها الجهات التابعة لها.⁴

¹ أ.د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد الثالث، سبتمبر 2002، ص 20.

² انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (16) المنعقدة بتاريخ 2012/2/7، ص 69، ومشار إلى ذلك أيضاً في صحيفة الوسط البحرينية، العدد 3446، الاثنين 13 فبراير 2012، الموافق 21 ربيع الأول 1433 هجرية.

³ أ.د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مرجع سابق، ص 12.

⁴ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 209.

الفرع الثاني

التحقيق البرلماني والاستجواب

يحظى الاستجواب بأهمية سياسية بالغة، ويعتبر من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية وأكثرها فاعلية، والاستجواب يحمل معنى المحاسبة، بل قد يحمل معنى الاتهام، ولذلك فهو وسيلة من وسائل الرقابة الأكيدة، التي تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية¹.

ويعرف الاستجواب بأنه "حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجمع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات"².

وقد قررت هذا الحق المادة (65) من الدستور البحريني بنصها على أنه "يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته. ويتم إجراء الاستجواب وفقاً للشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة الداخلية لمجلس النواب. وتجرى مناقشة الاستجواب في المجلس ما لم يقرر أغلبية أعضائه مناقشته في اللجنة المختصة، وذلك بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يطلب الوزير تعجيل هذه المناقشة. ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (66) من هذا الدستور"³.

ونصت المادة (100) من الدستور الكويتي على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال

¹ ديجي الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، سنة 1970-1971م، ص 381.

² ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم البحوث والدراسات القانونية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2009، ص 24.

³ تنص المادة (66) من الدستور البحريني على الآتي

أ. كل وزير مسئول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته.

ب. لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.

ج. إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فوراً.

وموافقة الوزير. وبمراعاة حكم المادتين (101) و (102) من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس".¹

أما الدستور المصري لسنة 1971 فقد نص في المادة (125) على أنه " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات لرئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبته في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم. وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة".

وفي ضوء النصوص الدستورية سالفة الذكر نظم المشرع العادي الاستجواب في المواد من (144-151) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني. كما نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي الاستجواب في المواد من (133-145)، أما اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعمول بها من 16 أكتوبر 1979م والمعدلة بقرار المجلس بجلسته المعقودة في 23 فبراير 2008م، فقد نظمتها في المواد (198-207).

ومن الأهمية التمييز بين الاستجواب الذي يعد من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية وأكثرها فاعلية، مع التحقيق البرلماني من حيث الأطراف المعنية بهاتين الأداتين، والاسترداد والسقوط، ثم الأثر أو النتيجة التي تترتب على كل منهما، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: من حيث الأطراف

يقيم الاستجواب علاقة ثنائية خاصة بين المستجوبين وهم الأعضاء، والوزير المعني، وبالتالي فإن الاستجواب يوجه إلى شخص معروف ومحدد سلفاً، وهو الوزير المستجوب، أما التحقيق البرلماني فمن الممكن أن يمتد لأكثر من وزارة، وبالتالي قد يكون المسئول عنه أكثر من وزير.²

¹ تنص المادة (101) من الدستور الكويتي على أنه " كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء أثر مناقشة استجواب موجه إليه. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه. ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة". وتنص المادة (102) على أنه " لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة".

² مثال على ذلك: عندما شكل مجلس النواب البحريني لجنة تحقيق برلمانية للتحقيق في التدهور الأخلاقي بالقطاع السياحي، والممارسات المأجنة التي تجري في بعض الشقق المفروشة والفنادق وغيرها من المرافق السياحية، والتفريط في تطبيق القانون على المخالفين، حيث حققت لجنة التحقيق البرلمانية مع عدد من الوزارات والمسؤولين عن قطاع السياحة، وانتهت إلى مسؤولية كل من وزارة الثقافة والإعلام، ووزارة الداخلية، ووزارة الصناعة والتجارة، ووزارة العمل، وقد انتهى تقرير اللجنة إلى توجيه توصيات خاصة لكل وزارة من هذه الوزارات بعد التحقيق معها. - راجع توصيات تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في التدهور الأخلاقي بالقطاع السياحي والممارسات المأجنة التي تجري في بعض الشقق المفروشة والفنادق وغيرها من المرافق السياحية، والمشكلة في دور الانعقاد السنوي العادي الرابع من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (28) المنعقدة بتاريخ 2010/4/27، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

وهكذا فإن الأشخاص الذين يجوز التحقيق معهم غير محددين سلفاً - على عكس الاستجواب - حيث يمكن للبرلمان إجراء تحقيقاته مع جميع المسؤولين بالحكومة، ولو كان محافظاً أو رئيساً لجامعة أو لهيئة، ومن باب أولى إذا كان وزيراً أو رئيساً لمجلس وزراء¹.

ومن صور الاختلاف بين الاستجواب والتحقيق أيضاً، أن المستجوب يستقي معلوماته وبياناته من شخص المستجوب أو الجهة التي يعلم فيها، بينما أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية يحصلون على ما يريدونه من معلومات وبيانات ومستندات من أية جهة وبأية طريقة، فلا تكون الحكومة غير أحد مصادر معلوماتهم إن لم تكن أضعفها، على عكس الأسئلة والاستجابات حيث تكون الحكومة مصدر المعلومات الوحيد لأصحابها².

ثانياً: من حيث الاسترداد والسقوط

نصت المادة (150) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه " لأي من مقدمي الاستجواب حق استرداد الاستجواب في أي وقت إما بطلب كتابي لرئيس المجلس وإما شفاهة بالجلسة، فإذا ترتب على هذا الاسترداد أن نقص عدد المستجوبين عن خمسة، يستبعد الاستجواب من جدول الأعمال ولا ينظر فيه. ويعتبر عدم حضور أحد مقدمي الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشته في المجلس أو اللجنة استرداداً منه للاستجواب، ويسري في هذه الحالة حكم الفقرة السابقة، وذلك ما لم يكن غياب المستجوب لعذر يقبله المجلس أو اللجنة - بحسب الأحوال - وفي مثل هذه الحالة يتم تأجيل نظر الاستجواب إلى جلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأي الوزير الموجه إليه الاستجواب."

وفي ذات المعنى أخذت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة (206)³ واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في المادة (141)⁴ بالرغم من الاختلاف البسيط فيما يتعلق بعدد من يحق لهم تقديم الاستجواب ومدده.

وفيما يتعلق بسقوط الاستجواب فقد نصت المادة (151) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه " يسقط الاستجواب بزوال صفة من وجه إليه، أو انتهاء عضوية أحد مقدميه لأي سبب من الأسباب إذا ترتب على ذلك أن نقص عدد المستجوبين عن خمسة، أو بانتهاء الدور الذي قدم خلاله".

¹ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 369. مع الإشارة هنا أن مسئولية رئيس مجلس الوزراء في كل من البحرين والكويت تكون من خلال عدم إمكان التعاون معه.

² د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، المرجع نفسه، ص 370.

³ تنص المادة (206) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أنه " للمستجوب حق استرداد استجوابه في أي وقت إما بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس وإما شفاهة بالجلسة، وفي هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه. ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه استرداداً للاستجواب، ويسري في هذه الحالة حكم الفقرة السابقة، وذلك ما لم يكن غياب المستجوب لعذر يقبله المجلس. ويؤجل المجلس نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأي الحكومة، إذا تغيب مقدمه بعذر مقبول".

⁴ تنص المادة (141) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه " إذا تنازل المستجوب عن استجوابه أو غاب عن الجلسة المحددة لنظره فلا ينظره المجلس إلا إذا تبناه في الجلسة أو قبلها أحد الأعضاء".

ونظمت ذلك المادة (207) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري¹، وكذلك المادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي².

أما فيما يتعلق باسترداد وسقوط طلب التحقيق البرلماني فقد أشرنا إليه سابقاً، حيث لم يتحدث المشرع البحريني ولا المشرع المصري عن إمكانية سحب أو استرداد طلب التحقيق البرلماني وسقوطه، بعكس المشرع الكويتي الذي نص على ذلك صراحةً، وعليه فإن الباحث يحيلُ بشأنه إلى ما سبق ذكره عند تناول موضوع السؤال منعاً للتكرار.³

ثالثاً: من حيث الأثر

ينتهي التحقيق البرلماني كما أشرنا إليه سابقاً في صورة تقرير يقدم للمجلس، وتتم مناقشته بصورة جماعية داخل قاعة المجلس، لتثمر هذه المناقشة عن قرار حاسم يتخذه المجلس. وذلك بعكس الاستجواب الذي قد ينتهي باقتراح طرح الثقة بالحكومة سواء كلها أم بأحد أعضائها بحسب من وجه إليه الاستجواب، وفي هذا الاقتراح يعني عدم اقتناع أصحابه بالإجابة وإدانة الحكومة.⁴

أو الفرضية الثانية وهي اقتراح شكر الحكومة؛ ويكون ذلك إذا تبين للمجلس - أثناء مناقشة الاستجواب - أن الحكومة لم تخطئ طريقها بل قامت بواجبها على خير ما ينبغي، وأنها لذلك تستحق الشكر لا اللوم، مما يدعو المجلس إلى توجيه شكره إليها بصورة أو بأخرى، وفي هذا المسلك من المجلس تجديد لثقته بالحكومة، سواء كلها أم بالوزير المستجوب وحده، وتأييد للسياسة المطبقة.⁵

وقد يؤدي الاستجواب إلى طلب تشكيل لجنة تحقيق في الموضوع الذي أثير أثناء الاستجواب، ولم يكن هناك وقت لتناوله ومناقشته وبحثه ومعرفة أسبابه، وغير ذلك مما يختص التحقيق بإيضاحه، وبالعكس فقد يؤدي التحقيق إلى طلب استجواب الوزير المعني تمهيداً لحجب ثقة البرلمان عنه بسبب تقصيره الذي تم اكتشافه بواسطة لجنة التحقيق، كما يمكن أن يؤدي التحقيق أحياناً إلى حجب الثقة عن الحكومة مجتمعة.⁶

¹ تنص المادة (207) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أنه "يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه أو بانتهاء الدور الذي يقدم خلاله".

² تنص المادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه "يسقط الاستجواب بتخلي من وجه إليه الاستجواب عن منصبه أو بزوال عضوية من قدم الاستجواب أو بانتهاء الفصل التشريعي. وفي غير الأحوال السابقة إذا انتهى دور الانعقاد دون البت في الاستجواب يستأنف المجلس نظره بحالته عند بدء الدور التالي".

³ انظر في ذلك: ص 41 إلى ص 44 من هذه الدراسة.

⁴ د. شعبان أحمد رمضان، الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007-2008، ص 252، وياسين بن بريج، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 149.

⁵ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 382.

⁶ فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 28.

والجدير بالذكر هنا أن الاستجواب لا يظهر كأصل عام إلا في "النظام البرلماني" ويختفي في "النظام الرئاسي" بينما توجد لجان التحقيق كوسيلة رقابة برلمانية في النظامين الرئاسي والبرلماني مع اتضاح ملامحها في النظام الرئاسي¹.

ويثار هنا سؤال حول مدى وجوب أن يكون التحقيق البرلماني مسبقاً باستجواب أم لا؟ وللإجابة على هذا السؤال فإننا سوف نستعرض الآراء التي قيلت في هذا الخصوص على النحو الآتي:

لقد ثار خلاف حول هذا الموضوع في مصر في ظل دستور 1923 وظهر فيه رأيان، ذهب رأي إلى أن طلب إجراء تحقيق برلماني لا يمكن أن يكون طلباً أصلياً، بل يجب أن يكون نتيجة استجواب، مشيراً إلى أن الحكومة ذاتها - قد أكدت أمام مجلس الشيوخ بقولها أن " المادة (108) من الدستور التي نصت على اختصاص البرلمان في أن يعين لجنة تحقيق برلمانية جاءت بعد المادة (107) التي تنص على أن لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجابات، وذلك على الوجه الذي يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ... وورود هذه المادة بعد المادة (107) - مباشرة - هو تحديد للغرض المقصود بالاستنارة في الأسئلة والاستجابات بنوع خاص لأنه يترتب عليه نتائج خطيرة. أي أنه إذا لم يكتف المجلس بالمناقشة التي تجري في الاستجواب ولم يشأ الانتقال إلى جدول الأعمال ورأى في الموضوع أنه قد تترتب مسؤولية على الوزارة فله الحق - في مثل هذه الحالة - في إجراء تحقيق ليستتير في مسائل معينة داخلية في حدود اختصاصه، فيشكل لجنة تتولى التحقيق وترفع تقريرها للمجلس، وعلى ضوءه يستتير المجلس، ولا يمكن تطبيق هذه المادة على غير ما وضعت له فيطلب تشكيل لجنة برلمانية من أول الأمر، بل الغرض منها أن يأتي تأليف اللجنة بعد تقديم السؤال أو الاستجواب وفي حالة عدم استنارة المجلس بعد المناقشة يكون للمجلس أن يؤلف لجنة برلمانية لتقوم بإجراء التحقيق في مسألة معينة داخلية في حدود اختصاصه وتنتهي المسألة إلى هذه النتيجة الطبيعية"².

بينما ذهب رأي آخر وهو ما نتفق معه إلى اعتبار الاتجاه الذي يربط بين الاستجواب وبين حق إجراء تحقيق برلماني اتجاه غير سليم وعليه مأخذ عديدة نوجزها في الآتي³:

1- أن الاستجواب هو مواخذة عن أعمال مضت، بينما التحقيق البرلماني في صورته الغالبة هو تحقيق عن أوضاع قائمة تمهيداً لإقرار أوضاع جديدة.

¹ صادق أحمد علي يحيى، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008، ص 52.

² رئيس مجلس الوزراء (مصطفى النحاس) بمضبطة جلسة مجلس الشيوخ رقم (29)، المنعقدة بتاريخ 1943/4/22م، ص 552، مشار إليه لدى د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 387، وياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 35.

³ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 50.

2- هناك أنظمة دستورية لا تعرف الاستجواب أصلاً، ومع ذلك تعرف التحقيق وتلجأ إليه، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، فمجلسا الكونجرس في أمريكا ومجلسا اللوردات والعموم في بريطانيا، لا تعرف الاستجواب ومع ذلك فهي من أكثر المجالس التجاءً إلى حق التحقيق، فكيف يراد للتحقيق أن يكون مرحلة تالية للاستجواب؟.

3- أن التحقيقات البرلمانية لا تدور فقط حول تصرفات تتم - صراحة أو ضمناً - على مؤاخذه الوزراء، بل تدور في كثير من الأحيان حول أوضاع قائمة يحاول المجلس أن يستنير فيها، قبل تدخله فيها بالتشريع، لتنظيمها في المستقبل وهذا الأمر لا يحتاج إلى تقديم استجوابات.

4- الظاهر من نصوص الدستور المصري لسنة 1923 أن لا رابطة بين الاستجوابات وبين التحقيق البرلماني، لأن المادتين (107) و (108) منه قد خولتا للمجلس حقوقاً برلمانية مستقلة عن بعضها البعض.

5- ويضيف الباحث إلى ذلك حجة أخرى أستخلصها من الممارسة العملية لمجلس النواب في البحرين، وهي أن كثيراً من الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة، قد لا يرأسها وزير ضمن التشكيلة الحكومية، وبالتالي من غير المتصور توجيه أسئلة برلمانية أو استجوابات إليها، باعتبار أن الأسئلة والاستجوابات لا توجه إلا إلى الوزراء وفقاً لللائحة الداخلية للمجلس¹، مما لا يجوز معه أن تفلت هذه الجهات من الرقابة البرلمانية، خصوصاً وأنها تستلم ميزانيتها من الدولة، وبالتالي فإن أفضل وسيلة رقابية ممكن أن تخضع لها هذه الجهات هي لجان التحقيق البرلمانية.

وأخيراً فإن هذا الاتجاه الذي يربط بين الاستجواب وبين التحقيق البرلماني لم يكتب له الاستمرار، وأصبح من الممكن إجراء تحقيق برلماني دون شرط ارتباطه باستجواب. كما أن التحقيق البرلماني لا يمنع أو يحول من استخدام الاستجواب وهو ما قرره المحكمة الدستورية الكويتية بكل جلاء، مقررته بأنه " لا وجه للربط بين التحقيق وفكرة المساءلة الوزارية، إذ إن ذلك فضلاً عن عدم سلامته بصفة مطلقة فإنه يصادر حق المجلس النيابي الرقابي، وهو حق دستوري لا يجوز المساس به بالتقييد أو التحديد"².

¹ المادتان (133) و (144) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

² لمزيد من التفصيل انظر: أ.د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مرجع سابق، 20 وما بعدها.

الفصل الثاني

تشكيل لجان التحقيق البرلمانية والضوابط الإجرائية لعملها

تناولنا فيما سبق التحقيق البرلماني فيما يتعلق بتحديد ماهيته وتعريفه، وبيان أنواعه، وتمييزه عن التحقيقات الأخرى، بالإضافة إلى نشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول الأوروبية وأمريكا وبعض الدول العربية، ثم تمييزه عن بعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى كالسؤال والاستجواب.

وإذا ما انتقلنا إلى دراسة التحقيق البرلماني بعد الانتهاء من تحديد ماهيته، وبيان نشأته، فإن أول ما يتبادر إلى الذهن من أسئلة، تدور حول تشكيل لجان التحقيق، ومن هي الجهة المختصة بتشكيلها؟ وكيف يتم تشكيلها؟ وما هي أشكال هذه اللجان؟ وهل سيتولى البرلمان بنفسه وبكامل هيئته عملية التحقيق؟ أم سيعهد بهذه المهمة إلى لجنة من لجانه النوعية؟ أم سيشكل البرلمان لجنة خاصة لهذا الغرض؟ أم سيندب عضواً من أعضائه للقيام بأعمال التحقيق؟.

وإذا ما انتهينا من تحديد اللجنة أو الجهة التي تتولى التحقيق، فإن ذلك يقتضي منا أن نتعرض للأحكام الخاصة بعضوية هذه اللجنة، من حيث بيان عدد الأعضاء فيها، وشروط عضويتها، وطريقة اختيار الأعضاء. ثم ما هي الضوابط والإجراءات اللازمة لعمل تلك اللجان؟ وكيف تختار اللجنة أمانتها وتحدد اجتماعاتها ومكان انعقادها؟ وما هي الإجراءات التي تعمل تلك اللجان وفقاً لها؟.

وبناء عليه سأقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، أتناول في الأول منه تشكيل لجان التحقيق، وفي الثاني الضوابط الإجرائية لعملها، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: تشكيل لجان التحقيق

المبحث الثاني: الضوابط الإجرائية لعمل لجان التحقيق

المبحث الأول تشكيل لجان التحقيق

عندما يقرر البرلمان تشكيل لجنة تحقيق في موضوع ما، فإنه تدور التساؤلات فيما يتعلق بتشكيل لجان التحقيق حول ثلاثة عناصر رئيسة، الأول: من هي الجهة المختصة بتشكيل تلك اللجان؟ ومن الذي له حق طلب تشكيل تلك اللجان؟ والثاني: ما هي الأشكال التي تشكل تلك اللجان وفقاً لها؟ وأخيراً: ممن تتكون تلك اللجان عند تشكيلها؟ وعليه فإن هذا المبحث ينقسم إلى ثلاثة مطالب، على النحو الآتي:

المطلب الأول: الاختصاص بتشكيل لجان التحقيق

المطلب الثاني: أشكال لجان التحقيق

المطلب الثالث: عضوية لجان التحقيق

المطلب الأول الاختصاص بتشكيل لجان التحقيق

سنتناول في هذا المطلب بيان من هي الجهة المختصة بتشكيل لجان التحقيق في الفرع الأول، ومن هي الجهة المختصة بطلب تشكيل لجان التحقيق في الفرع الثاني.

الفرع الأول الجهة المختصة بتشكيل لجان التحقيق

أسندت المادة (69) من الدستور البحريني هذا الاختصاص إلى مجلس النواب، حيث نصت على أنه " يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق، أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق".

وقد أكدت على ذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة رقم (160) التي نصت على أنه " لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجاناً أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه".

وبالنسبة للدستور الكويتي فقد أكد على ذات الاتجاه في المادة (114) منه التي نصت على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق ... ".

وأكدت على ذلك اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في المادة رقم (172) التي نصت على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً ... ".

أما بالنسبة للدستور المصري فقد أسندت المادة (108) من دستور 1923م هذا الاختصاص إلى كل مجلس من مجلسي البرلمان، وإذا كانت الدساتير الصادرة أعوام 1956، 1958، 1964 لم يرد بها ما يشير إلى إمكانية إجراء تحقيق برلماني بمعرفة المجلس النيابي، فقد حسم دستور سنة 1971 الأمر بالمادة رقم (131) التي أقرت بحق مجلس الشعب في إجراء التحقيقات البرلمانية، وبأنه هو الجهة المختصة بتشكيل تلك اللجان، حيث تنص هذه المادة على أنه " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط ... ".

وأكدت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة عام 1979 على هذا الحق، فقد نصت المادة (218) على أنه " للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه النوعية ... ".

وبناء على ما سبق فإننا نجد أن كلاً من الدستور البحريني والدستور الكويتي والدستور المصري، قد ساروا على ذات النهج، حيث أعطوا سلطة تشكيل لجان التحقيق للبرلمان. فمجلس النواب في البحرين هو الجهة المختصة بتشكيل لجان التحقيق أو أن يندب عضواً أو أكثر من أعضائه لهذا الغرض، وله مطلق الحرية في تقدير كون التحقيق يناط بلجنة أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه لإجراء التحقيق الذي يراه مناسباً لاستظهار حقيقة الأمر، ولارقابة عليه في تقديره، ما دام أنه يدخل في صميم اختصاصه، وليس ثمة قيد على المجلس في شأن تشكيل لجان التحقيق إلا مراعاة المصلحة العامة¹.

وكذلك مجلس الأمة في الكويت هو الجهة المختصة بتشكيل لجان التحقيق؛ وذلك وفقاً للمادة (114) من الدستور الكويتي وهو ما أكدته المادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، باعتبار مجلس الأمة هو الجهة المختصة بتشكيل لجان التحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. وأيضاً بالنسبة لمجلس الشعب في مصر فهو الجهة المختصة وفقاً للمادة (131) من الدستور المصري بتشكيل لجنة خاصة أو بتكليف لجنة من لجانه النوعية للقيام بالتحقيق، وهو ما أكدته المادة (219) من اللائحة الداخلية للمجلس.

¹ يوسف زين العابدين زينل، تميز التحقيق البرلماني عن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، مقال منشور في جريدة الأيام البحرينية، بتاريخ 2003/9/25م. ومشار إليه أيضاً لدى د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 85.

الفرع الثاني

الجهة المختصة بطلب تشكيل لجان التحقيق

أما وقد انتهينا إلى أن تشكيل لجان التحقيق هو حق مخول للبرلمان، فإن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الشأن هو؛ هل يمارس البرلمان هذا الحق من تلقاء نفسه؟ أم لابد من مطالبته بذلك؟ وإذا كان الفرض الأخير وهو الجواب المنطقي لهذا التساؤل، فمن الذي يملك سلطة مطالبة البرلمان بإجراء تحقيقات برلمانية؟

وللإجابة على هذه التساؤلات أوضحت المادة (161) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، على أنه " تتخذ الإجراءات المقررة في المادة السابقة، بناءً على طلب مكتب المجلس، أو إحدى لجانه، أو بناءً على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل".

وإذا ما انتقلنا إلى الأنظمة المقارنة محل الدراسة فيما يتعلق بتحديد الجهة المختصة بطلب تشكيل لجان التحقيق نجد أن المشرع الكويتي قد أشار في المادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي إلى أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس، ... ويشترط أن يكون طلب التحقيق موقعاً من خمسة أعضاء على الأقل".

أما اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري فقد نصت في المادة (219) على أن " 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 ...".

ومفاد ذلك أننا أمام عدة فروض يمكن تصورها، عند طلب تشكيل لجان التحقيق، وهي: إما أن يكون الطلب مقدماً من قبل مكتب المجلس، أو إحدى لجان المجلس، أو بناءً على اقتراح مقدم من عدد من الأعضاء. وسنبينها جميعاً على النحو الآتي:

أولاً: مكتب المجلس

أشارت المادة رقم (15) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني إلى مكتب المجلس بالقول بأنه " يتكون مكتب المجلس من الرئيس ونائبيه، ويضم إليهم رؤساء اللجان النوعية المنصوص عليها في البنود أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً من الفقرة الأولى من المادة (21) من هذه اللائحة بمجرد انتخابهم"¹.

¹ ويختص مكتب المجلس طبقاً للمادة (18) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني بالأمور الآتية: =

والجدير بالذكر أن المادة (161) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أشارت إلى أنه من ضمن الوسائل التي يمكن من خلالها تقديم طلب تشكيل لجان التحقيق، أن يكون بناءً على طلب من قبل مكتب المجلس، وعليه يملك مكتب المجلس إذاً حق طلب إجراء تحقيق برلماني بخصوص مسألة معينة قد يرى أنها ذات أهمية وتدخل ضمن اختصاصات المجلس.

إلا أنه لم تبين اللائحة الداخلية للمجلس شروط أو ضوابط طلب مكتب المجلس في هذا الشأن، وبالتالي فإن ما يحكم ذلك هو الموضوعات المعروضة على المجلس - وهي لا تقع تحت حصر - ويكون تقدير تشكيل لجان تحقيق رهناً بتوافر الظروف والمبررات التي برزت من خلال مناقشتها، وتستوجب بالضرورة ذلك¹.

وفيما يتعلق بالمشروع الكويتي وفقاً للمادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، فإن طلب تشكيل لجان التحقيق البرلمانية يبقى قاصراً على فرضية واحدة فقط، وهي أعضاء مجلس الأمة شريطة ألا يقل عدد الموقعين على الطلب عن خمسة أعضاء، وهو ما يفيد بمفهوم المخالفة أن لجان المجلس وتنظيماته لا تملك هذا الحق². أي أن مكتب المجلس الذي يشكل وفقاً للمادة (32) لا يملك هذا الحق³.

أما بالنسبة للمشروع المصري فيلاحظ من المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المشار إليها سابقاً، أن قرار مجلس الشعب المصري بتشكيل لجنة للتحقيق لا يصدر إلا بناءً على طلب، وأن الجهات التي تملك الحق في هذا الطلب تنحصر في ثلاث جهات، الأولى هي: اللجنة العامة لمجلس

= أ- وضع جدول أعمال جلسات المجلس، مراعي أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي انتهت اللجان المختصة من دراستها، وكذلك الموضوعات الهامة الجارية. ويعلن الرئيس جدول الأعمال ويخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة الاعتيادية بما لا يقل عن يومين.

ب- الفصل فيما يحيله إليه المجلس من اعتراضات على ما سجل في مضابط الجلسة.

ج- النظر في مشروع الميزانية السنوية للمجلس، وفي مشروع حسابه الختامي، بناءً على إحالة من الرئيس، وذلك قبل عرضهما على المجلس لإقرارهما.

د- متابعة أعمال لجان المجلس وتقاريرها، ومعاونة تلك اللجان على وضع القواعد المنظمة لإدارة أعمالها والتنسيق بين أوجه نشاطها.

هـ- اقتراح من يراه لتمثيل المجلس في الداخل، وذلك بناءً على ترشيح الرئيس، تمهيداً لعرض الأمر على المجلس للبت فيه.

و- دراسة التقارير التي تتقدم بها الوفود عن مهامها وزياراتها، وذلك قبل عرضها على المجلس.

ز- ممارسة اختصاصات المجلس الإدارية فيما بين أدوار الانعقاد، وذلك بناءً على طلب من رئيس المجلس.

ح- دراسة ما يعرضه الرئيس خاصاً بحالات الأعضاء الذين لا يقومون بواجباتهم، أو يسلكون مسلكاً لا يتفق مع كرامة العضوية، وذلك قبل عرض الموضوع على المجلس لاتخاذ الإجراء المناسب.

ط- بحث أي أمر آخر يرى المجلس أو أي من أعضاء المكتب أخذ رأيهم في شأنه.

¹ د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 275.

² د. هشام محمد البدر، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 61.

³ وفقاً للمادة (32) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، يتكون مكتب المجلس من الرئيس ونائب الرئيس، وأمين السر والمراقب، ويضم إليهم رئيس كل من لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجرد انتخابهما.

الشعب¹، والتي تملك حق طلب إجراء تحقيق برلماني بخصوص مسألة ما تتسم بخطورة أو أهمية معينة. والثانية هي إحدى لجان المجلس، أما الجهة الثالثة والأخيرة؛ فهي من خلال اقتراح مقدم كتابة من عشرين عضواً على الأقل من أعضاء المجلس، كما سنبينها تباعاً.

ثانياً: لجان المجلس

نصت المادة (161) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه "... بناءً على طلب من مكتب المجلس أو إحدى لجانه ...".

ويقصد بهذه اللجان هنا هي مجموعة اللجان النوعية التي نظمها اللائحة الداخلية للمجلس² وتشكل هذه اللجان خلال الأسبوع الأول من بدء دور الانعقاد العادي، وذلك لدراسة الأعمال الداخلة في اختصاصات المجلس، وللمجلس بناءً على طلب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل أن يشكل لجاناً أخرى نوعية دائمة ولجاناً مؤقتة، وذلك كله وفقاً لحاجة العمل وفي حدود اختصاصاته، على ألا يزيد عدد أعضاء أي منها على خمسة، وتنتهي اللجان الدائمة غير المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة بانتهاء الفصل التشريعي، كما تنتهي اللجنة المؤقتة بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله.

¹ طبقاً للمواد (21)، (22)، (23)، (24) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري فإن اللجنة العامة للمجلس تُشكل في بداية كل دور انعقاد سنوي عادي برئاسة رئيس المجلس، وعضوية كل من: الوكيلين، ورؤساء لجان المجلس، وممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب، وخمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس، على أن يكون بينهم عضو واحد من المستقلين إذا كان عدد الأعضاء المستقلين عشرة أعضاء على الأقل، ولها أن تدعو بعض الشخصيات المسنولة لحضور اجتماعاتها، أو للاستماع إليها، مثل رئيس الوزراء، أو غيره من أعضاء الحكومة، أو رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، أو المدعي العام الاشتراكي، للاستماع إليهم كلما رأت ضرورة لذلك، كما يجوز للجنة أن تدعو أحد أعضاء المجلس، بغرض مناقشة موضوع هام أو عاجل، أو لاستيضاح العضو في أمر من الأمور المعروضة عليها.

وطبقاً للمواد من (25) إلى (35) من اللائحة الداخلية تختص اللجنة العامة بدراسة ما يحال إليها من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء من موضوعات عامة، وكذا ما يحال إليها من تقارير لجان المجلس عن متابعة تنفيذ القوانين والقرارات، وما يرد من أجهزة الرقابة ولجنة القيم والجهاز المركزي للمحاسبات.

² طبقاً للمادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني فإن هذه اللجان النوعية تختص بالآتي:

أولاً- لجنة الشئون التشريعية والقانونية، وتشكل من ثمانية أعضاء. وتختص بالنظر في مشروعات القوانين ومطابقتها لأحكام الدستور، ومعاونة المجلس ولجانه الأخرى في صياغة النصوص التشريعية، كما تختص بشئون الأعضاء، وبحث حالات إسقاط العضوية، والإذن برفع الحصانة، وبكل الأمور التي لا تدخل في اختصاص لجنة أخرى.

ثانياً- لجنة الشئون المالية والاقتصادية، وتشكل من ثمانية أعضاء. وتختص بدراسة المشروعات الإنشائية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تتضمنها ميزانية الدولة، والخطط الاقتصادية وإبداء ملاحظاتها حولها، كما تختص بدراسة الجوانب المالية والاقتصادية المتعلقة بأعمال الوزارات والمصالح المختلفة، وبصفة خاصة الميزانيات والحسابات الختامية.

ثالثاً- لجنة الشئون الخارجية والدفاع والأمن الوطني، وتشكل من سبعة أعضاء. وتختص بدراسة الموقف الدولي، وتطورات السياسة الدولية، والسياسة الخارجية لمملكة البحرين، والاتفاقيات والمعاهدات الدولية. كما تختص بدراسة كافة الشئون المتعلقة بالأمن الداخلي، ومكافحة الجريمة، وأمن الدولة الخارجي.

رابعاً- لجنة الخدمات، وتشكل من سبعة أعضاء. وتختص بأمور التعليم بجميع أنواعه ومراحلها، والتدريب المهني ومحو الأمية، والموضوعات المتعلقة بالخدمات الاجتماعية والرياضية والثقافية والصحية والإعلام والأمور العمالية.

خامساً- لجنة المرافق العامة والبيئة، وتشكل من سبعة أعضاء، وتختص بدراسة الموضوعات المتعلقة بالإسكان والبريد والكهرباء والماء والزراعة والمواصلات والطرق والبلديات والبيئة.

وحيث إنّ عبارة إحدى لجانه الواردة في نص المادة (161) من اللائحة الداخلية للمجلس قد جاءت مطلقة، فهي تشمل حتى اللجان النوعية الأخرى الدائمة والمؤقتة، التي يشكلها المجلس وفقاً لحاجة العمل وفي حدود اختصاصاته، والتي تنتهي بانتهاء الفصل التشريعي، وبالتالي يجوز حتى لهذه اللجان أن تطلب تشكيل لجان تحقيق برلمانية، وإن كان الواقع العملي لم يشهد تطبيقاً لذلك.

ويجب على كل عضو في مجلس النواب أن يشترك في إحدى لجان المجلس الخمس المنصوص عليها في المادة (21) من اللائحة الداخلية للمجلس، ويجوز له أن يشترك في اللجان الدائمة الأخرى واللجان المؤقتة التي يشكلها المجلس، ولا يجوز لرئيس إحدى اللجان النوعية الدائمة أن يرأس أيّاً من اللجان الدائمة الأخرى¹.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرّع البحريني لا يسمح للعضو بأن يشترك في أكثر من لجنة من اللجان النوعية الخمس الدائمة، المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (21) وهو ما يفهم من نص المادة (23) التي تنص على أنه " يجب أن يشترك العضو في إحدى لجان المجلس"، وبالتالي يفهم من كلمة "إحدى" عدم جواز الجمع بين لجنتين، بالإضافة إلى قيام المشرّع بتحديد الحد الأقصى لعدد كل لجنة²، وذلك بعكس المشرّع المصري الذي سمح للعضو بأن يشترك في لجنة ثانية من لجان المجلس النوعية الدائمة - بشرط موافقة مكتب المجلس - وذلك للاستفادة من خبرته وتخصصه في مجال نشاط اللجنة³، أما المشرّع الكويتي فقد أوجب على العضو أن يشترك في لجنة واحدة على الأقل، ولا يجوز له الاشتراك في أكثر من لجنتين دائمتين، ولا يعتبر مكتب المجلس لجنة في تطبيق هذا الحكم⁴. بالتالي سمح أيضاً المشرّع الكويتي للعضو بالاشتراك في لجنتين دائمتين كحد أقصى، دون أن يعلق ذلك على موافقة مكتب المجلس كما فعل المشرّع المصري.

ومن جانبي فإنني أرى أنه حسناً فعل المشرّع البحريني عندما منع العضو من الاشتراك في أكثر من لجنة من لجانه، ونرى في ذلك مسلكاً محموداً، حتى لا تسيطر إحدى الكتل البرلمانية أو أحد الأحزاب السياسية على لجان المجلس، وحتى يتفرغ العضو البرلماني للاجتهاد والعمل بكفاءة في لجنة واحدة فقط، وحتى لا تؤثر انشغالات الأعضاء على أدائهم في اللجان وهو ما سيزعج عليه التأخر في إنهاء هذه اللجان لما تكلف به من مهام في الوقت المناسب، ومن الجدير بالذكر هنا هو أنه بالإمكان سد أي نقص إن وجد في بعض الكفاءات داخل هذه اللجان بخبرات خارجية، خصوصاً مع سماح المشرّع لهذه اللجان

¹ المادة (23) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

² المادة (28) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

³ المادة (38) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

⁴ المادة (45) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

بالاستعانة في أعمالها بواحد أو أكثر من خبراء المجلس أو بخبراء من الحكومة أو خبراء مستقلين بعد موافقة رئيس المجلس.¹

وبالنسبة للمشروع الكويتي فإنه لم يسمح للجان المجلس وتنظيماته أن تطلب تشكيل لجان تحقيق برلمانية، وقد حصرها بحالة واحدة فقط كما أشرنا إليها سابقاً، وهي ألا يقل عدد الموقعين على الطلب من أعضاء المجلس عن خمسة.

أما المشروع المصري فقد نص في المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على جهة ثانية بالإضافة إلى الفرضية الأولى وهي اللجنة العامة لمجلس الشعب، ممكن أن يكون طلب تشكيل لجان تحقيق برلمانية من خلالها، وهي أي لجنة من لجانها الأخرى، ويقصد بهذه اللجان هنا هي اللجان النوعية للمجلس²، وهو ما سوف نستعرضه بالتفصيل عند دراستنا لأشكال لجان التحقيق.

ثالثاً: حق الأعضاء في طلب إجراء تحقيق برلماني

تنص المادة (161) الفقرة "أ" من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه " تتخذ الإجراءات المقررة في المادة السابقة بناءً على طلب مكتب المجلس أو إحدى لجانها، أو بناءً على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل".

كما تنص المادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه "...لا يقل عدد الموقعين على طلب التحقيق عن خمسة أعضاء".

وتنص المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أنه "...أو بناءً على اقتراح مقدم كتابةً - إلى رئيس المجلس - من عشرين عضواً على الأقل".

ويتضح لنا من النصوص السابقة أن طلب تشكيل لجنة تحقيق برلمانية هو حق مخول لأعضاء البرلمان، ويكون ذلك بناءً على اقتراح مقدم من عدد من الأعضاء حددتها كل لائحة من اللوائح الداخلية للمجالس النيابية المشار إليها سابقاً.

وتجدر بنا الإشارة هنا إلى التساؤل عن الشروط الواجب توافرها في هذا الطلب حتى يحظى بالقبول، فالتحقيق البرلماني بوصفه أحد أهم وسائل الرقابة البرلمانية، من الطبيعي أن تنظم إمكانية استعماله حتى لا يساء استغلاله، وفي ضوء ما سبق ذكره فإننا نرى أن هذه الشروط هي على النحو الآتي:

¹ المادة (27) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.
² د. محمد أحمد عبد النعيم، لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 56 وما بعدها.

الشرط الأول: ألا يقل عدد مقدمي الاقتراح عن خمسة أعضاء وفقاً لما حددته اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني في المادة (161) الفقرة "أ" منها. بينما حددت المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أن لا يقل عدد مقدمي الاقتراح عن عشرين عضواً على الأقل. والفرض المنطقي هنا كما ذهب إليه البعض هو عدم انتماء هؤلاء الأعضاء إلى لجنة واحدة، وإلا عُـد الطلب مقدماً من لجنة من لجان المجلس، وهو ما يؤدي إلى الإعفاء من شرط تحديد حد أدنى لعدد مقدمي الطلب¹. واشترطت المادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أن لا يقل عدد الموقعين على طلب التحقيق عن خمسة أعضاء.

ويرى البعض² فيما يتعلق بالمشروع المصري، أن تحديد طلب تقديم الاقتراح - في هذا الشأن - من عشرين عضواً يمثل قيداً حقيقياً على حق النائب في طلب تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول موضوع ما، ذلك أن حق الاقتراح حق أصيل لكل نائب في المجلس، ويستشف ذلك ضمناً من نص المادة (111) من الدستور التي تقضي بأن " كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد"، كما تنص المادة (141) من لائحة مجلس الشعب الصادرة سنة 1979م على أن " لكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات"، وتنص المادة (169) من ذات اللائحة على أن " لكل عضو أن يتنازل عن أي اقتراح بمشروع قانون مقدم منه بطلب كتابي لرئيس المجلس في أي وقت قبل بدء المناقشة في المواد بالمجلس".

ويدعم هذا الرأي حجته بالقول، بأنه يتضح من النصوص السابقة أن لكل عضو بالمجلس حق اقتراح القوانين، وإذا كان حق إجراء التحقيق ما هو إلا نتيجة طبيعية لحق اقتراح القوانين، فإنه من الطبيعي أن يكون لكل عضو بالمجلس حق طلب تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول موضوع ما، كما هو الحال في إنجلترا وفرنسا، - ويضيف إلى ذلك - أنه إذا كان لعضو المجلس حق تقديم السؤال والاستجواب، مع الوضع في الاعتبار أن الاستجواب هو أخطر - من حيث الأثر - وسائل الرقابة البرلمانية، فمن باب أولى أن يكون له حق اقتراح تشكيل لجنة لتقصي الحقائق.

الشرط الثاني: أن يقدم الطلب كتابةً، - في الحقيقة من خلال العودة إلى نص المادة (69) من الدستور البحريني ونص المادة (161) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني - لم نجد هناك شرطاً صريحاً بوجوب تقديم طلب التحقيق البرلماني كتابةً، وذلك بعكس ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979 في المادة (219) التي نصت على أن " تشكل لجنة لتقصي الحقائق بقرار من

¹ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 210.

² د. مدحت أحمد غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 284-285.

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 ...".

أو كما نصت على ذلك اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في المادة (174) التي اشترطت أن ".... ويشترط أن يكون طلب التحقيق موقعاً من خمسة أعضاء على الأقل". وعليه يجب أن يكون طلب إجراء التحقيق مكتوباً، وموقعاً عليه من خمسة أعضاء على الأقل¹.

بينما نجد نص المادة (161) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني جاءت على النحو الآتي " تتخذ الإجراءات المقررة في المادة السابقة بناء على طلب مكتب المجلس أو إحدى لجانه، أو بناء على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل".

فلم تنص صراحةً على وجوب تقديم طلب التحقيق كتابة، لا في الحالة الأولى عندما يقدم الطلب من قبل مكتب المجلس، ولا في الحالة الثانية في حال تقديمه من إحدى لجانه، ولا في الحالة الثالثة عندما يقدم بواسطة اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل، بالرغم من النص على ذلك صراحةً بالنسبة لجميع وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى².

إلا أن العرف البرلماني في البحرين جرى على أن يقدم طلب التحقيق كتابةً إلى رئيس المجلس، متضمناً بيان اعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرضه على المجلس.

وبالنظر إلى الأنظمة المقارنة، نجد أن المشرع المصري وقع في ذات القصور التشريعي، عندما قصرت المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب شرط الكتابة على فرض واحد فقط، وهو حالة كون هذا الطلب مقدماً من عشرين عضواً على الأقل، أما الفرضان الأخيران وهما حالة إجراء التحقيق بناء على طلب من اللجنة العامة للمجلس أو لجنة من لجانه النوعية، فإن هذه اللائحة لم تصرح باشتراط أن يكون الطلب مكتوباً، بل أنها لم تصرح كذلك حتى بأن يقدم هذا الطلب إلى رئيس المجلس. وهو ذات النهج الذي سلكه المشرع البحريني حيث لم يشترط تقديم الطلب مكتوباً، بل ولم يحدد حتى الجهة التي يقدم لها طلب التحقيق البرلماني، مما يستدعي تدخل المشرع المصري والمشرع البحريني للنص صراحةً على ذلك، كما تم النص صراحةً على شرط الكتابة بالنسبة لباقي أدوات الرقابة البرلمانية الأخرى، ومما تجدر

¹ د.حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الإنجليزي والمصري والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 352.

² والتي جاءت على النحو الآتي:

- نصت المادة (128) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني في الفصل الثاني المتعلق بالشئون السياسية على أنه " ... ويقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس، مرفقاً به مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة، واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح على المجلس".

- كما نصت المادة (133) من اللائحة الداخلية على أنه " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة محددة الموضوع ...".

- ونصت المادة (145) من اللائحة الداخلية على أنه " يقدم طلب الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس ...".

- وأخيراً نصت المادة (152) من اللائحة الداخلية على أن " يقدم طلب سحب الثقة من أحد الوزراء كتابةً إلى رئيس المجلس ...".

الإشارة إليه أنه لم يحدث في تاريخ مجلس النواب البحريني أن قدم طلب إجراء تحقيق برلماني من قبل مكتب المجلس أو إحدى لجانها.

ويذهب البعض إلى أن سكوت المشرع المصري عن شرط الكتابة في حالة إجرائه بناء على طلب اللجنة العامة للمجلس له ما يبرره في الواقع، ذلك أن رئيس المجلس - الذي هو في ذات الوقت رئيس هذه اللجنة - هو الذي يتقدم للمجلس باقتراح تشكيل لجنة تقصي الحقائق، وقد يكون ذلك بناء على طلبه هو، وهنا لسنا بحاجة إلى طلب مكتوب، أم بناء على طلب أعضاء اللجنة والذي يكفي في خصوصه مجرد الإفصاح عنه أثناء اجتماعها وما تثبته مضبطة اجتماعاتها من مناقشات¹.

ومن جانب الباحث فإنه يتفق مع ما ذهب إليه هذا الرأي عند تطبيقه على الحالة البحرينية في الغرض الأول، وذلك عندما يقدم طلب إجراء التحقيق من قبل مكتب المجلس الذي يترأسه أيضاً رئيس المجلس، إلا أننا لا نجد مبرراً لعدم اشتراط الكتابة، بل وحتى عدم اشتراط تقديم الطلب إلى رئيس المجلس عندما يكون طلب إجراء التحقيق البرلماني قد جاء بناءً على طلب لجنة من لجان المجلس، أو بناء على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل، الأمر الذي نرى معه ضرورة تدخل المشرع البحريني لتوضيح ذلك، والنص صراحة على توافر هذين الشرطين، وإن كان العرف البرلماني قد استقر على تطبيقه.

الشرط الثالث: استناد الطلب إلى أسباب جدية، إذ لا يكفي أن يكون طلب إجراء التحقيق مقدم من قبل إحدى الجهات السابق ذكرها، وإنما يتعين - كذلك - أن تكون هناك أسباب جدية يستند إليها الطلب². وتجدر الإشارة إلى أن هذا الشرط لم تنوّه عنه النصوص صراحةً، لا في التشريع المصري ولا الكويتي ولا البحريني، إلا أن السوابق البرلمانية في مجلس الشعب المصري، أكدت أهميته وكشفت عن ضرورته³.

وتتبدى جدية هذا الطلب من خلال عدة مظاهر، لعل من أهمها، إرفاق مقدم الطلب كافة المستندات والأوراق المؤيدة لصحة ما يدعيه، وبصفة عامة كافة ما يكون لديه إذا كان من شأنه تسهيل أداء اللجنة لمهمتها، وأن يعرض العضو الطالب على المجلس كافة المبررات والأسباب التي تستدعي - من وجهة نظره - إجراء هذا التحقيق، وبذل كل ما في وسعه لإقناع المجلس بها، حتى إذا ما عجز مقدم الطلب عن

¹ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 210.

² د. فارس عمران، مرجع سابق، ص 69.

³ وقد عبر عن هذا الشرط السيد رئيس مجلس الشعب المصري في الجلسة المعقودة بتاريخ 1993/12/28م بقوله "لم نعتد في هذا المجلس أن تشكل اللجنة بمجرد تقديم الطلب، بل لا بد أن نتأكد من جدية، ... لذلك فنحن في حاجة إلى بحث مبدئي يعرض على المجلس ... لهذا أقترح أن يحال الموضوع إلى لجنة مشتركة من مكاتب لجان ... لبحث ودراسة هذا البيان، وتقديم تقرير عن مدى جدية تشكيل لجنة تقصي حقائق"، وقد وافق المجلس على ذلك.

- مضبطة جلسة مجلس الشعب المصري رقم (22)، المنعقدة بتاريخ 1993/12/28م، مجلد السوابق والتقاليد البرلمانية، خلال أدوار الانعقاد الخمسة للفصل التشريعي السادس من 1990/12/13 إلى 1995/12/12م، ص 79، مشار إليه لدى د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 91.

تقديم المستندات المؤيدة لصحة ما يدعيه، أو فشل في تبرير طلبه فلم يستطيع إقناع المجلس بضرورته، دل ذلك على عدم جدية طلب إجراء التحقيق مما يستدعي رفضه¹.

ومن جانب الباحث فإنه يؤيد ما استقر عليه العرف البرلماني في مجلس الشعب المصري، من ضرورة أن يكون الطلب بإجراء التحقيق البرلماني جدياً، وأن يقدم طالبوه ما يدعم موقفهم من المبررات والأسباب مدعومة بالمستندات حتى لا يساء استغلال هذه الأداة الرقابية المهمة في غير ما شرعت إليه، لكن دون مبالغة إذ يجب أن لا يشترط ضرورة تدعيم الطلب بالمستندات وجوباً للموافقة على الطلب، وإنما إن وجدت هذه المستندات دون اشتراطها أساساً للموافقة على الطلب؛ لأنه في الأساس تشكل لجان التحقيق البرلمانية للحصول على هذه الوثائق والمستندات، ونادراً ما يكون لدى الأعضاء ما يكفي من الوثائق والمستندات قبل إجراء التحقيق، أما في البحرين فقد جرت الممارسة العملية على ضرورة أن يقدم طلب إجراء التحقيق مبيناً فيه أسبابه ومحاوره، دون اشتراط تقديم مستندات تؤيد هذا الطلب.

الشرط الرابع: أن يكون موضوع طلب التحقيق يدخل في اختصاصات المجلس، فيتعين فضلاً عما سبق ذكره، أن يكون الموضوع المطلوب إجراء التحقيق في شأنه مما يدخل في اختصاص البرلمان، وهو ما سأتناوله بالتفصيل عند عرض نطاق عمل لجان التحقيق، وهو ما أكدت عليه صراحةً المادة (160) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني التي نصت على أن يكون التحقيق "... في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور".

وأيضاً المادة (218) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري التي اشترطت في موضوع التحقيق البرلماني أن " يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للمجلس...". وهو ذات الأمر الذي أكدت عليه المادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث نصت على أنه "... للتحقيق في أي من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس...".

ونخلص مما سبق إلى أن لجنة التحقيق البرلمانية التي يشكلها البرلمان، أو العضو الذي يتم تكليفه بالتحقيق في موضوع ما، مقيدان بفحص الموضوع أو الموضوعات الداخلة في اختصاصات البرلمان فقط. ولا يجوز لأحد أن يطلب من المجلس إجراء تحقيق بشأن موضوع خارج اختصاصه، كالتعقيب على الأحكام القضائية مثلاً².

¹ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 70-71.
² د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بدون ناشر، بيروت، سنة 1968، ص 24. ود. حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الإنجليزي والمصري والكويتي، مرجع سابق ص 352.

ويثار هنا سؤال في غاية الأهمية، وهو ما مدى اشتراط إحالة طلب التحقيق المقدم من أعضاء المجلس إلى لجنة نوعية من لجان المجلس لدراسته، وإعداد تقرير عنه للمجلس سواء بالموافقة أم الرفض بعد إحالته إليها من المجلس؟

وللإجابة على هذا التساؤل فإننا لن نجد أي غموض في منهج المشرع الكويتي، حيث نصت المادة (150) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة صراحةً على أنه "يجوز للمجلس في جميع الأحوال أن يقرر إحالة الطلب - الخاص بالمناقشة أو التحقيق - إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه"¹. ويُفهم من هذا النص أنه من حق المجلس، وفي جميع الأحوال وقبل البت بالموافقة أو الرفض على طلب تشكيل اللجنة، أن يقرر إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لبحثه - من أي جانب - وتقديم تقرير عنه ابتداءً، وليس ذلك واجباً على المجلس أن يحيل الطلب إلى لجنة لبحثه، وهو ما يفهم من كلمة "يجوز" فلو كان الأمر وجوبياً لكان اشتراط المشرع وجوب إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لبحثه ودراسته، ولكن المشرع أعطى المجلس سلطة تقديرية ليقرر مدى حاجة الطلب لمزيد من الدراسة.

أما فيما يتعلق بالدستور المصري واللائحة الداخلية لمجلس الشعب، وكذلك الدستور البحريني واللائحة الداخلية لمجلس النواب، فإنها لم تتطرق لهذا الأمر. وقد فسر مجلس الشعب المصري هذا الصمت لصالحه، حيث دلت السوابق البرلمانية على قيام المجلس بإحالة الطلب المقدم إليه من أعضاء المجلس إلى إحدى لجانه النوعية لتقدير مدى الحاجة إلى الاستجابة إليه².

ويرى جانب من الفقه الدستوري أن هذا الاتجاه من المجلس يلغي من الناحية العملية، وبغير سند واضح، إحدى الجهات التي خولتها النصوص حق المطالبة بإجراء تحقيق برلماني، وهي إمكانية تقديم الطلب من عشرين عضواً على الأقل من أعضاء المجلس، وأن هذا التفسير قصر الأمر على جهتين فقط - طبقاً لللائحة - وهما اللجنة العامة للمجلس وإحدى لجانه الأخرى³.

وإزاء سكوت المشرع البحريني عن هذه المسألة فإن السوابق البرلمانية تشير إلى أن المجلس لا يحيل طلبات التحقيق إلى أي من اللجان لدراستها قبل البت فيها، وأن المجلس هو من يناقش الطلب بكامل هيئته،

¹ تنص المادة (43) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن يؤلف المجلس اللجان الدائمة الآتية:
أولاً: لجنة العرائض والشكاوي.

ثانياً: لجنة الشؤون الداخلية والدفاع.

ثالثاً: لجنة الشؤون المالية والاقتصادية.

رابعاً: لجنة الشؤون التشريعية والقانونية.

خامساً: لجنة شؤون التعليم والثقافة والإرشاد.

سادساً: لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل.

سابعاً: لجنة الشؤون الخارجية.

ثامناً: لجنة المرافق العامة.

تاسعاً: لجنة الميزانيات والحساب الختامي.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 94. ود. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 122.

³ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 75-76.

ويقرر مدى الحاجة لتشكيل لجان تحقيق برلمانية من عدمه، وبناء على قرار المجلس بتشكيل اللجنة وتسمية أعضائها، يصدر رئيس المجلس قراراً تنفيذياً بتشكيل لجنة التحقيق البرلمانية، يحدد فيه أعضاء اللجنة، ومحاور عملها، بالإضافة إلى تحديد المدة التي يتعين على اللجنة أن تقدم التقرير خلالها¹.

المطلب الثاني

أشكال لجان التحقيق

أشرت فيما سبق إلى أن حق البرلمان في إجراء تحقيقات برلمانية هو نتيجة لازمة لحقه في اقتراح القوانين وإقرارها، وحقه في محاسبة الحكومة، حتى وإن لم يوجد نص صريح بذلك²، وعليه سأتناول في هذا المطلب بيان أشكال لجان التحقيق البرلماني والتي تكون على عدة خيارات، الأول منها هو: أن يقوم المجلس بالتحقيق وهو في كامل هيئته، والخيار الثاني هو أن يعهد بذلك إلى إحدى لجانه النوعية، أما الخيار الثالث فهو أن تشكل لجنة خاصة من أعضائه لهذا الغرض، أما الخيار الرابع والأخير فهو تكليف عضو واحد من أعضاء البرلمان القيام بأعمال التحقيق، نبينها على التفصيل الآتي:

الفرع الأول

التحقيق من قبل المجلس بكامل هيئته

الأصل أن تباشر المجالس النيابية بكامل هيئاتها عملية التحقيق، وقد كان هذا هو النمط الطبيعي للجان التحقيق في النظام الإنجليزي، حيث كانت تقوم لجنة مؤلفة من كل أعضاء المجلس بمباشرة أمور التحقيق، وكانت لها صلاحية النظر في كافة المواضيع التي تحال إليها، فإذا رغب مجلس اللوردات أو مجلس العموم بإجراء تحقيق في إحدى المسائل أصدر قراراً بذلك، ويجري التحقيق أمام هيئة المجلس، أي كامل المجلس³.

¹ الأمثلة على ذلك كثيرة، نذكر منها قرار مجلس النواب البحريني في جلسته العادية الخامسة، في دور الانعقاد السنوي العادي الثاني، من الفصل التشريعي الثاني، المنعقدة بتاريخ 6 نوفمبر 2007، بتشكيل لجنة تحقيق بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، وذلك بعد مناقشة ساخنة شارك فيها أغلب الأعضاء.

- انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (4) المنعقدة بتاريخ 2007/11/6، ص 55-65.
بالإضافة إلى قرار المجلس في جلسته العادية الخامسة عشرة، في دور الانعقاد السنوي العادي الأول، من الفصل التشريعي الثالث، المنعقدة بتاريخ 26 أبريل 2011، وذلك بتشكيل لجنة تحقيق برلمانية حول ما نُشر عن حدوث تجاوزات مالية وفنية في إنشاء مستشفى الملك حمد الجامعي.

- انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (15) المنعقدة بتاريخ 2011/4/26، ص 45-49.

² انظر د. محمود عاطف البنا، الوجيز في القانون الدستوري، شركة مطابع الطوبجي، مرجع سابق، ص 313.

³ محمد عبد السلام الزيات وآخرين: أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، ص 687، مشار إليه لدى د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 62.

وقد استمر هذا الوضع حتى عام 1882، حيث كانت لجنة المجلس لها صلاحية النظر في كافة المواضيع التي تحال إليها، ثم انتقلت - بعد هذا التاريخ- هذه الصلاحيات إلى اللجان الدائمة، وظلت محتفظة فقط بصلاحية النظر في الشئون المالية ومشاريع القوانين الأكثر أهمية¹.

وقد أغفل كل من الدستور المصري والدستور الكويتي ودستور البحرين واللوائح الداخلية لبرلمانات هذه الدول النص على هذا الفرض.

ويرى البعض أن هذا الموقف الدستوري - واللائحي - قد جاء ثمرة للتوفيق ومراعاة للاعتبارات العملية والسياسية معاً. ذلك أنه فضلاً عن شدة الصعوبة التي سيواجهها أعضاء البرلمان في التوفيق بين وجهات نظرهم - بسبب كثرة العدد وتباين التوجهات - لإجراء هذا التحقيق وبلوغ هدفه المنشود، فإن المجلس سوف تتعطل أجهزته وتتجمد باقي وظائفه طوال فترة التحقيق، كما أن العدد الهائل من الأعضاء لا يمكنه من حسن التعامل مع الشهود أو الخبراء، مما يفضي إلى ضياع بيانات أو معلومات مفيدة كان بالإمكان تحصيلها إذا أحسنت المعاملة، بل ويرى أن هذا هو سبب الحرص على وضع حدود - دنيا وقصوى- لعدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق².

ويؤيد هذا الرأي جانب آخر من الفقه، ويرى أن 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، ومن أجل ذلك أنشأ المجلس نظام اللجان لكي يتعامل مع هذه القضايا الخاصة، ونعتقد أن هذا التبرير يمكن أن ينصرف إلى إنشاء اللجان في المجالس التشريعية عموماً، وكذلك اللجان المشكلة لغرض معين³.

بينما يرى البعض الآخر بأنه ليس هناك مانعاً - دستورياً أو لائحياً - من تولي المجلس بنفسه وبكامل هيئته مهمة التحقيق⁴. ويؤيده في ذلك رأي آخر من الفقه بالقول بأنه يحق للمجلس بأكمله أن يباشر التحقيق، غير أن هذه الحالة نادرة. ولذلك جرت العادة على أن يشكل المجلس لجنة خاصة من بين أعضائه لمباشرة التحقيق أو أن يعهد به إلى لجنة من لجانه الدائمة⁵.

¹ د. فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1982، ص 105.

² د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 92-93.

³ د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 127 وما بعدها.

⁴ د. وجدي ثابت غريبال، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري طبقاً لدستور 1971، طبعة 1989، 1990، ص 132، مشار إليه لدى د.

سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 63.

⁵ د. سعاد الشرقاوي، د. عبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري تحرير الاقتصاد ودستور سنة 1971، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993-1994م، ص 656.

ومن جانب الباحث فإنه يتفق مع ما ذهب إليه أصحاب الرأي الأول، على اعتبار أن الفرض الثاني حتى وإن كان سليماً من الناحية القانونية لعدم وجود نص دستوري أو لائحي يمنع ذلك، إلا أن الاعتبارات الفنية والعملية تحول دون الأخذ به.

الفرع الثاني

التحقيق من قبل إحدى لجان المجلس النوعية

لم يُجز دستور البحرين لمجلس النواب بأن يعهد إلى إحدى لجان النوعية إجراء التحقيقات البرلمانية بالرغم من إعطائها حق طلب إجراء التحقيق، حيث نصت المادة (69) على أنه " يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور ...".

وأكدت المادة (160) من اللائحة الداخلية للمجلس على ذات الموضوع عندما نصت على أنه " يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور ...".

وبالنظر إلى الدستور الكويتي واللائحة الداخلية لمجلس الأمة نجد أنهما سارا على ذات النهج، فلم يجيزا لمجلس الأمة بأن يعهد إلى إحدى لجان النوعية بإجراء التحقيقات البرلمانية، وهو ما يتضح من نص المادة (114) من الدستور والمادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي رددت ذات الحكم حين نصت على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر ...".

وبناء عليه فإنه لا يجوز للبرلمان البحريني ولا البرلمان الكويتي أن يعهدا بمهمة التحقيق لإحدى لجانها النوعية؛ لأن الدستور صريح في تحديد الجهة التي يسند إليها التحقيق¹. أما بالنسبة للمشرع المصري فقد نصت المادة (218) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه " للمجلس أن ... أو يكلف إحدى لجان النوعية² بتقصي الحقائق عن أمر عام ...".

¹ د. حسني درويش، مرجع سابق، ص 185. ود. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 110.

² تنص المادة (36) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أن تشكل بالمجلس اللجان النوعية المحددة فيما يلي:

1- لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية.

2- لجنة الخطة والموازنة.

3- لجنة الشؤون الاقتصادية. =

وعليه يجوز وفقاً لهذا النص أن يعهد بمهمة التحقيق البرلماني إلى إحدى اللجان النوعية في مجلس الشعب، حيث يتم تكليفها من قبل المجلس بإجراء تحقيقات في بعض الأمور، وذلك إذا رأى المجلس أن ذاتية تخصصها، أو طبيعة الموضوعات المراد التحقيق فيها، لا تقتضي البتة تشكيل لجنة خاصة¹. وإن كان الذي يحدث في التطبيق العملي أن تقوم هذه اللجنة النوعية بتشكيل لجنة فرعية من بين أعضائها، لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء للقيام بهذه المهمة².

وينتقد جانب من الفقه³ فكرة أن يعهد مجلس الشعب إلى إحدى لجانه النوعية بتقصي الحقيقة في الموضوع - المثار بشأنه المناقشات - على زعم أنه مما يدخل في اختصاصها، ذلك أنه طالما أن الموضوع مما يدخل في اختصاصها - منذ البداية - فقد كان يجب عليها الاهتمام به، وإعطائه حقه من الرقابة، وأن ينتظر منها المجلس تقريراً في شأنه، أما أن يكلفها المجلس بتقصي الحقائق حوله، فهو - من وجهة نظر هذا الرأي - من قبيل حثه لها على القيام بواجباتها، الأمر الذي كان يفضل معه أن يعهد المجلس إلى غيرها (لجنة خاصة) بهذه المهمة، فإذا تقدمت هذه اللجنة الخاصة بتقريرها وثبت فيه صحة الادعاءات،

=4- لجنة العلاقات الخارجية.

5- لجنة الشؤون العربية.

6- لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية.

7- لجنة الاقتراحات والشكاوى.

8- لجنة القوى العاملة.

9- لجنة الصناعة والطاقة.

10- لجنة الزراعة والري.

11- لجنة التعليم والبحث العلمي.

12- لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف.

13- لجنة الثقافة والإعلام والسياحة.

14- لجنة الشؤون الصحية والبيئية.

15- لجنة النقل والمواصلات.

16- لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير.

17- لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية.

18- لجنة الشباب.

وتعاون هذه اللجان المجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية.

¹ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 110.

² د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 212.

³ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 95-96.

فهذا دليل على تقاعس اللجنة المختصة عن القيام بدورها الرقابي الذي عهد به إليها الدستور والزمها به، وأوضحته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

ويدعم هذا الرأي حجته بأن اللائحة الداخلية تتطلب التخصص والخبرة في أعضاء لجنة تقصي الحقائق، وهو ما قد لا يتوافر في بعض اللجان النوعية، ومع ذلك لن يكون في الإمكان استبعادهم حيث إنهم أعضاء في اللجنة التي كُلفت بالتقصي، فيكون التكليف شاملاً لهم بحكم عضويتهم فيها لا بحكم تخصصهم في الأمر، وهو ما يجب تداركه ارتقاءً بمستوى لجنة تقصي الحقائق للوصول إلى أنقى الحقائق.

بينما يذهب رأي آخر إلى عكس الرأي السابق لسببين¹:

السبب الأول: أن عدم تناول اللجنة النوعية للموضوع محل المناقشات، والذي يدخل في اختصاصها منذ البداية، وعدم قيامها بالاهتمام به وإعطائه حقه من الرقابة، وتقديم تقرير عنه للمجلس، لا يعني تقاعس تلك اللجنة عن القيام بدورها الرقابي، فقد يكون الموضوع محل التحقيق يشمل وقائع أو أحداث مستجدة، لم تعرض على اللجنة أو لم تصل إلى مسامعها من قبل.

السبب الثاني: أن اختيار أعضاء اللجان النوعية يراعى فيه دائماً جانب الخبرة والتخصص في الموضوعات التي يشملها نشاط اللجنة، وهذا ما يفند تماماً حجة الرأي السابق في عدم توافر التخصص والخبرة في أعضاء اللجنة.

ويذهب صاحب هذا الرأي إلى أنه يجوز للمجلس أن يكلف أكثر من لجنة نوعية أو تستعين لجنة بمكتب إحدى اللجان النوعية الأخرى في إجراء تحقيق يتعلق بموضوع واحد، وذلك استناداً إلى نص المادة (83) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والتي تقضي بأن " للمجلس - بناء على ما يقدمه رئيسه أو بناء على طلب الحكومة- أن يقرر إحالة موضوع عليه إلى لجنة مشتركة من مكاتب أو أعضاء لجنتين أو أكثر من اللجان النوعية للمجلس، ويرأس اللجنة المشتركة أحد وكيلي المجلس أو أقدم رؤساء اللجان ...". ويدعم هذا الرأي حجته بالواقع العملي حيث تؤكد السوابق البرلمانية إشراك المجلس لمكتب لجنة نوعية أو إشراك أكثر من مكتب من مكاتب اللجان النوعية في إجراء تحقيق واحد.

ومن جانب الباحث فإنه يتفق مع ما ذهب إليه الرأي الثاني من السماح إلى اللجان النوعية الدائمة بالتحقيق في الموضوعات التي تدخل في اختصاصها من حيث الأصل، خصوصاً إذا كانت طبيعة الموضوع المراد التحقيق بشأنه لا يقتضي تشكيل لجنة خاصة به، وأن أعضاء اللجنة النوعية الدائمة هم

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 71.

الأكثر إماماً به، وفي ذلك أخذ بمبدأ التخصص وتوفير الوقت والجهد،¹ وخصوصاً في حالة ما إذا كان طلب التحقيق جاء بناء على طلبها، كما أن عدم تقديم اللجنة تقريراً للمجلس عن الموضوع محل التحقيق مسبقاً لا يعني إهمال هذه اللجنة، كما أنه لا يعني عدم كفاءة أعضائها.

إلا أننا نجد مع ذلك ضرورة إسناد هذه اللجان بالكفاءات المتخصصة في موضوع التحقيق الموجودة في المجلس إذا لم يكونوا أعضاء في اللجنة الدائمة المعنية، سواء بواسطة أعضاء من المجلس أم من الخبراء والمستشارين، وذلك لمزيد من الدعم والمساندة لها في عملها، باعتبار أن المجلس بكامل لجانه وهيئاته تكمل بعضها البعض في تحقيق الرقابة السياسية على الحكومة، خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن نتيجة لجنة التحقيق ليس بالضرورة تنتهي إلى محاسبة الحكومة، فقد تنتهي بالتوصية بإجراء تعديلات دستورية أو تشريعية في موضوع معين، ومما لا شك فيه أن اللجنة النوعية الدائمة قد تكون هي أكثر قرباً ومتابعةً ومعرفةً بهذا الموضوع وآلية معالجته إذا ما كان يندرج ضمن اختصاصها.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه في حالة مباشرة لجنة نوعية التحقيق البرلماني، فإنه لا عبرة في هذه الحالة بعدد الأعضاء القائمين بالتحقيق، حيث تكون اللجنة بكامل أعضائها هي المختصة به مهما قل عددها أو أكثر.

وأخيراً فإن هذه الإشكالية ليس لها وجود في النظام البرلماني البحريني والنظام البرلماني الكويتي باعتبار أنهما لم يسمحا من البداية بتكليف اللجان النوعية بالتحقيق البرلماني.

الفرع الثالث

التحقيق من قبل لجنة خاصة

قد يعهد البرلمان بمهمة التحقيق البرلماني إلى لجنة خاصة يشكلها لهذا الغرض، ويعتبر هذا الفرض هو التصور الأقرب عملياً، والأكثر استعمالاً في غالبية النظم، وقد أخذ الدستور البحريني بهذا النوع من اللجان عندما نصت المادة (69) على أن " يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور ...".

وأكدت على ذلك أيضاً اللائحة الداخلية للمجلس في المادة (160) عندما نصت على أنه " لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجاناً أو أن يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه".

¹ د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 522.

وبالنظر إلى الأنظمة المقارنة نجد أن الدستور المصري في مادته (131) أخذ بذات النهج حين قررت هذه المادة على أنه " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة ...". وأكدت على هذا التوجه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في المادة (218) عندما نصت على أنه " للمجلس أن يشكل لجنة خاصة ...".

وقد سلك الدستور الكويتي بدوره ذات النهج أيضا في مادته رقم (114) عندما نصت على أنه " لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق ...".

وأكدت على ذلك اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في المادة (147) بقولها " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق ...".

والجدير بالذكر أن المشرع المصري قد حدد عدد أعضاء لجنة تقصي الحقائق بحددين أدنى وأقصى، فمن حيث الحد الأدنى يجب أن لا يقل عددها عن سبعة أعضاء، وفي حده الأقصى ألا يتجاوز الخمسة والعشرين عضواً.¹ في حين لم يحدد المشرع البحريني الحد الأدنى ولكن حدد العدد الأقصى لأعضاء اللجنة على ألا يزيد عن خمسة أعضاء،² بينما لم يحدد المشرع الكويتي الحد الأدنى ولا الحد الأقصى، وقد أجاز إمكانية تكليف عضو واحد من أعضاء المجلس للقيام بمهمة التحقيق ولم يشترط حداً أقصى.

وينتقد البعض التوجه الذي سلكه المشرع المصري باعتبار أنه يمكن تبرير وضع حد أقصى لعدد أعضاء هذه اللجنة، حتى لا يكون العدد كبيراً - أكثر من اللازم- فيعوق اللجنة عن أداء مهمتها على الوجه السليم، وحتى يتفرغ باقي أعضاء المجلس لأداء باقي مهامه، إلا أنه ليس من اليسير استخلاص تفسير مقبول لوضع حد أدنى لعدد أعضاء هذه اللجنة، فوضع هذا الحد والذي من شأنه إغلاق الباب أمام إمكانية أن يقوم بالتحقيق عضو واحد من أعضاء المجلس، على حين أن بعض المجالس النيابية تعهد بمهمة التحقيق إلى عضو واحد من أعضائها.³

ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه المشرع المصري والمشرع البحريني فيما يتعلق بتحديد الحد الأقصى لعدد أعضاء لجنة التحقيق، ونأمل من المشرع الكويتي أن يحذوا حذوهما في هذا الشأن، وذلك حتى لا يكون عدد أعضاء لجنة التحقيق عائقاً أمام اللجنة في أداء مهمتها، وحتى يتفرغ باقي الأعضاء للمشاركة في اللجان الأخرى، وذلك كما فعلاً عندما حدد الحد الأقصى لعدد أعضاء اللجان النوعية الدائمة، ولا يتفق الباحث مع ما ذهب إليه المشرع المصري من تحديد العدد الأدنى لأعضاء لجنة التحقيق البرلمانية.

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

² انظر المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

³ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 100-101.

الفرع الرابع

التحقيق من قبل عضو واحد

أكد الدستور البحريني على إمكانية هذا الفرض بنص المادة (69) حين نصت على أن " يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور ...".

وأكدت على ذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب بنص المادة (160) بقولها " لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجاناً أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه".

وبالتالي فإنه يجوز وفقاً للنظام البحريني أن يكلف المجلس عضواً واحداً فقط للقيام بمهمة التحقيق البرلماني وإعداد تقرير للمجلس في الموضوع محل التحقيق، وإن كان الواقع العملي لم يشهد تطبيقاً لهذه الحالة.

كما أجاز المشرع الكويتي هذا الفرض في المادة (114) التي نصت على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس ...".

وأكدت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في المادة (147) على هذا الفرض بنصها على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس ...".

بينما استبعد المشرع المصري هذا الفرض حين نصت الفقرة الثانية من المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه " لا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة ...".

وبالتالي فإنه لا يجوز وفقاً للمشرع المصري أن يقوم عضو واحد من أعضاء مجلس الشعب بمباشرة مهمة التحقيق البرلماني، ورغم صراحة هذا النص إلا أن هناك من الفقه المصري من يرى إمكانية قيام عضو واحد أو أكثر بالتحقيق وفقاً للنظام المصري¹، وهو ما لا يتفق معه الباحث، خصوصاً مع وجود النص الصريح في هذا الشأن وأن القاعدة المعروفة هي لا اجتهاد في موضع النص.

¹ د. محمد بكر حسين، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، بدون ناشر، سنة 1990، ص 54.

ويبدو أن غالبية النظم لا تستبعد هذا الفرض، حيث تقف عند وضع حد أقصى لعدد أعضاء لجان التحقيق دون حد أدنى، وهو ما لا يستبعد معه أن يكتفي بعض واحد.¹ ونرى في ذلك مسلكاً محموداً حيث يمكن لعضو واحد أن يجري تحقيق في موضوع ما ويرفع تقريراً عنه للمجلس.

المطلب الثالث

عضوية لجان التحقيق

يثير موضوع عضوية لجان التحقيق العديد من التساؤلات المهمة، حول عدد أعضاء لجنة التحقيق، وكيف يتم اختيار هؤلاء الأعضاء؟ وما هي الشروط المطلوبة فيهم لعضوية هذه اللجان؟ كل ذلك سوف أتناوله بالتفصيل في الفروع الآتية:

الفرع الأول

عدد أعضاء لجان التحقيق

أشرت سابقاً إلى أن المشرع البحريني والمشرع الكويتي لم يضعوا حداً أدنى لعدد أعضاء لجان التحقيق البرلمانية، ونصاً صراحةً في الدستور واللوائح الداخلية للبرلمان على إمكانية قيام عضو واحد فقط بمباشرة التحقيق، وهو ما ورد في المادة (96) من دستور البحرين والمادة (160) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، والمادة (114) من الدستور الكويتي والمادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، كما وضع المشرع البحريني حداً أقصى لعدد أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية، على ألا يزيد عن خمسة أعضاء، ولم يضع المشرع الكويتي حداً أقصى. بينما لم يُجيز المشرع المصري أن يقوم عضو واحد بالتحقيق البرلماني، وهو ما أكدته المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب باشتراطها أن لا يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، وألا يزيد على خمسة وعشرين عضواً. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: ماذا لو قامت لجنة نوعية بالمجلس بالتحقيق، فهل تلتزم بالحد

الأدنى والأقصى المقرر في المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب؟

للإجابة على ذلك ذهب رأي من الفقه إلى القول " بأن هذه الفقرة وردت بشأن اللجان المشكلة خصيصاً لإجراء التحقيقات، ومن ثم لا يصح إطلاق مقتضى صياغة النص لتشمل اللجان النوعية، فالنص واضح في تحديد المستهدف من حكمه، حيث يقول " لا يجوز أن يقل أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي

¹ د. هشام محمد البكري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 71.

الحقائق عن سبعة ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً"، وبالتالي يمكن للجنة النوعية أن تتجاوز الحد الأقصى أو تنزل عن الحد الأدنى الوارد بالفقرة المشار إليها، مع مراعاة أنه لا يجوز أن يتولى التحقيق عضو واحد؛ لأن المكلف بالتحقيق (لجنة) ولا يعقل أن تتكون اللجنة من عضو بمفرده¹.

الفرع الثاني

طريقة اختيار أعضاء لجان التحقيق

حددت المادة (161) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني طريقة اختيار أعضاء لجان التحقيق ونصت على أنه " تتخذ الإجراءات المقررة في المادة السابقة بناءً على طلب مكتب المجلس أو إحدى لجانها، أو بناءً على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل، ويختار المجلس اللجنة أو العضو الذي يقوم بالتحقيق بناءً على ترشيح رئيسه، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات التي يجري بشأنها التحقيق".

وعليه فإن اختيار أعضاء لجنة التحقيق في النظام البحريني يكون بترشيح من رئيس المجلس للجنة أو العضو الذي سيقوم بالتحقيق، ثم يختار المجلس اللجنة أو العضو المنوط به التحقيق بناءً على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات التي يجري التحقيق بشأنها. وهذه الإجراءات يتعين الالتزام بها ومراعاتها، وأن مخالفتها أو عدم الالتزام بها يبطل عمل اللجنة، ولا ينتج أثراً، وبالتالي يجب على المجلس النزول على هذه الإجراءات والتقيد بها². ومؤدى ذلك أن دور رئيس المجلس إنما يتحدد في ترشيح اللجنة أو العضو الذي سيتولى التحقيق ولا يتعدى ذلك إلى الاختيار في حد ذاته.

وترشيح رئيس المجلس لا يخرج عن أحد احتمالين³:

الأول: أن يقر المجلس بأغلبية أعضائه ترشيح رئيسه، وهو ما يصادف قبولاً لدى أعضاء المجلس، وهو الاحتمال الأقرب من حيث الواقع والملاءمة.

الثاني: أن يعترض المجلس بأغلبية أعضائه على ترشيح رئيسه، وبالتالي يتعين على رئيس المجلس إعادة النظر في الترشيح أخذاً في الاعتبار بوجهة نظر الأعضاء في هذا الشأن ويعيد الرئيس عرض الترشيح على المجلس مرة أخرى، وفي الغالب يوافق على الترشيح مع الملاحظة أنه ليس في القانون حداً أقصى

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 105.

² د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 275.

³ د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، المرجع نفسه، ص 184.

لعدد مرات عرض الرئيس ترشيحاً على المجلس، في حالة الاعتراض، وبالتالي قد تتعدد مرات إعادة العرض.

إلا أن الممارسة العملية في مجلس النواب البحريني تشير إلى قيام رئيس المجلس دائماً بإشراك مكتب المجلس معه في عملية الترشيح، ونرى في ذلك مسلكاً حكيماً من رئيس المجلس؛ لأن إيكال مهمة الترشيح لشخص واحد هو أمر منتقد أصلاً، ونأمل من المشرع البحريني أن يقنن هذا المسلك ليكون ملزماً لرئيس المجلس بإشراك مكتب المجلس معه في عملية الترشيح.¹

أما بالنسبة للدستور الكويتي فلم يتطرق إلى طريقة اختيار أعضاء لجان التحقيق، ولا حتى اللانحة الداخلية لمجلس الأمة، إذ اكتفت المادة (114) من الدستور والمادة (147) من اللانحة الداخلية لمجلس الأمة بالنص على أن المجلس هو الذي يختار الأعضاء أو ينتدب عضواً للتحقيق، ولم يوضحا الكيفية التي يتم بها اختيارهم.

وبالرجوع إلى الممارسة العملية لمجلس الأمة الكويتي جرت العادة أن يتم الاختيار بترشيح الأسماء من قبل أعضاء المجلس أو إحدى لجانه أو رئيسه على السواء، ثم يعرض الترشيح على المجلس ليتم انتخابهم بطريق الاقتراع السري المباشر من جميع الأعضاء في الجلسة المقرر فيها انتخاب هذه اللجنة، وتحسب الأصوات بالأغلبية العادية لأعضاء المجلس، وهي أغلبية الحضور (ذلك بنفس طريقة انتخاب بقية أعضاء اللجان الأخرى في المجلس²)، ويشارك الوزراء بحكم وظائفهم كأعضاء في المجلس في هذا الانتخاب، ولكنهم يشاركون في الانتخاب واختيار اللجنة فقط، دون الترشيح حيث لا يجوز لهم ترشيح أنفسهم كأعضاء في لجنة التحقيق، ولا يكون تشكيل لجنة التحقيق دائماً عن طريق انتخاب أعضائها بعد ترشيح أنفسهم، فقد يتم ذلك بتزكية المجلس لهم³.

وفيما يتعلق بالنظام المصري فلم تتطرق الدساتير ولا اللوائح الداخلية للمجالس النيابية السابقة على لانحة 1972 لهذا الأمر، تاركَةً إياه لاجتهاد المجلس واتجاهات الأعضاء⁴.

إلا أن اللانحة الداخلية لمجلس الشعب لعام 1972 أعطت صلاحية اختيار أعضاء لجان التحقيق للرئيس بعد موافقة اللجنة الدائمة للمجلس حيث ورد فيها بالمادة (46) أنه " إذا أقر المجلس مبدأ تشكيل لجنة خاصة، اختار رئيس المجلس أعضائها بعد موافقة اللجنة الدائمة للمجلس، وأخطر المجلس بأسمائهم في أول جلسة".

¹ مثال على إشراك الرئيس لمكتب المجلس في عملية ترشيح أعضاء لجنة التحقيق:
- انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الإعتيادية رقم (6) المنعقدة بتاريخ 20/11/2007م، ص 76.
- انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الإعتيادية رقم (16) المنعقدة بتاريخ 7/2/2012م، ص 65.
² المادة (45) من اللانحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
³ فاطمة موسى عبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 56.
⁴ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 120.

بينما اكتفت لائحة 1979 بأن تعطي لرئيس المجلس صلاحية ترشيح من يراه مؤهلاً لهذه اللجان، ليتخذ المجلس قراره بعد ذلك بكامل هيئته، حيث أشارت المادة (2/19) إلى أن الأعضاء "... يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس...". وهو أمر منتقد حيث من الخطورة إيكال مثل هذا الأمر على جسامته لتقدير شخص واحد، حيث كان الأولى إيكالها إلى اللجنة العامة، للمجلس أو لمكتب المجلس¹.

الفرع الثالث

شروط اختيار أعضاء لجنة التحقيق

يشترط لعضوية لجان التحقيق البرلمانية مجموعة من الشروط تتعلق بعضها بعضوية البرلمان، وبعضها بالأهلية الشخصية لعضو البرلمان، أما البعض الآخر فقد فرضته الأعراف البرلمانية أ بينها على النحو الآتي:

أولاً: عضوية البرلمان

يعد إجراء التحقيق البرلماني أحد أبرز وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، لذلك من الطبيعي أن يقوم بهذه المهمة أعضاء من البرلمان، ومن المتفق عليه أن البرلمان يوكل هذه المهمة تقليدياً إلى أعضائه، سواء شكلت لجنة خاصة لذلك منهم، أم أوكلت المهمة إلى إحدى لجانه النوعية، أم انتدب لذلك عضو أو أكثر من أعضائه².

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل يمكن أن يباشر تحقيقاً برلمانياً - سواء بشكل منفرد أم بالاشتراك مع الغير - من ليست له الصفة البرلمانية؟

للإجابة على هذا التساؤل يرى البعض³ أن الدستور المصري قد سكت عن تقديم إجابة صريحة لهذا التساؤل فلم يذكر إلا أنه " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة ... من أجل تقصي الحقائق ... " و التفسير العام لعبارة "لجنة خاصة " يسمح بأن ينضم لعضويتها من هو ليس عضواً في البرلمان".

أما التفسير الخاص لها فلا يسمح لذلك؛ لأنه طالما كنا بصدد تحقيق برلماني فمن المفترض فيه أنه يستمد صفته البرلمانية من صفة الشخص القائم به مما يستوجب أن يكون برلمانياً.

¹ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 215-216.
² د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، 1998، ص 800.
³ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 107-108.

أما نص المادة (219) من اللائحة فقد استخدم لفظ " عضو " عندما قال "تشكل لجنة تقصي الحقائق ... ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة عن ... عضواً يختارهم المجلس بناء على ترشيح من رئيس المجلس ...".

وإطلاق هذا اللفظ بشكل عام يجعل انصرافه إلى عضو البرلمان الأقرب - طالما أن الحديث في مجاله - مما يمكن القول معه بأن اللائحة قد أجابت - على ما أغفل الدستور إجابته- بالنفي فلا يجوز أن يقوم بالتحقيق البرلماني ، منفرداً أو بالاشتراك مع الغير إلا عضو برلماني. لكن يبقى التساؤل أيضاً حول ما إذا كان عضو البرلمان عضواً في الحكومة في ذات الوقت، فهل يمكن له أن يكون عضواً في لجنة تحقيق برلمانية؟

هذه الإشكالية ليس لها محل في النظام البحريني باعتبار أن البرلمان بعد التعديل الدستوري في العام 2002 أصبح لا يشمل أعضاء من الحكومة، بعكس ما كان عليه الوضع في العام 1973م.¹ وبالنظر إلى النظام الكويتي أشارت المادة (45) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة إلى أنه " ينبغي أن يشترك كل عضو من أعضاء المجلس في لجنة على الأقل، ولا يجوز له الاشتراك في أكثر من لجنتين دائمتين. ولا يعتبر مكتب المجلس لجنة في تطبيق هذا الحكم".

وطبقاً للمادة (2/80) من الدستور الكويتي يعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم، بما يجعل مجلس الوزراء بأكمله أعضاء في مجلس الأمة سواء أتى ذلك عن طريق عملية الاقتراع العام، أم كانت تلك العضوية نتيجة عضويته بمجلس الوزراء.

وفي حالة إعمال نص المادة (45) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة فإنه يجب إشراك جميع الوزراء في اللجان الدائمة، وهو ما يعني جواز اشتراكهم في عضوية لجان التحقيق البرلمانية، وهذا هو الفرض المنطقي لأنه يجب على كل عضو بدءاً أن يكون عضواً في لجنة دائمة، ولكنه لا يجوز له الجمع بين عضوية لجنتين دائمتين، وذلك عكس النظام المصري الذي يُجوز الجمع بين لجنتين بموافقة مكتب المجلس وفقاً لما تقضي به المادة (39) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979م.

إلا أنه حسناً فعل المشرع الكويتي عندما نص في المادة (38) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه " لا يجوز أن يكون الوزير عضواً بمكتب المجلس أو لجانته".

بالتالي حسم المشرع الكويتي الأمر، بعدم جواز اشتراك الوزراء في اللجان، وذلك حتى لا يؤثروا على حيادية ونزاهة عمل لجان التحقيق.

¹ تنص المادة رقم (1) من القانون رقم (4) لسنة 1974 بشأن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني على أنه، يتألف المجلس الوطني على النحو التالي: أ- ثلاثون عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب. ويرفع هذا العدد إلى أربعين عضواً ابتداءً من الفصل التشريعي الثاني. ويكون تحديد الدوائر الانتخابية بقانون. ب- الوزراء بحكم مناصبهم.

وأن المادة (50) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة أوضحت أنه " للوزير المختص أن يحضر جلسات اللجان عند نظر موضوع يتعلق بوزارته، ويجوز أن يصطحب معه واحداً أو أكثر من كبار الموظفين المختصين أو الخبراء، ولا يكون للوزير ولا لمن يصطحبه أو ينييه رأي في المداولات، وإنما تثبت آراؤهم في التقرير".

فطبقاً لهذا النص فإنه يجوز للوزير أن يحضر جلسات اللجنة المختصة بشئون وزارته حال مناقشتها أعمال تلك الوزارة، ولكن لا يشترك في المداولات، بل يكفي بإثبات وجهة نظره هو وكبار موظفيه في التقرير، وهذا يعني بالطبع أن الوزير لا يكون عضواً باللجنة. ويذهب رأي من الفقه إلى أن حق حضور الوزراء جلسات اللجان المختصة لا يحتاج إلى نص، لأنه مستمد من مقتضيات النظام البرلماني ذاته، بل يصبح هذا الحق واجباً وليس حقاً إذا كانت جلسة اللجنة تتناول مسألة تتعلق بوزارته.¹

أما بالنسبة للمشرع المصري، فقد أغفلت نصوص الدستور المصري، ونصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الإجابة على هذا التساؤل، إلا أن الممارسة البرلمانية المصرية ضمت نائباً لأحد الوزراء إلى عضوية لجنة تقصي الحقائق، بل أن الاقتراح الأول لتشكيل اللجنة كان يضعه رئيساً لتلك اللجنة، كما أجاز المجلس لعضو البرلمان - والذي كان يشغل درجة نائب وزير المواصلات، أن يكون عضواً باللجنة التي شكلها لتقصي الحقائق حول الانحرافات بالشركة المصرية للملاحة البحرية، وهي من الشركات التابعة لوزارة المواصلات، وقد كان ذلك بمناسبة سؤال تقدم به أحد أعضاء البرلمان إلى وزير النقل والمواصلات، عن وجود انحرافات بالشركة المشار إليها، وفي بداية الأمر رأى رئيس المجلس أن تكون هذه اللجنة من لجنة النقل والمواصلات ومكتب لجنة الخطة والموازنة، إلا أن وزير الدولة لشئون مجلسي الشعب والشورى اعترض على ذلك قائلاً " أخشى أن تكون هناك حساسية بالنسبة للجنة والمواصلات؛ لأن السيد العضو ... رئيس اللجنة - هو في ذات الوقت نائب وزير المواصلات"، فرد العضو المقصود بأنه لا يوجد خلط بين وظيفة نائب وزير المواصلات وبين عضوية المجلس ورئاسة لجنة النقل والمواصلات، وقد انتهى الأمر إلى استبعاد العضو المذكور من رئاسة لجنة تقصي الحقائق، واعتباره أحد أعضائها فقط.²

ويرى البعض³ أن هذه السابقة البرلمانية قد جانبها الصواب لسببين:

¹ د. فاتن محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورهما الصادر عام 1973 وتعديلاته، مرجع سابق، ص 386، 385.

² مضبطة جلسة مجلس الشعب المصري رقم (12) المنعقدة بتاريخ 1979/10/1، ص 1243، مشار إليه لدى د. سعيد السيد علي مرجع سابق، ص 109، 110.

³ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 218 وما بعدها.

السبب الأول: سبب قانوني، ذلك أن الفقرة (2) من المادة (39) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة عام 2008 تنص على أنه " لا يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو لغيره من أعضاء الحكومة، أو وكلاء الوزراء لشئون مجلس الشعب الجمع بين مناصبهم وعضوية اللجان، فإذا كان الأمر كذلك بالنسبة لعضوية اللجان النوعية دفعاً لأية مظنة يكون من شأنها إضعاف الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة، فإنه يكون من باب أولى بالنسبة للعضوية في لجان التحقيق البرلماني أو تقصي الحقائق، وهي تباشر عملاً رقابياً صرفاً على تصرفات وأعمال الحكومة، فإذا كان رئيس مجلس الوزراء وغيره من أعضاء الحكومة ممنوعين من عضوية اللجان النوعية، وهي لجان تختص بصفة أساسية بالدراسة وإبداء الرأي في مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين والقرارات بقوانين وغير ذلك من الموضوعات المتعلقة باختصاصات كل لجنة على حده، فإنه يكون ممنوعاً من باب أولى على من هم دون ذلك في السلم الحكومي والخاضعين لسلطات رئيس مجلس الوزراء وغيرهم - حتى وإن كانوا أعضاء بالبرلمان - أن يكونوا أعضاء في لجان تقصي الحقائق، أو لجان التحقيق البرلماني، وإلا كان في ذلك مخالفة صريحة لنص المادة (2/39) السالف ذكرها.

السبب الثاني: سبب منطقي، إذ أن عضوية أعضاء الحكومة للجان تقصي الحقائق تضعف فاعلية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث لا يتصور قبول مشاركة أحد صناعات السياسة الحكومية في أعمال الرقابة البرلمانية عليها، خاصة عندما ترقى الرقابة إلى حد الاتهام الذي يحتويه ضمناً نشاط لجان التحقيق البرلمانية، وهذا أمر يعرض مصالح المواطنين للخطر، ويبعث على الشك في مدى جدية كافة وسائل وإجراءات البرلمان الرقابية.

كما يرى البعض الآخر أنه من الضروري استبعاد أعضاء الحكومة البرلمانيين من عضوية لجان التحقيق أو تقصي الحقائق، وليس صحيحاً أن في ذلك - كما يدعي جانب من الفقه - حرمان لهؤلاء الأعضاء من الاشتراك في مناقشات هذه اللجان، وعدم إتاحة الفرصة أمامهم لتوفير ما يلزم من معلومات وبيانات، ذلك أن دستورنا قد خول أعضاء الحكومة - حتى لو كانوا غير متمتعين بعضوية مجلس الشعب - الحق في حضور جلسات المجلس ولجانه، بل وجعل لهم الأولوية في الكلام كلما طلبوا ذلك. وفرق بين فتح باب عضوية لجان التحقيق البرلمانية أمامهم، وهذا مرفوض، وبين إتاحة الفرصة أمامهم للإدلاء بما لديهم من بيانات ومعلومات، وتمكينهم من دعم المواقف وإثراء المناقشات، وهذا وإن كان حقاً لهم، فهو أيضاً واجب عليهم أدائه¹.

¹ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 257-258.

ويؤيد الباحث الرأي القائل بعدم السماح للوزراء أو أي منتسبي الحكومة بالاشتراك في عضوية لجان التحقيق، وذلك حفاظاً على حيادية ونزاهة عمل اللجنة، خصوصاً وأن نتائج لجان التحقيق قد تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بأكملها.

ثانياً: التخصص والخبرة

نصت المادة (161) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه " ويختار المجلس اللجنة أو العضو الذي يقوم بالتحقيق بناء على ترشيح رئيسه، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات التي يجري بشأنها التحقيق".

كما أشارت إلى هذا الشرط اللائحة الداخلية إلى مجلس الشعب المصري في المادة 2/219 بقولها " مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة ...".

وعليه فالخبرة والتخصص إذا شرطاً أساسياً لأهلية عضوية لجان التحقيق البرلمانية، بالتالي يجب على المجلس عند اختيار اللجنة أو العضو الذي سيقوم بالتحقيق، أن يراعي ضابط التخصص والخبرة فيمن سيعهد إليه بالتحقيق كلما أمكن ذلك.

ومما لا شك فيه أن مراعاة هذا الضابط من شأنه أن يحقق ما يأتي¹:

1- إنجاز اللجنة أو العضو التحقيق في المهلة المحددة دون تجاوز أو إبطاء، وتقديم تقرير للمجلس شاملاً جميع العناصر الجوهرية أو الأساسية التي يقوم عليها الموضوع، واضعاً جميع الحقائق أمام المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً في شأنه، مما يقطع في المسألة محل التحقيق، دون أن يكون هناك وجه لاستيفاء بعض جوانبه.

2- وينبغي على ذلك نتيجة مهمة، حاصلها مباشرة المجلس لرقابته على أعمال الحكومة طبقاً للدستور والقانون، وتصحيح الأخطاء التي قد يكشف عنها التحقيق، ووضع حد لما يثار من خلاف في مسار التحقيق.

وقد ذهب بعض أعضاء البرلمان - المصري - إلى تفسير التخصص بأنه يعني التخصص في الأمور القانونية وطلبوا بوجوب أن تكون عضوية هذه اللجان لرجال القانون وحدهم، على اعتبار أنها إذ تتقصى الحقائق حول موضوع معين إنما تمثل النيابة العامة. وهذا الرأي منتقد؛ ذلك أنه حتى لو صحت ملائمة دخول العنصر القانوني في تشكيل أي لجنة لتقصي الحقائق - لضبط أعمالها وإجراءاتها - إلا أنه ينبغي ألا

¹ د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 185.

يستحوذ على هذا التشكيل وحده في كل الحالات، فهناك مجالات يجب أن تترك ولو جزئياً لغير رجال القانون مراعاةً للتخصص والخبرة التي يجب أن تكون لها اليد العليا في هذا المجال¹.

ومن جانبي فإنني لا أتفق مع هذا الرأي خصوصاً مع تنوع أنشطة ومجالات عمل الحكومة، مما يتطلب إتاحة الفرصة لباقي الخبرات المتنوعة في المجلس من المشاركة في لجان التحقيق، وفيما يتعلق بالجانب القانوني فإن اللوائح الداخلية للبرلمانات تسمح للجان بالاستفادة من الخبراء والمستشارين من داخل أو خارج المجلس في عملها دون أن يكون لها حق في التصويت، فيجوز للجنة الاستعانة بالمستشارين القانونيين الموجودين في البرلمان لسد هذا النقص إن وجد.

كما ويرى البعض أن عضوية اللجان النوعية الدائمة بالبرلمان ليست مبرراً كافياً لافتراض قيام شرط الخبرة أو التخصص في هؤلاء الأعضاء؛ لأن العضوية في تلك اللجان النوعية يقوم الاختيار فيها بالدرجة الأولى على الأقدمية في عضوية اللجنة التي يطلب العضو الانضمام إليها، وفقاً للمادة (39) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ثم يراعى بعد ذلك التخصص والخبرة².

والجدير بالذكر أن شرط التخصص والخبرة في أعضاء لجان التحقيق أصبح شرطاً بديهياً يتطلب توافره حتى وإن لم يوجد نصٌّ صريحٌ بذلك، وأن عدم النص عليه في دستور الكويت واللائحة الداخلية لمجلس الأمة لا يعني تجاهله أو عدم الأخذ به، ويشكل هذا الشرط ضماناً مهماً من ضمانات حياد ومهنية أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية.

وفي البحرين سبق أن اعترضت جمعية الأطباء البحرينية على تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في الأخطاء الطبية من أعضاء البرلمان ليس منهم طبيبٌ، وأعلنت عدم استعدادها للتعاون مع لجنة التحقيق، مؤكدة ضرورة أن يكون من يحقق في الأخطاء الطبية "طبيباً متخصصاً في الموضوع"، وفي ضوء ذلك اقترح أحد الأطباء انتداب لجنة محايدة تشكّل من ممثلين لوزارة الصحة ومستشفى قوة دفاع البحرين والمستشفيات الخاصة، إضافة إلى كفاءات لها باع طويل في العمل في مجال الأخطاء الطبية لرصد الأخطاء وتصنيفها والنظر في الملفات³. وذلك للاستفادة من خبراتها في هذا الموضوع المتخصص من قبل لجنة التحقيق البرلمانية.

ويرى الباحث أنه بما أن المادة (27) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب قد سمحت للجان بأن تستعين في أعمالها بواحد أو أكثر من خبراء المجلس أو موظفيه، ولها أن تطلب من خلال رئيس المجلس وعن طريق الوزير المختص - الاستعانة بواحد أو أكثر من خبراء الحكومة أو موظفيها، كما يجوز للجنة

¹ مضبطة جلسة مجلس النواب المصري رقم (25) المنعقدة بتاريخ 1945/6/18، ص 935، مشار إليها لدى د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 253.

² د. هشام البدرى، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 83.

³ انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (12)، المنعقدة بتاريخ 2007/4/3، ص 62-65، بالإضافة إلى تصريح أحد النواب بصحيفة الوسط البحرينية، العدد 1689، الأحد 22 أبريل 2007م، الموافق 4 ربيع الثاني 1428 هجرية.

الاستعانة بخبراء مستقلين بعد موافقة رئيس المجلس، ولا يجوز لأي من هؤلاء أن يشترك في التصويت، فإنني أجد بأن الاقتراح الذي تقدم به أحد الأطباء وهو نائب برلماني سابق وهو ضرورة استعانة لجنة التحقيق البرلمانية بلجنة محايدة من الأطباء والخبراء المتخصصين لرصد الأخطاء وتصنيفها كان اقتراحاً جوهرياً لتحقيق المصلحة العامة، وكان من الأجدر بالمجلس أن يذهب في هذا الاتجاه من البداية لتفادي الخلاف والنزاعات الكبيرة التي حدثت بين لجنة التحقيق البرلمانية ووزارة الصحة والأطباء في ذلك، مما أسفر عنه تقديم وزيرة الصحة آنذاك لاستقالتها.

ومع ذلك فإن الباحث لا يؤيد ما ذهبت إليه جمعية الأطباء البحرينية من الإعلان بعدم استعدادها للتعاون مع لجنة التحقيق البرلمانية بسبب تشكيلها من نواب ليس منهم طبيب، باعتبار أن ذلك مخالف لنص المادة (69) من الدستور التي تنص على أنه " يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

والمادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني التي تنص على أنه "... على جميع الجهات المختصة أن تعاون القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم وعليها أن تقدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يروونه من أدلة، وأن تمكنهم من أن يحصلوا على ما يحتاجون إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات". وعليه فإنه لا يجوز لجمعية الأطباء البحرينية أن تعلن عدم استعدادها للتعاون مع لجنة التحقيق البرلمانية حتى وإن لم تتضمن أطباءً من ضمن أعضائها، إذ ليس من الضروري أن يكون من بين أعضاء مجلس النواب أطباء، وقد أشرنا إلى الآلية التي من الممكن التغلب من خلالها على هذا النقص إن وجد، وإلا فتح المجال أمام كل نقابة أن تعلن عن عدم استعدادها للتعاون مع لجنة التحقيق البرلمانية لعدم وجود ممثلين لها من ذات الاختصاص في اللجنة.

ثالثاً: النزاهة والعدالة والحيادية

بالإضافة إلى ضرورة مراعاة شرط الخبرة والتخصص في أعضاء لجنة التحقيق، فمن ناحية أخرى يفترض في العضو النزاهة والعدالة والحيادية، بحيث لا يضم أي عضو إلى تلك اللجان إلا إذا كان مشهوداً له بالاعتدال في قراراته ومواقفه، وعدم التحيز أو التحزب لحزب معين فقط أو لانتماء طبقي أو فكري أو مكاني، ودون أسباب موضوعية أو لغير الصالح العام. ومما يتصل بنزاهة العضو أيضاً ألا يكون قد سبق استبعاده من عضوية لجنة سابقة لأخطاء ارتكبتها، كأن يكون قد أفشى سراً خاصاً بعمل لجنة تحقيق كان يعمل سابقاً بها¹. وهذا شرط تقتضيه طبيعة دور

¹ د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 138.

اللجنة ، وما يستوجبه من الحفاظ على أسرار التحقيق، إذ أن مثل هذا الشخص يكون غير أمين على أسرارها، الأمر الذي يفقده شرط الصلاحية لعضويتها¹.

ويلاحظ في هذا الصدد أن المادة (222) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قد نصت على أنه " تسري على لجان تقصي الحقائق القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية للمجلس" وتنص المادة (61) على أنه " ... لكل عضو من أعضاء المجلس حق حضور جلسات اللجان ولو لم يكن عضواً فيها، وذلك ما لم يكن الموضوع المعروض عليها متعلقاً بشخصه أو له فيه مصلحة شخصية خاصة".

وإعمالاً لهذه النصوص يذهب البعض² إلى عدم جواز حضور أي نائب جلسات لجان التحقيق التي تبحث في مسائل تقع في النطاق المكاني لدوائره الانتخابية، وبالتالي عدم عضوية هذه اللجان، لوجود مصلحة لهم في الموضوع لتعلقه بدوائره الانتخابية، ولا يوهن من هذا الرأي القول بأن عضو البرلمان بمجرد انتخابه يصبح ممثلاً للأمة بأسرها، وليس لدائرته الانتخابية فقط، فهذا القول إذا كان سليماً من الناحية القانونية والنظرية، فإنه بعيد عن الواقع من الناحية العملية، فلا زالت النظرة إلى الأعضاء باعتبارهم ممثلين لدوائره قبل أن يكونوا ممثلين للأمة موجودة، وهو ما أدى لاستمرار ارتباط العضو بدائرته في صورة تقديم خدمات وتسهيلات وتحقيق رغبات، واعتبار ذلك معياراً لمدى نشاط النائب في نظر الناخبين³.

كل ذلك يجعل اشتراك النائب في لجان التحقيق الخاصة بدائرته محققاً لمصلحة شخصية له، مما يستوجب معه عدم القبول بعضويته في تلك اللجان، ولا يمنع ذلك بطبيعة الحال اللجنة من الاستعانة بهؤلاء النواب - كشهود- لاستيضاح نقطة معينة، باعتبارهم أدرى بشئون دوائره. ويرى البعض أنه من الضمانات المهمة في هذا الصدد ألا يختار نائب عضواً في لجنة تحقيق برلمانية حول مسألة تقع مكانياً في نطاق دائرته الانتخابية، بل لعله من المقبول - وفقاً لهذا الرأي- القول باستبعاد أعضاء المحافظة ككل⁴.

وبالنظر إلى المشرع البحريني والمشرع الكويتي في هذا الشأن نجد أن المادة (35) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني نصت على أنه " لكل عضو من أعضاء المجلس أن يحضر جلسات اللجان التي ليس عضواً فيها بشرط موافقة اللجنة على ذلك، على ألا يتدخل في المناقشات ولا يبيدي أية ملاحظة".

¹ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 111.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 118-119.

³ د. فائق محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورهما الصادر عام 1973 وتعديلاته، مرجع سابق، ص 136.

⁴ د. هشام البدي، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 84.

كما نصت المادة (45) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه " لكل عضو من أعضاء المجلس حضور جلسات اللجان التي ليس عضواً فيها، بشرط موافقة اللجنة على ذلك، على أن لا يتدخل في المناقشة ولا ييدي أية ملاحظات".

وعليه يفهم من النصوص السابقة أن كلا من المشرع البحريني والمشرع الكويتي لم يمنعا الأعضاء من الاشتراك في اللجان لأي سبب، بل ويجوز لأي عضو من الأعضاء أن يحضر اجتماع أي لجنة حتى لو لم يكن عضواً فيها بشرط موافقة اللجنة، ولكن ليس له أن يتدخل في المناقشات أو إبداء أية ملاحظات، كما أن الممارسة العملية في مجلس النواب البحريني تشير إلى أن المجلس لا يمنع العضو من الاشتراك في لجان التحقيق البرلمانية لأسباب تتعلق بانتمائه للمنطقة محل التحقيق البرلماني¹.

ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه المشرع المصري من استبعاد الأعضاء الذين تكون لهم مصلحة شخصية أو خاصة من عضوية لجان التحقيق، حفاظاً على حيادها ونزاهة عملها، خصوصاً في الدول التي تأخذ بنظام الانتخاب الفردي، حيث يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة، مما يسهل معرفة جميع أهل الدائرة للنائب، ناهيك عن الروابط الأهلية والقبلية في المجتمعات الخليجية، وحيث إن هذه الإشكالية قد لا تنور عندنا في البحرين ولا في الكويت الآن بالنسبة للقضايا المتعلقة بالعملية الانتخابية؛ لأن القضاء هو من يفصل في الطعون الانتخابية، إلا أنها قد تنور في أمور أخرى كالقضايا المتعلقة بالسواحل والمصانع التي تقع في الدوائر الانتخابية للأعضاء، وهو ما يضع عضو البرلمان ممثل هذه الدائرة الانتخابية تحت ضغط الأهالي، مما سيؤثر على قراره وحياديته في عمل اللجنة، وهو ما يفضل معه استبعاده من عضوية هذه اللجنة والاستعانة به كشاهد لاستيضاح بعض الأمور باعتباره أدرى بشئون دائرته، وحيث إن المشرع المصري قد أعطى لمجلس الشعب صلاحية البت في عضوية النائب المطعون في عضويته وفقاً للمواد (347 إلى 355) بعد إجراء التحقيق من قبل القضاء، فإن ذلك يستوجب فعلاً استبعاد جميع نواب أعضاء الدائرة الانتخابية، لأنه قد تكون لهم مصلحة قبل الناخبين في ذلك، وإنني أؤيد

¹ من الأمثلة على ذلك: لجان التحقيق البرلمانية التي شكلها مجلس النواب البحريني في دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الأول وهما لجنة التحقيق بشأن معرفة مصدر انتشار الغاز بقرية المعامير، وكذلك معرفة آثاره على صحة الإنسان والبيئة وتحديد المسؤولية التقصيرية، حيث ترأس هذه اللجنة عضو البرلمان ممثل الدائرة الانتخابية الخامسة التي تقع فيها قرية المعامير، حيث يسكن العضو في ذات القرية (قرية المعامير هي إحدى مناطق الدائرة الانتخابية الخامسة من المحافظة الوسطى في مملكة البحرين).

- انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التحقيق في معرفة مصدر انتشار غاز بقرية المعامير، وكذلك معرفة آثاره على صحة الإنسان والبيئة، وتحديد المسؤولية التقصيرية، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الأول، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (18) المنعقدة بتاريخ 2006/3/14م، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط الآتي: www.nuwab.gov.bh.

بالإضافة إلى لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التجاوزات والمخالفات المتعلقة بردم خليج تولي حيث شارك في عضوية هذه اللجنة ممثل الدائرة الانتخابية الأولى من المحافظة الوسطى والتي يقع فيها خليج تولي موضوع التحقيق.

- انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التجاوزات والمخالفات المتعلقة بردم خليج تولي، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الأول، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة الاستثنائية العاشرة، المنعقدة بتاريخ 2006/3/11م، منشورة على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط الآتي: www.nuwab.gov.bh.

هذا وأذهبُ إلى أبعد من ذلك، وهو استبعاد جميع أعضاء الحزب السياسي أو الكتلة البرلمانية التي ينتمي إليها النائب المطعون في صحة عضويته من لجنة التحقيق.

رابعاً: تمثيل الكتل النيابية

ذهبت بعض الدساتير إلى اشتراط ضرورة تمثيل الأحزاب السياسية، والكتل البرلمانية في تشكيلة لجان التحقيق البرلمانية، لضمان تنوعها وتحقيق نوع من التوازن في تركيبها، ومما تجدر بنا الإشارة إليه هنا أن المشرع البحريني قبل التعديل الدستوري في العام 2012 لم يكن ينص صراحةً على ضرورة تمثيل الكتل النيابية أو الأطياف المختلفة التي يتكون منها مجلس النواب في تشكيلة لجان التحقيق البرلمانية. إلا أن العرف البرلماني في البحرين، جرى على ضرورة تشكيل لجان التحقيق البرلمانية بصورة تضمن تمثيل الكتل النيابية المكونة للمجلس بشكل متوازن.¹ وقد قنن المشرع هذا العرف في التعديلات الدستورية الأخيرة ونص في المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن "يراعى في تشكيل اللجان تمثيل مختلف الأطياف والاتجاهات داخل المجلس".

أما المشرع الكويتي فلم ينص صراحةً على ضرورة أن تتكون لجان التحقيق البرلمانية من قبل الأحزاب والكتل السياسية في المجلس، وإنما تُشكل لجنة التحقيق عن طريق الانتخاب أو التزكية، مما قد يتفاوت معه شكل تشكيل اللجنة من لجنة إلى أخرى.

بينما نص المشرع المصري صراحةً على ضرورة تمثيل الأحزاب السياسية المعارضة والمستقلين في عضوية لجان التحقيق البرلمانية، حيث نصت المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه "يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء".

وينتقد البعض هذا التوجه من المشرع المصري باعتباره أن أحزاب المعارضة تمثل في لجان التحقيق، رغم أن عدد أعضائها بالمجلس لا يتجاوز في كثير من الأحيان أصابع اليد الواحدة، كما قد يتوافر في بعض الأعضاء المستقلين الكفاءة والخبرة والتخصص والأهلية الشخصية المطلوبين لعضوية اللجان، فكيف نحرم اللجان من كفاءتهم وخبراتهم لمجرد عدم بلوغ عددهم عشرة نواب؟²

ويرى جانب آخر من الفقه أن تعدد أعضاء لجنة التحقيق من خلال تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب السياسية، والأعضاء غير المنتمين للأحزاب، أي المستقلين، يعد ضماناً حقيقية وفعالة في اتخاذ القرار المناسب والصحيح فيما يتعلق بموضوع التحقيق.³

¹ يوسف زين العابدين زينل، اليات العمل والتشريع والرقابة في مجلسي الشورى والنواب في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 73.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 125.

³ د. نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مرجع سابق، ص 196.

ومن جانب الباحث فإنه يتفق مع ضرورة تمثيل الأحزاب أو الكتل السياسية، والمستقلين في عضوية لجنة التحقيق، لضمان تنوعها وتحقيق نوع من توازن المجلس في تركيبها بتعدد أعضائها حتى لا يسيطر حزب واحد أو كتلة سياسية على اللجنة، ولكن يتعين على المجلس قبل كل ذلك التأكد من خبرتهم وتخصصهم في الموضوع المراد التحقيق بشأنه، وإعطاء الأولوية للأعضاء المتخصصين وذوي الخبرة والكفاءة، فعوضاً واحد متخصص أو ذو خبرة أفضل من أعضاء متعددين لا يعرفون شيئاً عن الموضوع المراد تقصي الحقائق بشأنه! خصوصاً وأن اللجنة لا تتخذ قرارات، وإنما ترفع توصيات للمجلس الذي يتخذ القرار النهائي بشأنها، ومن حق جميع الكتل والأحزاب السياسية، وجميع الأعضاء في المجلس، أن يُبدوا وجهة نظرهم بشأن هذه التوصيات أثناء مناقشتها في المجلس، ويشاركوا في التصويت عليها.

ومما يدعّم ما ذهبْتُ إليه ما حصل في إحدى جلسات مجلس النواب البحريني، عندما أعلن أحد النواب المستقلين انسحابه من لجنة دراسة أوضاع طيران الخليج، بعد أن تشكلت بناء على جهود حصرية بذلها على إثر سؤال سبق أن وجهه إلى وزير شؤون مجلس الوزراء بخصوص شركة طيران الخليج، وما هي إنجازاتها والخسائر التي تكبدتها، ومطالبته بتشكيل لجنة تحقيق في الشركة، - وفقاً لما صرح به - ، مرجعاً انسحابه لما اعتبره تمييزاً لدى الكتل ضد المستقلين، وتغليباً للمصالح الشخصية، والتكتلات على مصلحة الشركة والوطن، مضيفاً أنه يجد أن " آلية الاختيار في اللجان تبنى على التكتلات وليس على الكفاءة والتخصص، فعلى سبيل المثال هناك نائب لديه 21 سنة خبرة في مجال الطيران الحربي، ولديه ماجستير في إدارة الأعمال، لم يتم اختياره لعضوية اللجنة، وهذا ظلم للنواب المستقلين ذوي الكفاءة والتخصص"².

المبحث الثاني

الضوابط الإجرائية لعمل لجان التحقيق

بعد أن تناولتُ في المبحث السابق موضوع تشكيل لجان التحقيق أو تقصي الحقائق وفقاً للنصوص الدستورية واللائحية، فإنه لكي تعمل اللجنة وتستمر في أداء مهمتها، لا بد أن تسير وفق ضوابط وإجراءات معينة حتى تنتهي إلى النتيجة المرجوة والغاية المنشودة من تشكيلها، وحتى تصل في النهاية إلى تصور متكامل يتجسد في النتيجة التي يتضمنها التقرير النهائي للجنة.

¹ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 252
² انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الإعتيادية رقم (16) المنعقدة بتاريخ 2012/2/7، ص 66، وكذلك تصريح النائب بصحيفة الوسط البحرينية، العدد 3446، الاثنين 13 فبراير 2012 الموافق 21 ربيع الأول 1433 هجرية، ص 11.

إلا أنه إذا طلب التأجيل لمدة تتجاوز الأسبوعين، فلا تجوز الموافقة على ذلك إلا بقرار يصدر من المجلس، أما إذا قدم الطلب بعد توزيع جدول الأعمال أو أثناء الجلسة، فإنه لا يجوز نظره إلا بإذن من المجلس، وفي هذه الحالة يحق لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طلب التأجيل وفقاً للقواعد المذكورة، وعليه نجد أن المشرع الكويتي لم يشترط أيضاً موافقة الحكومة على تشكيل لجان التحقيق، وإنما أعطاها حق طلب التأجيل فقط.

ثالثاً: أما بالنسبة إلى النظام المصري فإنني لا أجد إشارة في النصوص المنظمة للتحقيق البرلماني - تقصي الحقائق - سواء كانت دستورية أم لائحية، بما يوحي بأن مجلس الشعب لا يملك صلاحيات كاملة في هذا الصدد، ولم يشترط المشرع موافقة الحكومة على طلب تشكيل لجنة تحقيق برلمانية حول بعض أعمالها وأنشطتها، وبالتالي ليس من حق الحكومة أن توقف هذه الإجراءات إذا ما أرادت.

إلا أنه مع ذلك يرى البعض¹ أن التسجيل في جدول أعمال جلسات مجلس الشعب يمكن أن يلعب دوره في إنفاذ إرادة الحكومة على ممثلي الشعب، خاصة مع سيطرتها على مجلس الشعب في ظل نظام الحزب المسيطر الواحد. ويرى هذا الرأي بأنه إذا كان مكتب مجلس الشعب هو المختص بوضع جدول أعمال الجلسات وفقاً للمادة (17) من اللائحة الداخلية "مراعياً أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي انتهت اللجان المختصة من دراستها ... ويدعى الوزير المختص بشئون مجلس الشعب لحضور اجتماعات مكتب المجلس التي يوضع فيها جدول الأعمال ... ويعلن الرئيس جدول الأعمال ويخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة بوقت مناسب"، وإذا كان مكتب المجلس يشكل من رئيس المجلس ووكيليه² فإنه بالنظر إلى طبيعة العملية السياسية في مصر فإن ذلك يعني انفراد الحكومة عملاً بجدول أعمال المجلس. ومما يدعم موقف الحكومة في هذا الصدد ما نصت عليه المادة (247) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب حيث لا تجوز مناقشة أي موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس، أو بناء على طلب كتابي مسبب يقدم إلى رئيس المجلس من أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب أو عشرين عضواً على الأقل.

¹ د. هشام البدري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 88-89.

² المادة (10) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

وتشمل دراسة الضوابط الإجرائية لعمل اللجنة، التطرق إلى مسألة مدى اشتراط موافقة الحكومة على إجراء التحقيق قبل أن تباشر اللجنة عملها أو عدمه؟ ثم بيان كيفية تشكيل اللجنة وأمانتها، وأخيراً الأمور التي تتصل بإجراءات عمل تلك اللجان، وهو ما سوف أتناوله على النحو الآتي:

المطلب الأول: مدى اشتراط موافقة الحكومة على إجراء التحقيق

المطلب الثاني: إجراءات عمل اللجنة

المطلب الأول

مدى اشتراط موافقة الحكومة على إجراء التحقيق

يثار هنا تساؤل في غاية الأهمية، وهو: هل يشترط موافقة الحكومة على قيام البرلمان بإجراء تحقيق برلماني حول موضوع ما؟ هذا ما سنجيب عليه في ضوء النصوص المعمول بها في الأنظمة محل الدراسة، وهي النظام البحريني، والنظام الكويتي، والنظام المصري.

أولاً: بالنسبة للنظام المطبق في البحرين فإنني قد سبق لي أن أشرتُ بأنه يتم تشكيل لجان التحقيق البرلماني في البحرين، إما بناء على طلب من مكتب المجلس أو إحدى لجانه أو بناء على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل، وبالرجوع إلى نصوص الدستور واللائحة الداخلية لمجلس النواب، لا نجد فيها ما يشير إلى شرط موافقة الحكومة على إجراء التحقيق، بل ألزمت اللائحة جميع الجهات المختصة أن تعاون القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم، وعليها أن تقدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يروونه من أدلة، وأن تمكنهم من أن يحصلوا على ما يحتاجون إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات.

وبناء على ما سبق ذكره نجد أن المشرع البحريني قد أعطى مجلس النواب كامل الحرية والصلاحيات في تشكيل لجان تحقيق دون التوقف على موافقة الحكومة في هذا الشأن. وأنه ليس ثمة قيد على المجلس في شأن تشكيل لجان التحقيق إلا مراعاة المصلحة العامة، التي هي رائد كل مؤسسات الدولة الدستورية¹.
ثانياً: أما في النظام الكويتي فقد أوجب المشرع في المادة (148) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، على رئيس مجلس الأمة إبلاغ رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بطلب الأعضاء بإجراء تحقيق برلماني فور تقديمه، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، و تكون إجابته على طلبه وجوبية وفقاً للمادة (148) من اللائحة الداخلية للمجلس.

¹ د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 183.

المطلب الثاني

إجراءات عمل اللجنة

سأتناول في هذا المطلب كيفية إجراءات عمل لجنة التحقيق من خلال التطرق إلى بيان طريقة اختيار رئيس اللجنة والأمانة العامة لها، وما هي الضوابط التي تتعلق بمكان انعقاد جلسات اللجنة، ومواعيدها وتدوين مناقشتها، ومدى السرية في عملها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: اختيار رئيس لجنة التحقيق

لقد أشرنا فيما سبق إلى النظام البحريني بأن اختيار اللجنة أو العضو المكلف بالتحقيق يكون بناءً على ترشيح رئيس المجلس، وعندما يشكل المجلس لجنة خاصة من بين أعضائه للتحقيق، فإن اختيار رئيساً للجنة ونائباً للرئيس يتم بالانتخاب من بين أعضائها، وهو ذات الأسلوب التي حددته المادة (25) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب في حالة تشكيل اللجان النوعية للمجلس لأنه نصّ عام يسري على جميع اللجان التي تُشكل في المجلس بما فيها لجان التحقيق.

ويتولى رئيس اللجنة إدارة أعمالها ويعاونه في ذلك أمين اللجنة، ويحل محل الرئيس عند غيابه نائب الرئيس ثم أكبر أعضائها الحاضرين سناً، وذلك طبقاً للمادة (32) من اللائحة الداخلية للمجلس. وينطبق ذات الأمر بالنسبة لدولة الكويت فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في المادة (46) أن تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً ومقرراً، وهذا نصّ عام يسري حتى على لجان التحقيق التي يشكلها المجلس، ويكلف بأعمال السكرتارية أحد موظفي المجلس، ويتولى رئيس اللجنة إدارة كافة أعمالها على أن يحل محله مقرر اللجنة حال غيابه، وذلك طبقاً للمادة (46) من اللائحة الداخلية للمجلس والتي تطبق على اللجان الدائمة.

أما بالنسبة للنظام المصري فكما أن مجلس الشعب بكامل هيئته يختار أعضاء لجان التحقيق بناءً على ترشيح من قبل رئيس المجلس، فإنه طبقاً للفقرة الثالثة من المادة (219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، فإن قرار تشكيل اللجنة يحدد فيه رئيسها، أي أن ترشيح رئيس اللجنة يتم وفقاً لذات الطريقة التي يتم بها ترشيح الأعضاء، أي بترشيح من رئيس المجلس وموافقة المجلس على ذلك الترشيح.

وطبقاً للمواد (53)، (54)، (3/219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، يتولى رئيس اللجنة إدارة أعمالها، وعند غيابه يحل محله أقدم الوكيلين أو أكبرهما سناً، وتختار أمانة خاصة باللجنة من بين أعضائها أو من العاملين بالأمانة العامة للمجلس بناءً على ما يقترحه رئيس اللجنة.

ثانياً: اختيار أمانة لجنة التحقيق

تنص المادة (25) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه " يتولى أمانة اللجنة أحد موظفي الأمانة العامة" التي تطبق على اللجان النوعية الدائمة، وهو ما ينطبق على الفرضية التي يشكل فيها المجلس لجنة خاصة للتحقيق، وبالتالي يكون المشرع قد حدد طريقة واحدة فقط لتشكيل أمانة اللجنة، وذلك من خلال إسناد هذه المهمة إلى أحد الموظفين العاملين بالأمانة العامة للمجلس.

أما المشرع الكويتي فقد نص على تعيين سكرتيراً للجنة من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس، وهو ذات المسلك الذي أخذ به المشرع البحريني وإن اختلفا في التسمية فقط¹.

أما بالنسبة للنظام المتبع في مصر فقد نصت المادة (2/219) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن " تختار أمانة خاصة باللجنة من بين أعضائها، أو من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس، بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة".

ومفاد هذا النص التمييز بين فرضين، بالنسبة لتشكيل الأمانة الخاصة للجنة، بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة أتناولها على النحو الآتي:

الفرضية الأولى: هي أن يتم اختيار أمانة اللجنة من بين أعضاء اللجنة، وبالتالي يجمع العضو بين عضويته للجنة وعضويته بأمانتها، ومن ثم تكون له مباشرة الأعمال التي تدخل في نطاق كل منهما، مثل استدعاء الشهود وسماعهم والاطلاع على المستندات، وغيره مما يدخل في صلاحيات العضو، بالإضافة إلى قيامه بأعمال الأمانة العامة من حفظ للمستندات وتدوين للمحاضر والأقوال.

أما الفرضية الثانية: فهي أن يتم اختيار أمانة اللجنة من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس، أي من غير أعضاء لجنة التحقيق، وهنا لا يكون لهؤلاء إلا مباشرة الأعمال المتعلقة بالأمانة العامة فقط.

ويتم اختيار أمانة اللجنة بناء على ترشيح من قبل رئيس اللجنة، إلا أنه لا يوجد نظام خاص يحدد الضوابط المتعلقة بعدد أعضائها، أو نوعية ما يمارسونه من أعمال.

ثالثاً: مكان انعقاد اجتماعات لجان التحقيق

يثار هنا تساؤل مهم وهو: أين تعقد لجان التحقيق البرلمانية اجتماعاتها؟ وهل يجوز لها أن تعقد اجتماعاتها خارج مجلس النواب أم لا؟

¹ المادة (46) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

وللاجابة على ذلك لم أجد نصاً صريحاً ينظم هذه المسألة ويحدد مكان انعقاد اجتماعات لجان التحقيق البرلمانية لا في مصر ولا الكويت ولا البحرين. وإنما نظمت دساتير هذه الدول بشكل صريح مكان انعقاد البرلمان، وبينت الأثر المترتب على انعقاده في غير المكان والزمان المقررين له. فنصت المادة (77) من الدستور البحريني على أنه " كل اجتماع يعقده مجلس الشورى أو مجلس النواب في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً، وتبطل القرارات التي تصدر عنه". كما نصت المادة (90) من الدستور الكويتي على أنه " كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه". ونصت المادة (100) من الدستور المصري على أنه " مدينة القاهرة مقر مجلس الشعب، ويجوز في الظروف الاستثنائية أن يعقد جلساته في مدينة أخرى بناء على طلب رئيس الجمهورية أو أغلبية أعضاء المجلس. واجتماع مجلس الشعب في غير المكان المعد له غير مشروع والقرارات التي تصدر منه باطلة".

وعليه يعد اجتماع البرلمان في غير الزمان والمكان المقررين باطلاً، وتبطل معه كافة الأعمال الصادرة عن هذا الاجتماع.

وحيث إنه لا يوجد نص خاص يحدد مكان انعقاد اجتماعات لجان التحقيق البرلمانية، ذهب البعض إلى أنه تسري القاعدة السابقة على اجتماعات المجلس العامة، كما تسري على اجتماعات لجانه النوعية¹. كما ويرى البعض أن الأصل أن يكون مكان انعقاد لجنة التحقيق هو مكان المجلس الذي قرر إنشائها، وبذلك تنعقد اللجنة في إحدى حجرات المجلس المحددة لها، ومن خلال هذا الموقع يمكنها إخطار من تريد سماع أقوالهم حول الموضوع، ويتم حضورهم أو استدعائهم إلى مكان انعقاد اللجنة².

بينما يرى البعض الآخر أن الوضع تجاه لجان التحقيق - لجان تقصي الحقائق - يختلف، إذ تنشأ هذه اللجان للتحقيق في مسألة معينة، وجمع المعلومات بشأنها، والاطلاع على المستندات، والاستماع إلى الشهود، وزيارة بعض الأماكن ذات الصلة بالمسألة موضوع التحقيق، فإذا كان ممكناً استحضار الشهود لمقر البرلمان للاستماع إليهم ومناقشتهم، فإن ذلك قد يكون صعباً إذا أرادت اللجنة نقل مستندات أو أدوات ذات صلة بموضوع التحقيق، وقد يقتضي الأمر الانتقال لمواقع العمل أو الزيارات المفاجئة، فطبيعة عمل اللجنة يقتضي أن تجتمع اللجنة في المكان الذي تراه ملائماً للقيام بعملها، وقد يتم ذلك في مقر المجلس التشريعي ذاته أو في الوزارة المعنية بالأمر أو في أي مكان يتم اختياره لهذا الغرض³.

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، 132.

² د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 298.

³ د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1999، ص 363.

ومن هنا فإنني أتفق مع الرأي الثاني، إذ لا يمكن القول بحصر عمل لجان التحقيق البرلمانية بين جدران المجلس، حيث لا يمكنها إتمام مهمتها بالشكل المناسب على هذا النحو، فقد تحتاج اللجنة إلى الانتقال إلى الجهات المعنية بالتحقيق للاطلاع على بعض المستندات أو الاستماع إلى بعض الشهود، مما يتطلب معه السماح لها بعقد اجتماعاتها خارج المجلس بعد أخذ إذن من رئيس المجلس ليكون المجلس على علم بذلك - على أقل تقدير- لا أن تمنع من ذلك، أما في البحرين فقد جرت الممارسة العملية على عدم "إسماح للجان التحقيق البرلمانية بعقد اجتماعاتها خارج المجلس، وقد كانت أغلب اللجان التي شكلها المجلس تذهب إلى مكان العمل في الجهات محل التحقيق للاطلاع، وتُعقد اجتماعاتها هناك للتشاور فقط أثناء اطلاعها على الوثائق والمستندات أو الاستماع إلى الشهود، أما القرارات والتوصيات فتتخذ في اجتماعاتها الرسمية التي تعقدتها في المجلس فقط.¹

رابعاً: وقت انعقاد اللجنة

تُعقد اللجان البرلمانية - بشكل عام - جلساتها فيما بين الأوقات المخصصة لجلسات المجالس النيابية، وهو ما ينطبق على لجان التحقيق البرلمانية، ويراعى في تحديد مواعيد انعقاد اللجان قربها من موعد انعقاد جلسات المجلس، وعدم تعارضها معها إلا في الأحوال العاجلة التي تقتضي ذلك. ففي البحرين يضع مكتب اللجنة جدول أعمالها بناء على اقتراح رئيسها²، وتجتمع اللجنة وفقاً لنص المادة (43) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بناءً على دعوة من رئيسها أو من رئيس المجلس، وتجب دعوتها للانعقاد إذا طلب ذلك أغلبية أعضائها، وتكون دعوة اللجنة قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ويخطر الأعضاء والأمانة العامة للمجلس بجدول أعمال اجتماع اللجنة³. وعادةً ما يحدد رئيس اللجنة مع الأعضاء موعداً للاجتماع الأسبوعي للجنة منذ أول اجتماع لها، حيث يشترك الأعضاء في رسم خطة ومنهجية عمل اللجنة وتوزيع المهام والأدوار. ولا يحول تأجيل المجلس جلساته، دون انعقاد اللجان لإنجاز ما لديها من أعمال، ولرئيس المجلس أن يدعو اللجان للاجتماع فيما بين أدوار الانعقاد إذا اقتضى الأمر ذلك، أو بناءً على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة مع مراعاة المادة (36)⁴.

وفي الكويت يجب ألا يحول تأجيل البرلمان لجلساته دون انعقاد اللجان لإنجاز ما لديها من أعمال، ويكون لرئيس المجلس سلطة دعوة اللجان للاجتماع فيما بين أدوار الانعقاد إذا رأى محلاً لذلك، أو بناءً

¹ من الأمثلة على ذلك انظر تقرير عمل لجنة التحقيق البرلمانية في قضايا التجنيس، مرجع سابق، وتقرير لجنة التحقيق البرلمانية في شأن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة لصندوق التقاعد، مرجع سابق، والمنشوران على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh

² المادة (33) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

³ المادة (34) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

⁴ المادة (34) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة وفقاً للمادة (52) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وطبقاً للمادة (51) يملك رئيس اللجنة دعوتها للانعقاد إلى جانب رئيس المجلس، أو ثلث أعضائها إذا طلبوا ذلك، حيث توجه الدعوة إلى الجلسة قبل موعدها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ويخطر الأعضاء بجدول أعمال الجلسة.

وقد نصت المادة (49) على توزيع الأوراق والمنشورات على أعضاء اللجان، وذلك قبل انعقاد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل في الظروف العادية، مع جواز تأجيل المدة حال الاستعجال إلى أربع وعشرين ساعة، ويملك المجلس ككل تقصير هذه المواعيد في حالة الضرورة القصوى.

أما في النظام المصري فطبقاً للمادة (45) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، يراعى في تحديد مواعيد انعقاد اللجان قربها من مواعيد انعقاد جلسات المجلس وعدم تعارضها معها إلا في الأحوال العاجلة التي تقتضي ذلك وبموافقة رئيس المجلس، فيما عدا الحالات العاجلة يجب أن توجه الدعوة لانعقاد اللجنة قبل الموعد المحدد للانعقاد بثمان وأربعين ساعة على الأقل، كما يجب أن يرفق بالدعوة جدول أعمال الجلسة.

وتستمر اللجان فيما بين مواعيد جلسات المجلس في مباشرة نشاطها لإنجاز ما لديها من أعمال، ولرئيس المجلس دعوتها للانعقاد فيما بين أدوار الانعقاد إذا رأى محلاً لذلك أو بناء على طلب الحكومة.

خامساً: تدوين أعمال اللجنة

تقوم اللجنة بمناقشة القضية أو المسألة المعروضة أمامها، وتستدعي الشهود والخبراء وكبار الموظفين علاوة على الوزراء لمناقشتهم في شأن القضية محل التحقيق، مع مراعاة أن يتم تدوين كافة تلك الأعمال والمداولات¹.

يشكل تدوين أعمال ومداولات اللجنة عملاً ضرورياً لحفظ أعمال اللجنة وإثباتها، وفي ذلك تيسيراً لعملها، حتى يمكن الرجوع إلى مناقشات الأعضاء وملاحظاتهم وما قاموا به من زيارات ميدانية والالتقاء بالمسؤولين، والاستماع للشهود وغيره من الإفادات والتقارير، حتى يستفاد منها في إعداد التقرير النهائي للجنة.

وقد نصت المادة (35) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، على أنه " جلسات اللجان غير علنية، ويحرر محضر لكل اجتماع تدون فيه أسماء الأعضاء الحاضرين والغائبين، وملخص المناقشات، ونصوص القرارات، ويوقعه رئيس اللجنة وأمين سرها، وتودع صورة من محاضر اجتماعات اللجان مكتب رئيس المجلس ومكتبي نائب الرئيس".

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 135.

كما نص المشرع الكويتي في المادة (54) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن " جلسات اللجان سرية، ويحرر محضر لكل جلسة تلخص فيه المناقشات وتدون الآراء ويوقعه الرئيس والسكرتير". وتقضي المادة (65) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري بأن " يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر، تدون فيه أسماء الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونصوص القرارات، ويوقع هذا المحضر رئيس اللجنة وأمين سرها وأمين اللجنة".

سادساً: السرية في عمل اللجنة

تعد لجنة التحقيق عدة جلسات خلال مدة عملها وذلك لفحص المستندات والوثائق التي حصلت عليها، وكذلك مناقشة الخبراء والفنيين المتصلين بالموضوع، واستدعاء الشهود والاستماع إليهم أو إلى الوزير المختص وغيره من كبار الموظفين، وقد يحكم جلسات أعمال لجنة التحقيق مبدأ السرية أو العلانية¹. ويقصد بذلك أن تقوم اللجنة بأعمالها بعيداً عن الجمهور والصحافة والإذاعة المسموعة والمرئية وغيرها من وسائل الإعلام والنشر².

والأصل أن التحقيق البرلماني كالتحقيق القضائي يخضع لمبدأ عام هو السرية باعتبارها من الأمور التي يستلزمها حسن سيره، والحفاظ على ما انطوى عليه من معلومات تمس مصالح الغير³. وتعد السرية من أهم الضمانات المطلوبة للحفاظ على حيادية ونزاهة عمل لجنة التحقيق، ولكن السرية ليست في جميع الأحوال محمودة، كما أن العلانية في المقابل ليست في جميع الحالات مذمومة؛ لأنه في بعض الأحيان تقتضي طبيعة التحقيق البرلماني التخفيف من إطلاق سرية، ليكون هناك جانب من العلانية يطمئن من خلاله الرأي العام على أن التحقيق يجري لاعتبارات المصلحة العامة، ولا تسيطر عليه نزاعات فردية، أو يسير وفقاً لمصالح خاصة⁴.

وقد وجدت السرية تحفظات على اعتبارها قاعدة مطلقة إزاء أنشطة تلك اللجان، وما تتمخض عنه من نتائج، إذ لا بد أن تقدر تلك السرية في ضوء حساسية الموضوع، وبحيث إذا اتصل الأمر بموضوع من موضوعات الرأي العام كسلامة السياسة الحكومية، وحماية نظام الحكم، فإن السرية تغدو غير مبررة، بل تهدر رقابة الرأي العام في مثل هذه المسائل، وتفقد التحقيق فاعليته من الناحية الواقعية، بينما إن كان في إذاعة أنشطة تلك اللجان مساس بالمصلحة العامة كالوحدة الوطنية فإننا نعود إلى القاعدة الأصلية المتمثلة في السرية⁵.

¹ د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 301.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 136.

³ د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1985، ص 600.

⁴ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 119.

⁵ د. سعد الشراقي ود. عبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري...، مرجع سابق، ص 357.

ويرى البعض¹ أنه بالرغم من أن التحقيق البرلماني تحيط به السرية شأنه في ذلك شأن التحقيق القضائي، إلا أنه لا يوجد ثمة مانع من إلقاء بعض الضوء على عمل اللجنة، من خلال تصريح رئيس اللجنة أو مقررها لوسائل الإعلام، حول ما تم إنجازه بشكل موجز، ودون تفصيل أو توضيح بحيث إنه من الممكن أن يوحى بما يمس الآخرين بشكل مباشر أو غير مباشر، أو أن يجيب على أسئلة الصحفيين بطريقة لا تؤدي إلى الكشف عن سرية التحقيق، ولكنها تبين مسار التحقيق وما انتهت إليه اللجنة، وما أنجزته من أعمال، وما تبقى لديها من بنود على جدول الأعمال، وذلك ضماناً للسرية المفترضة، وقمكناً للجمهور، من متابعة الموضوع، ومعرفة آخر المستجدات وذلك خدمة للصالح العام، وليكون الجمهور على بينة ولو بسيطة من الأمر الذي تم بحثه، كأن يشير رئيس اللجنة بصورة موجزة إلى ما تم بحثه، بشرط ألا يكشف الجوانب السرية فيه.

وبالنظر إلى المشرع البحريني نجد أن نص المادة (35) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، قد حسم الأمر على أن " جلسات اللجان غير علنية...". وهو ما يشمل جميع اللجان بما فيها جلسات لجان التحقيق باعتبار أن عملها أكثر حساسية من عمل اللجان النوعية الدائمة بالنسبة للحكومة وإلى الرأي العام، ولا يوجد في اللائحة أي استثناء على هذه السرية.

بالتالي لا يجوز أن يفشي أحد الأعضاء ما يدور في اجتماعات اللجان، ولا يجوز للصحافة والإعلام سواء المرئي منها أم المسموع بحضور اجتماعات اللجان².

أما بالنسبة للمشرع الكويتي فقد أخذ بالسرية أيضاً، حيث نصت المادة (54) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن " جلسات اللجان سرية...". ومن دون أية إشارة إلى وجود أي استثناء على تجاوز هذا المبدأ، بل ذهب البرلمان الكويتي إلى أبعد من ذلك فلم يكتفِ بجعل جلسات اللجان سرية، بل عندما شكل لجنة لتقصي الحقائق عن الغزو العراقي للكويت عام 1990 ناقش تقرير هذه اللجنة في جلسة سرية لم تتكشف حتى الآن تفاصيلها.

أما بالنسبة للنظام المصري فقد أخذ المشرع بحل متوازن، حيث اعتبرت المادة (59) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب جلسات اللجان غير علنية بوجه عام، ولم تسمح لرجال الصحافة ولا للجمهور بحضور تلك الجلسات، إلا إذا أذن بذلك رئيس اللجنة، وفقاً لتقديره لحساسية الموضوع.

¹ فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 64.

² سبق أن قدم رئيس لجنة التحقيق البرلمانية بشأن قرار تمديد الدوام المدرسي ومخرجات التعليم الأساسي والثانوي بمملكة البحرين استقالته من رئاسة اللجنة وعضويتها على خلفية تسريب مسودة التقرير النهائي لعمل اللجنة لإحدى الصحف المحلية، وقد طالب بضرورة تشكيل لجنة تحقيق للنظر في كيفية التسريب الحاصلة للصحافة، والإفصاح عن الأشخاص المتورطين في هذا التسريب ومحاسبهم وفق القوانين والتشريعات المعمول بها في المجلس.

- انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (28) المنعقدة بتاريخ 2012/5/8، ص 99 وما بعدها، وكذلك تصريح النائب المنشور بصحيفة الوسط البحرينية - العدد 3526 - الخميس 03 مايو 2012م، الموافق 12 جمادى الآخرة 1433هـ.

ومن هنا وإن كنتُ أتفقُ مع الرأي القائل بسرية التحقيق البرلماني - أثناء إجراءاته - لعدم التأثير على لجنة التحقيق أو العضو الذي يجري التحقيق، إلا أنه يجب أن لا يكون بصورة مطلقة، وأوْيدُ في ذلك الرأي القائل بعدم وجود ثمة مانع من إلقاء بعض الضوء على عمل اللجنة، من خلال تصريح رئيس اللجنة أو مقررها لوسائل الإعلام، حول ما تم إنجازه بشكل موجز، وذلك تمكيناً للجمهور، من متابعة الموضوع، وحتى يكون الجمهور على بينة ولو بسيطة من الأمر الذي يتم بحثه ومعرفة آخر المستجدات. بل أننا مع ذلك نوْيدُ الرأي¹ الذي يطالب بإذاعة ونشر كل ما تم في هذا التحقيق بعد انتهائه، طالما ليس في ذلك إضرار بالصالح العام، حتى يعلم كافة أن السرية كانت لقيام العدالة وكمالها، لا للتستر على فضيحة حصلت أو حماية مسئول أو وزير في الدولة، وإنما السرية في هذا الوقت كانت لكفالة العلانية الصادقة بعد ذلك، بما يحقق الرقابة على أكمل صورها. ويجعل الحكومة مسئولة ليس فقط أمام البرلمان، وإنما أمام الرأي العام أيضاً.²

وهذا ما يتم العمل به في مجلس النواب في البحرين حيث تمارس لجنة التحقيق البرلمانية عملها بسرية تامة، مع إعطاء رئيس اللجنة الحق بالتصريح المختصر حول اجتماعات اللجنة وما تم مناقشته لاطلاع الرأي العام عن عمل اللجنة إلا أنه بعد الانتهاء من التحقيق ورفع التقرير للمجلس يتم نشر كامل التقرير ونتائجه في الموقع الإلكتروني للمجلس³، وتقوم الصحافة بنشره وتسلط الضوء على أبرز نتائجه سواء من إيجابيات أم إخفاقات وهو ما يطمئن الرأي العام، كما أن مناقشة تقرير اللجنة تكون في جلسة علنية مما يسمح للصحافة والإعلام من معرفة نتائج وتوصيات لجنة التحقيق البرلمانية وكيفية تعاطي الحكومة معها.

¹ د. نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مرجع سابق، ص 205.

² د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 323.

³ انظر الموقع الإلكتروني لمجلس النواب البحريني على الرابط الاتي: www.nuwab.gov.bh.

الفصل الثالث

سلطات لجان التحقيق البرلمانية ونطاق عملها

حتى تستطيع لجان التحقيق البرلمانية من القيام بالدور المطلوب منها، وإنجاز المهام الموكلة إليها على أكمل وجه، فلا بد من إعطائها السلطات أو الصلاحيات التي تمكنها من ممارسة دورها الرقابي بفاعلية، وإلا ستكون عاجزة عن إتمام مهامها بالشكل المطلوب. لذلك تحرص الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات، على الاعتراف لهذه اللجان بالسلطات والصلاحيات التي تمكنها من أداء مهامها التي أنشئت من أجلها. ويمكن تقسيم هذه السلطات أو الصلاحيات إلى ثلاثة أنواع، الأول يتعلق بالوثائق والمستندات، أما الثاني فيتعلق بسلطات لجان التحقيق تجاه الأشخاص، والنوع الثالث فهو سلطات لجان التحقيق تجاه الأماكن وهو ما سأتناوله بالتفصيل في المبحث الأول. وحيث إن موضوعات التحقيقات البرلمانية يجب أن تكون في حدود اختصاصات البرلمان سواء التشريعية أم الرقابية، وبالتالي فإن هناك من الأمور والمسائل مما يدخل في ولاية لجان التحقيق، وهناك من الأعمال ما يخرج عن نطاق عمل لجان التحقيق، وهو ما سأتناوله بالتفصيل في المبحث الثاني. وعليه سنقسم دراستنا لهذا الفصل إلى مبحثين، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: سلطات لجان التحقيق البرلماني

المبحث الثاني: نطاق عمل لجان التحقيق البرلماني

المبحث الأول

سلطات لجان التحقيق البرلماني

لكي تقوم لجنة التحقيق البرلمانية بتنفيذ المهمة المطلوبة منها، فإنه يتعين أن تتمتع بالسلطات والصلاحيات التي تمكنها من ذلك، لذلك يجب الاعتراف للجنة بسلطات يستوجبها حسن تأدية دورها، إذ بدونها تظل عاجزة عن القيام برسالته¹.

¹ د. نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مرجع سابق، ص 206.

من هنا نحرص أغلب الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات على الاعتراف لها بالعديد من السلطات والصلاحيات.

وقد أكدت على ذلك المادة (69) من دستور البحرين حيث نصت على أنه " يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم". وكذلك المادة (114) من الدستور الكويتي التي نصت على أنه "... يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

كما نصت المادة (131) من الدستور المصري على أن " ... 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". وقد أسهبت لوائح هذه البرلمانات في التأكيد على ذلك، وتمارس هذه اللجان سلطاتها تجاه مجموعة من الجهات التي من الممكن أن تحصل منها المعلومات المطلوبة في الموضوع محل التحقيق لتضمنها في تقريرها النهائي، ومن ذلك ممارسة سلطاتها تجاه الوثائق والمستندات، وسلطاتها تجاه الأشخاص، وسلطاتها تجاه الأماكن.

وعليه سأقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: سلطات لجان التحقيق تجاه الوثائق والمستندات

المطلب الثاني: سلطات لجان التحقيق تجاه الأشخاص

المطلب الثالث: سلطات لجان التحقيق تجاه الأماكن

المطلب الرابع: ضوابط ممارسة سلطات لجان التحقيق البرلمانية

المطلب الأول

سلطات لجان التحقيق تجاه الوثائق والمستندات

يكون ذلك من خلال حق اللجنة في الاطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن البيانات الضرورية التي تحتاجها لأداء عملها¹.

وقد أكدت المادة (69) من الدستور البحريني على ذلك حيث نصت على أنه " يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

¹ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 116.

كما أكدت على ذلك المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي نصت على أنه " للقائمين بالتحقيق أن يتخذوا كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليهم من موضوعات. وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم، وعليها أن تقدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يروونه من أدلة، وأن تمكنهم من أن يحصلوا على ما يحتاجون إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات".

وقد أشارت المادة (114) من الدستور الكويتي إلى أنه "... يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم". وأكدت على ذلك المادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي رددت ذات الحكم.

وطبقاً لنص المادة (131) من الدستور المصري، والمادة (220) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، فإنه "للجنة تقصي الحقائق أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات ... وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون لجان تقصي الحقائق في أداء مهمتها، وعليها أن تقدم لها الوسائل اللازمة لتجميع 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".

ومن خلال قراءة النصوص السابقة يلاحظ أن المشرعين في هذه الدول قد منحوا لجان التحقيق البرلمانية سلطات جيدة لتمكينها من أداء المهمة المطلوبة منها من حيث طلب الوثائق والمستندات، بل قد تمتد إلى كل ما تقررر اللجنة من حاجتها إليه من تقارير أو بيانات موصلة للحقيقة، وأوجبوا على جميع الجهات المختصة أن تعاون القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم، وعليها أن تقدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يروونه من أدلة، وأن تمكنهم من أن يحصلوا على ما يحتاجون إليه من تقارير أو وثائق ومستندات.

وفي مقابل ذلك إذا كانت الأنظمة المختلفة قد ألزمت الجهات الإدارية بأن تقدم إلى لجان التحقيق البرلمانية كل ما تحتاجه من تقارير أو وثائق أو مستندات أو غير ذلك، فإنه يتعين على لجان التحقيق الالتزام بحكم القانون في مباشرة ما أنيط بها من مهام، وألا تتعسف في استعمال سلطاتها، أو تغالي في طلباتها، ما دام أن في حوزتها من الشهادات والوثائق والبيانات ما يكفي لاستظهار وجه الحقيقة، هذا فضلاً عن تمكين الجهات الحكومية من تقديم ما لديها من وثائق وبيانات وذلك من خلال التعاون وإعطائها الأجل المناسب في تجهيز ذلك¹.

ويثار هنا سؤال في غاية الأهمية فيما يتعلق بالشأن البحريني، وهو: هل تملك لجنة التحقيق البرلمانية سلطة طلب الوثائق والمستندات والبيانات، المتعلقة بموضوع سابق على انعقاد المجلس الوطني في 2002/12/14م؟ أم يجوز للحكومة الامتناع عن ذلك بالاستناد إلى نص المادة (45) من المرسوم بقانون

¹ د. حسني عبد الحميد درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 190.

طلب المستندات والمعلومات دون الحاجة الحقيقية لها، وأن تحصر عملها بزم من معقول تستطيع من خلاله أن تكون قناعتها للوصول للحقيقة وإعداد تقريرها.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، ماذا لو امتنعت الجهات المعنية عن الاستجابة لطلب لجان التحقيق البرلمانية، سواء بعدم تقديم أوراق أم وثائق أم مستندات أم تقارير أم بيانات؟ من خلال متابعتي لعمل بعض لجان التحقيق البرلمانية في البحرين، وجدت أن بعض هذه اللجان لاقت العديد من الصعوبات والمعوقات لإتمام مهمتها بالوجه المطلوب، ومثال على ذلك عندما منعت إدارة الجنسية والجوازات والإقامة لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التجاوزات في منح الجنسية، من تصوير بعض المستندات الضرورية التي تبين التجاوزات القانونية والإدارية، مما دعا اللجنة إلى التحفظ على هذا الإجراء الصادر من إدارة الجنسية والجوازات والإقامة في تقريرها الذي رفعته للمجلس، لأنه جاء بالمخالفة لنص المادة (69) من الدستور والمادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اللتان تلزمان الوزراء وجميع موظفي الدولة بتقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم¹.

وبالإضافة إلى منع العديد من لجان التحقيق البرلمانية من الحصول على المستندات التي تطلبها، وصل الأمر أن مُنع بعضها حتى من الدخول إلى بعض الأقسام في الجهات محل التحقيق²، وعليه فلا تملك لجان التحقيق البرلمانية في البحرين إلا أن تطلب من المجلس استخدام وسيلة رقابية أكثر شدة مع الوزير المعني بتوفير المعلومات والوثائق والمستندات التي تحتاجها اللجنة وهي الاستجواب، والذي قد ينتهي إلى طرح الثقة بهذا الوزير إذا لم يتعاون مع اللجنة، وهذا بطبيعة الحال غير كافٍ لمساعدة اللجنة في إتمام المهمة المطلوبة منها في الوقت المحدد على أكمل وجه، وبيان الحقيقة للمجلس وللرأي العام.

أما بالنسبة للنظام الكويتي فقد منح لجان التحقيق البرلمانية سلطات وصلاحيات كاملة توجب احترام ما يصدر عنها من طلبات وما تحتاجه من معلومات، سواء كانت بتقديم مستندات أم أوراق أم استدعاء للحضور أمام اللجنة. فقد أعطى المشرع الكويتي في المادتين (8) و (9) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة اللجان حق الطلب من رئيس المجلس، أن يخاطب وزير العدل بشأن رفع الدعوى العمومية على الممتنعين عن التعاون مع اللجنة، أو تحريك المسؤولية السياسية للوزير المعني أو الحكومة، خاصة إذا كان في الأوراق المطلوبة ما يشير إلى فضيحة سياسية أو مالية أو إلى خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة³، أو تجاوز من أي نوع قد يؤدي إلى تهديد المصلحة العامة أو حياة المواطنين¹. وبالتالي فإذا ما

¹ انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن قضايا التجنيس، مرجع سابق.

² مثال على ذلك ما حصل إلى أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية في شأن أملاك الدولة العامة والخاصة، عندما منعوا من دخول بعض الأقسام في جهاز المساحة والتسجيل العقاري.

³ راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في شأن أملاك الدولة العامة والخاصة، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (24) المنعقدة بتاريخ 2010/3/30م، ص 273، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

³ د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، دراسة نظرية تطبيقية، مجلة الحقوق والشرعية، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981، ص 20.

رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب التي تنص على أنه "تقتصر رقابة كل من مجلسي الشورى والنواب فيما يتعلق بأعمال أعضاء السلطة التنفيذية وتصرفاتهم على ما يتم منها بعد تاريخ انعقاد المجلسين في أول فصل تشريعي، ولا يجوز لهما التعرض لما تم من أفعال أو تصرفات سابقة على هذا التاريخ".

بالرجوع إلى الأحكام المبينة في الدستور واللائحة الداخلية لمجلس النواب، نجد أنه من سلطات لجان التحقيق البرلمانية أن تطلب الحصول على ما تحتاج إليه من التقارير والبيانات والوثائق والمستندات، وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم وأن تقدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يروونه من أدلة، ونجد أن هذه الأحكام جاءت مطلقة وغير مقيدة بزمان معين. بل أوجبت على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم.¹

من هنا أتفق مع ما ذهب إليه البعض² من أن نص المادة (45) من المرسوم رقم (15) لسنة 2002 بالرغم من شبهة عدم الدستورية التي تحوم حوله، إلا أنه لا يحول دون طلب البيانات والوثائق والمعلومات المتعلقة بالموضوع الذي تحقق فيه لجنة تحقيق برلمانية، والتي تعود إلى ما قبل تاريخ انعقاد المجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002، وأن نص المادة المشار إليها تتعرض للمسئولية السياسية للوزراء والمسؤولين قبل 14 ديسمبر 2002، ولا تعالج لا من قريب أو من بعيد مسألة الحصول على المعلومات، فموضوع المسئولية موضوع سياسي أما موضوع الحصول على المعلومات فمسألة فنية بحتة.

ومن جانب آخر فإن لجنة التحقيق البرلمانية لكي تكون رؤيتها وقناعتها، لا بد لها من أن تدرس كل الوثائق والمعلومات وبأثر رجعي، لكي تتمكن من إجراء مقارنات بين الوضع الحالي والوضع السابق، خصوصاً وأن هناك سوابق برلمانية في البحرين أكدت وبجلاء أنه لا يمكن للجان التحقيق البرلمانية أن تنجح فيما لو حجبت عنها المعلومات والوثائق، ومن الأمثلة على ذلك ما حصل بعد تشكيل لجنة التحقيق البرلمانية في مزاعم إفلاس هيئتي التأمينات والتقاعد، حيث اطلعت هذه اللجنة ودرست وثائق ومستندات تعود إلى عشر سنوات قبل تاريخ انعقاد المجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002، ولم يكن بإمكان اللجنة الوقوف على وضع الهيئتين المالي آنذاك دون إجراء مقارنات بين الأوضاع المالية منذ 1990 حتى 2003.³

من هنا يرى الباحث أنه يجب عدم تقييد لجان التحقيق البرلمانية في طلب المعلومات والوثائق والمستندات بزمان معين من أجل تفعيل الرقابة البرلمانية، وتمكينها من أداء دورها بفاعلية، وعلى جميع الجهات المعنية أن تعاون القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم. وفي المقابل على هذه اللجان ألا تتعسف في

¹ انظر المادة (69) من الدستور والمادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

² يوسف زين العابدين زينل، برلمانيات، بدون ناشر، نوفمبر 2006، ص 50، 51.

³ انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في شأن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة لصندوق التقاعد، مرجع سابق.

شهاداتهم؛ ذلك لأن تشكيل تلك اللجان من أعضاء يغلب عليهم الانتماء الحزبي وحسابات العمل السياسي، بالإضافة إلى أن عدم توافر الثقافة القانونية لدى أعضائها، سيكون محفوفاً بالمخاطر إذا تم منح تلك اللجان صلاحيات قضائية، فالأصل في العمل السياسي هو التحزب بينما الأصل في القضاء هو الحياد¹، وهو ما لا يمكن أن يتحقق في أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية في أغلب الأحوال.

وإزاء تعمد بعض الجهات إخفاء الوثائق والمستندات محل التحقيق، فإن الباحث يؤيد ما ذهب إليه المشرع الكويتي من السماح للجنة التحقيق أن تطلب من رئيس المجلس مخاطبة وزير العدل، بشأن رفع الدعوى العمومية على الممتنعين عن التعاون مع اللجنة، بالإضافة إلى حق المجلس باستجواب الوزير المعني وطرح الثقة فيه، لذلك نرى ضرورة تدخل المشرع المصري والبحريني لوضع آلية وجزاء جنائي مناسب، يلزم به الجهات المعنية بتنفيذ طلبات لجان التحقيق البرلمانية وتزويدها بالوثائق والمستندات والبيانات التي تطلبها، لما يحقق المصلحة العامة، خصوصاً وأن الجزاء السياسي يمكن أن يتفاداه الوزير بواسطة التدوير الوزاري.

المطلب الثاني

سلطات لجان التحقيق تجاه الأشخاص

خولت النظم القانونية المختلفة لجان التحقيق البرلماني حق استدعاء الشهود أمامها لسماع أقوالهم وشهاداتهم، وواقع الأمر فإن هذا الحق مخول إلى لجان التحقيق دون حاجة لوجود نص يشير إليه؛ لأنه طالما أعطى الدستور اللجان حق إجراء تحقيق، فهو قد خولها حتماً سماع الشهود؛ لأن التحقيق في معظم الأحوال ما هو إلا سماع الشهود². وبالتالي من حق لجان التحقيق البرلمانية أن تستدعي الشهود وتستمتع لهم.

بينما يذهب جانب من الفقه إلى أنه لا يجوز لهذه اللجان أن تستدعي المواطنين للإدلاء بشهاداتهم أمامها أو أن تجبرهم على ذلك إلا إذا وجد نص قانوني يجيز لها ذلك³. وقد حرصت العديد من الدساتير على الإشارة إلى هذا الحق عند تنظيمها لموضوع التحقيق البرلماني. فقد نصت المادة (69) من الدستور البحريني على أنه "... يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

¹ د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 227؛ ود. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 185، ود. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 224.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 189.

³ د. رمزي طه الشاعر، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 156، وذات المعنى د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 312.

أرادت الحكومة إخفاء بعض المستندات والوثائق لإخفاء الحقيقة عن المجلس أو تضليله بمعلومات غير صحيحة، فإن المجلس يملك من الأدوات الرقابية ما يستطيع الضغط به على الحكومة، لتقديم المستندات والوثائق والبيانات التي تبين الحقيقة، وإلزامها بالتعاون معه لتحقيق المصلحة العامة.

وبالنسبة للمشرع المصري فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لم تُجزّز للجنة التحقيق أن تطلب من المجلس تحريك الدعوى الجنائية في حال امتناع رئيس الجهة محل التحقيق عن تقديم الوثائق والمستندات التي تطلبها اللجنة، كما أنها لم تحدد أي جزاءات من هذا القبيل، غير حق المجلس في أن يستخدم وسيلة رقابية أخرى أكثر شدة مع الوزير المعني وهي الاستجواب. ومن هنا يرى البعض أن ما نصت عليه المادة (3/220) من اللائحة الداخلية للمجلس من أنه "على جميع الجهات المختصة أن تعاون لجان تقصي الحقائق في أداء مهمتها، وعليها أن تقدم لها الوسائل اللازمة لتجميع ما تراه من أدلة، وأن تمكنها من أن تحصل على ما تقرر حاجتها إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات من أي جهة رسمية أو عامة"، قد أصبح محض التزام أدبي يجرد اللجنة من كل فاعلية في تأدية مهامها².

كما لم تتطرق النصوص الدستورية في مصر لهذا الفرض، وإنما نصت المادة (220) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه "لجنة تقصي الحقائق أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق..."، وقد أثار لفظ "كافة الإجراءات" الخلاف بشأنه؛ لأنه لفظ عام وغامض وغير محدد الدلالة، وهذه نفس العبارة التي وردت في المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

وهو ما دفع البعض إلى التساؤل حول ما إذا كان هذا اللفظ يعطي للجنة الحق في إلقاء القبض على أي شخص تعتقد اللجنة أن لديه معلومات أو بيانات تفيد بها؟ أو تجري تفتيشاً لشخص ما أو لمكان إذا كان من شأن ذلك تزويدها بمعلومات تهمها، وهل لها إجراء استجوابات أو استدعاء الخبراء ومعاقبتهم حال تخلفهم عن الحضور؟³.

وقد ذهب البعض إلى أنه للجان التحقيق البرلمانية كافة صلاحيات قاضي التحقيق أو على الأقل بعضها⁴، وذلك استناداً إلى القانون رقم (66) لسنة 1947 وهو القانون الخاص بتنظيم إجراءات التحقيق المنصوص عليه في المادة (108) من دستور 1923.

بينما ذهب فريق آخر من الفقه إلى أن لجان التحقيق البرلماني أو لجان تقصي الحقائق لا تملك سلطات قاضي التحقيق القضائية، حتى وإن كانت قد أعطيت حق الاتصال بالموظفين والمواطنين والاستماع إلى

¹ فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 77.

² د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 118.

³ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 222.

⁴ د. السيد خليل هيك، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، دراسة لأنظمة الحكم المختلفة مقارنة بالشريعة الإسلامية، بدون ناشر، بدون سنة نشر، ص 218، مشار إليه لدى د. هشام محمد البديري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 151.

كما نصت المادة (114) من الدستور الكويتي على أنه "... يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

وكذلك المادة (131) من الدستور المصري التي نصت على أنه " للجنة في سبيل القيام بمهمتها ... أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها ...". فإذا كانت هذه النصوص قد سمحت إلى لجان التحقيق البرلماني أن تحصل أو تطلع على المستندات والوثائق والبيانات وغيرها من المعلومات، أو أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، فإن السؤال المهم هو: هل تملك هذه اللجان سلطة إجبار الشهود على الحضور أمامها ومعاقبتهم حال تخلفهم عن ذلك؟ وبعبارة أخرى: هل تملك لجان التحقيق البرلمانية سلطة استدعاء الشهود والخبراء وتوقيع عقوبة جنائية على من يتخلف منهم عن الحضور أو يمتنع عن الإجابة على ما وجهته إليه اللجنة من أسئلة أو استفسارات؟ أو إذا امتنع عن أداء اليمين أو شهد زوراً أمامها؟ وهل تملك هذه اللجان إحالة الممتنعين إلى المحكمة المختصة لمحاكمتهم عن هذه الجرائم؟ وأخيراً ألا يعتبر توقيع عقوبات جنائية من قبل لجنة التحقيق البرلمانية على الشهود اعتداء على اختصاص السلطة القضائية وخروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات؟

وللإجابة على ذلك نجد أن المشرع البحريني وعلى الرغم من النص في المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه " للقائمين بالتحقيق أن يتخذوا كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليهم من موضوعات، وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم، وعليها أن تقدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يروونه من أدلة، وأن تمكنهم من أن يحصلوا على ما يحتاجون إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات". إلا أن اللائحة الداخلية للمجلس لم تفرض أية عقوبات في حالة مخالفة ذلك، وامتناع الجهات المعنية عن معاونة القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم، أو امتناع الشهود عن الحضور، وهو ما ساعد في كثير من الأحيان أن تُخالف أحكام الدستور واللائحة الداخلية للمجلس من قبل بعض الوزراء والمسؤولين والموظفين في الدولة، إلى درجة أن أحد المسؤولين في جهاز المساحة والتسجيل العقاري لم يحضر أي اجتماع مع لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة رغم تكرار دعوته إليه.¹

ومن الأمثلة على ذلك أيضاً ما حصل بين وزارة الصحة ولجنة التحقيق البرلمانية المشكلة لبحث بعض القصور في الوزارة عندما قرّرت وزارة الصحة عدم التعاون مع اللجنة، وأصدرت التعميم الإداري رقم (36) لسنة 2007 والقاضي بعدم السماح لموظفي الوزارة بالتعاون مع لجنة التحقيق، وبالتالي عدم تقديم أية بيانات أو معلومات للجنة، وعدم التقدم للشهادة أمامها، بالإضافة إلى ذلك قرارها

¹ انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 408.

بالتحقيق مع رئيس جمعية الأطباء على خلفية إبدائه نية التعاون مع اللجنة بتقديم تقرير شامل عن مواضع الخلل في عمل الوزارة، علاوة على امتناعها عن الإجابة على العديد من الأسئلة التي كانت على قدر كبير من الحساسية، وجهها أعضاء اللجنة لممثلي الوزارة بحجة عدم اختصاص لجنة التحقيق في تلك الأسئلة¹. أما بالنسبة للكويت فقد أعطت المادة الثامنة من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة حق استدعاء الشهود، وذلك بكتاب من رئيس المجلس بناء على طلب اللجنة بطريق البريد المسجل أو السجل الخاص بمراسلات المجلس، وإذا تخلف الشهود عن الحضور أمام اللجنة بعد إعلانهم بالطريق القانوني أو حضروا ولكن امتنعوا عن الإجابة أو شهدوا بغير الحق، فللجنة أن تطلب من رئيس المجلس مخاطبة وزير العدل بشأن رفع الدعوى العمومية عليهم طبقاً لقانوني الجزاء والإجراءات الجنائية، وذلك وفقاً للمادة التاسعة من اللائحة الداخلية للمجلس².

وعليه نجد أن المشرع الكويتي لم يسمح للجنة ولا إلى المجلس استدعاء الشاهد جبراً إذا تخلف عن الحضور بعد إعلانه بالطرق القانونية أو حضر ولكن امتنع عن الإجابة أو شهد بغير الحق، كما أنه لا تملك لجنة التحقيق البرلمانية سلطة تحليف الشهود اليمين³، ولكن تملك اللجنة أن تطلب من رئيس المجلس مخاطبة وزير العدل لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لرفع الدعوى العمومية عليه طبقاً لقانوني الجزاء والإجراءات الجنائية⁴. وذلك بخلاف المشرع البحريني الذي لم يمنح لجنة التحقيق البرلمانية أي سلطة من هذا القبيل، وهو ما نرجو معه من المشرع البحريني أن يضيف إلى صلاحيات لجنة التحقيق البرلمانية سلطات تلزم الشاهد بالحضور، من خلال تعاون السلطة القضائية مع السلطة التشريعية في ذلك، حتى

¹ راجع توصيات لجنة التحقيق البرلمانية في تقصير مختلف أقسام وزارة الصحة، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في جلسته العادية الثانية عشرة في دور الانعقاد السنوي العادي الأول، من الفصل التشريعي الثاني، المنعقدة بتاريخ 3 أبريل 2007م، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثاني، الجلسة رقم (26) المنعقدة بتاريخ 29/4/2008، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh. كما نشر خبر عن هذا الخلاف أثناء سير عمل اللجنة في صحيفة الوسط البحرينية، العدد 1942، الاثنين 31 ديسمبر 2007 الموافق 21 ذي الحجة 1428 هجرية.

² تنص المادة رقم (9) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه "إذا تخلف الشهود عن الحضور أمام اللجنة بعد إعلانهم بالطريق القانوني أو حضروا وامتنعوا عن الإجابة، أو شهدوا بغير الحق، للجنة أن تطلب من رئيس المجلس مخاطبة وزير العدل بشأن رفع الدعوى العمومية عليهم طبقاً لقانوني الجزاء والإجراءات الجنائية".

³ عيدان سعد الطعان، مدى سلطة لجنة التحقيق البرلمانية في تحليف الشهود اليمين، سنة 2007، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي على الرابط الآتي: <http://www.kna.kw>.

⁴ تجدر الإشارة إلى أنه عند مناقشة المادة التاسعة من اللائحة في مجلس الأمة الكويتي، ثار جدل حولها، واقترح أحد الأعضاء أن تكون العبارة الأخيرة منها "طبقاً للقانون" فقط، وليس من اللازم أن تذكر "طبقاً لقانوني الجزاء والإجراءات الجنائية" بغية أن يشمل العقاب أي قانون آخر. فأجاب الخبير الدستوري أن المقصود هو أن يحاكم الشاهد كما لو كان متخلفاً عن الحضور أمام المحكمة. وهذا الأمر معاقب عليه فقط في القوانين الجزائية. فالإحالة بالذات أو التحديد لها فائدة؛ لأنها تتضمن معنى أن الامتناع عن الحضور أمام لجنة المجلس يعتبر جريمة كالجريمة المنصوص عليها في قانوني الجزاء والإجراءات الجزائية لمن يتخلف عن الحضور جلسات المحكمة أو الشهادة أمامها بدون عذر. فالمقصود بالتحديد إذن اعتبار هذا العمل جريمة. فلو قلنا طبقاً للقانون بكلمة عامة، فإن ذلك قد لا يحمل معنى إنشاء جريمة أو عقوبة على من يتخلف عن الحضور. ثم قال: ... إن الشهادة الزور أمام المحكمة معاقب عليها في القانون الجزائي، ونص المادة يرفع حكم الشهادة بغير الحق أمام اللجنة إلى مستوى حكم الشهادة بغير الحق أمام القضاء.

- انظر مضبطة جلسة مجلس الأمة الكويتي، الجلسة الثامنة، من الفصل التشريعي الثالث عشر، دور الانعقاد الثالث، المنعقدة بتاريخ 2011/3/10م، ص 21، منشورة على الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي على الرابط الآتي: www.kna.kw ومشار إليه أيضاً لدى د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 117. (الهامش).

الاتجاه الأول: ذهب أنصار هذا الرأي¹ إلى أن للجنة التحقيق البرلمانية سلطة قاضي التحقيق في استدعاء الشهود والخبراء وتوقيع عقوبة جنائية على من يتخلف منهم عن الحضور، أو حضر ولكنه امتنع عن أداء اليمين أو أداء الشهادة. ذلك أن من أهم الفوارق بين أعمال اللجان البرلمانية العادية وأعمال لجان التحقيق البرلمانية أن لهذه اللجان - دون تلك - حق استحضار الشهود وتحليفهم اليمين واستجوابهم، فسلطة استدعاء الشهود هي جوهر التحقيق البرلماني وهي عنصره المميز له. ولا بد من تفعيل هذا الجوهر؛ وذلك بمنح لجان التحقيق صلاحيات تمكنها من ممارسة هذه السلطة، وهذه الصلاحيات تتمثل في العقوبات الجنائية التي توقعها على المخالفين للأحكام المقررة في ذلك، ونظراً لأن تلك العقوبات مقررة أصلاً للسلطة القضائية، فإن منحها استثناءً للجان التحقيق، لا بد له من سند قانوني، - ويرى أصحاب هذا الرأي - أن هذا السند هو القانون رقم (66) لسنة 1947، حيث لا يزال معمولاً به، نظراً لعدم وجود قانون آخر ينسخه.

الاتجاه الثاني: ويذهب أنصار هذا الرأي² إلى أن لجان التحقيق البرلمانية وإن كانت تتمتع بسلطة استدعاء الشهود والخبراء إلا أنها لا تملك سلطة إجبارهم على المثول أمامها، ولا توقيع عقوبات عليهم، بل ولا حق إحالتهم إلى المحكمة المختصة، فهذه صلاحيات قضائية تملكها المحاكم وحدها، وفي تخويلها إلى تلك اللجان اعتداء على الاختصاص الدستوري للسلطة القضائية وإهدار لمبدأ الفصل بين السلطات. ويستند أنصار هذا الرأي إلى الحجج والأسانيد التالية:

أولاً: أن المادة (131) من الدستور المنظمة للجان التحقيق البرلمانية لم تبين الإجراء الواجب اتباعه عند امتناع الشهود عن الحضور أمام اللجنة أو امتناعهم إذا حضروا عن أداء اليمين أو أداء الشهادة.

ثانياً: أن القانون رقم (66) لسنة 1947 غير معمول به الآن، فهذا القانون قد صدر بتنظيم إجراءات التحقيق المنصوص عليه في المادة (108) من دستور 1923 بمعنى أن هذا القانون مرتبط بنص هذه المادة ويدور معه وجوداً وهدماً. ولما كان دستور 1923 قد ألغي وألغيت معه المادة (108) فإن هذا القانون قد أصبح وكأنه لم يكن؛ لأنه ينظم إجراءات تحقيق أشارت إليه مادة غير قائمة في دستور غير معمول به.

ثالثاً: أن المادة (70) من الدستور تنص على أنه "لا تقام الدعوى الجنائية إلا بأمر من جهة قضائية فيما عدا الأحوال التي يحددها القانون" ولا يوجد مثل هذا القانون الذي يشير إليه عجز هذه المادة.

¹ من أنصار هذا الرأي: د. محمد عبد السلام الزيات، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، الطبعة الأولى، سنة 1971، ص 689. مشار إليه لدى كل من، د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 228، ود. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 192-193.

² من أنصار هذا الرأي: د. سعد الشرقاوي، ود. عبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، مرجع سابق، ص 663-664؛ ود. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، المبادئ الدستورية الغربية الحرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 566.

تتجاوز ثلاثين جنيهاً أو بالحبس مدة لا تتجاوز أربعة عشر يوماً، ويجوز أن يطلب من النائب العام إصدار أمر بضبطه وإحضاره¹.

الحالة الثانية: الامتناع عن الإجابة على الأسئلة

قد يحضر الشاهد سواء بمجرد استدعائه أم بعد إعادة تكليفه بالحضور مرة ثانية، وسواء قد سبق أن وقعت عليه عقوبة التخلف عن الحضور أم لم توقع عليه هذه العقوبة، فإذا حضر ووجهت إليه اللجنة أسئلتها وامتنع عن الإجابة، ففي هذه الحالة يجوز معاقبته بغرامة لا تتجاوز الثلاثين جنيهاً أو بالحبس مدة لا تتجاوز شهراً ما لم يكن من الأشخاص الملمزمين بكتمان الأسرار التي إئتمنوا عليها أو الأشخاص المعفين من أداء الشهادة طبقاً للقانون².

الحالة الثالثة: التقرير بغير الحقيقة

قد يوجه السؤال إلى الشاهد فيجيب عليه ولكن تكون إجابته بغير الحقيقة، فيعاقب هنا بعقوبة شهادة الزور في الجنج، ولكن يشترط لتوقيع هذه العقوبة على الشاهد أن يكون قد حلف اليمين قبل أدائه الشهادة³. ويأخذ حكم هذا الشاهد الزور - أيضاً - كل شخص كُلف من المجلسين أو إحدى لجانه بعمل من أعمال الخبرة أو الترجمة بغير الحقيقة متعمداً بأية طريقة⁴.

وقد يحدث ذلك عندما يدلي الشاهد بشهادته بصورة واضحة ولكن بلغة أجنبية فيترجمها شخص آخر ذو خبرة في الترجمة بهذه اللغة إلى ترجمة على غير الحقيقة متعمداً؛ وذلك لغرض في نفسه، ويحصل ذلك أيضاً عندما يدعى خبير في مسألة معينة ليقدرها تقديراً مهنيّاً محايداً سليماً فلا يقدرها حق قدرها بسوء نية، فكل هؤلاء يعاقبون بالعقوبات المقررة لشهادة الزور في الجنج.

ويلاحظ أن نصوص هذا القانون قد قصرت سلطات لجان التحقيق البرلمانية على سماع الشهود واستحضارهم، ولكن لا تملك هذه اللجان سلطات الضبط أو التفتيش أو المعاينة.

وأما عن الوضع في مصر وفقاً لدستور 1971 فإن المادة (131) من الدستور، لم تتعرض لمسألة الإجراءات أو الجزاءات الواجب اتخاذها تجاه الشهود عند امتناعهم عن الإدلاء بشهادتهم أو الإدلاء بشهادة كاذبة، وحول هذه النقطة فقد ظهرت ثلاثة اتجاهات في الفقه الدستوري في هذا الشأن أعرضها على النحو الآتي:

¹ المادة رقم (2) من القانون رقم (66) لسنة 1947.

² المادة رقم (3) من القانون رقم (66) لسنة 1947.

³ المادة رقم (4) من القانون رقم (66) لسنة 1947.

⁴ المادة رقم (5) من القانون رقم (66) لسنة 1947.

تستطيع اللجنة أن تؤدي المهمة المطلوبة منها على أحسن وجه، وبما يتلاءم والصالح العام، وهو ما سيعزز من هيبة لجنة التحقيق البرلمانية تجاه الجهات المعنية.¹

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن وزير الديوان الأميري الكويتي، كان قد رفض المثل أمام إحدى لجان التحقيق البرلمانية (اللجنة التعليمية)، ولجأ إلى إدارة الفتوى والتشريع التي زودته برأي يعفيه من الحضور أمام اللجنة، إلا أن اللجنة تمسكت بحضوره، وهددت باتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وكاد الأمر أن يتحول إلى أزمة سياسية بين الديوان الأميري وبين مجلس الأمة، وهو ما دفع برئيس مجلس الأمة إلى نقل هذا التخوف إلى مرجع عالٍ في الدولة لحل القضية، بعدها امتثل الوزير لقرار اللجنة ومثّل أمامها.²

أما بالنسبة لسلطات لجان التحقيق تجاه الأشخاص في النظام المصري سأتناوله وفقاً لدستور 1923 ثم دستور 1971 وما أثير حول ذلك من خلاف، ففي الدستور السابق لسنة 1923 صدر القانون رقم (66) لسنة 1947 الخاص بتنظيم إجراء التحقيق المنصوص عليه في المادة (108) من دستور 1923.³ وقد أشار هذا القانون إلى كيفية استحضار الشهود، وعقابهم في حال تخلفوا عن ذلك بغير عذر مقبول، كما بين وبشكل تفصيلي الموقف حال حضور الشاهد أمام لجنة التحقيق وامتناعه عن الإجابة على ما توجهه إليه من أسئلة أو إقرار بغير الحقيقة. حيث فرق هذا القانون بين ثلاث حالات قانونية فيما يتعلق بالشهادة أمام لجان التحقيق البرلمانية، وهي التخلّف عن الحضور، والامتناع عن الإجابة على الأسئلة، والتقرير بغير الحقيقة.

وعليه نوضح هذه الحالات بالتفصيل فيما يأتي:⁴

الحالة الأولى: التخلّف عن الحضور

استناداً للقانون رقم (66) لسنة 1947 إذا أرادت لجنة التحقيق البرلمانية تكليف أحد الشهود بالحضور فإن ذلك يكون على يد محضر بناء على طلب رئيس المجلس، ويرسل هذا الطلب إلى وزير العدل لتنفيذه⁵، فإذا تخلف الشاهد عن الحضور بعد تكليفه ولم يكن لديه عذر مقبول يعاقب بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيهاً، ويجوز إعادة تكليفه بالحضور مرة ثانية، فإذا لم يحضر بغير عذر مقبول يعاقب بغرامة لا

¹ د.مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 314.

² د.سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 199.

³ تنص المادة (108) من الدستور المصري لسنة 1923 على أنه " لكل مجلس حق إجراء التحقيق ليستتير في مسائل معينة داخلية في حدود اختصاصه".

⁴ راجع د.فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 230-231، ود.سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 191 وما بعدها، ود.إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 133-134.

⁵ المادة رقم (1) من القانون رقم (66) لسنة 1947 الخاص بتنظيم إجراءات التحقيق المنصوص عليه في المادة (108) من دستور 1923.

الجنائية بناء على طلب من رئيس المجلس لوزير العدل ضد الأشخاص غير المتعاونين مع لجان التحقيق البرلمانية.

كما ذهب البعض¹ وأويده في ذلك إلى أنه بالرغم من أن الرأي الثاني هو الرأي الراجح إلا أن هناك تحفظات على بعض الحجج التي استند إليها، فالقول بسقوط قانون صدر استناداً إلى نص دستوري بمجرد نهاية العمل بالدستور المتضمن لذلك النص، قول لا يمكن أن يقبل به أحد، إذ معنى ذلك انهيار كامل للنظام القانوني المستند إلى دستور ما بمجرد نهاية العمل به، وهو قول خطير قضت بعكسه أحكام القضاء الدستوري، حفاظاً على الأوضاع المستقرة في النظام القانوني والحقوق المكتسبة داخل المجتمع.

وقد أكدت هذا التفسير المادة (191) من دستور 1971 حين نصت على أن " كل ما قررت القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى صحيحاً وناظراً، ومع ذلك يجوز إلغاؤها، أو تعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا الدستور" وقضت به المحكمة الدستورية العليا في العديد من أحكامها، بل أن المحكمة الدستورية العليا قد ذهبت إلى أبعد من ذلك حين قصرت رقابة الدستورية على النصوص الصادرة في ظل نصوص دستورية معينة دون تلك التي صدرت قبل النص الدستوري.

فالنصوص القانونية الصادرة في ظل دستور معين تبقى قائمة، حتى بعد زوال الدستور التي صدرت في ظله، وهو ما يعني أن القانون (66) لسنة 1947 المنظم لإجراءات التحقيق لازال قائماً، ويمكن تطبيقه وإعمال الجزاءات الواردة به في حالة تخلف الشهود عن الحضور أمام لجنة التحقيق أو ما شابه ذلك، ولا يقدح في ذلك الحجة القائلة من عجز إحدى اللجان عن إجبار بعض من تخلفوا عمداً عن الحضور أمامها، باعتبار ذلك دليلاً على سقوط القانون سالف الذكر، إذ لا يرقى عجز جهة ما عن تطبيق قانون قائم إلى درجة خلق عرف ناسخ لذلك القانون. وينتهي هذا الرأي إلى أن الوضع القانوني القائم في مصر حالياً يعطي لجان التحقيق سلطة توقيع عقوبات جنائية على الشهود، رغم أن هذا الوضع منتقد.

وهنا يُثار سؤال في غاية الأهمية وهو: ما مدى سلطة لجنة التحقيق البرلمانية في إيقاف مسئول عن العمل لمصلحة التحقيق؟

أشرتُ فيما سبق إلى أن بعض المشرعين أعطى لجان التحقيق البرلمانية سلطة قاضي التحقيق في استدعاء الشهود والخبراء وتوقيع عقوبة جنائية على من يتخلف منهم عن الحضور أو حضر ولكنه امتنع عن أداء اليمين أو أداء الشهادة، كما أنه قد يحدث في التحقيقات الإدارية التي تقوم بها الجهة الإدارية مع الموظفين، أن تتخذ جهة التحقيق قراراً بوقف الموظف عن العمل، إذا ارتأت أن وجوده على رأس العمل سوف يؤثر على مصلحة التحقيق، أو وقفه عن العمل وإحالته إلى النيابة العامة إذا رأت أن ما ارتكبه

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 195 وما بعدها.

رابعاً: أن لجنة التحقيق الخاصة باتفاقية التليفونات قد عجزت عن إجبار من تخلف عمداً عن الحضور أمامها رغم تكليفهم بالحضور لأداء الشهادة، ولو صح أن القانون (66) لسنة 1947 مازال قائماً لمكنت اللجنة إجبارهم على الحضور وهو ما لم يحدث مما يؤكد صحة هذا الرأي.

الاتجاه الثالث: ذهب هذا الجانب من الفقه الدستوري إلى التفرقة إزاء لجان التحقيق ما بين حالتين: الأولى وهي ما إذا جرى التحقيق حول قضايا انتخابية برلمانية، والثانية هي حالة كون موضوعه مسألة أخرى غير الانتخابات. فإذا جرى التحقيق بصدد قضية انتخابية كانت للجان كافة الصلاحيات وإيقاع العقوبات التي تراها إزاء من لا يتعاون معها، وذلك استناداً إلى اختصاص المجلس النيابي وحده بالفصل في صحة عضوية أعضائه، ومن ثم كان للجان توقيع عقوبات على الشهود مباشرة دونما رجوع إلى المحاكم، وهو الأمر الذي قد أثير حوله جدل في مجلس النواب المصري في جلسته المنعقدة في يونيو 1926 عندما اقترح أحد الأعضاء تركه للمحاكم دون سواها احتراماً للفصل بين السلطات إلا أن المجلس رفض هذا الاقتراح. أما إذا اتصل التحقيق البرلماني بمسألة غير انتخابية فإن الأوضاع تعود هنا إلى القاعدة العامة فلا يكون للجان ولا للمجلس توقيع تلك العقوبة إلا عبر المحاكم¹.

ومن هنا يؤيد الباحث ما ذهب إليه الرأي الثاني عندما لم يعط الحق إلى لجان التحقيق البرلمانية بإجبار الشهود على المثول أمامها عندما تستدعيهم للحضور ويرفضوا المثول طوعاً، وأيضاً منعها من توقيع عقوبات عليهم؛ ذلك أن هذه سلطات قضائية وأن تخويلها للبرلمان يُعدّ اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات، بالإضافة إلى أن أعضاء البرلمان غالباً ما يكونوا سياسيين ينتمون إلى أحزاب سياسية، وهو ما يفقدهم الحيادة عند استعمالهم لهذه السلطات التي قد تمس حقوق وحرّيات الأفراد. كما أن منح لجان التحقيق البرلمانية الاختصاصات التي تنفرد بها عادةً السلطات القضائية، يجعل من البرلمان سلطة تملك جميع الاختصاصات، فيتحول إلى سلطة السلطات، وهي سلطة غير مسئولة، ولا يمكن محاسبتها، إذ أن مجرد حلول السلطة التشريعية محل السلطة القضائية في مباشرة هذه الاختصاصات يحمل مخاطر كبيرة على حقوق وحرّيات الأفراد².

إلا أنني مع ذلك ضد سلب لجان التحقيق كل السلطات والصلاحيات مما يجعلها غير قادرة على أداء المهمة المطلوبة منها، وأؤيدُ التعاون فيما بين السلطتين - التشريعية والقضائية - فيما يتعلق بالإجراءات أو الجزاءات الواجب اتخاذها اتجاه الشهود عند امتناعهم عن الإدلاء بشهادتهم أو الإدلاء بشهادة كاذبة، من أجل تيسير عمل لجنة التحقيق البرلمانية، وذلك كما سلك المشرع الكويتي من خلال تحريك الدعوى

¹ هشام محمد البدر، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 159-160.

² د. إبراهيم هلال المنهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 260.

الموظف يشكل جريمة جنائية، فالسؤال هنا: هل تملك لجان التحقيق البرلمانية هذه الصلاحية الإدارية بوقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق؟

في الحقيقة لم أجد ما يشير إلى ذلك صراحةً في نصوص الدستور البحريني ولا الدستور الكويتي ولا حتى الدستور المصري ولا في اللوائح الداخلية لهذه البرلمانات.

بينما يرى جانب من الفقه أنه للجنة التحقيق البرلمانية اتخاذ أية إجراءات تدعم التحقيق وتحفظ سلامته، مثل طلب وقف مسئول عن العمل إذا كان بقاؤه على رأس عمله من شأنه أن يؤثر على سلامة التحقيق، ويترك تقدير الأخذ بهذه التوصية لقرار السلطة التنفيذية، والتي عليها تحمل عواقب عدم أخذها بذلك سياسياً.¹

وبالرجوع إلى الممارسة العملية لمجلس النواب في البحرين نجد أنه سبق أن أوصت لجنة التحقيق البرلمانية بشأن الخلل والمخالفات الحاصلة في شركة نفط البحرين (بابكو) بإيقاف رئيس وأعضاء مجلس إدارة شركة نفط البحرين (بابكو) وأعضاء الإدارة التنفيذية للشركة عن العمل وإحالتهم إلى النيابة العامة للتحقيق معهم، بسبب تقاعسهم عن اتخاذ الإجراءات القانونية تجاه المضربين قبل وأثناء الإضراب طبقاً للقواعد المعمول بها داخل الشركة، وهو ما يرقى إلى حد التواطؤ مع المضربين، والتحريض على الإضراب، ووقف الإنتاج والإضرار بالاقتصاد الوطني، وكذلك العديد من المخالفات المالية والإدارية الثابتة بحقهم بموجب تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية للسنوات (2005، 2006، 2007، 2008، 2009)².

إلا أن هيئة التشريع والإفتاء القانوني أصدرت فتوى لها بهذا الشأن بتاريخ 2011/5/9م بعدم دستورية هذه التوصية، وقد استندت إليها الهيئة الوطنية للنفط والغاز في ردها على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية والتمسك بعدم تنفيذها.³

كما أن هذا الأمر سبق أن أثير في دولة الكويت⁴ عندما قررت لجنة تحقيق برلمانية مختصة بالنظر في المخالفات التي ارتكبتها الحكومة خلال الانتخابات البرلمانية ضرورة إيقاف رئيس جهاز خدمة المواطنين عن العمل لمدة ثلاثة شهور، لحين الانتهاء من التحقيق معه، حول المخالفات التي ارتكبها جهازه خلال تلك الفترة، وكان مجلس الأمة الكويتي قد شكل في يوليو سنة 2006 لجنة للنظر في التجاوزات الحكومية

¹ د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي، ص 434، مشار إليه لدى د. فالح عبد الله علي العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص 167.

² راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن الخلل والمخالفات في شركة نفط البحرين (بابكو)، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثالث، التوصية رقم (1)، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الأول، الجلسة رقم (17) المنعقدة بتاريخ 2011/5/10م، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

³ راجع رد وزارة الطاقة (الهيئة الوطنية للنفط والغاز) على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن الخلل والمخالفات في شركة نفط البحرين (بابكو)، مرجع سابق، ص 32، الملحق بمضبطة جلسة مجلس النواب رقم (17)، المنعقدة بتاريخ 2011/5/10.

⁴ راجع في ذلك د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 203 وما بعدها، ومنشور أيضاً في جريدة الشرق الأوسط، العدد 10169، 1 أكتوبر 2010.

التي صدرت خلال فترة الانتخابات البرلمانية التي أجريت في يونيو من نفس العام، واستفاد منها بعض المرشحين المقربين من الحكومة على حساب مرشحي المعارضة، وقد ارتأت اللجنة ضرورة إيقاف رئيس الجهاز درءً للشبهة، وضماناً لحيدة التحقيق، وخوفاً من أن يؤثر بقاءه على رأس عمله على مسار التحقيق. وقد نشأ خلاف دستوري حول هذا الموضوع، حيث ذهب فريق إلى أن للجنة الحق في أن تطلب من رئيس الحكومة إيقاف المذكور عن عمله مدة التحقيق الذي تجريه اللجنة كون التحقيق لا يزال جارياً، وأن قوتها مستمدة من البرلمان، وأن الحكومة ملزمة بإجابة اللجنة إلى طلبها، بينما ذهب فريق آخر إلى أن المخاطبات بين السلطتين يجب أن تتم عن طريق رئيسي المجلسين (الأمة والوزراء) متى تعلق الأمر بإيقاف موظف عام عن العمل. إلا أن رئيس مجلس الأمة الكويتي قد حسم هذا الخلاف بقوله " أن طلب لجنة التحقيق في المخالفات الانتخابية توقيف رئيس جهاز خدمة المواطنين، ليس من حق اللجنة، بل كل ما يمكنها القيام به أن توصي ثم تعرض التوصية على المجلس ليصوت عليها، وبالتالي ترفع للحكومة في حالة ما إذا وافق عليها المجلس؛ وذلك انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات ... وأن للحكومة في حالة ما إذا رفعت إليها التوصية بإيقاف رئيس جهاز خدمة المواطنين أن تأخذ بها أو لا تأخذ، ونحن كمجلس كل ما يمكننا أن نقوم به هو التصويت على التوصية".

ومن جانب الباحث فإنه يتفق مع ما ذهب إليه رئيس مجلس الأمة الكويتي من تبرير حكيم لهذا الموقف خصوصاً وأن المشرع الكويتي أعطى اللجنة سلطات كافية تتعلق بالتحفظ على المستندات واستدعاء الشهود بل حتى طلب تحريك الدعوى العمومية في حال تخلف الشاهد عن ذلك كما أنه حتى لا يفتح الباب تجاه التجاذبات السياسية للأحزاب داخل البرلمان ولجان التحقيق البرلمانية بتوقيف المسؤولين في الحكومة عن العمل لمدد قد تطول دون التنسيق مع الحكومة في ذلك، مما سوف يعرقل معه مصلحة العمل والمواطنين، أما فيما يتعلق بسلطة لجنة التحقيق بالإحالة للنيابة العامة فسوف أتناولها بالتفصيل في الفصل القادم.

المطلب الثالث

سلطات لجان التحقيق البرلماني تجاه الأماكن

يتمثل ذلك في حق لجنة التحقيق البرلمانية في الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق¹.

¹ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 118، ود. نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مرجع سابق، 208، ومفتاح حرشوا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010، ص 120.

وقد أشرنا فيما سبق إلى أن التحقيق البرلماني سواء تم بواسطة لجنة خاصة أم عن طريق إحدى لجان المجلس النوعية أم عن طريق عضو من أعضائه في الغالب يحتاج لإنجاز هذه المهمة إلى عمل زيارات ميدانية وذلك لاستكشاف الأمور في مواقعها وعلى طبيعتها، وقد يكون السبب في ذلك هو من أجل الالتقاء بالمسؤولين بشكل مفاجئ.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل تمتلك لجان التحقيق البرلمانية حق الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة هناك، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق في حال عدم وجود نص صريح بذلك؟

في حقيقة الأمر عند مراجعتي لنصوص الدستور في كل من البحرين والكويت ونصوص اللوائح الداخلية لهذه البرلمانات لم أجد نصاً صريحاً ومباشراً على هذا الحق الذي يخول لجان التحقيق البرلمانية حق الانتقال إلى الوزارات والوحدات الإدارية التابعة لها عندما تكون محلاً للتحقيق، وذلك بعكس المشرع المصري الذي نص على ذلك صراحة في المادة (220) من اللائحة الداخلية للمجلس.

ففي البحرين والكويت وردت إشارة غير مباشرة لهذا الحق حيث نصت المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه "للقائمين بالتحقيق أن يتخذوا كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليهم من موضوعات"، ونصت المادة (9) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه "لجنة ... اتخاذ كل ما تراه موصلاً للحقيقة ...".

وبالتالي فإننا نجد أنه انطلاقاً من الحق الأصيل للبرلمان في إجراء التحقيق البرلماني حتى وإن لم ينص الدستور صراحة على ذلك، وحقه في استدعاء الشهود والاستماع إليهم حتى في حال عدم النص على ذلك، فإنه من حق لجان التحقيق البرلمانية اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة، التي لا تشكل اعتداءً على اختصاصات السلطة القضائية، ومنها أن تنتقل إلى الوزارات والوحدات الإدارية التابعة لها لإجراء التحقيق البرلماني والاستماع إلى الشهود في مكان العمل، والاطلاع على المستندات وغيره مما يتطلبه التحقيق البرلماني، ولا يقتصر ذلك على مباشرة اللجنة عملها بين جدران البرلمان في المجلس، وهذا هو ما درجت عليه الممارسة البرلمانية في كل من البحرين والكويت.¹

ونظراً لعدم وجود نصوص صريحة مباشرة وواضحة تنظم هذا الحق في البحرين والكويت، وتلزم الجهات المعنية بالتحقيق بالسماح للجان التحقيق البرلمانية بالدخول إلى مواقع العمل، فقد حدث في البحرين أن منعت بعض لجان التحقيق البرلمانية من حقها في الزيارات الميدانية²، وتم رفض طلبها

¹ مثال على ذلك: انظر جدول أعمال تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في البحرين بشأن الخلل والمخالفات الحاصلة في شركة نفط البحرين بابتكو، مرجع سابق، وتقرير لجنة التحقيق البرلمانية في الكويت بشأن نقشي ظاهرة المخدرات في الكويت، المشكلة في الفصل التشريعي التاسع، دور الانعقاد الأول، رقم المضبطة 953، مشار إليه لدى فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 115.

² راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص (299) تحت عنوان معوقات عمل اللجنة.

لأسباب واهية من قبل المسئول المعني، ولم تستطيع هذه اللجان من إلزام الجهات المعنية بتنفيذ طلباتها، وهو ما تسبب في تأخير اللجنة عن إنجاز مهمتها وعدم وصولها إلى كامل الحقيقة، مما يتطلب تدخل المشرع البحريني لوضع الجزاءات المناسبة لمن يعرقل عمل لجان التحقيق البرلمانية بهدف إخفاء الحقائق أو تضليلها.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد وردت أول إشارة صريحة ومباشرة إلى الزيارات الميدانية من قبل اللجان في المادة (58) من لائحة مجلس الأمة لعام 1969 التي نصت على أنه " للجنة - بعد موافقة رئيس المجلس - أن تقوم في سبيل تحقيق مهمتها بدراسات ميدانية في مراكز العمل" ثم أكدت على هذه الصلاحية أو السلطة المادة (220) من لائحة مجلس الشعب الصادرة سنة 1979 والمعدلة سنة 2008 بالنص على أنه للجنة " أن تجري ما يقتضيه استجلاء الحقيقة من استطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية أو تحقيقات".

كما نجد أن المشرع المصري قد نص صراحةً على حق اللجان بالزيارات الميدانية، ولم يضع سقفاً أعلى لعدد مرات الزيارة التي يمكن أن تقوم بها اللجنة، ولم يحظر عليها زيارة أماكن معينة، ولم يقيد المشرع بأي قيد سوى أن تكون هذه الإجراءات والزيارات الميدانية من أجل استجلاء الحقيقة. وتقع نفقات إجراءات الزيارات الميدانية على عاتق المجلس الذي أنشأ لجنة التحقيق، وذلك وفقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة (220) من لائحة مجلس الشعب المصري لعام 1979م.

المطلب الرابع

ضوابط ممارسة سلطات لجان التحقيق البرلمانية

أشرت فيما سبق إلى أن ممارسة البرلمان لحقه في التحقيق البرلماني لا يحتاج إلى نص على ذلك، كونها جزء أساس من مهام الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وهو ما أكدت عليه المحكمة الدستورية الكويتية.

ويهدف البرلمان من خلال تشكيل لجان التحقيق البرلمانية إلى تمكين المجلس من بسط رقابته على أعمال وأنشطة السلطة التنفيذية، خصوصاً إذا ما شكك في صحة ما قدمته له الحكومة من معلومات وبيانات، فيرغب في أن يستوضح الأمر بنفسه، وعلى الطبيعة أو من خلال التحقيق في وقائع الموضوع المعروض عليه.

إلا أنه في كل الأحوال يجب أن لا تكون أداة تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، وسيلة لإعاقة العمل الإداري للجهة الحكومية محل التحقيق وتعطيله، بالإضافة إلى عدم تعسف أعضاء البرلمان في استخدام

السلطات المنوطة بلجنة التحقيق سواء عند طلب بعض المستندات أو عند طلب الاستماع لبعض الشهادات، والعمل على تعزيز مبدأ حسن النية والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إنجاز مهمة التحقيق البرلماني تحقيقاً للمصلحة العامة.

وقد كشفت الممارسة البرلمانية في عمل لجان التحقيق البرلمانية في البحرين إلى نشوب العديد من الخلافات والأزمات السياسية والقانونية بين أعضاء لجان التحقيق البرلمانية والوزراء أو المسؤولين في الجهات الإدارية الخاضعة للتحقيق البرلماني.

ومن الأمثلة على ذلك¹ الأزمة التي حدثت في شهر أبريل 2007 بين وزارة الصحة ولجنة التحقيق البرلمانية المعنية بالتحقيق في بعض القصور في الوزارة، عندما اتهمت وزارة الصحة لجنة التحقيق البرلمانية بتجاوز حدود مهامها، والتدخل في أمور من صميم العمل الإداري للوزارة، حتى وصل الأمر بالوزارة إلى إصدار تعميم لجميع العاملين بها برفض التعاون مع لجنة التحقيق البرلمانية، وعدم الإدلاء بأية بيانات أو معلومات لها. وقد اتهمت وزيرة الصحة - آنذاك - رئيس لجنة التحقيق البرلمانية بمحاولة تصيد أخطاء للوزارة لصنع بطولات انتخابية، وأعلنت أنها لا تستطيع أن تثق في حياديته خاصة بعدما صرح بأنه "سيفجر وزارة الصحة" ولذلك فإنها لا يمكنها التعامل أو التعاون معه.

وقد وصفت وزارة الصحة عمل لجنة التحقيق البرلمانية "بالفضاضة" خاصة أنها تضع الأخطاء الطبية بنداً أساسياً من بنودها، في حين أن تلك الأخطاء ليست ظاهرة في البحرين، وهي واردة في العمل، وموجودة في دول العالم، ومحاسبة مرتكبيها مسؤولية الوزارة، وهناك آلية موجودة ومطبقة للتحقيق ومحاسبة المتسببين عن تلك الأخطاء الطبية، ومن حق لجنة التحقيق الاطلاع عليها إن أرادت. كما قررت الوزارة أن ما تطلبه لجنة التحقيق من الإطلاع على ملفات المرضى أو مناقشة الأطباء أو ذكر أسمائهم أو مساءلتهم، ليس من حقها، باعتبار ذلك مهمة واختصاص اللجان الطبية، والقضاء فقط، لارتباطها بأخلاقيات المهنة ومخالفتها تعتبر خرقاً لأسرار المرضى.

كما نشبت أيضاً بين مجلس النواب وبين الحكومة أزمة بشأن قرار المجلس بجلسته الاعتيادية رقم (6) من دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثاني² المعقودة بتاريخ 2007/11/20 بتشكيل لجنة تحقيق في مكامن الخلل الذي تعاني منه مرافق الكهرباء والماء³، فهذا القرار وإن حصر التحقيق في واقعة محددة - هي تكرار انقطاعات الكهرباء والماء طوال أيام السنة وفي فصل الصيف بالذات، مما يؤثر على الحياة

¹ راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التقصير في مختلف أقسام وزارة الصحة، مرجع سابق، كما نشر موضوع الخلاف بين وزارة الصحة ولجنة التحقيق البرلمانية أيضاً في جريدة الوقت البحرينية في 2007/4/12.

² مدة الفصل التشريعي في البحرين أربع سنوات، وفي كل فصل تشريعي أربعة أدوار انعقاد، ومدة دور الانعقاد لا تقل عن سبعة أشهر.

³ انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (6) المنعقدة بتاريخ 2007/11/20، ص 72 وما بعدها، وكذلك تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في مكامن الخلل التي تعاني منها مرافق الكهرباء والماء، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثالث، الجلسة رقم (12) المنعقدة بتاريخ 2009/1/20، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

المعيشية للمواطنين والمقيمين، بالإضافة إلى أضراره بالاقتصاد القومي والاستثمار - إلا أن الحكومة أعلنت أن محاور التحقيق، وكما وردت بالقرار، جاءت بصورة واسعة وفضفاضة، واتسمت بالشمول وعدم الوضوح، بحيث يمكن أن يمتد التحقيق استناداً إليها، إلى سياسات الوزارة العامة في التشغيل والتوظيف والاستثمار والأساليب الفنية التقنية للإنتاج والتوزيع، وهي مسائل تدخل في صميم العمل الإداري للوزارة المختصة، وتمس السياسة العامة للوزارة التي يختص برسمها الوزير المختص تحت إشراف مجلس الوزراء (المادة 1/48) من الدستور¹.

ومن كل ما سبق ذكره وبالرغم من بيان موقف الباحث سابقاً بشأن عدم الموافقة على ما اتخذته وزارة الصحة من تعليمات تمنع الموظفين من التعاون مع لجنة التحقيق البرلمانية، لمخالفة ذلك الدستور واللائحة الداخلية لمجلس النواب، إلا أنه يتضح لنا من هذه الخلافات أن سلطات لجان التحقيق البرلمانية تتطلب بعض الضوابط التي يجب أن تلتزم بها لجان التحقيق البرلمانية في أدائها لعملها، والتزام الجهة الإدارية محل التحقيق بعدم مخالفة الدستور والقانون، حتى لا تحدث أزمات بين مجلس النواب والحكومة تعرقل عمل لجنة التحقيق، وتعطل عمل الجهاز الإداري، مما يؤثر سلباً على مصالح المواطنين في النهاية.

فبالرغم من أن النصوص الدستورية واللائحية المنظمة لعمل لجان التحقيق البرلمانية جاءت عامة من أي قيد، غير تبني المصلحة العامة، إلا أن ذلك لا يعني إطلاق سلطات لجان التحقيق البرلمانية دون ضوابط، بحيث لا تمس جوهر الحق وإنما تنظمه، وقد كشفت الممارسة البرلمانية في النظم المقارنة عن مجموعة من الضوابط، استوحيات من أهداف التحقيق البرلماني ذاته، باعتباره أحد وسائل الرقابة البرلمانية، فضلاً عن موجبات تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

وأهم هذه الضوابط ما يلي: ²

أولاً: ضرورة تحديد نطاق التحقيق من حيث الموضوع بدقة ووضوح

لاشك أن نطاق التحقيق البرلماني وسلطات اللجنة المنبثقة عنه تختلف تبعاً لاختلاف الغرض الذي يستهدفه. فقد يستهدف التحقيق البرلماني الاستنارة قبل التشريع، وهو أسلوب يتبعه البرلمان كي يتمكن من مباشرة اختصاصاته التشريعية والمالية بشكل جيد، مما يستوجب تمكين لجنة التحقيق البرلمانية من جمع المعلومات وتقصي الحقائق حول عيوب ونواقص التشريع القائم، أو الخطأ في تطبيقه، أو تقعد الأحوال المالية أو الاقتصادية أو الإدارية، أو نقص في الإمكانيات وتدني الكفاءات داخل وزارة معينة أو إحدى المؤسسات التابعة لها، بهدف اقتراح الإصلاحات الكفيلة بتفادي العيوب القائمة.

¹ تنص الفقرة الأولى من المادة (48) من الدستور على أنه " يتولى كل وزير الإشراف على شئون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة، ويشرف على تنفيذها".

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 210 وما بعدها.

ويمارس مجلس الشعب المصري هذا النوع من التحقيق بصورة لجان الاستطلاع والمواجهة، وقد بينت ذلك في الفصل الأول، كما يمارس مجلس الأمة الكويتي هذا النوع من التحقيق إما بواسطة اللجان الدائمة أو من خلال تشكيل لجنة مؤقتة لدراسة موضوع محدد، وأشارت إلى أن مجلس النواب في البحرين يأخذ بهذا النوع أيضاً من التحقيقات، من خلال المناقشات واللقاءات التي يجريها بواسطة لجنة النوعية الدائمة مع الهيئات والمؤسسات المعنية بالموضوع محل النقاش والدراسة¹.

ولاشك أن اللجان التي تمارس مهمة جمع المعلومات ورصد الخلل لتتوير البرلمان قبل مباشرة اختصاصاته التشريعية والمالية، يصعب ربط مهمتها بوقائع محددة، حيث يقتصر دور البرلمان عند تحديد مهمة اللجنة على تحديد الإطار العام للمهمة، مما يترك للجنة سلطات تقديرية واسعة في تحديد الموضوعات أو المهام التي تضطلع بها، وفي هذا تقول المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في حكمها الصادر في 17 يونيو سنة 1957 في قضية Watkins - V - U. State "إن سلطة الكونجرس في إجراء هذا النوع من التحقيقات هي سلطة ملازمة لسلطته في التشريع، وتنجم عنها مباشرة، ولهذا فهي سلطة لا يحدها قيود وتتسع لتشمل كل الأمور التي تتعلق بتنفيذ القوانين القائمة والمقترحة، التي تحتاج إليها البلاد، وفحص مواطن الضعف والخلل في الأنظمة المطبقة من أجل تمكين الكونجرس من معالجتها"².

إلا أن التحقيق البرلماني قد يستهدف غرضاً رقابياً وليس تشريعياً، حيث يقوم البرلمان بتشكيل لجان للتحقيق في مخالفات إدارية أو مالية أو قانونية أو عسكرية³، أو على حد تعبير المحكمة العليا الأمريكية "جس النبض في الدوائر الحكومية أو المصالح التابعة لها بغرض الكشف عما يعترئها من فساد أو ضعف في الكفاءة أو تبديد للأموال العامة"، وفي هذه الحالة قد يستهدف التحقيق -غالباً- إثارة مسؤولية الوزير أو الوزارة من الناحية السياسية أو على الأقل إحراج الحكومة بهدف الضغط عليها، مما يتعين معه أن يحدد البرلمان عمل لجان التحقيق بصورة أكثر انضباطاً، فالتحقيق البرلماني متى استخدم كوسيلة للكشف عن الانحرافات أو التقصير أو ضعف الإشراف والرقابة، فإنه يُعدّ مقدمة لإثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الوزارة، مما يستوجب شأن كل وسائل الرقابة السياسية بدءاً من السؤال، مروراً بالاستجواب، وانتهاء بطرح الثقة؛ أن يدور حول موضوع واضح المعالم أو واقعة أو مجموعة وقائع مترابطة ومحددة في إطار منضبط، يمكن تكييفها حال ثبوتها تحت وصف سوء الإدارة، أو ضعف الإشراف أو التنفيذ أو الرقابة⁴. ومن التطبيقات العملية لهذا الموضوع في البحرين سبق أن ثار خلاف في العام 2007 بين وزيرة الصحة - آنذاك - ولجنة التحقيق البرلمانية في تقصير مختلف أقسام وزارة الصحة، حيث أصرت وزيرة

¹ انظر ذلك بالتفصيل في الفصل الأول من هذه الدراسة ص 12 وما بعدها.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 210 وما بعدها.

³ د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 294.

⁴ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 211-212.

الصحة على عدم دستورية ومشروعية لجنة التحقيق، ومطالبتها المستمرة بتحديد المحاور بشكل حقيق، معتبرة أنها جاءت من العمومية والغموض بحيث يمكن للجنة التحقيق أن تتناول أي موضوع ترغب فيه، مما يشكل سابقة خطيرة تبيح تكوين لجان تحقيق مماثلة في المستقبل، وفي ردّ على تساؤل لمجلس الوزراء بشأن دستورية محاور لجنة التحقيق البرلمانية، انتهت فتوى دائرة الشؤون القانونية إلى لزوم كون موضوع التحقيق محدداً وواضح المعالم، وما يترتب على ذلك من آثار، وهو ذات الرأي الذي أفتى به المستشار بالديوان الأميري في الكويت د. عادل الطبطبائي في رد على استفسار لوزارة الصحة، انتهى فيه إلى أن "المحاور المحددة لنطاق عمل لجنة التحقيق البرلمانية، قد جاءت بشكل عام وفضفاض، بما لا يؤدي إلى أن يكون التحقيق في واقعة أو وقائع محددة وواضحة المعالم، مما يصم طريقة تحديد اختصاصات اللجنة بشبهة عدم الدستورية لمخالفتها المادة (69) من الدستور، وعدم المشروعية لمخالفتها حكم المادة (160) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب".¹

لذلك يتطلب لصحة التحقيق حصر محاوره في نطاق محدد، بحيث يكون موضوعه محدداً واضح المعالم،² والواقع أن التحقيق البرلماني سواء استخدم كوسيلة لتقصي الحقائق وتمكين البرلمان من مباشرة سلطاته التشريعية، أم كوسيلة بحث عن المعوقات وأوجه النقص والتقصير لتمكين البرلمان من مباشرة سلطاته الرقابية، فإنه يستهدف في المجال الأول استجلاء الحقيقة بقصد الإصلاح والترشيد، ومما يتعارض مع هذا الهدف تجهيل موضوع التحقيق وتعميمه واتساعه كي يشمل كل أو معظم النشاط الإداري والمالي للوزارة، أو المؤسسة محل المساءلة، إذ يؤدي ذلك فضلاً عن إغراق لجان التحقيق بتفصيلات إدارية أو مالية تُعد من صميم الروتين الإداري، إلى التوسعة من نطاق البحث والفحص بصورة تطرح كل آليات العمل الإداري، وتوحي بممارسة البرلمان لنوع من الرقابة الرئاسية أو الوصاية أو رقابة الحلول على الوحدات الإدارية محل التحقيق، لهذه الأسباب يفضل حصر التحقيق البرلماني في نطاق محدد له محاور واضحة المعالم ترتبط مباشرة بالواقعة أو الوقائع محل التحقيق.

ثانياً: الحياد ومراعاة الخبرة والتخصص في أعضاء اللجنة

نظراً لأن لجان التحقيق البرلمانية لا تستهدف سوى البحث عن الحقائق واستجلائها بقصد معاونته المجلس على ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية، فإن أعمالها يجب أن تتم بشكل محايد سواء في تشكيلها أو في مباشرة إجراءاتها أو في النتائج التي تتحصل عليها، ويرى البعض ضرورة أن يراعى بقدر

¹ انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في تقصيرات مختلف أقسام وزارة الصحة، مرجع سابق، ورأي الدكتور عادل الطبطبائي، منشور أيضاً في صحيفة الوقت البحرينية، العدد 596، الثلاثاء 27 رمضان 1428 هجرية، الموافق 9 أكتوبر 2007م.

² راجع: د. فالح عبدالله علي العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي، مرجع سابق، ص 160.

الإمكان تمثيل مختلف الاتجاهات السياسية أو العقائدية بالمجلس، بالإضافة إلى مراعاة الخبرة والتخصص¹.

وقد عرضتُ وجهة نظري فيما سبق حول هذا الموضوع²، إذ لا أفضل أن تكون الأولوية للتوازنات السياسية أو العقائدية في لجنة التحقيق البرلمانية، وعلى حساب شرط الخبرة والتخصص، إذ يجب أولاً أن يتم التركيز على اختيار الأعضاء من ذوي الخبرة والتخصص في الموضوع المراد التحقيق فيه، ومن ثم يأتي في الدرجة الثانية موضوع التوازنات السياسية بين أعضاء المجلس والكتل السياسية، لأن التركيز على التوازنات السياسية أو العقائدية سوف يؤثر على حيادية أعضاء اللجنة.

ثالثاً: التنسيق والتعاون بين القائمين بالتحقيق والجهة المختصة

كفلت الدساتير والقوانين واللوائح للقائمين على التحقيق اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليهم من موضوعات، وإذا كان من حق لجان التحقيق أن تستدعي الشهود وتسمع أقوالهم أو أن تطلب ما تراه لازماً من الأوراق والمستندات فإنه يلزم مراعاة أن يتم ذلك بعلم وموافقة الوزير المختص إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وعليه يجب على جميع الجهات المختصة بمعاونة القائمين بالتحقيق في أداء ما أنيط بهم من مهام، وعليهم تقديم كل الوسائل اللازمة لجمع ما يريدون من أدلة، فضلاً عن تمكينهم من الحصول على ما يحتاجون إليه من تقارير ومستندات أو وثائق، وعدم حجب أية بيانات بحجة أنها ذات طابع سري³، بالإضافة إلى تنسيق عملية استدعاء الشهود والاستماع إليهم من قبل اللجنة، سواء في مبنى المجلس أم في ذات الجهة الإدارية محل التحقيق، وهو ما يعزز من مبدأ التعاون بين السلطات في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

رابعاً: اختصاص المجلس بالموضوع محل التحقيق

يمكن القول أن هذا الضابط أصبح مبدأ عاماً يشمل جميع أدوات الرقابة البرلمانية⁴، فمن المقرر أن حق تشكيل لجان التحقيق منوط بالمجلس وحده، وطبقاً لتقديره وقتما يشاء دون معقب عليه في ذلك، وله أن يشكل لجنة أو أكثر في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه. أما إذا كان الأمر مما يخرج عن نطاق اختصاصه، فإنه لا يملك قانوناً تشكيل لجان تحقيق في هذا الخصوص⁵. وإن كان هذا الفرض نادر

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 210.

² انظر في هذا الموضوع وجهة نظر الباحث، ص 83 من هذه الدراسة وما بعدها.

³ د. أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1991، ص 195.

⁴ محمد عبد القادر الجاسم، انحراف الرقابة البرلمانية وموقف القضاء الدستوري الكويتي، دار قرطاس للنشر، الكويت، الطبعة الأولى، 2007، ص 83.

⁵ د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 255.

الوقوع، إلا أنه من المتصور أن يحدث بمناسبة إجراء تحقيق تجريه لجنة من لجان التحقيق البرلمانية في أمر مما يدخل في اختصاص المجلس، إلا أنه يمتد إلى أمور تخرج عن اختصاصه، والسبيل في ذلك هنا هو تنبيه اللجنة إلى الالتزام بأحكام الدستور والقانون، كما أن للحكومة هنا أن تمتنع عن تقديم بيانات أو معلومات ترى أنها لا تتصل بالمسألة محل التحقيق، أو مما تخرج بحسب الأصل عن اختصاص المجلس. ومن أبرز النقاط الجوهرية هنا الاختلاف بين المجلس والحكومة في تفسير النصوص، نظراً لعدم وجود تفسير مشترك بين السلطتين، وقد كان الوضع سابقاً إذا ما حصل خلاف بين المجلس والحكومة في البحرين حول اختصاص المجلس في موضوع معين وأصر كل من البرلمان والحكومة على موقفهما، فإنه يتم عرض الأمر على المجلس لإعمال صحيح حكم الدستور والقانون، وللحكومة أن توضح وجهة نظرها أمام المجلس في هذا الشأن، حتى يستقيم التعاون بينهما في إطار الدستور والقانون¹. أما الآن فإن الوضع قد اختلف فإذا ما حصل خلاف من هذا القبيل يجوز للمجلس أو الحكومة اللجوء إلى هيئة الافتاء والتشريع القانوني لحسم الخلاف وتفسير النصوص الدستورية والقانونية².

خامساً: عدم التعسف في استخدام الحق

إذا كان القائمون بالتحقيق البرلماني يتمتعون بسلطة تقديرية واسعة في إجراء التحقيق في الحدود المنوطة بها، وفي طلب ما يروونه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات والاستماع إلى الشهود، إلا أن كل ذلك شريطة ألا يتعسف القائمون بالتحقيق في ذلك، وذلك انطلاقاً من أن البرلمان ليس جهة رئاسية للوزارات، وإنما هو يراقب أعمالها عن طريق المساءلة السياسية أو عن طريق ما يصدره من التشريعات³.

وفي ذلك يرى جانب من الفقه أن الرقابة السياسية يجب أن لا تتعدى الجانب السياسي وحده، بمعنى أنها لا تسمح للبرلمان - أخذاً بمبدأ الفصل بين السلطات - بأن يتدخل مباشرة في أعمال الإدارة فهو لا

¹ د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 274.

² سبق أن حصلت خلافات كثيرة بين الحكومة ومجلس النواب البحريني ولجات الحكومة إلى استفتاء هيئة التشريع والإفتاء القانوني في الموضوع، ومن الأمثلة على ذلك الخلاف الذي حصل بين وزيرة الصحة ولجنة التحقيق البرلمانية في تقصير مختلف أقسام وزارة الصحة، وقد طلبت وزيرة الصحة من الهيئة الرأي القانوني في موضوع دستورية ومشروعية لجنة التحقيق البرلماني ومحاورها.

- انظر رأي هيئة التشريع والإفتاء القانوني ملحق بتقرير لجنة التحقيق البرلمانية في تقصير مختلف أقسام وزارة الصحة، مرجع سابق، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

بالإضافة إلى فتوى هيئة التشريع والإفتاء القانوني بعدم دستورية توصية لجنة التحقيق البرلمانية بشأن الخلل والمخالفات الحاصلة في شركة نفط البحرين بابتكو، بشأن إيقاف رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة عن العمل، وعدم أحقية لجان التحقيق البرلمانية بإجراء تحقيق أو استجواب مع موظفي الشركة.

- انظر رأي هيئة التشريع والإفتاء القانوني ملحق بتقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن الخلل والمخالفات الحاصلة في شركة نفط البحرين بابتكو، مرجع سابق، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

³ د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، المرجع نفسه، ص 276.

يملك أن يصدر لها الأوامر الملزمة في شأن القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من اختصاصاتها، كما أنه لا يستطيع أن يلغي قراراتها أو أن يعدل فيها.¹

سادساً: عدم اتخاذ قرار في الموضوع محل التحقيق

إذا انتهت لجان التحقيق البرلمانية من مهمتها فلا يجوز لها أن تتخذ قراراً بشأن التحقيق الذي أجرته، ولكن يجب عليها أن تعد تقريراً بنتيجة عملها ترفعه إلى المجلس الذي يتصرف في ضوء الصلاحيات المقررة له، فهو الذي يملك سلطة اتخاذ القرار²، وبالتالي فإن دور لجنة التحقيق ينحصر في البحث والتقصي ورفع تقرير إلى المجلس، ولا يجوز لأعضاء اللجنة أن يصدروا الأحكام مسبقاً على المسؤولين في الجهة الإدارية محل التحقيق أو التشهير بهم في الإعلام، بل يجب على اللجنة عرض الموضوع على المجلس لاتخاذ القرار المناسب بشأنه، لأن اتخاذ العضو قراراً مسبقاً في الموضوع محل التحقيق من شأنه أن يؤثر في حياديته وموضوعيته في عمل اللجنة³، خصوصاً وأن توصيات اللجنة غير نهائية، وقابلة للتعديل بالحذف والإضافة من قبل المجلس، وقد يرفض المجلس تقرير اللجنة كاملاً، وقد يعيده إلى اللجنة لاستكمال بعض الأمور وإعادته للمجلس.

سابعاً: استبعاد الأعضاء الذين لهم مصلحة شخصية أو سياسية

قد يجري التحقيق البرلماني مع إحدى شركات المساهمة التي يكون للحكومة نسبة فيها، كما قد يكون لبعض النواب أيضاً نسبة معينة في هذه الشركة، خصوصاً وأن القانون في البحرين لا يمنع النائب من ممارسة التجارة إلى جانب عضويته في البرلمان، فإنه من الأفضل أن يتم استبعاد هؤلاء النواب من هذه اللجنة لوجود مصلحة شخصية لهم⁴، كما قد يجري التحقيق مع وزير أو مسئول معين ينتمي إلى حزب سياسي أو جمعية سياسية معينة، فيفضل أيضاً استبعاد النواب المنتمين لذات الجمعية أو الحزب السياسي من عضوية اللجنة لعدم تأثير الحزب السياسي أو الجمعية على حياديته وتوجهاتهم في اللجنة، كما قد يتم

¹ د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963، ص 262.

² د. رمزي الشاعر، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 156، ومشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، مرجع سابق، ص 105.

³ مثال على ذلك: ما حصل بين وزيرة الصحة ندى حفاظ ورئيس لجنة التحقيق البرلمانية المعنية بالتحقيق في بعض القصور في وزارة الصحة، بعدما صرح بأنه "سيفجر وزارة الصحة" وقد اتهمته الوزارة بمحاولة تصيد أخطاء للوزارة لصنع بطولات انتخابية، وأعلنت أنها لا تستطيع أن تثق في حياديته ولذلك فإنها لا يمكنها التعامل أو التعاون معه.

- انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في تقصير مختلف أقسام وزارة الصحة، مرجع سابق.

⁴ مما تجدر الإشارة إليه أنه سبق أن أعلن أحد النواب المستقلين في مجلس النواب البحريني انسحابه من "لجنة دراسة أوضاع طيران الخليج" بسبب أن آلية اختيار اللجان تبنى على التكتلات وليس على الكفاءة والتخصص، كما طالب بحل اللجنة النيابية المذكورة، وتشكيل لجنة من نواب ليست لهم أجندة تعتمد على مصالحهم الشخصية أو مصالح كتلهم، بل على مصالح الوطن، وأشار أن هناك أحد أعضاء اللجنة من يملك مكتب سفريات، ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تضارب المصالح لدى بحث جملة من الأمور التي تمس هذه الشركة.

- انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (16) المنعقدة بتاريخ 2012/2/7، ص 68، وكذلك تصريح النائب المستقل لصحيفة الوسط البحرينية، العدد 3446، الموافق 13 فبراير 2012، الموافق 21 ربيع الأول 1433 هجرية، ص 11.

التحقيق البرلماني في الطعون المقدمة في صحة انتخاب أحد الأعضاء، خصوصاً في الدول التي تجعل البرلمان هو الجهة المختصة بالنظر في هذه الطعون، فإنه يتعين استبعاد أعضاء الدائرة الانتخابية وأعضاء الحزب السياسي الذي ينتمي إليه العضو المطعون في عضويته.

وأخيراً فإنه قد يجري التحقيق البرلماني في موضوع يقع ضمن الدائرة الانتخابية لأحد النواب، كما حصل في البحرين عند تشكيل لجان تحقيق برلماني بعضها يتعلق بالسواحل والمحميات الطبيعية¹، والبعض الآخر يتعلق بالمصانع القريبة من الأحياء السكنية وما ينتج عنها من غازات قد تكون سامة²، وهو ما يضع النائب تحت ضغط الناخبين وتأثيرهم عليه³ وفي ظل تضارب مصلحته السياسية في ضمان انتخابه مرة أخرى من أهالي هذه الدائرة، وبين حياديته في عمل اللجنة التي قد لا ينتهي تقريرها في صالح أهالي الدائرة، مما يقتضي استبعاده من عضوية اللجنة حفاظاً على حياديته.

ويؤكد على ذلك جانب من الفقه بالقول أنه في جميع الأحوال يشترط ألا يكون من بين أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية من له مصلحة شخصية مباشرة في الموضوع محل التحقيق.⁴

المبحث الثاني

نطاق عمل لجان التحقيق البرلمانية

تناولت في الفصل السابق لجان التحقيق البرلمانية من الناحية الشكلية والإجرائية، كما أشرت فيما سبق إلى أن موضوعات التحقيقات البرلمانية يجب أن تكون في حدود اختصاصات البرلمان سواء التشريعية أم الرقابية، وبالتالي فإن هناك من الأمور والمسائل ما يدخل في ولاية لجان التحقيق، وهناك من الأعمال ما يخرج عن نطاق عمل هذه اللجان، وعليه سأقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: الأعمال الداخلة في ولاية لجان التحقيق البرلمانية

المطلب الثاني: الأعمال الخارجة عن ولاية لجان التحقيق البرلمانية

¹ انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، بشأن التجاوزات الواقعة على البحر والسواحل بفعل الردم (الدخان) بالمناطق البحرية، المُشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (14) المنعقدة بتاريخ 2010/1/19م، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

² انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، بشأن التحقيق في معرفة مصدر انتشار غاز بقرية المعامير، ومعرفة آثاره على صحة الإنسان والبيئة، وتحديد المسؤولية التقصيرية، مرجع سابق.

³ د. فائق محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته، مرجع سابق، ص 136.

⁴ د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 287.

المطلب الأول

الأعمال الداخلة في ولاية لجان التحقيق البرلمانية

أشرت فيما سبق إلى أن لجان التحقيق البرلماني هي إحدى أهم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، بما معناه أن أعمال هذه السلطة ستكون محلاً لرقابة تلك اللجان ولكن في حدود الدور الرقابي للبرلمان.

لذلك تحرص الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات على التأكيد على ذلك حتى لا تتعسف السلطة التشريعية قبل السلطات الأخرى فيما يتعلق بدورها الرقابي، وفي ذات الوقت الأخذ بعين الاعتبار تمكين هذه اللجان من أداء مهامها التي أنشئت من أجلها، وهو ما أخذت به نصوص دساتير ولوائح برلمانات الدول محل هذه الدراسة.

ويثير دراسة النطاق الموضوعي لسلطات لجان التحقيق البرلمانية عدة مسائل هامة حيث يتسع ليشمل كافة الأعمال أو التصرفات التي تأتيناها السلطة التنفيذية، ولما كان اتساع سلطة المجالس النيابية لهذه الدرجة فإن هناك بعض الموضوعات التي أثير خلاف حولها يتعلق بمدى إمكانية إجراء تحقيقات بشأنها سأتناولها تباعاً وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

التحقيق حول التصرفات الخاصة لأعضاء السلطة التنفيذية

الأصل أن الرقابة البرلمانية تمتد لتشمل مراقبة سلوك أعضاء السلطة التنفيذية¹. فرقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية - بصفة عامة - لا تقتصر على ما يصدر عن المسؤولين في حدود صلاحياتهم الدستورية والقانونية والوظيفية فضلاً عن مسؤوليتهم عن عمل مروؤسيهم التابعين لهم فقط بل تمتد أيضاً لتشمل حياتهم الشخصية². حيث لا يمثل اتصال تصرفات الأعضاء بحياتهم الخاصة حائلاً دون امتداد الرقابة إليها، طالما كان لها تأثيرها على المصلحة العامة³. وبالتالي فإنه إذا أتى وزير معين ببعض الأفعال المشبوهة في حياته الخاصة على سبيل المثال ويكون لها في ذات الوقت تأثيرها السياسي، ففي هذه الحالة إذا لم تقم الحكومة بإبعاد هذا الوزير، فإنه يمكن للبرلمان أن يطرح الثقة فيه ... وبالتالي لا

¹ د. سامي جمال الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، الكويت، الطبعة الأولى، سنة 1998، ص 20.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 157.

³ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 20.

تقتصر المسؤولية على ما يصدر عن الوزير في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية، وأعمال الخاضعين له، وإنما تشمل بالإضافة إلى ذلك أيضاً حياته الشخصية¹.

وفي ذلك تأتي الفضيحة الشهيرة للرئيس الأمريكي بيل كلنتون المعروفة باسم "مونيكا - جيت" حول علاقته الجنسية بإحدى متدربات البيت الأبيض أثناء فترة رئاسته للدولة، وكذبه على الكونجرس، إذ أجرى فيها الكونجرس تحقيقاً من خلال لجنة شكلها لذلك كادت أن تنتهي بإقالة الرئيس². ويذهب جانب من الفقه إلى أبعد من ذلك ويرى مسؤولية الوزير حتى عن سلوك أفراد أسرته، استناداً إلى أن الوزير في النظام البرلماني رجل سياسة، ويكون النشاط السياسي للوزير مقبولاً وملائماً لخدمة الصالح العام، وفقاً للقيم الخلقية والوطنية والآداب العامة والشرعية التي يربعاها المجتمع. ولهذا فإن الوزراء إذا أرادوا الاستمرار في مناصبهم، فلا بد من مراعاة القيم العامة في تصرفاتهم وتصرفات القريبين منهم³.

الفرع الثاني

أعمال السيادة

تُعرف أعمال السيادة بأنها "طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها، سواء في ذلك رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض أو رقابة فحص المشروعات"⁴. ويرى البعض أن أعمال السيادة ليس لها تعريف محدد بل تتحدد على أساس معايير قضائية، والمعيار القضائي المعول عليه أمام القضاء البحريني هو معيار طبيعة العمل⁵. وقد أشارت المحكمة الدستورية البحرينية في أحد أحكامها إلى أعمال السيادة بالقول "إن العبرة في تكليف الأعمال السياسية يقوم على معيار موضوعي في طبيعة الأعمال ذاتها التي تتصل اتصالاً وثيقاً بالسياسة العليا للدولة، بما لها من سلطة عليا وسيادة في الداخل والخارج مستهدفة مصلحة الجماعة السياسية العليا، وتنظيم علاقتها الخارجية بالدول الأخرى، وتأمين سلامتها في الداخل والخارج، والدفاع عن إقليمها من الاعتداء الخارجي"⁶.

¹ محمد فهم درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق، مؤسسة دار الكتب، الكويت، الطبعة الثانية، سنة 1996، ص 428.
² د. أبو الحاج عبد الغني السيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 248.
³ د. أبو الحاج عبد الغني السيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، المرجع نفسه، ص 190، نقلاً عن: Prof. G. Marshall and Prof. Modie G C: Some Problems of the constitution Hutchinson. London. 1976.P.109.
⁴ د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 53، 54.
⁵ د. بدر محمد عادل، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، دراسة نظرية تطبيقية، سلسلة دراسات معهد البحرين للتنمية السياسية، المنامة، الطبعة الأولى، 2013، ص 78.
⁶ انظر حكم المحكمة الدستورية البحرينية في الدعويين رقم (04/3)، (04/4)، الصادر بتاريخ 26 يونيو 2006، ص 11، 8، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية على الرابط الاتي: <http://www.Constitutional-court.org.bh>.

كما عرفت المحكمة الدستورية الكويتية أعمال السيادة بأنها "... تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات الأخرى داخلية كانت أو خارجية، أو تجريها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو الذود عن سيادتها في الخارج".¹

وبعد أن عرفنا أعمال السيادة، وانتهينا فيما سبق إلى أن سلطات لجان التحقيق تمتد لتشمل كافة أعمال السلطة التنفيذية سواء الإدارية أم غير الإدارية، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل يمتد هذا النطاق إلى أعمال السيادة² والأعمال السياسية؟

وللإجابة على ذلك التساؤل فإننا نجد بأن البعض ذهب إلى الاعتراض على ذلك بحجة أن الطبيعة السرية لبعض تلك الأعمال قد يتعارض مع تناولها أو مباشرتها بتحقيقات أو مداولات علنية.³

بينما ذهب رأي آخر إلى الاعتراف بامتداد نشاط تلك اللجان حتى إلى أعمال السيادة والأعمال السياسية⁴. أما التذرع بأن في التعرض لتلك الأعمال ما يفضي إلى الكشف عن سريتها فإنه مردود عليه بأن السرية لا يمكن أن تمثل عائقاً يحول دون أن يبسط نواب الشعب رقابتهم على تلك الأعمال لاسيما وإن كان في المقدور الحفاظ على سريتها دون الإخلال بحقهم الدستوري في الرقابة، ناهيك عن أن الدساتير المختلفة قد درجت على توفير آليات لاحترام خصوصية بعض المسائل وسريتها، كاتخاذ قرار بعدم نشر ما تم من مداولات أو قرارات بشأنها، أو تقرير عقد جلسات برلمانية سرية لمناقشتها⁵.

ومن جانبي فإنني أتفق مع ما ذهب إليه الرأي الثاني، ونخلص إلى أن أعمال السيادة، والأعمال السياسية من حيث خضوعها للرقابة البرلمانية، فإنها لا تختلف عن باقي أعمال وأنشطة السلطة التنفيذية، وإن درجت بعض الدساتير على توفير آلية لاحترام خصوصية بعض هذه المسائل وسريتها، إلا أنه في

¹ انظر حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الدعوى رقم (2-99)، الصادر بتاريخ 1999/4/27، مشار إليه لدى تركي سطات المطيري، نظرية أعمال السيادة وموقف المشرع والقضاء الكويتي منها، سنة 2000، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي على الرابط <http://www.kna.kw>.

² يعود أصل نظرية أعمال السيادة إلى ظروف تاريخية خاصة بمجلس الدولة الفرنسي، اضطرته إلى التخلي عن فرض رقابته على هذه الأعمال، وتحت ضغط ظروف سياسية معينة، حفاظاً على كيان نفسه ضد خطر الإلغاء. فقد نشأ المجلس في أحضان الامبراطورية الفرنسية الأولى، وعندما سقط نابليون بونابرت وعادت الملكية من جديد سنة 1814، خشي المجلس على نفسه من النظام الملكي، ومن أجل تجنب الاصطدام بهذا النظام امتنع مجلس الدولة عن رقابة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية المتعلقة بنظام الحكم، واكتفى بالرقابة على أعمالها الإدارية الأخرى حتى يمكنه البقاء وتثبيت أقدامه في مواجهة التيار المضاد.

وكان المجلس في ذلك الوقت لا يملك سوى اختصاصاً مقيداً أو محجوزاً، لأنه لم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام بشكل تام، إذ كان يقوم بإبداء الرأي في المنازعات المطروحة أمامه، وإعداد مشروعات الأحكام، ولا تصبح هذه المشروعات أحكاماً بالمعنى الصحيح إلا بعد تصديق رئيس الدولة عليها. ولم يسترد المجلس ولايته القضائية الكاملة إلا سنة 1872، بقانون 24 مايو، حيث أصبح قضاؤه مفضلاً ابتداءً من هذا التاريخ، ورغم استرداد المجلس لكامل ولايته ولقمة الحكومة، فإنه استمر في تطبيقه لنظرية أعمال السيادة حتى وإن عمل على تضييق نطاقها.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص 55-56.

ويرى البعض أن هذه الأعمال تمثل نقطة سوداء في جبين المشروعية، ولهذا فإن هناك رغبة شبيهة إجماعية بين الفقهاء بزوالها من عالم القانون.

- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1976، ص 363.

³ د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 156. نقلاً عن: Ameller- Les questions Instrument du controle parlementaire, paris, 1964, p. 95.

⁴ د. هشام محمد البدر، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 113. نقلاً عن: BURDEEAU (G): Droit Constitutionnel et institutions politiques paris L.G.D.J., 1977, P. 14.

⁵ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها.

النهاية فهي يمكن أن تكون محلاً لتحقيقات لجان التحقيق البرلمانية، ويمكن للبرلمان أن يصدر قراراً بعدم نشر نتائجها حفاظاً على سريتها. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع البحريني، منع مجلس النواب من أن تمتد رقابته إلى بعض الأمور المالية المتعلقة بميزانية الدفاع، والحرس الوطني، ووزارة الداخلية الخاصة بالأمن القومي¹.

الفرع الثالث

التحقيق في أعمال وزارة سابقة أو مستقبيلة

لاشك أن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إذا أثبتت تقصير الحكومة فإنها قد تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة والتي قد تهدف إلى إقالة وزير معين أو سحب الثقة من الحكومة بكاملها. فإذا كان من المتفق عليه هو عدم إمكانية إثارة وسائل الرقابة البرلمانية المعروفة كالسؤال والاستجواب عن وقائع حدثت في ظل حكومة أو حكومات سابقة على الحكومة الحالية، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل تسري هذه القاعدة على إجراء التحقيق البرلماني في مواجهة حكومة استقالت أو وزارة سابقة؟

ذهب البعض إلى أنه من الناحية السياسية لا يملك البرلمان من وسائل تجاه حكومة استقالت، إذ أقصى ما كان يملكه البرلمان - سياسياً - تجاه الحكومة إقالتها. ومع ذلك فإن التحقيق البرلماني يستبقي قدراً لا بأس به من الجدوى، حيث إنه قد يتمخض عنه اكتشاف مأخذ ترقى إلى تحريك المسؤولية المدنية أو الجنائية لأعضاء تلك الوزارة بما يبرر معه مساءلتهم سواء جنائياً أو مدنياً عن تلك الأفعال، وبالتالي فهروب الوزير من المسؤولية السياسية بالاستقالة لا ينبغي أن تكون سبباً لتطهيره جنائياً ومدنياً، بل لكل مسؤولية أحكامها².

لذلك نجد أن رقابة البرلمان على الحكومة المستقبيلة من الناحية السياسية رقابة مجردة من سلطة العقاب؛ لأنه لا يمكن طرح الثقة في حكومة مستقبيلة، إلا أنه لضمان حقوق المواطنين وأموالهم والأموال العامة التي تم المساس بها آنذاك ممكن مساءلتهم عليها جنائياً أو مدنياً عن تلك الأفعال.

وقد أثير هذا الموضوع في الكويت، عندما نشب خلاف بين مجلس الأمة والحكومة بشأن قرار المجلس في 1986/3/25م بندب أحد أعضائه للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكولة إليه طبقاً لأحكام القانون رقم (32) لسنة 1986م، وذلك عن الفترة من يناير عام 1981 وحتى تاريخ قرار تشكيل الإدارة المذكور، حيث اعترضت الحكومة على هذا القرار، وتقدمت بطلب تفسير إلى

¹ المادة (4) من المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002 بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية.
² د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 393-394.

المحكمة الدستورية لاستيضاح حدود الدور المقرر للجان التحقيق البرلمانية وفقاً للمادة (114) من الدستور.¹

وقد تضمن القرار الدستوري رقم (86/1) تفسير دستوري، الصادر عن المحكمة الدستورية الكويتية في هذا النزاع بتاريخ 14 يونيو 1986 الآتي " ... لا يتطلب في الأمور محل التحقيق أن تكون مما يخالطها شبهة المخالفة، إذ أن البين من نص المادة (114) من الدستور أنه جاء عاماً مطلقاً من أي قيد أو شرط اللهم إلا اشتراط أن يكون التحقيق داخلاً في اختصاص المجلس النيابي ... أما عن شمول التحقيق لأمر وقعت في الماضي، فإنه لما كان الهدف من التحقيق هو في المقام الأول تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها، والوقوف على سير الجهاز الإداري لعلاج ما قد يكون قد أصابه من خلل، وليس هدفه دائماً وبالضرورة الاتهام وتحريك المسؤولية السياسية أو الجنائية، ومن ثم فلا مانع يمنع من أن يطال التحقيق أعمالاً صادرة من السلطة التنفيذية في فترة معقولة من الزمن، وإن كانت وقعت في عهد وزارة أو وزارات سابقة على تشكيل الحكومة، وفي ظل مجلس أو مجالس نيابية سابقة على المجلس الحالي ...".

كما جاء في منطوق هذا القرار ما يلي : " قررت المحكمة أن حق مجلس الأمة في إجراء تحقيق نيابي، على مقتضى المادة (114) من الدستور، يشمل أي موضوع مما يدخل في اختصاصه التشريعي أو الرقابي، ولو كان حاصلًا في عهد وزارة أو مجلس نيابي سابقين".²

ويرى جانب من الفقه، أنه مما يؤخذ على المحكمة الدستورية الكويتية هنا تقييدها شمول التحقيق لأعمال الحكومات السابقة بقيد زمني، يتمثل في أن يكون هذا الشمول لأعمال الحكومات السابقة "خلال فترة معقولة من الزمن"، ولا يجد سنداً للمحكمة في هذا التقييد، فلا عبارات النص أو ألفاظه تكشف مثل هذا القيد، ولا حكمته التشريعية تقتضي مثل هذا القيد، على اعتبار أنه إذا كان شمول التحقيق البرلماني لأعمال الوزارات السابقة يحقق الحكمة التشريعية المتمثلة في تمكين البرلمان بمهامه التشريعية والرقابية، فإنه مما يتوافق مع تحقيق هذه الحكمة عدم تقييدها بأي فترة زمنية طالت أم قصرت، وعليه فإن المحكمة لم توفق بمثل هذا التقييد الزمني، بل يتعارض ذلك أيضاً مع حجتها التي استندت إليها في تقريرها شمول التحقيق لأعمال الحكومات السابقة المتمثلة في الحكمة التشريعية، وقد خالفت بذلك قاعدة أن " التخصيص والتقييد لا يكون إلا بدليل".³

أما بالنسبة للنظام المصري فقد خلت الدساتير المتعاقبة منذ دستور سنة 1923م وحتى دستور 1971م من أي نص يمنع البرلمان صراحة من إجراء تحقيقات مع وزارة مستقلة، كما لم يوجد فيها أي نص

¹ لمزيد من التفصيل انظر : فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 44-45.

² انظر قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم (1) لسنة 1986، مرجع سابق.

³ د. تركي سطات المطيري، قواعد التفسير ومدى التزام المحكمة الدستورية الكويتية بها في ممارسة اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، ديسمبر 2012، ص 134.

صريح أيضا يمنحه هذا الحق، وسأيرت اللوائح الداخلية المتعاقبة للبرلمان هذا الاتجاه الدستوري، فلم تسلبه أو تمنحه هذا الحق صراحة¹. إلا أن التقاليد البرلمانية في مصر استقرت على جواز التحقيق في أعمال وزير سابق أو وزارة سابقة، مادام لا يهدف إلى إثارة مسؤوليتها السياسية، وإنما يهدف إلى تحري الحقائق وتقصيها ومعرفة أسباب الخلل السابق، ومعالجة الخطأ الذي ارتكبه الوزير السابق وذلك لضمان عدم تكراره، وقد تشكلت في مجلس النواب المصري بعض اللجان للتحقيق في مسائل وأمر حدثت في ظل حكومات سابقة وفصول تشريعية ماضية، ومنها²:

الأولى: عام 1936م لفحص التصرفات التي صدرت عن وزير المعارف في الوزارة السابقة، وانتهت اللجنة إلى إعلان أسفها لتصرفات الوزير السابق فيما يخص مخالفته للقوانين بمناهج وخطط التعليم في المدارس، دون أن توجه إليه أي اتهام.

الثانية: عام 1945م وذلك لإجراء التحقيق في المسائل المتعلقة بمصرفات وزارة سابقة هي الوزارة النحاسية المقالة.

وفي البحرين فقد سبق أن استقالت وزيرة الصحة بعد أن شكل مجلس النواب لجنة تحقيق برلمانية في تقصيرات مختلف أقسام وزارة الصحة، واستمر البرلمان في التحقيق مع الوزارة حتى بعد مجيء وزير جديد، مما يؤكد أن التحقيق لا يرتبط بشخص الوزير. كما حصل أيضاً أن استقال وزير العمل السابق والذي يرأس مجلس إدارة هيئة تنظيم سوق العمل، التي شكل مجلس النواب لجنة تحقيق برلمانية في عدد من التجاوزات الحاصلة فيها، واستمرت هذه اللجنة حتى بعد استقالة الوزير السابق وتعيين وزير جديد، بل وخلصت اللجنة في تقريرها النهائي إلى قيام المسؤولية المدنية للوزير السابق - د. مجيد العلوي - وطالبت بالزامه باسترداد ما صرف له بغير حق من المكافآت الحاصل عليها من رئاسة مجلس الإدارة³.

ومن هنا فإن الباحث يرى أنه فيما لو حدث أن استقالت الحكومة أو أحد أعضائها فمن حق البرلمان أن يجري تحقيقات برلمانية لوقائع وأحداث أو أعمال وتصرفات حدثت في ظل حكومات سابقة أو مستقلة أو في ظل مجالس نيابية سابقة⁴، خصوصاً وأن الهدف من التحقيق كما اشرت سابقاً وكما ذهبت إليه المحكمة الدستورية الكويتية لا يكون بالضرورة لإثارة المسؤولية السياسية، ولا يقف عند حد العملية الرقابية للبرلمان أو المسؤولية السياسية، بل يمتد ليشمل أيضاً البحث والتقصي والاستنارة لتمكينه من أداء دوره

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 155.

² فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 45.

³ راجع: التقرير النهائي للجنة التحقيق البرلمانية بمجلس النواب البحريني بشأن تجاوزات هيئة تنظيم سوق العمل، المشكلة بموجب قرار المجلس في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثالث، التوصية الخامسة، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الأول، الجلسة رقم (18) المنعقدة بتاريخ 2011/5/17، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

⁴ انظر: د. فائق محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته، مرجع سابق، ص 482، ود. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 258.

التشريعي والرقابي، حتى لا يفلت الوزير المسئول أو المسئول في الحكومة من المسؤولية المدنية أو الجنائية بمجرد استقالة الحكومة.

وإذا أثبت التحقيق استمرارية المخالفات والأخطاء التي وقعت في السابق، وأنها لازالت تجري دون تصحيح أو مساءلة، وقد يكون للوزير الحالي ضلع في مداراتها والتستر عليها، مما يوجب البحث والتحري عنها لمساءلة الوزير الحالي، ومحاسبته عن استمرار تلك الأخطاء في عهده.¹

الفرع الرابع

التحقيق البرلماني في مشروعات استثمارات القطاع العام

تُعرف المشروعات العامة بأنها تلك المشروعات التي تملكها الدولة ملكية تامة أو جزئية، وتتولى إدارتها بصورة منفردة.²

وتمثل مشروعات استثمار القطاع العام أهمية كبيرة للاقتصاد الوطني داخل الدولة، ولا يقتصر دور القطاع العام على كونه أحد روافد الدعم والتمويل للتنمية الاقتصادية فقط، بل إن لهذا القطاع دوراً هاماً وكبيراً في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، نظراً لتطور دور الدولة وتعاضم مسؤولياتها، وتشكل المشروعات العامة بمجموعها في النهاية القطاع العام.

وفي مصر فقد أطلق قانون قطاع الأعمال العام المصري رقم (203) لسنة 1991 اسم (الشركة القابضة) على شركات القطاع العام، وعرف الشركة القابضة بأنها " التي يصدر بتأسيسها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص ، ويكون رأس مالها مملوكاً بالكامل للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها في السجل التجاري، وتأخذ الشركة القابضة شكل شركة المساهمة، وتعتبر من أشخاص القانون الخاص ويحدد القرار الصادر بتأسيسها مركزها الرئيسي ومدتها والغرض الذي أنشئت من أجله ورأس مالها، وينشر القرار الصادر بتأسيس الشركة مع نظامها الأساسي على نفقتها في الوقائع المصرية، وتقيد الشركة في السجل التجاري"³.

وفي البحرين تستطيع الحكومة أن تساهم بحصة في شركات المساهمة أو تملكها بالكامل وتديرها بواسطة شركة قابضة، واستناداً للمادة (76) من قانون الشركات التجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم

¹ فاطمة موسى عبد الله العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 45.

² د.خالد علي الصالح الدليمي، القطاع العام وتمويل التنمية الاقتصادية في البلدان النامية، دراسة مقارنة لدور القطاع العام في تمويل التنمية الاقتصادية في كل من العراق ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1978، ص 4. مشار إليه لدى السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 26.

³ المادة الأولى من قانون قطاع الأعمال العام رقم (203) لسنة 1991.

أما الرقابة اللاحقة على مشروعات استثمار القطاع العام، فتكون من خلال أدوات الرقابة البرلمانية، كالسؤال، والاستجواب، والتحقيق البرلماني، وغيره من الأدوات الرقابية، بالإضافة إلى مناقشة البرلمان للحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية،¹ وما يهمننا من هذه الأدوات هنا هو التحقيق البرلماني باعتباره محور الدراسة، والذي أكدت عليه الدساتير واللوائح الداخلية لبرلمانات الدول محل الدراسة.

ومن كل ما سبق يتضح أن السلطة التشريعية تتولى الرقابة على الحسابات الحكومية عن طريق لجان التحقيق البرلماني التي يقوم المجلس بتشكيلها، وذلك لتقصي الحقيقة عن أمر ذي أهمية، وفحص أموال المصالح والهيئات العامة، ووحدات الحكم المحلي أو القطاع العام، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو مشروع من المشروعات العامة، من أجل الرقابة والمحافظة على المال العام.

ومعنى ذلك أن السلطة التشريعية لا تكتفي بإضاعة الطريق أمام المصالح الحكومية أو المشروعات العامة، وذلك بإصدار القوانين المنظمة لها بل تتعدى ذلك إلى تشكيل لجنة خاصة لمعرفة مدى احترام هذه القوانين، ومعرفة نشاط المشروعات الجديدة في تنفيذها²، وعليه نجد أن لجان التحقيق البرلماني تقوم بعملها في البحث والتقصي لتبين وجه الخلل والتقصير أو الضعف في ممارسة إحدى الوزارات أو المؤسسات والشركات العامة لنشاطها، وذلك لمعرفة خسارتها أو تعثرها في تحقيق أهدافها التي أسست من أجلها.

وتبرز أهمية الرقابة التشريعية على مشروعات استثمار القطاع العام إلى خلق مناخ استثماري جيد في البلاد، من خلال مشروعات استثمار تقوم على أغراض جدية الهدف منها دفع عجلة الاقتصاد والتنمية إلى الأمام، ومنع التلاعب أو الاستغلال وذلك من خلال الوسائل التي تمتلكها السلطة التشريعية في تحقيق أغراضها ومن أهمها لجان التحقيق البرلماني، بالإضافة إلى رفع مستوى الكفاءة الاقتصادية لشركات القطاع العام ومعالجة الصعوبات التي تتعرض لها؛ لأنه يحقق للدولة أهدافها الاقتصادية والتنموية، وتقوم هذه الرقابة على تحقيق المنافسة بين شركات القطاع العام والمساواة في المعاملة بينها وبين شركات القطاع الخاص، مما سيعود إيجاباً على جودة العمل والخدمات التي تقدم للمواطن، كما تعتبر هذه الرقابة هامة وضرورية؛ لأن الدولة تدخل في مشروعات استثمارية عملاقة وتحتاج هذه المشروعات إلى رقابة دائمة ومستمرة، وتعتبر السلطة التشريعية من أهم الجهات التي تستطيع أن تقوم بهذه المهمة على أكمل وجه³.

وإلى جانب ما تمارسه السلطة التشريعية من أعمال الرقابة على الأموال العامة للدولة ومشروعات الاستثمارات المتعلقة بالقطاع العام، ونظراً لما يحتاجه هذا النوع من الرقابة إلى اختصاص نوعي وكوادر

¹ د. سالم الشوايكة، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص 331.

² د. جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 107.

³ د. جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، المرجع نفسه، ص 343.

(21) لسنة 2001 لا تخضع لأحكام هذا القانون الشركات التي تنفرد الحكومة بتأسيسها أو تساهم في رأسمالها بنسبة تتجاوز 50 ٪ وتلك التي تؤول ملكية أسهمها إلى الدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة، والتي يرخص بتأسيسها مرسوم ملكي، إلا بالقدر الذي لا تتعارض فيه مع الأوضاع التي روعيت في تأسيسها، والأحكام التي ينص عليها نظامها.

وفي الكويت تستطيع الحكومة أو المؤسسات العامة أن تؤسس شركات مساهمة وأن تمتلكها بالكامل وتستثنى من تطبيق بعض أحكام قانون الشركات التجارية رقم (15) لسنة 1960 .

كما تُعرف الرقابة على مشروعات القطاع العام بأنها " الإشراف والمتابعة على المشروعات من خلال جهة صاحبة قوة أنيط بها الإشراف لمتابعة حسن سير العمل والالتزام بالخطة الموضوعية، وتحقيق الأهداف المطلوبة في الوقت الذي تملك فيه هذه الجهة عناصر القوة والردع والزجر التي تجعل من تقوم بالرقابة عليه الالتزام بالتوجيه والإرشاد"¹.

والرقابة تتضمن متابعة عمليات تنفيذ وإقامة المشروعات الاستثمارية لتبين مدى تحقيق الأهداف المراد إدراكها في وقتها المحدد، وتحديد مسئولية كل ذي سلطة، والكشف عن مواطن الخلل والقصور حتى يمكن تفاديها والوصول إلى أكبر كفاءة ممكنة².

وتعود ممارسة الرقابة المالية على السلطة التنفيذية إلى صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا الخصوص، وهي السلطة التشريعية كإحدى نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، بعد أن فوضت السلطة التشريعية جزءاً من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية، وخصوصاً تنفيذ الموازنة العامة للدولة التي أقرتها لها،³ وذلك للتأكد من أنها تلتزم الحدود التي رسمتها لها.⁴

وتنقسم الرقابة البرلمانية على مشروعات استثمار القطاع العام إلى نوعين: رقابة سابقة ورقابة لاحقة، وتتمثل الرقابة السابقة لهذه المشروعات من خلال دور البرلمان في إصدار القوانين المنظمة لشركات القطاع العام، وإصدار التشريعات التي تحدد سير العمل في المشروعات العامة والتشريعات التي تنظم الرقابة عليها.

ومن ضمن القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية في شأن الرقابة على مشروعات الاستثمارات الخاصة بالقطاع العام قانون الميزانية السنوية، من خلال تخصيص المبالغ المسموح بها إقامة مشروعات الدولة الاستثمارية، وذلك في حدود خطة الموازنة السنوية التي تعدها الجهات المختصة⁵.

¹ السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص 55.

² د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص 393.

³ د. بدر محمد عادل محمد، دور ديوان الرقابة المالية البحريني في حماية المال العام، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثامن، العدد الأول، يناير 2011، ص 147.

⁴ د. سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر 2005، ص 333-334.

⁵ السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص 79.

متخصصة قد تفتقر إليها معظم البرلمانات في العالم،¹ تلجأ السلطة التشريعية إلى أجهزة أخرى لمساعدتها في الرقابة،² مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية في البحرين، وديوان المحاسبة في الكويت، والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.

ففي البحرين أنشئ ديوان للرقابة المالية والإدارية بموجب المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002 المعدل بموجب المرسوم بقانون رقم (49) لسنة 2010،³ وهو جهاز مستقل يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الملك، ويتولى الديوان مهمة الرقابة المالية والإدارية على أموال الدولة وأموال الجهات المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون، ويتحقق بوجه خاص من سلامة ومشروعية استخدام هذه الأموال وحسن إدارتها، وذلك على الوجه المنصوص عليه في هذا القانون.⁴

ويمارس الديوان رقابته على العديد من الجهات، منها: الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة والمؤسسات العامة والمنشآت التابعة للدولة أو للمحافظات أو للبلديات أو لغيرها من الهيئات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية العامة ما لم يتعارض مع القوانين المنظمة لأعمالها، بالإضافة إلى الشركات التي يكون للدولة أو لشخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة حصة في رأسمالها تزيد على 50% أو تضمن الدولة لها حد أدنى من الربح أو تقدم لها إعانة مالية.⁵

أما في الكويت فتتص المادة (151) من الدستور على أنه " ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله ويكون ملحقاً بمجلس الأمة، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته".

ويمارس الديوان اختصاصه طبقاً للقانون الصادر في 7 يوليو سنة 1964 وهو القانون رقم (30) لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة، ويختص الديوان بالرقابة وإمداد مجلس الأمة بتقارير دورية عن رقابته المالية والمحاسبية على سائر الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة، والهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة أو للبلديات أو لغيرها من الهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة.

وعلى الشركات أو المؤسسات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى نصيب في رأس مالها لا يقل عن 50% منه، تضمن لها حد أدنى من الأرباح إخطار الديوان كتابة بما تجريه من

¹ د. سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص 334.

² د. بدر محمد عادل محمد، دور ديوان الرقابة المالية البحريني في حماية المال العام، مرجع سابق، ص 147-148.

³ لمزيد من التفصيل انظر: د. بدر محمد عادل محمد، دور ديوان الرقابة المالية البحريني في حماية المال العام، المرجع نفسه، ص 145-258.

⁴ المادة رقم (1) من المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2010 بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية.

⁵ المادة رقم (4) من المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2010 بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية.

عمليات أو تصرفات تتعلق باستثمار ما لديها من أموال داخل أو خارج الكويت خلال عشرة أيام من التصرف¹.

وفي حال تجاوزت قيمة هذه الاستثمارات مائة ألف دينار في الداخل أو الخارج تقوم تلك الشركات والمؤسسات بتقديم بياناً كاملاً لوزير المالية عن أوضاع الأموال المستثمرة كل ستة أشهر، وعلى وزير المالية موافاة رئيس الديوان بتقرير شامل عن ذلك².

وفي مصر يُعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات الذي أنشأ بموجب القانون رقم (144) لسنة 1988 هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس الجمهورية، ويقوم الجهاز بمعاونة مجلس الشعب في القيام بدوره في مجال الرقابة على المال العام. وقد أكد الدستور المصري الحالي على دور الجهاز المركزي للمحاسبات في مجال الرقابة حيث نصت المادة (118) على أنه " يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب، والمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي أية بيانات أو تقارير أخرى".

ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام من الناحية المالية وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة من قانون إنشاءه، التي نصت على أن يباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة المنصوص عليها في المادة رقم (2) من هذا القانون على الوجه الآتي:

1- الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة الخدمية والنقابات والاتحادات.

2- الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمتشآت والجمعيات التعاونية لأي منها، والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة قطاع أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن 25% من رأسمالها³.

وتتضمن الرقابة المالية مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط، وذلك وفقاً للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها، ويقوم الجهاز بإبداء ملاحظاته بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القانون، والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبي الموحد، وصحة دفاترها وسلامة إثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة⁴.

وتلتزم الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية بموافاة الجهاز بصورة من دراسة الجدوى عن كل مشروع استثماري، وكذلك بأية تعديلات تطرأ على هذه الدراسة وأسبابها أثناء تنفيذ المشروع، وعلى

¹ المادة (6) من القانون رقم (1) لسنة 1993، بإنشاء ديوان المحاسبة.

² المادة (7) من القانون رقم (1) لسنة 1993، بإنشاء ديوان المحاسبة.

³ المادة (5) من القانون رقم (144) لسنة 1988 الخاص بالجهاز المركزي للمحاسبات.

⁴ السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص 123.

الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة الخطة وتقويم الأداء طبقاً للنظم والنماذج التي يعدها الجهاز¹.

وعليه يستطيع البرلمان أن يشكل لجان تحقيق برلمانية في أي وزارة أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو حتى شركات القطاع التي تساهم فيها الحكومة، كما يستطيع البرلمان الاستناد إلى تقرير ديوان الرقابة المالية في محاسبة الحكومة والاعتماد عليه في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة سواء في مواجهة وزير أم مسئول بعينه أم في مواجهة الحكومة بكاملها إذا ما ثبت فسادها وتقصيرها.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل يجوز للجان التحقيق البرلمانية في البحرين أن تحقق مع العاملين في هذه الشركات واستجوابهم؟ وهل يجب على العاملين في هذه الشركات تقديم الشهادات والوثائق والمستندات التي تطلب منهم أسوةً بموظفي الدولة؟

أشرت فيما سبق إلى أن المادة (69) من دستور البحرين نصت على أنه " يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

ووفقاً للنص السابق فإنه من الواضح أن يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم ما يطلب منهم من الشهادات والوثائق والبيانات، إلا أن السؤال هنا: عندما حدد الدستور هذه الجهات التي تلتزم بتقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منها، هل كان ذلك على سبيل المثال أم على سبيل الحصر؟ وعندما نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة (162) على أنه "للقائمين بالتحقيق أن يتخذوا كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليهم من موضوعات. وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم، وعليها أن تقدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يروونه من أدلة، وأن تمكنهم من أن يحصلوا على ما يحتاجون إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات". فهل يشمل هذا النص الشركات الحكومية أو التي تساهم فيها الحكومة والعاملون فيها؟ أم أن نص المادة (162) من اللائحة الداخلية للمجلس يكون مخالفاً للدستور كونه ألزم جهات أخرى بعكس الدستور الذي حدد جهات بعينها على سبيل الحصر؟

سبق أن أثير هذا الخلاف في عدد من لجان التحقيق البرلمانية التي شكّلت في البحرين، ومنها على سبيل المثال عند تشكيل لجنة التحقيق البرلمانية مع شركة نفط البحرين (بابكو) فقد أصر بعض النواب في المجلس على أحقية لجنة التحقيق البرلمانية بالتحقيق مع موظفي هذه الشركة، وبالتالي إلزام العاملين فيها بتقديم ما يطلب منهم من الشهادات والوثائق والبيانات أسوةً بموظفي الدولة².

¹ المادة (16) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (144) لسنة 1988.

² انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (17) المنعقدة بتاريخ 2011/5/10م، ص 72 وما بعدها.

بينما تمسكت شركة نفط البحرين (بابكو) بعدم أحقية لجان التحقيق البرلمانية بإجراء تحقيق أو استجواب مع موظفي الشركة¹، استناداً للرأي القانوني الصادر من هيئة الإفتاء والتشريع²، الذي تم التأكيد عليه من قبل وزير شئون مجلسي الشورى والنواب في جلسة مجلس النواب المنعقدة بتاريخ 29 مارس 2011م³، مستندة في ذلك إلى نص المادة (69) من الدستور الذي يخاطب بصريح عبارته موظفي الدولة وليس موظفي الشركات، وإن نص المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لا يستقيم سنداً للقول بأحقية لجنة التحقيق بالقيام بإجراء تحقيق أو استجواب أو حتى الحصول على معلومات أو بيانات من الشركة مباشرة كما ذهب إلى ذلك بعض النواب.

وما يعزز ذلك ويسانده وفقاً لرد وزارة الطاقة، أن نص المادة (45) من قانون مجلسي الشورى والنواب الصادر بالمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 والذي يقصر رقابة كل من مجلسي الشورى والنواب على أعمال أعضاء السلطة التنفيذية وتصرفاتهم. ولا تعد شركة بابكو جزءاً من السلطة التنفيذية بل هي شركة خاصة تخضع لقانون الشركات التجارية، وذلك طبقاً لنظامها الأساسي الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 1999، وبالتالي لا يعد موظفو بابكو من موظفي الدولة، ولا المسؤولون بها من أعضاء السلطة التنفيذية.

كما أن نص المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالمرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002، ليس سنداً للجنة التحقيق، ولا يقرر لها صلاحيات أكثر مما يقرره النص الدستوري للمادة (69) وإلا كان النص مخالفاً للدستور، أو يمثل خروجاً على روحه وفحواه. يضاف إلى ذلك أن المشرع الدستوري خصص الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور للسلطة التنفيذية، والذي تضمن بيان تشكيل واختصاصات مجلس الوزراء، وكذلك اختصاصات الوزراء، ومن المعلوم في الفقه الدستوري أن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا لأي دولة.

ومؤدى ما تقدم أن أي تفسير لنص المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ينبغي أن لا يقرر للجنة التحقيق صلاحيات تجاوز ما قرره المادة (69) من الدستور؛ ذلك لأنه لا يجوز أن تفسر النصوص الدستورية بما يخرجها عن سياقها أو يجردها من معناها أو يباعد بينها وبين أهدافها، أو يجاوز الغاية أو الأغراض المقصود منها. كما لا يجوز أن تفسر النصوص القانونية قسراً على وجه لا تحتمله عباراتها

¹ راجع: رد وزارة الطاقة (الهيئة الوطنية للنفط والغاز) على التقرير النهائي للجنة التحقيق البرلمانية بشأن الخلل والمخالفات الحاصلة في شركة نفط البحرين (بابكو)، مرجع سابق، ص 21 وما بعدها.

² يشار إلى أن هيئة التشريع والإفتاء القانوني أنشئت بالمرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2010 بعد إعادة تنظيم دائرة الشؤون القانونية، وتعتبر هيئة التشريع والإفتاء القانوني هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويمثلها رئيسها أمام القضاء وفي التعامل مع الغير. وتختص الهيئة بصفة عامة بمهام الإفتاء القانوني وإعداد وصياغة التشريعات، وتتولى بصفة خاصة ما يلي: 3- تفسير نصوص القوانين والمراسيم بقوانين، وذلك بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء أو من رئيس مجلس الشورى أو من رئيس مجلس النواب أو من أحد الوزراء. وفي حالة الخلاف حول تفسير نص في الدستور أو القوانين أو المراسيم بقوانين بين الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء ومجلسي الشورى والنواب أو أحدهما، أو بين المجلس يكون التفسير الصادر من الهيئة ملزماً للأطراف إذا كان قد صدر بناءً على طلبهم.

³ مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (12)، المنعقدة بتاريخ 2011/3/29، ص 53 وما بعدها.

ولا يستقيم مع فحواها. فالتفسير يقتضي طبقاً لأصوله المنطقية، أن يكون تفسير النصوص بما يكفل اتساق حكمها مع مجموعة المبادئ القانونية النافذة لحظة تطبيق النص محل التفسير، وفي طليعة هذه المبادئ ما يقرره الدستور من نصوص ذات صلة به كالمادة (69) المشار إليها.

وعليه إذا كان المشرع الدستوري قصر الالتزام الوارد في الفقرة الثانية والمتعلق بتقديم الشهادات والوثائق والبيانات من المادة (69) على موظفي الدولة، أي حدد المخاطب بهذا الالتزام حصراً، فلا يجوز عند تفسير المادة (162) المشار إليها مد هذا الالتزام وترتيبه على غير موظفي الدولة، كموظفي الشركات مثلاً، وإلا كان في ذلك حملاً لعبارات النص على غير ما تقتضيه أصول وقواعد التفسير الصحيحة.

ومن هنا فإنني أتفق مع ما ذهبت إليه الهيئة الوطنية للنفط والغاز في ردها على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، من أن ما جاء في نص المادة (69) من الدستور من تحديد الجهات الملزمة بتقديم الشهادات والوثائق والبيانات جاء على سبيل الحصر، والمحددة في الوزراء وجميع موظفي الدولة فقط، وبالتالي ما جاءت به المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب من مد هذا الالتزام إلى جميع الجهات المختصة بما فيها موظفي الشركات، فهو تزيد غير دستوري، ولا يجوز لللائحة أن تعطي المجلس سلطات أكثر مما أعطاه إياه الدستور.

إلا أنه كان بالأحرى على الهيئة الوطنية للنفط والغاز أن تسلك الطريق الصحيح للإعتراض، وأن تطعن بعدم دستورية نص المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وعدم الإكتفاء بتأكيد وزير شئون مجلسي الشورى والنواب في المجلس على الرأي القانوني لهيئة الإفتاء والتشريع الذي يعتبر غير ملزم للمجلس ما دام لم يتفق المجلس مع الحكومة على الاحتكام لدى الهيئة. وتأكيداً لهذا الحق يرى جانب من الفقه أن الهدف من إخضاع اللائحة الداخلية للبرلمان للرقابة الدستورية، هو للحيلولة دون أن يتخذ النظام الداخلي للبرلمان ذريعة لتوسيع اختصاصاته، أو التعدي على اختصاصات الحكومة، أو عرقلة نشاطها، فضلاً عن رد البرلمان إلى الحدود الدستورية المرسومة له.¹

وعليه فإنني أرى ضرورة إجراء تعديل دستوري على نص المادة (69) لتوسيع سلطات لجان التحقيق البرلمانية، لتشمل التحقيق مع جميع الجهات المختصة كما جاء في اللائحة الداخلية للمجلس، لأنه بهذه الصورة فهو يخاطب بصريح عباراته موظفي الدولة وليس موظفي الشركات، ولا يمكن القبول بالقول أنه لا يجوز للمجلس أن يجري تحقيقاً مع الشركات الحكومية، أو التي تساهم فيها بحصة من رأسمالها، وعدم التحقيق مع موظفيها كونهم ليسوا من موظفي الدولة، باعتبار أن هذه الشركات تعمل برأس مال من ميزانية الدولة، وأنه لا بد من وجود رقابة برلمانية على كل أموال الدولة، بل حتى لو لم يكن للدولة حصة

¹ د. عبد العزيز سالم، الرقابة الدستورية على اللائحة البرلمانية، مجلة الدستورية، العدد الحادي والعشرون، السنة العاشرة، أبريل 2012، ص 38.

في رأسمال هذه الشركة، وكان التحقيق معها ممكن أن يفيد التحقيق البرلماني ويوصل للحقيقة، فإنني أرى ضرورة السماح للجان التحقيق البرلماني بسلطات تجاه هذه الشركات وموظفيها.¹

وحسناً فعل المشرع الدستوري المصري في ذلك عندما نص في المادة (131) من الدستور على أنه "لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة.

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

وهو ما أكدت عليه المادة (128) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب حيث تنص هذه المادة على أن "للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه النوعية بتقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة، أو بفحص أحوال 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 يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للمجلس، وذلك لتقصي الحقيقة عن الأحوال أو الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع أن الجهة التي شكلت اللجنة من أجلها، أو لإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة، وكذلك للتحقق من مدى التزام أي من الجهات السابقة بسيادة القانون أو بالخطأ أو بالموازنة العامة للدولة".

وفي ذلك يرى البعض²، إعمالاً لنص المادة السابقة فإنه يقتضي التفرقة بين حالتين:

¹ مثال على ذلك ما حصل من تعاون بين لجنة التحقيق البرلمانية في مستشفى الملك حمد الجامعي بشأن حدوث تجاوزات مالية وفنية في إنشائه، وبين المدير التنفيذي والطايف الهندسي في شركة عبد الله ناس، وعدد من مديري وممثلي الشركة للتحقيق بشأن محاور عمل اللجنة، وبشأن الدور الذي لعبته الشركة في المشروع محل التحقيق، علماً أن هذه الشركة هي شركة خاصة وليس للحكومة أي نصيب فيها، إلا أنها كانت تعمل في مشروع حكومي وهو بناء مستشفى، وقد أسفرت المناقشات المستفيضة بين النواب وبين ممثلي الشركة عن التوافق في عدد من النقاط المهمة والمحورية بين الطرفين التي ساهمت في المضي قديماً بسير عمل اللجنة، فلو لا تعاون الشركة برضاها مع لجنة التحقيق، لما استطاعت اللجنة أن تلزم الشركة بتقديم أي من الشهادات أو الوثائق والبيانات المتعلقة بالموضوع محل التحقيق، لذلك نؤكد على ضرورة النص صراحة على حق لجنة التحقيق البرلمانية، بإلزام جميع الجهات المختصة سواء كانت رسمية أم خاصة بالتعاون معها في سبيل إنجاز المهمة الموكلة إليها، ومن أجل الرقابة والمحافظة على المال العام.

- انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في مستشفى الملك حمد الجامعي، بشأن حدوث تجاوزات مالية وفنية في إنشائه، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثالث، المدرج على جدول أعمال المجلس، الجلسة الاعتيادية رقم (21) المنعقدة بتاريخ 2012/3/13، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh. كما نُشر خبر عن هذا الموضوع أثناء سير عمل اللجنة في صحيفة الوسط البحرينية - العدد 3422 - الجمعة 20 يناير 2012م الموافق 26 صفر 1433هـ.

² د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 260-261.

الحالة الأولى: إذا كانت الشركة الخاصة مملوكة بالكامل للقطاع الخاص - أفراداً وهيئات - فإن هذه الشركة تخرج عن النطاق الذي رسمته مادة اللائحة لعمل لجان التحقيق، وبالتالي ليس للجان التحقيق أن تجري تحقيقات بشأن هذه الشركات أو مع مسؤوليها.

الحالة الثانية: أما إذا كانت تلك الشركة مشتركة ما بين شركة خاصة وإحدى شركات أو هيئات أو مصالح الدولة، بمعنى أن الدولة مساهمة في هذه الشركة، فهنا يندرج وضع هذه الشركة تحت بند المشروعات العامة التي نصت عليها المادة (128) من لائحة مجلس الشعب، وبالتالي يدخل نشاطها وأعمالها في نطاق عمل لجان تقصي الحقائق، لأن المشرع المصري قد حدد صراحة حق المجلس في تشكيل لجان تحقيق برلمانية في أي مشروع من المشروعات العامة، وللجنة أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبها، وتشمل الجهات الإدارية هنا مجالس إدارات الشركات الحكومية أو التي يكون للحكومة نصيب فيها، ولا يجوز لهذه الجهات أن تتذرع بأن الدستور حدد الجهات الحكومية ومنتسبيها فقط، أو أنها خارج تشكيلة السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

الأعمال الخارجة عن ولاية لجان التحقيق البرلمانية

تناولت في المطلب السابق الأمور الداخلة في ولاية اختصاص لجان التحقيق البرلمانية، أما الآن سأتناول الأعمال الخارجة عن ولاية لجان التحقيق البرلمانية، أي الأعمال التي لا يجوز للبرلمان أن يشكل لجان تحقيق بشأنها، وذلك على التفصيل الآتي:

الفرع الأول

الموضوعات المنظورة أمام القضاء

أشرنا فيما سبق إلى أن حق البرلمان في تشكيل لجان للتحقيق في أعمال وأنشطة السلطة التنفيذية هو حق أصيل حتى وإن لم يتم النص عليه صراحة، إلا أنه ثمة تساؤل قد يطرح نفسه وهو هل يجوز تشكيل لجان للتحقيق في موضوعات منظورة أمام السلطة القضائية؟ أم أن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع لجان التحقيق البرلمانية من القيام بالتحقيق في وقائع أو منازعات معروضة أمام السلطة القضائية؟.

ذهب البعض إلى أنه وفقاً لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، يمتنع على السلطة التشريعية التدخل فيما حسمه القضاء من منازعات فعلاً، ولا في المنازعات المعروضة أمامه، أو تلك التي تكون محلاً لتحقيق قضائي، بل إنه يتوجب أيضاً على السلطة التشريعية الامتناع عن مجرد انتقاد الأحكام القضائية أو حتى التعليق عليها¹.

ويرى آخر بأن التحقيق البرلماني يكون صحيحاً وملائماً لفحص المسائل التي لم تطرح بعد على السلطات القضائية، كما يجب ألا يتضمن التحقيق البرلماني اعتداءً على القضاء، فلا ينبغي للجنة التحقيق البرلمانية أن تتناول بالتحقيق أمراً مطروحاً على القضاء، ولا أن تتخذ بمالها من سلطة قرارات تدخل في اختصاص السلطة القضائية، ولا أن تتعرض لعمل من أعمال هذه السلطة بالنقض أو التعديل².

كما يرى البعض أن منح لجان التحقيق البرلمانية حق الاطلاع على ملفات التحقيق القضائي، يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فإذا ما جرى هذا الاطلاع وكل الجهتين تمارسان مهماتهما في آن واحد، فلا شك أن هناك خشية من التأثير السياسي على مجريات التحقيق القضائي، مما يهدد من استقلاليتها، ويخلق من البرلمان قوة مؤثرة على السلطة القضائية، مما يحمل في طياته مخاطر جسيمة على حقوق وحرريات الأفراد³.

وقد ذهب رأي من الفقه إلى ضرورة التفرقة في داخل السلطة القضائية بين الجهاز الإداري القائم على تسيير العمل الإداري لمرفق القضاء وبين أعمال القضاة المتصلة بوظيفة الفصل في المنازعات التي ليس لأحد أن يتدخل في شئونهم الوظيفية حفاظاً على هيبة العدالة، وينتهي هذا الرأي إلى ضرورة أن لا يشمل هذا الحظر الموظفين الإداريين ومن يتبعونهم بالسلطة القضائية ويجب إخضاعهم للرقابة خاصة رقابة السلطة التشريعية⁴.

ويؤيد ذلك جانب من الفقه بالقول أنه؛ إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يقف حائلاً دون تدخل البرلمان في أعمال القضاء، غير أن هذا الحظر في حاجة إلى تحديد نطاقه حتى لا يتخذ المبدأ ذريعة لمنع البرلمان من ممارسة دوره الرقابي من خلال تلك الوسيلة، وحيث أن القضاء يمارس نوعين الأعمال كأصل عام: أعمال قضائية بحتة، وأخرى إدارية، ففي حدود هذه الأخيرة يمكن أن تنبسط الرقابة البرلمانية⁵.

ولقد أثارت هذه القضية في مجلس النواب البحريني خلال دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثاني، عندما طلب بعض النواب تقديم استجواب إلى وزير شؤون مجلس الوزراء، تضمن موضوعاً كان

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 159، 158، ود. فائق محمد كمال، مرجع سابق، ص 484.

² د. عبدالله ناصف، مدى التوازن بين السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 355.

³ د. عادل الطيباني، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، جامعة الكويت، 1986، ص 81.

⁴ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 142.

⁵ د. سعد الشثوي العنزي، الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون والاختصاص والغاية، مرجع سابق، ص 259، ود. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 88.

معروضاً على القضاء - آنذاك - ويتعلق بوزارة سابقة، وقد ثار جدل كبير داخل مجلس النواب بين الكتل البرلمانية، حول مدى أحقية البرلمان في مناقشة استجواب يتضمن موضوعاً معروضاً على القضاء، إلا أن الرأي القانوني الذي صدر من مستشار المجلس - آنذاك - والذي أخذ به المجلس، حسم الموضوع بعدم دستورية الاستجواب الذي يتضمن موضوعاً معروضاً على القضاء، كما هو الاتجاه الغالب لدى أغلب الفقهاء والمشرعين¹.

مما يفهم من ذلك أن المجلس لا يوافق على استخدام أدواته الرقابية، في موضوع معروض على القضاء، وإذا كان ذلك بالنسبة للاستجواب، فمن باب أولى أن لا يستطيع المجلس أن يشكل لجان تحقيق برلمانية في أمور معروضة على السلطة القضائية، احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، خصوصاً وأن السلطات الممنوحة لأعضاء لجنة التحقيق البرلمانية في سبيل الحصول على المعلومات والوثائق والمستندات، أكثر بكثير من السلطات التي يتمتع بها الأعضاء المستجوبون للوزير، والذين يعتمدون بشكل رئيس على ما تزودهم به الحكومة من معلومات، مما قد يتداخل معه عمل لجنة التحقيق البرلمانية مع عمل الجهة القضائية التي تحقق في ذات الموضوع.

¹ نظراً للخلاف الذي حصل بين الكتل البرلمانية، بشأن مدى دستورية الاستجواب من عدمه، وفقاً للرأي القانوني المقدم من مستشار المجلس - آنذاك - صرح النائب الثاني لرئيس مجلس النواب صلاح علي، بأنه وبناء على توجيهات الرئيس، فقد تم الاتصال بعدد من الخبراء الدستوريين والقانونيين في العالم العربي، من أجل أخذ آرائهم ومبرراتهم عن الاستجواب المختلف عليه، وما آلت إليه جلسات مجلس النواب، وتمسك كل طرف بوجهة نظره في تفسير الدستور، ونصوص اللائحة الداخلية، وشدد على أن «هذه الآراء غير ملزمة لأي طرف من الأطراف، ولكنها تمثل رأياً حيادياً دستورياً وقانونياً كي تطلع عليه جميع الكتل البرلمانية، كما أننا نعرضها أمام الرأي العام لمعرفة رأي المختصين الدستوريين في الاختلاف الحاصل على استجواب وزير شؤون مجلس الوزراء».

وقد أجمع ثلاثة مستشارين قانونيين بجمهورية مصر العربية في رأيهم، بشأن طلب كتلة الوفاق استجواب وزير شؤون مجلس الوزراء الشيخ أحمد بن عطية الله آل خليفة، على صحة رأي المستشار القانوني لمجلس النواب أحمد فرحان فيما ذهب إليه، بشأن المخالفات الدستورية والقانونية في الاستجواب، والمستندة إلى استعراض القضاء لموضوع الاستجواب، وتعلقه بوزارة سابقة نوردتها على النحو الآتي:

أفاد أستاذ القانون الدستوري العميد السابق لكلية الحقوق بجامعة طنطا مصطفى محمود عفيفي، بأن طلب الاستجواب المقدم إلى رئيس المجلس فاقد لشرطين؛ الأول بالآلا يكون طلب الاستجواب متعلقاً بأعمال أو تصرفات سابقة على تولي الوزير المستجوب للوزارة (المادة 145 باللائحة)، والثاني بالآلا يكون موضوع الاستجواب محلاً لممارسة الاختصاص الدستوري لسلطة عامة أخرى (السلطة القضائية) ولم تصدر فيه حكمها النهائي بعد (اجتهاد فقهي سنده المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين السلطات).

من جهته، أكد الأستاذ بكلية الحقوق جامعة القاهرة المحامي بالنقض والإدارية العليا والمحكم الدولي وخبير العقود جابر جاد نصار، صواب ما رآه المستشار القانوني بالمجلس استناداً إلى ضرورة استبعاد طلب الاستجواب لتعرضه لمخالفات معروضة على القضاء، إذ جرت التقاليد البرلمانية على عدم تناول الأدوات الرقابية البرلمانية، لاسيما الاستجواب، ما هو معروض أمام القضاء، لكون هذه السلطة الحصن الحصين الحامي لحقوق الأفراد وحرياتهم، ويستوي في ذلك السؤال أو الاستجواب أو أية وسيلة رقابية أخرى.

ومن جانبه، رأى أستاذ ورئيس قسم القانون بكلية الحقوق جامعة المنصورة، صلاح الدين فوزي، أن رأي المستشار القانوني للمجلس «مصمم بشكل قانوني صحيح، وأنه جاء مصادفاً لصحيح حكم الدستور في مملكة البحرين خصوصاً نص المادة (32/أ)، والتي تنص على الفصل بين السلطات»، مبيناً أن «الفقه والقضاء الدستوري قد أجمع على أنه ليس لأي جهة أو سلطة أن تصرف القضاء عن مهماته أو تعطله ليظل واجبه مقيداً دوماً بأن يفصل فيما يعرض عليه من قضية وفقاً لمقاييس موضوعية لا يداخلها باطل، ولا يعترضها بهتان وعلى ضوء القواعد التي تستبين له صحتها، ووفقاً للقواعد القانونية المعمول بها، وبما يرد عنها كل تدخل في شؤونها، سواء كان ذلك بالوعد أو الوعيد، بالإغراء أو الإرغام، ترغيباً أو ترهيباً، بطريق مباشر أو غير مباشر، ليكون قول كل قاض فضلاً فيما اختص به».

وأكد أنه «من حيث إن الموضوع الخاص بتقرير "البحرين خيار الديمقراطية واليات الإقصاء" معروض على القضاء ولم يتم الفصل فيه نهائياً، فإنه بالترتيب على ذلك يكون عرض الاستجواب مخالفاً لصريح حكم وروح الدستور معاً، خصوصاً أن الدستور لم يخول السلطة التشريعية العدوان على اختصاص عهد به الدستور إلى السلطة القضائية، وقصره عليها، وإلا كان ذلك افتئاتاً على ولايتها وتقويضاً لاستقلالها المصان بحكم المادة 104/ب من الدستور».

- انظر تصريح النائب الثاني لرئيس مجلس النواب البحريني بصحيفة الوقت البحرينية، العدد 762، الأحد 15 ربيع الأول 1429 هـ، 23 مارس 2008، رابط الخبر: <http://www.alwaqt.com/art.php>.

أما في الكويت فقد خلت النصوص من تناول هذه المسألة إلا أن ذات الحظر قائم أيضاً ويجد سنده في التقاليد البرلمانية المتواترة التي تحظر على المجلس النيابي من أن يجري تحقيقات برلمانية في ذات المسائل التي تتناولها سلطات التحقيق، أو تكون محلاً لنزاع معروض على المحاكم أو حتى هيئات التحكيم حيث اعتبرت هيئات التحكيم بمثابة هيئة قضائية يمنع تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في موضوع معروض أمامها باعتبار أن هذه الأخيرة هيئة قضائية قانوناً¹.

وفي النظام المصري لا توجد نصوص تنظم هذه المسألة مما أدى إلى غموض الموقف في هذا الصدد إلا أن الأمر انتهى بعد تردد إلى الأخذ بمبدأ عدم جواز إجراء تحقيقات برلمانية في موضوع يكون محلاً لتحقيق قضائي، حيث تواترت التقاليد البرلمانية على منع المجلس النيابي من أن يقوم بإجراء تحقيق برلماني في المسائل التي تتناولها سلطات التحقيق أو تكون ذات المسائل محلاً لنزاع معروض على المحاكم وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلى أن أصبح هذا الحظر تقليداً برلمانياً مستقراً².

ويتفق الباحث مع الرأي القائل بعدم جواز التحقيق البرلماني في أمور معروضة على السلطة القضائية، لأن التداخل بين الجوانب السياسية والقانونية سيكون قائماً، ومن الأفضل أن ينتظر البرلمان أولاً نتيجة التحقيق القضائي، ومن ثم يستخدم أدواته الرقابية، خصوصاً وأن السلطة القضائية تتمتع بسلطات أوسع بكثير من السلطات التي تتمتع بها لجان التحقيق البرلمانية، فقاضي التحقيق مثلاً له أن يقبض وأن يفتش وأن يحجز الوثائق والأدلة والمستندات وأن يلزم الشهود بالتمثل أمامه، وأن يحلفوا اليمين، وغير ذلك من الوسائل التي لم تخول إلى لجان التحقيق البرلمانية، كما أنه إذا أُتيحت إلى لجنة التحقيق البرلمانية أن تمارس التحقيق في ذات الوقت، وأن تطلع على ملف التحقيق الجنائي وما به من وثائق وبيانات واعترافات التي جمعها قاضي التحقيق، قد يتم استغلالها سياسياً في التحقيق البرلماني، بسبب التكتلات والمصالح السياسية والحزبية، مما قد يلحق ضرراً بالأفراد ويؤثر على قنوات القاضي.

الفرع الثاني

التحقيق حول سلوك وتصرفات أحد الموظفين

رأينا فيما سبق أنه لا يجوز تشكيل لجان تحقيق برلمانية في موضوعات معروضة على السلطة القضائية، استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وأن التحقيق البرلماني قد يستند إلى أسباب خاصة بحياة

¹ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 114-115.

² د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 166-167.

كما تجدر الإشارة إلى أن المجلس النيابي في مصر يلجأ في بعض الأحيان إلى تشكيل لجان التحقيق في بعض الموضوعات المعروضة أمام القضاء وذلك إذا ارتأى أن اهتمام الرأي العام بتلك الموضوعات يستدعي قيامه بذلك، ومن أمثلة ذلك حادث غرق العبارة السلام 98 حيث شكل المجلس لجنة للتحقيق في ملبساتها بينما أمرها لازل معروضة أمام القضاء.

- د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، المرجع نفسه، ص 167 (الهامش).

المسئول أو الوزير إذا كانت لا تتلاءم مع موقعه الرسمي، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل من الممكن أن يمتد التحقيق البرلماني إلى سلوك وتصرفات أحد الموظفين في إحدى الوزارات؟

لم يرَ البعض من الفقه في ذلك غضاضة شريطة ألا ينصب التحقيق حول المخالفات الجنائية الصادرة عن ذلك الموظف، إذ سيُشمل ذلك اعتداءً على اختصاص السلطة القضائية¹.

ويرى جانب آخر من الفقه تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان عن الأخطاء التي تقع من موظفيها أثناء أو بمناسبة تأديتهم لوظائفهم وبمقتضى السلطة التي تخولها لهم².

بينما ذهب رأي آخر إلى أن الرقابة البرلمانية لا تكون إلا على من هم أهلاً للمسئولية السياسية أمام البرلمان، فإذا كان لا يمكن لعضو البرلمان سؤال أو استجواب غير رئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم، فإنه يكون من الطبيعي كذلك ألا تخول له سلطة التحقيق في تصرف صادر من غير هؤلاء - سواء بأشخاصهم أم في جهاتهم-، باعتبار أن كل وزير هو مسئول عما يدور داخل أروقة وزارته، كما أن السماح بتوسيع نطاق التحقيق البرلماني ليشمل صغار الموظفين بالدولة إجحافاً به سيغرق معه في بحر من الخلافات والمشاكل، وقد يكون بحثها عقيماً يحسن تعاليه عنها، وتركها لجهات أقل درجة وأكثر تخصصاً حتى يتفرغ البرلمان لجليل الأمور وأعظمها³.

ومن جانب الباحث فإنه يتفق مع عدم جواز إجراء تحقيق برلماني حول سلوك وتصرفات الموظفين، وترك هذه المهمة للجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، حتى يتفرغ البرلمان لما هو أكبر من ذلك من مسائل تتعلق بمشاكل وهموم الأمة ومعالجتها، وذلك دون الإخلال بحق البرلمان في تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في حق الوزير المسئول عن الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، إذا ما ثبت إهماله وتقصيره تجاه معالجة المخالفات والفساد في وزارته، ومحاسبة الموظفين المقصرين أو المخالفين للأنظمة واللوائح الإدارية، فالمساءلة السياسية هنا تكون في حق الوزير وليس مع أحد الموظفين، ولكن بسبب سلوكيات وتصرفات الموظفين التابعين له سواء كانوا من الوكلاء أم المدراء وغيرهم⁴ خصوصاً وأن التحقيق البرلماني يهدف إلى المحاسبة السياسية التي تلاحق المسئول عن التنفيذ من الناحية السياسية ولا يعنيه المسؤولين التنفيذيين والإداريين في شيء، بل لا يحق للمجلس أن يقحم نفسه في ذلك⁵.

¹ د. هشام محمد البدري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 112. نقلاً عن

EUGENE Pierre : op . cit . , p . 680

² محمد فهم درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 396.

³ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 146، 147.

⁴ مثال على ذلك ما حصل في البحرين من تشكيل لجنة تحقيق برلمانية بشأن الخلل والمخالفات الحاصلة في شركة نفط البحرين (بابكو)، مرجع سابق، ولجنة تحقيق برلمانية بشأن تجاوزات هيئة تنظيم سوق العمل، مرجع سابق، وقد كان من أبرز بنودها التحقيق في أسباب غياب الموظفين عن العمل خلال شهري فبراير ومارس 2011، وقد خلصت اللجنتان في تقاريرهما إلى إحالة المسؤولين المستترين عن الغياب إلى النيابة العامة، بسبب تقاعسهم عن اتخاذ الإجراءات القانونية تجاه المضربين عن العمل، وهو ما يرقى إلى حد التواطؤ مع المضربين، والتحريض على الإضراب.

- انظر تقارير اللجان منشورة على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

⁵ أ.د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مرجع سابق، ص 22.

الفرع الثالث

الموضوعات التي سبق التحقيق فيها

قد يُثار تساؤل حول هذه الفرضية عندما يكون البرلمان قد سبق أن أجرى تحقيقاً برلمانياً حول موضوع معين في فترة سابقة وانتهت اللجنة من مهمتها وقدمت تقريرها للمجلس، فهل يجوز لاحقاً إجراء تحقيق برلماني ثانٍ حول ذات الموضوع؟

للإجابة على هذا التساؤل نجد أن المنطق يقضي بعدم القبول بإجراء تحقيق برلماني في مسألة سبق التحقيق فيها، لأنه سيجري على ذلك إهدار لوقت المجلس وإشغاله بما لا يفيد، وكذلك إهدار لوقت الحكومة وتأخيرها في أداء أعمالها¹، إلا أنه قد تكون هناك أسباب سائغة ومبررات كافية للقول بإجراء مثل هذا التحقيق، كأن تنكشف وقائع أو أدلة ومستندات لم تكن تحت يد اللجنة السابقة أو لم تحط بها علماء وكانت ستؤثر في اتجاه التحقيق لو ظهرت في حينها²، فيمكن هنا إعادة التحقيق أو استكمال التحقيق السابق سواء بواسطة ذات اللجنة التي باشرته أو بواسطة لجنة أخرى.

وبالرغم من أهمية معالجة هذا الموضوع بشكل واضح وصريح من قبل المشرع وبيان ما هي الحالات التي يجوز فيها إعادة التحقيق، فإن كلا من النظام المصري والنظام الكويتي والنظام البحريني لم يعالج ذلك صراحةً، ويرى البعض بما أنه لا توجد سوابق برلمانية في تلك الأنظمة تفيد بإجراء تحقيق برلماني في وقائع سبق التحقيق فيها، مما يمكن معه القول بأن هذا الأمر محظور في تلك الأنظمة³.

ومن جانب الباحث فإنه يرى عكس ذلك، لأن عدم تنظيم المشرع لهذه الحالة لا يعني أنه يمنع ذلك، ولا يمكن الاستناد إلى أن عدم وجود سوابق برلمانية بإجراء تحقيق برلماني في وقائع سبق التحقيق فيها ما يفيد الحظر، ونرى أنه من الممكن إذا استدعى الأمر ذلك أن يقوم المجلس بإعادة التحقيق لكن شريطة أن تكون هناك أسباب وأدلة أو مستندات جدية تستدعي ذلك، حتى لا يكون الوزير المسؤول رهن ابتزاز اللجنة أو البرلمان إلى ما لا نهاية، وحتى لا يضيع وقت البرلمان في موضوع سبق الانتهاء منه.

¹ د. فائق محمد كمال، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته، مرجع سابق، ص 485.

² د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 115.

³ د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 177.

الفرع الرابع الانتخابات البرلمانية

أشرتُ فيما سبق إلى أن التحقيق الانتخابي هو التحقيق الذي يجريه البرلمان للفصل في صحة عضوية أعضائه المطعون في صحة عضويتهم، حيث تتولى لجنة التحقيق استظهار مدى شرعية إجراءات انتخابهم¹.

وقد ثار نقاش فقهي كبير بشأن حق البرلمان في الفصل في الطعون الانتخابية، وانقسم فقهاء القانون الدستوري إلى فريقين بين مؤيد ومعارض، ونحيل في ذلك إلى ما ذكرناه في الفصل الأول².
ففي البحرين نصت المادة (62) من الدستور على أنه " تختص محكمة التمييز بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات مجلس النواب وفقاً للقانون المنظم لذلك".

وقد نظم المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب في المادة (21) منه عملية الطعون الانتخابية، إذ نصت هذه المادة على أنه " لكل مرشح في الدائرة الانتخابية حق الطعن في نتيجة الانتخاب الذي جرى في دائرته أمام محكمة التمييز خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخاب...".

كما بينتُ أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي قد عالجت في المواد (من 4 إلى 11) أمر الفصل في صحة العضوية كما نصت المادة (95) من الدستور الكويتي على أنه " يفصل مجلس الأمة في صحة انتخاب أعضائه، ولا يعتبر الانتخاب باطلاً إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية".

وقد عهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية بالفعل، وهي المحكمة الدستورية، بموجب القانون رقم (14) لسنة 1973 الخاص بإنشائها.

وفي النظام المصري يلاحظ أن المادة (381) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد حسمت الأمر بفقرتها الأخيرة التي نصت على أنه " لا يجوز في جميع الأحوال تشكيل لجنة خاصة لنظر الطلب بإسقاط العضوية" وهو ما يعني عدم جواز تشكيل لجان تحقيق في قضايا متعلقة بعضوية النواب سواء بسبب فقد العضو أحد الشروط اللازمة للعضوية ولو بمقتضى حكم قضائي أو تصرفات أو قرارات ترتب ذلك، أو لزوال الصفة التي انتخب على أساسها العضو³.

¹ د. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 142، 143، ود. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 19، نقلاً عن Eugeme(Pierre): Traite de droit politique electoral et parlementaire, 1924, p. 679.

² انظر في ذلك الفصل الأول من هذه الدراسة، ص 16 وما بعدها.

³ د. هشام محمد البدر، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 139.

وعليه فإن المشرع المصري لم يعط للبرلمان سلطة الفصل في صحة عضوية الأعضاء إلا بعد تحقيق تجريه محكمة النقض، بناء على طلب يحال إليها من رئيس مجلس الشعب، وتبحث اللجنة التشريعية التقارير التي ترد من محكمة النقض بنتيجة التحقيق في الطعون التي أحيلت إليها، وتقدم اللجنة التشريعية تقريرها إلى مجلس الشعب، ويصدر المجلس قراره في صحة العضوية¹.

وبالتالي نخلص مما سبق شرحه إلى أنه لا يجوز أن يشكل البرلمان لجنة للتحقيق في الطعون الانتخابية في كل من البحرين والكويت ومصر استناداً للدساتير واللوائح محل الدراسة، وأرى أن ذلك مسلكاً محموداً لأن التحقيق والفصل في صحة عضوية أحد أعضاء البرلمان، هو عمل قضائي بحث يفضل إبعاده عن البرلمان لما فيه من تجاذبات سياسية قد تؤثر على حيادية قراراته في مثل هذا الموضوع.

الفرع الخامس

أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية في البحرين

قبل انعقاد المجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002م

مرت البحرين بأزمة سياسية في سنة 1975 أدت هذه الأزمة إلى حل المجلس الوطني آنذاك، وتعطيل السلطة التشريعية ونقل اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية، وطوال الفترة الممتدة من سنة 1975 ولغاية 14 ديسمبر 2002 وهو تاريخ أول انعقاد للمجلس الوطني بعد تعديل الدستور وإعادة الحياة النيابية، فكانت السلطة التنفيذية تمارس الوظيفة التنفيذية والوظيفة التشريعية بواسطة المراسيم بقوانين²، فصدرت منها خلال هذه الفترة العديد الأعمال والتصرفات المادية، والمراسيم بقوانين والأوامر التشريعية التي تتعلق بمختلف جوانب الحياة في البحرين، وقد ترتب على هذه الأعمال الكثير من النتائج والمراكز والآثار القانونية.

في العام 2002 وباكتمال المجلس الوطني بمجلسيه الشورى والنواب، وصدر المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، نصت المادة (45) منه على أن "تقتصر رقابة كل من مجلسي الشورى والنواب، فيما يتعلق بأعمال أعضاء السلطة التنفيذية وتصرفاتهم، على ما يتم منها بعد تاريخ انعقاد المجلسين في أول فصل تشريعي، ولا يجوز لهما التعرض لما تم من أفعال أو تصرفات سابقة على هذا التاريخ".

¹ د. إيهاب زكي سلامة، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 121 وما بعدها.
² راجع: د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، كلية الحقوق، جامعة البحرين، الطبعة الأولى، 2006، ص 255.

وعليه فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يجوز للبرلمان أن يشكل لجان تحقيق برلمانية في أعمال وتصرفات صدرت من السلطة التنفيذية قبل انعقاد المجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002م؟ وللإجابة على ذلك فإنه بالاستناد إلى النص القانوني المشار إليه سابقاً فإن جميع أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية قبل انعقاد المجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002 تكون بمنأى عن الرقابة البرلمانية، ومحصنة من المساءلة السياسية، ولا يجوز التعرض لها، ومن هنا فإنه لا يجوز لمجلس النواب في البحرين أن يشكل لجان تحقيق برلمانية لغرض المساءلة السياسية في موضوعات تمت قبل هذا التاريخ ما لم تعذل المادة (45) المشار إليها أعلاه أو تلغى.

ويرى البعض¹ وأتفق معه في ذلك أن نص المادة (45) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب تحوم حوله شبهة عدم الدستورية لمخالفته وتقييده نص المادة (69) من الدستور البحريني، والتي تنص على أنه " يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم". فبالرجوع إلى النص الدستوري السابق نجد أنه جاء بصيغة مطلقة من دون أي قيد أو شرط غير اختصاص البرلمان بالموضوع محل التحقيق، ولم يقيد هذه الموضوعات أو الأفعال والتصرفات بزمان محدد، مما لا يجوز معه تقييد اختصاصات وسلطات لجنة التحقيق البرلمانية بالمخالفة للنص الدستوري. ومما تجدر الإشارة إليه أن نص المادة (114) من الدستور الكويتي هو ذات النص الدستوري الذي أخذ به الدستور البحريني لعام 1973 قبل تعديله في عام 2002 والمصدر التاريخي له. وقد سبق أن تقدمت الحكومة الكويتية بطلب تفسير إلى المحكمة الدستورية لاستيضاح حدود الدور المقرر للجان التحقيق البرلمانية وفقاً للمادة (114) من الدستور والتي تنص على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

وقد جاء القرار الدستوري رقم (86/1) تفسير دستوري، الصادر عن المحكمة الدستورية الكويتية بتاريخ 14 يونيو 1986 على النحو الآتي " ... لا يتطلب في الأمور محل التحقيق أن تكون مما يخالطها شبهة المخالفة، إذ أن البين من نص المادة (114) من الدستور أنه جاء عاماً مطلقاً من أي قيد أو شرط اللهم إلا اشتراط أن يكون التحقيق داخلاً في اختصاص المجلس النيابي ... أما عن شمول التحقيق لأمر

¹ يوسف زين العابدين زينل، برلمانيات، مرجع سابق، ص 50.

وقعت في الماضي، فإنه لما كان الهدف من التحقيق هو في المقام الأول تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها، والوقوف على سير الجهاز الإداري لعلاج ما قد يكون قد أصابه من خلل، وليس هدفه دائماً وبالضرورة الاتهام وتحريك المسؤولية السياسية أو الجنائية، ومن ثم فلا مانع يمنع من أن يطل التحقيق أعمالاً صادرة من السلطة التنفيذية في فترة معقولة من الزمن، وإن كانت وقعت في عهد وزارة أو وزارات سابقة على تشكيل الحكومة، وفي ظل مجلس أو مجالس نيابية سابقة على المجلس الحالي ...".¹ كما جاء في منطوق هذا القرار ما يلي: " قررت المحكمة أن حق مجلس الأمة في إجراء تحقيق نيابي، على مقتضى المادة (114) من الدستور، يشمل أي موضوع مما يدخل في اختصاصه التشريعي أو الرقابي، ولو كان حاصلًا في عهد وزارة أو مجلس نيابي سابقين".²

وهو ما يدعم الاتجاه الرافض لتقييد اختصاصات وسلطات لجان التحقيق البرلمانية، لذا نرجو من المشرع البحريني أن يلغي أو يعدل نص المادة (45) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 والسماح لمجلس النواب أن يشكل لجان تحقيق برلمانية في أي موضوع يدخل في اختصاصه، حتى وإن كانت هذه الأعمال والتصرفات حصلت قبل انعقاد المجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002 لأن الهدف من التحقيق البرلماني ليس دائماً يكون من أجل المساءلة السياسية والمحاسبية، بل قد يكون من أجل تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها، والوقوف على سير الجهاز الإداري لعلاج ما قد يكون أصابه من خلل²، وذلك من خلال دراسة ومراجعة بعض المعلومات والمستندات والوثائق لمدة سابقة معقولة من الزمن، لتكوين عقيدة اللجنة في الموضوع محل التحقيق، وذلك كما حصل للجنة التحقيق البرلمانية التي شكلت في مخالقات الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، والهيئة العامة لصندوق التقاعد، وهي لجنة حديثة ولكن احتاجت اللجنة فيها لدراسة الأوضاع المالية للهيئتين لسنوات سابقة. مما يتطلب معه عدم تقييد سلطات لجان التحقيق البرلمانية بزمان محدد، والسماح لها بمراقبة أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية في فترة معقولة من الزمن، كما ذهبت إليه المحكمة الدستورية في الكويت.

¹ انظر قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم (1) لسنة 1986، مرجع سابق.
² د. فائق محمد كمال، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورهما الصادر عام 1973 وتعديلاته، مرجع سابق، ص

الفصل الرابع

آثار التحقيق البرلماني ومعوقاته

بعد أن تتضح الصورة أمام لجنة التحقيق البرلمانية عن الموضوع المكلفة بالتحقيق بشأنه وتقصي الحقيقة عنه، من خلال استعراضها لكل ما تحصّل لديها، حول هذا الموضوع، من معلومات وبيانات استقتها من الوثائق والمستندات التي حصلت عليها من الجهة المعنية بالموضوع محل التحقيق، أو تحصلت عليها بواسطة الجهات الرقابية بالدولة مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية، أو من خلال زياراتها الميدانية على أرض الواقع واستماعها للشهود ومناقشتهم، فإنها بعد كل ذلك تنهي عملها بوضع تقرير متضمناً توصياتها، فكيف يوضع هذا التقرير؟ وكيف يناقش؟ وما هي المعوقات التي قد تواجه لجنة التحقيق البرلمانية في تنفيذ هذه المهمة الموكلة إليها في إعداد تقريرها؟ وما هي التوصيات التي من المحتمل أن يوصي بها ذلك التقرير؟

وللإجابة على ذلك سوف نقوم بشرح تلك النقاط تفصيلاً، بدءاً بالتعريف بالتقرير الذي ترفعه اللجنة، وبيان محتواه، ثم نعرض لمناقشة التقرير، وما هي المعوقات التي قد تواجه التحقيق البرلماني، وأخيراً الآثار المترتبة على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، وذلك في مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية تقرير لجان التحقيق البرلمانية ومناقشته

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

المبحث الأول

ماهية تقرير لجان التحقيق البرلمانية ومناقشته

سأتناول في هذا المبحث التعريف بتقرير لجان التحقيق البرلمانية، وبيان محتواه، وقواعد مناقشته، ثم المعوقات التي قد تواجه التحقيق البرلماني، وذلك في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: التعريف بتقرير لجان التحقيق البرلمانية ومحتواه

المطلب الثاني: مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

المطلب الثالث: معوقات التحقيق البرلماني

المطلب الأول

التعريف بتقرير لجان التحقيق البرلمانية ومحتواه

سنحاول في هذا المطلب الوقوف على ماهية تقرير لجان التحقيق البرلمانية من خلال التعريف به وتمييزه عن بعض ما يشته به، وتحديد محتواه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

التعريف بتقرير لجان التحقيق البرلمانية

يشكل تقرير لجنة التحقيق البرلمانية الوعاء الذي يشتمل على خلاصة الوقائع والأسباب والمستندات والوثائق التي اطلعت عليها لجنة التحقيق أو العضو المكلف بالتحقيق.

ويعرف التقرير بأنه "العمل الرسمي الذي تحيل بموجبه اللجنة إلى المجلس نتائج أعمالها"¹. كما عرفه آخرون بأنه "مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة دراستها للموضوع المكلف ببحثه"². وعرفه البعض أيضاً بأنه "حجة اللجنة أمام مجلسها على إنجاز مهمتها وما توصلت إليه من معلومات وما تقترحه علاجاً للسلبات"³.

ويمتاز التقرير عادة بالدقة في صياغته، والاختصار والوضوح في عباراته وأفكاره قدر الإمكان، حتى يتمكن المجلس من الاطلاع على كل ما سبق أن اطلعت عليه اللجنة من أوراق ومستندات، والاستماع إلى شهادات الشهود، وما قامت به من زيارات ميدانية، وذلك بشكل مختصر وواضح لمعرفة الحقائق حول الموضوع محل التحقيق.

ويرى البعض في مصر⁴ ضرورة التمييز بين تقرير لجنة التحقيق البرلمانية وبين محاضر اجتماعات تلك اللجنة، إذ تقضي المادة (65) من لائحة مجلس الشعب المصري لعام 1979 إلى تحرير محضر لكل جلسة من جلسات اللجان البرلمانية بوجه عام (دائمة ومؤقتة على السواء)، تدون فيه أسماء الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونصوص القرارات، ويوقع ذلك المحضر من رئيس اللجنة وأمين سرها وأمين اللجنة، وحيث يجب أن تُعد محاضر كاملة لمناقشة لجان المجلس في الموضوعات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية الهامة ... وهو الأمر الذي تحرص عليه لجان التحقيق بسبب حساسية مهامها،

¹ د. هشام محمد البدرى، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 170. نقلا عن EUGENE Pierre : op . cit . p . 683

² د. عمرو حسبو، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، جامعة طنطا، العدد العاشر، 1994، ص 116، مشار إليه لدى د. عبد الحميد محبوب السفعان، اللجان البرلمانية، مرجع سابق، ص 236.

³ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 457.

⁴ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، المرجع نفسه، ص 456-457.

إلا أنه توجد عدة فوارق بين محاضر لجنة تقصي الحقائق وتقريرها، لعل أبرزها أن محاضر هذه اللجنة تتعدد بتعدد اجتماعاتها وزياراتها الميدانية، في حين أن لجنة تقصي الحقائق لا تقدم إلا تقريراً واحداً وإن تعددت جلساتها. ثم إن تقرير اللجنة لا بد أن يتضمن مقترحاتها بشأن علاج السلبات التي تكشفها لها، وهو ما قد لا تحتويه - دائماً - محاضرها. ناهيك عن أن تقرير اللجنة - وليست محاضرها - هو الذي يكون موضوع المناقشة بين أعضاء المجلس.

أما في البحرين فيجري العمل على هذا النحو حيث نصت المادة (35) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على أن "... يحرر محضر لكل اجتماع تدون فيه أسماء الأعضاء الحاضرين والغائبين، وملخص المناقشات، ونصوص القرارات، ويوقعه رئيس اللجنة وأمين سرها، وتودع صورة من محاضر اجتماعات اللجان مكتب رئيس المجلس ومكتبي نائبَي الرئيس". ووفقاً للمادة (38) من اللائحة الداخلية للمجلس "تقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يحال إليها تلخص فيه عملها...". كما أخذ النظام الكويتي بذلك أيضاً حيث نص في المادة (54) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه "... يحرر محضر لكل جلسة تلخص فيه المناقشات وتدون الآراء ويوقعه الرئيس والسكرتير". وينتهي نشاط اللجان وفقاً للمادة (55) من اللائحة بتقديم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يحال إليها يلخص عملها ويبين توصياتها.

وبناء على ما سبق يبدو واضحاً لنا الفرق بين محاضر لجنة التحقيق أو لجنة تقصي الحقائق وبين تقريرها، فبينما تتعدد محاضر اللجنة بتعدد اجتماعاتها ونشاطها وزياراتها الميدانية، فإن اللجنة تقريراً واحداً فقط تقدمه في نهاية المهمة المكلفة بها، كما أن تقرير اللجنة يجب أن يتضمن توصياتها ومقترحاتها بشأن علاج السلبات التي تكشفها لها، وهو ما قد لا تتضمنه دائماً محاضرها.

الفرع الثاني

محتوى تقرير لجان التحقيق البرلمانية

يجب أن يشتمل التقرير على ما اتخذ من إجراءات لتقصي الحقائق عن الموضوع المحال، وذلك حتى يكون المجلس على علم وبينة بهذه الإجراءات وكونها مؤثرة ومنتجة في التحقيق، ومؤدية إلى النتائج التي انتهى إليها والمقترحات التي أراها لعلاج السلبات التي أظهرها التحقيق.²

¹ د. صلاح الدين فوزي، الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 234.
² د. مصطفى عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري الكويتي والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الثاني، النظرية العامة للقانون الدستوري الكويتي، سنة 1981، ص 222. أشار إليه لدى د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 191.

فالهدف من التقرير الذي تعده اللجنة هو إعطاء البرلمان كافة المعلومات عن موضوع التحقيق، وكذلك كافة الوسائل التي تعالج هذا الوضع حتى يمكنه الوقوف على حقيقة الأمر.¹

وقد نصت المادة (164) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه " يجب أن يشتمل التقرير على ما اتخذ من إجراءات لتقصي جميع الحقائق عن الموضوع المحال، والمقترحات بشأن علاج ما تبين من سلبيات. ويناقش المجلس التقرير في أول جلسة تالية لتقديمه، وتكون أولوية الكلام لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة".

كما نصت المادة (55) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في هذا الصدد على أن " تقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يحال إليها يلخص عملها ويبين توصياتها ...".

أما في مصر فقد أجملت المادة (221) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب هذه المعاني بنصها على أنه " يجب أن يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته من إجراءات لتقصي 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 السلبيات التي كشفت لها ...".

ويلاحظ أنه بموجب أحكام اللائحتين الداخليتين لمجلس النواب البحريني ومجلس الشعب المصري، قد ألزمتا لجنة التحقيق البرلمانية أو لجنة تقصي الحقائق، بأن تُضمّن تقريرها ليس فقط السلبيات - إن وجدت - وإنما أيضاً مقترحاتها بشأن علاج هذه السلبيات. مما يعني أن مهمة لجنة التحقيق البرلماني أو تقصي الحقائق لا تتجسد فقط في مجرد النقد أو كشف الأخطاء، وإنما أيضاً في الإصلاح والعلاج، فهي وسيلة رقابة للبناء لا للهدم، لتشخيص الداء ووصف الدواء في ذات الوقت.²

ووفقاً للمادة (38) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب يجب أن يشتمل تقرير اللجنة بالإضافة إلى رأيها رأي اللجان التي تكون قد استأنست بملاحظاتها، ومجمل الآراء الأخرى التي أبديت في اجتماعات اللجنة بشأن الموضوع، وكذلك الآراء والاقتراحات المكتوبة التي أخطرت بها، أي يجب أن لا يقتصر التقرير على رأي الأغلبية في اللجنة فقط، وإنما يجب ذكر مجمل الآراء بما فيها رأي الأقلية وإن لم يؤخذ به، وعليه نجد أن تقارير لجان التحقيق في البحرين تشتمل على كل ذلك، بل تشمل حتى آراء أعضاء اللجنة التي تقدم كتاباً بشكل منفرد حول نقطة معينة أو أحد محاور التحقيق، فتذكر هذه الآراء ضمن التقرير الذي ترفعه اللجنة إلى المجلس.³

¹ د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 319.

² د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 220.

³ مثال على ذلك: انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، طلبت اللجنة في تقريرها وجهة نظر بعض النواب لتضمينها التقرير، ص 117.

كما يجب وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة (67) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أن يتضمن التقرير الآراء المخالفة التي تكون قد أبديت من أعضائها في الموضوع، ومجمل الأسباب التي تستند إليها هذه الآراء إذا طلب ذلك أصحابها كتابة من رئيس اللجنة.

ولقد أخذ المشرع الكويتي بذات النهج حيث نص في المادة (56) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على ضرورة إثبات رأي الأقلية في التقرير. وأن الحكمة من ذكر رأي الأقلية تنبذ في أن التقرير سيعرض على المجلس لاتخاذ رأي بشأن ما ورد به، وبالتالي يجب أن يكون شاملاً للآراء المختلفة، حتى تتضح الصورة كاملة أمام المجلس، ويمكنه من إبداء رأي صائب فيها، فقد يجد رأي الأقلية المعارض قبولاً لدى أغلبية أعضاء المجلس، فيعتمده قراراً نهائياً له¹.

ويثار التساؤل هنا عما إذا كان يجوز للجهة التي أجري التحقيق بشأن أحد أعمالها وأشار التقرير إلى قصور أو مخالفات بها، أو أثبت مسئوليتها تجاه موضوع ما، أن تعترض على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية؟

للإجابة على ذلك، يرى البعض² أنه لا يجوز للجهة التي أجري التحقيق معها، أن تعترض على تقرير اللجنة، ويستند إلى الأسباب الآتية:

- 1- أن تقرير لجنة تقصي الحقائق ليس قراراً، ولكنه مجرد توصية للمجلس قد يأخذ بها أو لا يأخذ.
- 2- أن في منح السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية حق الطعن في تقرير لجنة برلمانية تعد على مبدأ الفصل بين السلطات وتحجيماً لرقابة البرلمان على الحكومة.
- 3- أن قرار البرلمان لا تكون له قوة تنفيذية إلا إذا ارتضته السلطة التنفيذية، فهي الجهة المنوط بها تنفيذها على بعض أو إحدى جهاتها، فما لم يحظ بقبولها سيظل مجرد توصية يمكن لها إهداره، وعدم الاعتداد به. فإذا كان هذا هو شأن قرار كل المجلس فإنه ينطبق - من باب أولى - على تقرير هذه اللجنة مما يعني أن أياً من السلطتين ليس بحاجة لمنحها هذا الحق.
- 4- استقر الأمر منذ زمن بعيد على عدم جواز الاحتجاج على أعمال لجان التحقيق البرلمانية.

وبالرغم مما سبق ذكره، فإنَّ الباحث يرى أنه من حق الجهة التي يجري التحقيق في أعمالها أن تعترض على تقرير لجنة التحقيق إذا ما شابها قصور أو مخالفة للدستور والقانون عند التصديق عليه من البرلمان، دون أن يعد ذلك اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك حتى لا يكون التقرير أداة للتسويق السياسي لما قبل الانتخابات أو لاستفزاز المسئول المعني إلى ما لا نهاية، وحتى يلتزم الأعضاء المكلفين بالتحقيق بإنجاز المهمة في الوقت المحدد لها ووفقاً للشروط والأوضاع التي يحددها الدستور

¹ د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 222، ود. هشام محمد البديري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 173.

² د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 464.

والقانون دون تهاون أو تسويف، بالإضافة إلى تحري الدقة عند توجيه الاتهام خصوصاً وأن التقرير قد يرسل إلى جهات التحقيق المختصة كالنيابة العامة، ولا يضعف من ذلك القول أن تقرير لجنة تقصي الحقائق ليس قراراً، ولكنه مجرد توصية للمجلس قد يأخذ بها أو لا يأخذ. وفي البحرين سبق أن اعترضت كل من وزارة العدل والشئون الإسلامية والأوقاف، بالإضافة إلى جهاز المساحة والتسجيل العقاري، على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، لانتهاؤه مدة عمل اللجنة بالمخالفة لأحكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب، إلا أن المجلس لم يعتد بهذا الاعتراض، واستمر في تمديد عمل اللجنة¹.

المطلب الثاني

مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

بعد أن تنتهي لجنة التحقيق البرلمانية من إعداد تقريرها حول الموضوع المكلف بتقصي الحقائق بشأنه، يتوجب عليها أن تقدمه إلى المجلس لمناقشته واتخاذ قرار بشأن ما توصلت إليه اللجنة من توصيات بناء على ما اتضح لها من أمور وتكشفت لها من حقائق. وتثير مناقشة التقرير عدة تساؤلات هي: كيفية تقديم تقرير اللجنة إلى المجلس؟ وما هي المدة التي يتوجب على اللجنة إحالة التقرير إلى المجلس فيها؟ وكيفية إدراجه في جدول الأعمال؟ ومدى أولويته في المناقشة في الجلسات؟ وعليه سنجيب على ذلك في ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: كيفية تقديم تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

الفرع الثاني: المدة المتعين تقديم التقرير فيها

الفرع الثالث: قواعد مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

¹ راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 306. وفي مصر فقد سبق أن قال رئيس مجلس النواب المصري - أثناء مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية التي كلفت بفحص التصرفات التي صدرت من وزير المعارف السابق "علي ماهر" أنه قد (... ورد خطاب من سعادة علي ماهر باشا ... وهو يتضمن : أولاً الاحتجاج على أعمال لجنة التحقيق البرلمانية، ويمكنني أن أجيب على هذا الاحتجاج بأن المجلس ليس محلاً لتسجيل الاحتجاجات التي ترد إليه من الخارج، ونحن لا نقبل مطلقاً الاحتجاج على أعمالنا من أي جهة كانت، لأننا نعتبر أن هيئتنا هي الهيئة الوحيدة التي تمثل سيادة الأمة" ... وقد عبر النواب عن موافقتهم على هذا الرد بتصفيقهم الحاد له ... راجع مجلد الشيوخ، تعليقات على مواد الدستور من المادة (73) إلى المادة (123) - الجزء الثاني - هامش ص 2414. المشار إليه لدى د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، الهامش ص 465.

الفرع الأول

كيفية تقديم تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

في الحقيقة لم يتعرض المشرع البحريني لآلية خاصة تتعلق بتقديم تقارير لجان التحقيق البرلمانية، وبالتالي تطبق عليها ذات الآلية المتبعة في تقديم تقارير اللجان النوعية الدائمة أو المؤقتة في المجلس، وفقاً لنص المادة (38) من اللائحة الداخلية التي تنص على أن " تقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يحال إليها تلخص عملها ...". وعليه يرفع رئيس لجنة التحقيق البرلمانية التقرير النهائي بكتاب لرئيس المجلس، لعرضه على المجلس في أول جلسة تالية لتقديمه لمناقشته.

كما تنص المادة (39) من اللائحة الداخلية على أن " يختار مكتب اللجنة عند الانتهاء من مناقشة الموضوع المحال إليها، أحد أعضائها ليكون مقررًا للموضوع، وليبين رأيها فيه أمام المجلس، كما يختار المكتب مقررًا احتياطياً يحل محل المقرر الأصلي عند غيابه، فإذا غابا عن جلسة المجلس فلرئيسه أن يطلب من رئيس اللجنة أو من أحد الحاضرين من أعضائها، أن يتولى شرح التقرير نيابة عنها".

وقد تناول المشرع المصري ذلك بالتفصيل حيث فصلت المادة (68) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب هذا الحكم وقضت بأن " يختار مكتب اللجنة عند الانتهاء من مناقشة الموضوع المحال إليها أحد أعضائها ليكون مقررًا للموضوع، وليبين رأيها فيه أمام المجلس، كما يختار المكتب مقررًا احتياطياً يحل محل المقرر الأصلي عند غيابه، فإذا غابا عن جلسة المجلس، فلرئيسه أن يطلب من رئيس اللجنة أو من أحد الحاضرين من أعضائها أن يتولى شرح التقرير نيابة عنها".

واستقرت التقاليد البرلمانية في مصر على وجوب أن يكون المقرر من الأغلبية داخل اللجنة، وذلك لأنه ينوب عن اللجنة في بيان رأيها أمام المجلس، وهذا الرأي هو نتاج إجماع آراء أعضاء اللجنة وأغليبتهم، ولا يجوز للمقرر أن يقر برأي غير هذا الرأي، فإذا كان للمقرر رأي يتعارض مع هذا الرأي، وجب عليه أن يتنازل عن صفته كمقرر¹.

وحيث إنه يحتمل أن توجد آراء داخل اللجنة مخالفة لما انتهى إليه تقريرها، فقد عالجت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب هذه الحالة في المادة (69) حيث نصت على أنه " إذا كان أصحاب الرأي المعارض لرأي أغلبية اللجنة لا يقل عن نصف عدد أعضاء الأغلبية، جاز لهم أن يختاروا ممثلاً لتوضيح رأيهم أمام المجلس، فإذا كان عدد المعارضين لرأي الأغلبية يقل عن النصاب المحدد في الفقرة السابقة، كان لهم أن يثبتوا أسماءهم في التقرير، وأن يختاروا من بينهم من تكون له أولوية الكلام عنهم أثناء مناقشة

¹ د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 224.

التقرير إذا طلبوا ذلك كتابة من رئيس اللجنة، وإذا كان من بينهم ممثل لإحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة كان له الأولوية عليهم في الكلام".

بينما اكتفت المادة (56) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي بالنص على ضرورة إثبات رأي الأقلية في التقرير. أما المشرع البحريني فقد اشترط في المادة (38) وجوب أن يشتمل التقرير على مجمل الآراء التي أبديت في اجتماعات اللجنة، بما معناه ضرورة أن يشتمل التقرير على رأي الأقلية أيضاً، حتى وإن لم يؤخذ به بل يجب أن يشتمل التقرير على كل الآراء التي استأنست بها اللجنة في إعدادها للتقرير حتى وإن كانت من خارج المجلس سواء من قبل أفراد أم مؤسسات.

وتتحدد مهمة المقرر في بيان رأي اللجنة أمام المجلس وشرح التقرير نيابة عنها، وتفسير الغامض من القول، والرد على كل استفسار أو استيضاح يطرح، فهو سيكون الدرع الواقي أمام كل محاولة للنيل منه أو تشتيت قوته، ولا ريب أن كل ذلك يستوجب دراية واقتناعاً تامين - منه - بعمله حتى يتمكن من إنجازَه على خير وجه¹.

الفرع الثاني

المدة المتعين تقديم التقرير فيها

تعتبر لجان التحقيق البرلمانية من اللجان المؤقتة، وتأتي أهمية تأقيتها لوضع حد لما قد يثار حول الموضوع محل التحقيق من أمور، فيما لو تركت معلقة دون حسم في الوقت المناسب، لأدى ذلك إلى استفحال الأمر، أو صعوبة السيطرة على الموقف، ووضع حد للبلبلّة التي قد تصاحب ذلك عادةً، خاصة في القضايا التي تهم جمهوراً عريضاً من المواطنين، أو تتعلق بالمصالح العليا للدولة².

وقد نص دستور البحرين في المادة (69) على أن " ... تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق"³.

وبالرجوع إلى المذكرة التفسيرية للدستور في شأن المادة (69) نجدها تشير إلى أنه " تمت إضافة نص إلى هذه المادة يلزم لجان التحقيق البرلمانية، أو العضو المنتدب للتحقيق، بتقديم نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدئه، والهدف من هذه الإضافة أن تستقر الأمور بصورة سريعة حتى لا يؤدي عدم البت فيها خلال فترة معقولة إلى التساؤلات والخلافات".

¹ د.فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 468.

² د.حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 47.

³ كانت هذه المادة قبل التعديل الدستوري في عام 2002 تعادل المادة (74) من الدستور البحريني الصادر عام 1973 التي تنص على أن " يحق للمجلس الوطني في كل وقت أن يولف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

بالتالي نجد أن المشرع الدستوري أراد من ذلك حسم الموضوع بصورة واضحة وصريحة وإلزام لجان التحقيق أو العضو المنتدب للتحقيق بتقديم التقرير خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدئه، حتى تستقر الأمور بصورة سريعة، وحسناً فعل المشرع الدستوري البحريني عندما حدد أجل معين للجان التحقيق البرلمانية يجب عليها أن تنهي مهمتها خلالها ولا تتجاوزها، بعكس ما كان عليه الوضع قبل التعديل الدستوري.

إلا أنه مما تجدر الإشارة إليه أن نص المادة (163) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، قد جاء مخالفاً لنص المادة (69) من الدستور، بأن أعطى للمجلس الحق في تمديد فترة الانتهاء من التقرير بناء على طلب اللجنة، وفي ذلك شبهة عدم الدستورية.¹

حيث نصت المادة (163) من اللائحة على أنه " يجب أن تقدم نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدئه. وإذا تعذر تقديم التقرير إلى المجلس في الميعاد المقرر، وجب إعداد تقرير للمجلس يتضمن العقوبات والأسباب التي أدت إلى هذا التأخير، وللمجلس أن يمد هذه المهلة لمدة أو لمدد أخرى لا تتجاوز جميعها أربعة أشهر أو يتخذ ما يراه مناسباً في هذه الحالة".

وبما أن نص المادة (69) من الدستور حددت عمل اللجنة بأربعة أشهر فقط من تاريخ بدء التحقيق، دون السماح للمشرع بتمديد المهلة الممنوحة للجنة، وهو ما يفهم بشكل واضح وصريح من المذكرة التفسيرية للدستور، فإنه لا يجوز لللائحة الداخلية للمجلس أن تعطي اللجنة مدة أطول من التي حددها الدستور ما لم يصرح الدستور بذلك، وعليه يبقى هذا الحظر قائماً إلى أن يتم تعديل المادة الدستورية رقم (69).

ويرى البعض أنه إذا كان للتأخير ما يبرره، فإنه لا مناص من امتداد المدة بقدر التأخير الحاصل، وهذا الامتداد يجد سنده في كون النصوص التي تحدد مدة إنجاز عمل اللجنة لا ترتب جزاءً على تجاوز المدة المقررة، فهي من قبيل المواعيد التنظيمية التي تنشط خلالها اللجنة في إنجاز مهمتها، بل أن عليها الاستمرار في أداء مهمتها وطلب مد المدة من رئيس المجلس وذلك قبل انتهائها مع إحاطة المجلس بمبررات طلب مدها، وفي هذه الحالة يكون المجلس على بينة من الأمر، وتقدير ظروف ومبررات ذلك، فإذا تراءى له أن طلب اللجنة يقوم على أسباب سائغة ومقبولة أو أسباب مقنعة قام بتمديد مدة عمل اللجنة

¹ مما تجدر الإشارة إليه أنه يجوز للحكومة ممثلة في رئيس مجلس الوزراء، الطعن بعدم دستورية المادة (163) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أمام المحكمة الدستورية، استناداً لنص المادة (18) من قانون المحكمة الدستورية رقم (27) لسنة 2002 التي تنص على أن " ترفع المنازعات الخاصة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي : (أ) بطلب من رئيس مجلس الوزراء ...". وتنص المادة (16) من قانون المحكمة الدستورية بأنه " تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح".

ويتضح مما سبق اختصاص المحكمة الدستورية برقابة دستورية اللوائح ويجوز لمجلس الوزراء - بواسطة رئيسه - اتباع طريق الدعوى الأصلية للطعن بعدم دستورية اللوائح أمامها. بالإضافة إلى حقه في استخدام وسائله القانونية الخاصة، لمنع صدور تشريع مخالف للدستور أو تعديله، مما قد يغنيه عن اللجوء إلى المحكمة الدستورية.

- راجع د. رمزي الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، دراسة مقارنة، بدون ناشر، بدون مكان نشر، سنة 2003، ص 358-359.

إلى المدة التي تراها اللجنة، أو على العكس عدّ الاستجابة إلى طلبها إذا قدر أن ما انتهت إليه يكفي في حد ذاته في استيفاء متطلبات التحقيق أو أن اللجنة لا تضيف جديداً إلى ما قدمته، أو لم تنشط بالقدر المناسب لإنجاز مهمتها، وأن مبررات تشكيل اللجنة قد زالت أو تغيرت مناسبة تشكيلها، وبالتالي لا وجه لاستمرار عملها، وفي هذه الحالة يرفض المجلس طلب اللجنة بمد المدة¹.

إلا أن الباحث لا يتفق مع هذا الرأي لأن نص المادة (69) من الدستور واضحاً عندما حدد مدة عمل اللجنة بأربعة أشهر، وأكدت على ذلك المذكرة التفسيرية للدستور، بالتالي لا يجوز للجنة الداخلية للمجلس أن تعطي اللجنة مدة أطول من التي حددها الدستور، لمخالفته لإرادة المشرع الدستوري الذي أراد من هذه الإضافة أن تستقر الأمور بصورة سريعة، حتى لا يؤدي عدم البت فيها خلال فترة معقولة إلى التساؤلات والخلافات.

كما أن القصور الذي وقع فيه المشرع عندما أجاز للجنة الداخلية لمجلس النواب بتمديد مدة عمل اللجنة أنه لم يضع حكماً واضحاً في حال لم تلتزم اللجنة بتقديم التقرير بعد انتهاء المدة الإضافية المجددة لها - بالرغم من شبهة عدم دستوريتها- أي بعد ثمانية أشهر، واقترح عبارة مبهمّة ومطاطة عندما أشار إلى حق المجلس في "اتخاذ ما يراه مناسباً"، مما قد يسهم في تباطؤ بعض اللجان في إنهاء المهمة المكلفة بها في الوقت المحدد لها بعد التمديد لها، وتعتمد تأخير إعلان نتائج بعض التقارير لما قبل نهاية الفصل التشريعي للاستفادة منه في الدعاية الانتخابية للفصل التشريعي القادم، وهذا ما حدث بالفعل².

وعلى الرغم من ذلك فإنه قد تطرأ ظروف لم تكن في الحسبان تحول دون تمكين اللجنة مباشرة مهمتها أو استكمال ما بدأته، وهي ظروف قد تكون خارجة عن إرادتها، أو قد يعطل عمل اللجنة تأخر الحصول على المعلومات والبيانات بالنظر إلى تعدد مصادرها أو ضرورة تحقيقها وتوثيقها، وهي ظروف طبيعية ولكن لها آثارها في تأخير عمل اللجنة. كما قد يكون التأخير في إنجاز مهمتها في مواعده سببه هو عدم تعاون الجهة محل التحقيق البرلماني، وهو ما لوحظ في بعض لجان التحقيق البرلمانية، مثل لجنة التحقيق في وزارة الصحة ولجنة التحقيق في الإدارة العامة للهجرة والجوازات، ولجنة التحقيق في أملاك الدولة العامة والخاصة. لذلك فإن الباحث يقترح تعديل المادة (69) من الدستور لإعطاء لجنة التحقيق البرلمانية مدة أكثر من أربعة أشهر؛ لأنه من واقع التجربة العملية في البحرين، نجد أن هذه المدة غير كافية لإنجاز اللجنة مهمتها خلالها، وذلك بعكس ما أراد لها المشرع من إعطائها فترة معقولة للبت

¹ د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 147-148.

² من خلال متابعتنا إلى لجان التحقيق البرلمانية التي شكلها مجلس النواب البحريني، نجد أن هناك العديد من اللجان لم تلتزم بتقديم التقرير في الوقت المحدد لها، بل امتد عمل بعضها إلى ما يقارب الثلاث سنوات، كلجنة التحقيق في أملاك الدولة العامة والخاصة، ولم يتخذ المجلس الإجراء اللازم وفقاً "لما يراه مناسباً" بل كان "الإجراء المناسب" هو أن استمر المجلس في عملية التمديد لها، إلى أن قدمت تقريرها في آخر دور تشريعي، وبالرغم مما يتضمنه التقرير من حقائق ومعلومات مهمة، إلا أنه تم استغلاله من جميع الكتل السياسية في الدعاية الانتخابية للفصل التشريعي القادم، وضاعت في هذه المعركة الانتخابية نتائج القيمة، وما كان كل ذلك سيحصل لو التزمت اللجنة بالمدة القانونية، وقدمت تقريرها بعد أربعة أشهر من تاريخ تشكيلها، واستمرت في متابعة نتائج توصياتها طوال مدة الفصل التشريعي.

- انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق.

في الموضوع لتستقر الأمور، ومع ذلك فإنني لست مع وضع مدة مفتوحة للجنة ولا مدة طويلة، وعليه أقترح أن يتم السماح بتمديد مدة عمل اللجنة شهرين آخرين، بحيث تكون المدة الإجمالية لعمل اللجنة ستة أشهر كحد أقصى.

وفي النظام الكويتي نصت المادة (55) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن "تقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريرها عن كل موضوع يحال إليها يلخص عملها ويبين توصياتها، وذلك خلال ثلاثة أسابيع من إحالة الموضوع إليها، ما لم يقرر المجلس غير ذلك، وإذا تكرر تأخير تقديم التقرير في الموعد المحدد له عن موضوع واحد عرض رئيس المجلس الأمر على المجلس في أول جلسة تالية، وللمجلس أن يمنح اللجنة أجلاً جديداً أو يحيل الموضوع إلى لجنة أخرى، كما يجوز له أن يقرر البت مباشرة في الموضوع".

ويعني ذلك وجوب تقديم اللجنة تقريراً إلى رئيس المجلس عن كل موضوع يحال إليها خلال ثلاثة أسابيع من إحالته إليها، ما لم يقرر المجلس غير ذلك، إلا أنه قد جرى العمل في مجلس الأمة الكويتي على تقديم هذا التقرير بعد فترة أطول من ثلاثة أسابيع، كي يتسنى للجنة وضع جدول أعمالها وترتيب أولوياتها وتنسيق عملها والاتصال بالمسؤولين وغير ذلك من الأمور المتعارف عليها في عمل لجان المجلس، وبخاصة لجان التحقيق منها، ويكون تقدير مدة هذه الفترة راجعاً للمجلس، وينص على ذلك في قرار تشكيل اللجنة، فقد تكون هذه المدة أسبوعاً، أو شهراً أو أكثر، أو قد ينص على إصدار التقرير على وجه السرعة¹.

أما بالنسبة للمشرع المصري فلم تنص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على تحديد مدة عمل لجنة التحقيق بشكل خاص، وإنما أشارت في المادة (222) منها على أنه "مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص، تسري على لجان تقصي الحقائق القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية للمجلس".

وبالرجوع إلى القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية بالمجلس، نجد أن اللائحة تنص في المادة (70) منها على أنه "مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تقدم اللجنة تقريرها خلال شهر على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها ما لم يحدد المجلس ميعداً 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".

ومن ثم فإن مدة عمل اللجنة هي شهر على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، وتطبق هذه القواعد على اللجان النوعية عندما تكلف بمهمة تقصي الحقائق، كما أنها بلا شك تنطبق على لجان تقصي الحقائق الخاصة لأن المادة (222) المنظمة للجان التحقيق قد أحالت إلى القواعد المقررة لسير العمل

¹ فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، مرجع سابق، ص 89.

باللجان النوعية للمجلس فيما لم يرد به نص خاص. غير أن نص المادة (70) من اللائحة يعطي المجلس سلطة تحديد ميعاداً آخر أكثر من شهر إذا وجد ما يستدعي ذلك.

وعليه فاستناداً للمادة (70) من اللائحة إذا عهد المجلس بالتحقيق البرلماني لإحدى اللجان النوعية، فإنه يجب عليها أن تقدم تقريرها خلال شهر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، ما لم يحدد لها المجلس موعداً آخر، وذات الشيء ينطبق على اللجنة المشكلة خصيصاً للتحقيق البرلماني، أو لتقصي الحقائق، إذ لا يجب أن تقدم تقريرها خلال شهر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، ما لم يحدد المجلس موعداً آخر، إذ لا فرق بين هذه اللجنة وتلك طالما أن الاختصاص المنوط بكليتهما في الحالتين واحد، وهو التحقيق البرلماني أو تقصي الحقائق¹.

ويرى البعض أن السوابق البرلمانية في مصر تبين أن المجلس لم يلتزم بقاعدة واحدة بشأن تحديد المدة التي يتعين للجنة أن تقدم خلالها تقريرها، فتارة يحدد هذه المدة بأسبوع، وتارة بأسبوعين أو عشرة أيام وتارة شهر، بل وغالباً ما يترك المجلس الأمر لسلطة تقدير لجنة التحقيق ذاتها، تقدره وفقاً للظروف المحيطة بالواقعة محل التحقيق، ومع ذلك يرى صاحب هذا الرأي أن هذا الفرض يتنافى مع نص المادة (2/220) من اللائحة الداخلية للمجلس التي تنص على أنه "إذا تعذر على لجنة تقصي الحقائق تقديم تقريرها إلى المجلس في الميعاد الذي حدده..." مما يعني أن على المجلس أن يحدد موعداً للجنة التحقيق تقدم تقريرها خلاله، وإلا وجب على هذه اللجنة وفقاً لنص المادة سالف الذكر "إعداد تقرير للمجلس تضمنه العقبات والأسباب التي أدت إلى تأخيرها"².

ويذهب جانب من الفقه إلى أن مدة الشهر قصيرة لا تتناسب مع عمل اللجنة الذي قد يستلزم وقتاً أطول إذا كان الموضوع محل التحقيق شائكاً ومعقداً ويحتاج إلى استدعاء الخبراء والفنيين، ويحتاج إلى زيارات ميدانية وغيرها³.

ويثار هنا سؤال في غاية الأهمية حول: ما هو الأثر القانوني عند استمرار لجنة التحقيق البرلمانية في عملها بعد انتهاء الفترة المحددة لها؟

يرى جانب من الفقه أنه إذا انقضت المدة التي حددها قرار المجلس للجنة التحقيق لإنجاز عملها وتقديم تقريرها، فإنه يكون للمجلس سواء بناء على طلب رئيس اللجنة أم من المجلس مباشرة وعلى ضوء ما يعرض مما تم إنجازه من عمل اللجنة، أن يمنح اللجنة مهلة إضافية لتقديم تقريرها، أو أن يقرر إحالته إلى لجنة أخرى يجرى تشكيلها أو يتصدى مباشرة للموضوع بالمناقشة واتخاذ القرار، وإلا كانت النتائج التي

¹ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 214.

² د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 231.

³ د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 300.

تتوصل إليها اللجنة في تقريرها محل شك في صحتها من الناحية القانونية، اللهم إلا إذا رأى البرلمان الاعتراف بشرعية عمل اللجنة بعد انتهاء الفترة المحددة لها¹. ويذهب رأي آخر إلى أنه يسقط التحقيق البرلماني بانتهاء المدة أو المدد المحددة لعمل اللجنة، ولا يعد لنتائجه أي أثر ملزم، وبالتالي يصبح معدوم الأثر قانوناً². ومن جانب الباحث فإنه يتفق مع الرأي القائل بسقوط التحقيق البرلماني بانتهاء مدة عمل اللجنة، إلا أنه يُشترط لذلك أن تتمسك الحكومة صاحبة المصلحة بسقوط التقرير، ويجب أن لا يكون سبب تأخير اللجنة في الانتهاء من التحقيق عائداً للحكومة ذاتها، من خلال عدم التعاون مع اللجنة، وإلا يجوز للبرلمان الاعتراف بشرعية ونتاج عمل اللجنة، واستخدام وسيلة رقابية أشد مع المسؤول المعني. ومن كل ما سبق نجد ضرورة تدخل المشرع في كل من البحرين والكويت ومصر لتحديد مواعيد واضحة ومعقولة، وعدد المرات التي يجوز فيها التمديد لعمل لجان التحقيق البرلمانية، وبيان الأثر القانوني، والنتيجة المترتبة على تقريرها في حال لم تلتزم اللجنة بهذه المدة.

الفرع الثالث

قواعد مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

بعد أن تقدم لجنة التحقيق البرلمانية تقريرها إلى المجلس، يبدأ المجلس في مناقشة هذا التقرير وفق ضوابط وقواعد معينة حددتها اللائحة الداخلية للمجلس.

وقد نصت المادة (164) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أنه "... ويناقش المجلس التقرير في أول جلسة تالية لتقديمه، وتكون أولوية الكلام لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة".

ويتضح من النص السابق أن المجلس يناقش التقرير في أول جلسة تالية لتقديمه، وذلك من منطلق الأهمية التي تحظى بها تقارير لجان التحقيق البرلمانية، وما قد تنتهي إليه من نتائج ومقترحات في الموضوعات التي كلفت بتقصي الحقائق حولها، غير أنه يجوز تأجيل مناقشة التقرير من حيث المبدأ سواء بناء على طلب الحكومة أم المجلس، ولكنه يجب أن يراعى في ذلك عدم استتالة مدة الإرجاء بالنظر لتعلق هذه الطلبات بموضوعات على جانب كبير من الأهمية في السياسة العامة للحكومة³.

¹ د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص 936. ود. أبو الحجاج عبد الغني السيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 307.

² يوسف زين العابدين زينل، آليات العمل والتشريع والرقابة في مجلسي الشورى والنواب في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 75-76.

³ د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 191.

ويرى البعض¹ أن عدم تحديد مدة زمنية معينة يتعين أن يناقش خلالها تقرير اللجنة، وأن ترك أمر ذلك لتواريخ جلسات المجلس، يشكل وضعاً لا يتناسب مع أهمية عمل اللجنة والغرض الذي شكلت من أجله، خصوصاً في حالة تقديم التقرير في الجلسة الأخيرة من دور الانعقاد العادي للمجلس، فإن مناقشته بناء على ذلك ستكون في أول جلسات دور الانعقاد التالي، علماً أن العطلة البرلمانية تمتد لشهور.

ويتفق الباحث مع هذا الرأي فيما ذهب إليه، وعليه أرى أنه على المجلس أن يعقد جلسة استثنائية في مثل هذه الحالات لمناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية قبل بدء العطلة السنوية، وأتفق أيضاً مع البعض بأنه في مثل هذه الحالة لا يوجد مانع من استمرار اللجنة في أداء عملها المنوط بها خلال العطلة البرلمانية، وأن مهمة اللجنة تنتهي إذا انتهت مدة المجلس دون أن تنهي اللجنة أعمالها، ففي مثل هذه الحالة يصبح المجلس بلا صفة في أعماله الرقابية، وكذلك بالنسبة لانتهاء المجلس بالحل².

أما في النظام الكويتي فوفقاً للمادة (72) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، فإنه يجب دعوة نواب المجلس قبل الجلسة المزمع عقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل، وهو حكم عام يشمل جلسات المجلس دون تخصيص، على أن يرفق مع الدعوة جدول أعمال الجلسة والمذكرات والمشروعات الخاصة بها إذا لم يكن سبق توزيعها.

وأضافت الفقرة الثانية من نفس المادة السابقة أنه يجوز للرئيس أن يدعو المجلس للاجتماع قبل مواعده العادي إذا رأى ضرورة لذلك، وعليه يدعو إذا طلبت الحكومة أو عشرة من الأعضاء على الأقل، ويحدد في الدعوة الموضوع المطلوب عرضه، ولا تنقيد هذه الدعوة المستعجلة بميعاد الثماني والأربعين ساعة المنصوص عليها في الفقرة السابقة.

وفي النظام المصري توجب المادة (1/221) من لائحة مجلس الشعب على المجلس مناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمه، حيث تنص "... ويناقش المجلس تقارير لجان تقصي الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمها ...".

وإذا تم تحديد موعد لمناقشة التقرير على النحو السالف ذكره، فإنه يجب وفقاً للمادة (73) من اللائحة الداخلية للمجلس طبع التقرير وتوزيعه على أعضاء المجلس قبل الجلسة المحددة بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وذلك ما لم يقرر المجلس في الأحوال العاجلة إدراج الموضوع في جدول الأعمال مع الاكتفاء بتلاوة التقرير في الجلسة.

ولذلك فإن الباحث لا يتفق مع ما ذهب إليه المشرع المصري من تحديد أربع وعشرين ساعة على الأقل موعداً لتوزيع التقرير على أعضاء المجلس، فهو موعد قصير جداً، إذ لا يمكن للعضو أن يقرأ التقرير بتمعن ويجهز نفسه للمناقشة في اليوم التالي، وذات الأمر ينطبق على الحالة التي يكتفى فيها

¹ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 478.

² د. عبد الحميد محجوب السقمان محمد، اللجان البرلمانية، مرجع سابق، ص 467.

بتلاوة التقرير في الجلسة، مما يعد ذلك إجحافاً بحق التقرير وتضييع لجهود أعضاء اللجنة المكلفة بتقصي الحقائق وإعداد التقرير.

ووفقاً للمادة (47) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني يدعو الرئيس المجلس لعقد جلساته قبل الموعد المحدد لعقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل، على أن يرفق بالدعوة جدول أعمال الجلسة والمذكرات والتقارير والمشروعات الخاصة بها إذا لم يكن قد سبق توزيعها.

وبناءً عليه يجب طبع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية وتوزيعه على أعضاء المجلس، وإدراجه في جدول الأعمال قبل الموعد بثمان وأربعين ساعة، وحسباً فعل المشرع البحريني والمشرع الكويتي في ذلك حتى يكون كل عضو على علم بمضمون التقرير، وما يشتمل عليه من موضوعات ومقترحات أو حلول، وحتى يهيئ العضو نفسه للمشاركة في مناقشة التقرير وطلب ذلك صراحة قبل الجلسة حتى يكتسب الأولوية في المناقشة والكلام.

وتأتي أهمية مناقشة تقرير اللجنة في جلسة المجلس في أنها تضع الحكومة تحت رقابة الرأي العام، لأن المفترض في هذه المناقشة أن تعطي الفرصة لأعضاء المجلس لتقييم التحقيقات التي أجرتها اللجنة، كما أنها تمنح أصحاب الآراء ووجهات النظر المغايرة - لما ورد في التقرير - فرص التعبير عنها، فضلاً عن سماحها بإجراء تبادل للآراء ووجهات النظر بين الأغلبية والمعارضة بشأن أعمال وإجراءات اللجنة ونتائج التحقيقات، ومن ثم يتم إجراء حوار بين أعضاء المجلس والحكومة تحت رقابة الرأي العام.¹ وتكون أولوية الكلام في مناقشة التقرير لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك إلى رئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة². ولرئيس لجنة التحقيق والمقررين أثناء مناقشة التقرير الحق في الكلام كلما طلبوا ذلك من رئيس المجلس³.

ويجوز للجنة أن تطلب من رئيس المجلس، عن طريق رئيسها أو مقرر الموضوع، رد التقرير إليها - ولو كان المجلس قد بدأ نظره - إذا جدد ما يستوجب هذا الطلب، ما لم يقرر المجلس غير ذلك⁴. ويؤذن أثناء المناقشة بالكلام دائماً في الأحوال الآتية⁵:

- 1- توجيه النظر إلى مخالفة المناقشة الجارية لأحكام الدستور أو قانون مجلسي الشورى والنواب أو أحكام هذه اللائحة، دون اتخاذ ذلك وسيلةً للتحدث في صلب الموضوع.
- 2- تصحيح واقعة معينة مدعى بها أو الرد على قول فيه تجريح لشخص طلب الكلام.
- 3- طلب إرجاء النظر في الموضوع المطروح للبحث لضرورة البت أولاً في موضوع آخر مرتبط به.

¹ د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 237.

² المادة (55) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، ومثابه لها المادة (221) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

³ المادة (56) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

⁴ المادة (38) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

⁵ المادة (58) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

4- طلب إقفال باب المناقشة.

وبعد مناقشة التقرير يتم إجراء التصويت من المجلس على ما ورد فيه ويكون التصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في المجلس.

ويُثار هنا سؤال مهم وهو: هل يجوز للمجلس أن يجري تغييراً أو تعديلاً على ما ورد في تقرير لجنة التحقيق البرلمانية؟

لا يوجد نص صريح في اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني يشير إلى ذلك، وبالرجوع إلى الممارسة العملية في ذلك نجد أن المجلس سبق أن قام بإجراء تعديل على بعض تقارير لجان التحقيق البرلمانية من خلال التصويت بالأغلبية، وإضافة بعض التوصيات إليه أثناء مناقشته قبل إحالته للحكومة، كما حصل في التقرير النهائي للجنة التحقيق البرلمانية بشأن الخلل والمخالفات الحاصلة في شركة نفط البحرين (بابكو) أثناء مناقشته في الجلسة المنعقدة بتاريخ 10 مايو 2011م،¹ مما يفهم معه أن المجلس أجاز لنفسه ذلك.

إلا أن البعض يرى أن المجلس لا يملك التغيير أو التعديل فيما ورد بتقرير لجنة التحقيق البرلماني، سواء بالإضافة أو بالحذف باعتبار أن هذا التقرير إنما هو ملك للجنة وليس للمجلس، ولا يمكن إضافة أو حذف أية كلمة منه إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء اللجنة التي وضعت، ومع ذلك يلاحظ أن للمجلس الحق في أن يبدي ملاحظات على ما جاء به بالموافقة أو الرفض.²

ومن هنا فإنني أتفق مع ما ذهب إليه مجلس النواب البحريني من جواز قيام المجلس بإجراء تعديل أو إضافة في توصيات لجنة التحقيق البرلمانية، سواء من خلال التعديل أم إضافة توصية أم حذف أخرى إذا ما تراءى له عدم ملاءمة التوصيات المقترحة من قبل اللجنة، باعتبار أن اللجنة ترفع للمجلس توصيات وليس قرارات، وأن القرار النهائي هو للمجلس، ولكن لا أتفق مع إعطاء المجلس حق إجراء تعديل فيما يتعلق بمحتوى التقرير، وما يتضمنه من تقارير جزئية تتعلق بسماع شهادات أو زيارات ميدانية، لأن أعضاء اللجنة فقط هم من يملكون إقرار تفاصيل أعمالهم اليومية.

¹ انظر مضبطة جلسة مجلس النواب البحريني الاعتيادية رقم (17) المنعقدة بتاريخ 10 مايو 2011، ص 92-102.
² د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 225، ود. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، مرجع سابق، ص 439.

المطلب الثالث

معوقات التحقيق البرلماني

بالرغم من أهمية التحقيق البرلماني كوسيلة للرقابة البرلمانية، وما قد يسفر عنه من نتائج في غاية الأهمية، إلا أنه لازالت هناك العديد من المعوقات التي تعيق عمل لجنة التحقيق البرلمانية عن أداء مهمتها بالصورة المطلوبة، لذلك قد تجد أن الحكومة ترحب بالتحقيقات البرلمانية ونتائجها وتتعاون مع اللجنة المكلفة بالتحقيق، بما يوفر لها المناخ المناسب الذي يساعدها على أداء رسالتها. وقد تشعر الحكومة بحساسية تجاه رقابة البرلمان لها ومتابعته الميدانية لأعمالها، عندما تقوم هذه اللجان بأداء المهمة الموكلة إليها، وطلب الوثائق والمستندات ولقاء المسؤولين، مما يدفعها إلى وضع العراقيل والعقبات أمام هذه اللجنة لأجل إفشال عملها أو على الأقل الحد من فاعليتها ونتائجها أو محاولة عدم تشكيلها منذ البداية. وعليه نجد أن من أهم هذه المعوقات تلك التي تتعلق بالنصوص، ومنها ما يتعلق بالعلاقة بين لجنة التحقيق والجهة محل التحقيق، والتي تكررت في أغلب تقارير لجان التحقيق البرلمانية التي شكلت في البحرين وهو ما سوف أتناوله في الفروع الآتية:

الفرع الأول

المعوقات المتعلقة بالنصوص

نظراً لوجود الكثير من الأمور التي أغفلتها النصوص سواء الدستورية أم اللائحية، والتي أدت إلى إعاقة عمل كثير من لجان التحقيق البرلمانية، مما يتطلب تدخل المشرع لتنظيمها حتى تتمكن لجان التحقيق البرلمانية من تحقيق رقابة صادقة قوية كما هو مطلوب منها، ومن هذه الأمور والنواقص التي تتطلب تدخل المشرع:

أولاً: لم تبين النصوص آلية محددة لوجوب متابعة لجان التحقيق البرلمانية، ومدى تنفيذ الحكومة للتوصيات التي أقرها البرلمان، وما هو الحل فيما إذا استهانت الحكومة بهذه التوصيات، الأمر الذي قد لا يضمن طابع الجدية على تقارير هذه اللجان، وينعكس سلباً على عملها.¹

ثانياً: لم تمنح النصوص البرلمان صراحة حق إحالة التقرير والمسؤولين مباشرة إلى النيابة العامة بناء على ما توافر لديه من أدلة ومستندات حصلت عليها لجنة التحقيق البرلمانية.

¹ د. أحمد عارف الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، دراسة مقارنة وتطبيقية في الدستور الأردني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 2008، ص 307.

ثالثاً: مخالفة اللائحة الداخلية للمجلس للدستور في تحديد مدة عمل اللجنة، وعدم النص صراحة على جزاء جزاء تخلف إنجاز لجنة التحقيق مهمتها في الوقت المحدد لها، وما هو الإجراء الواجب اقتباعه تجاهها في هذه الحالة، والأثر القانوني لتقريرها، مما أتاح الفرصة للإهمال وتكرار طلب التمديد من قبل اللجان حتى فقد الرأي العام ثقته بأهمية تشكيل لجان التحقيق البرلمانية.

رابعاً: عدم النص صراحة على حق المجلس، بناء على تقرير لجان التحقيق البرلمانية في إثارة المسؤولية السياسية الفردية للوزير مباشرة مما يتطلب معه تقديم استجواب للمسئول المعني، ومن ثم تحويل الاستجواب إلى طرح ثقة مما يفسح المجال للتهرب والمماطلة من قبل الحكومة، أو تعطيل هذه الأداة حتى انتهاء الدور الذي قدم الاستجواب خلاله أو الفصل التشريعي ومن ثم سقوط الطلب،¹ أو من خلال قيام الحكومة بإجراء تدوير وزاري.

خامساً: عدم وجود نص ينظم عمل لجان التحقيق البرلمانية، وهو ما ترتب عليه عجز هذه اللجان عن إلزام ذوي الشأن بالحضور في تحقيقاتها سواء كانوا من الشهود أم حتى المسؤولين أنفسهم، بالإضافة إلى عدم تعاون الجهات المختصة مع هذه اللجان في تقديم ما يلزم، وتمكينها من الحصول على ما تحتاجه، بل وصل الأمر حتى إلى منع اللجان من دخول الجهات محل التحقيق.

الفرع الثاني

المعوقات المتعلقة بالجهة محل التحقيق والواقع العملي

إذا كانت المعوقات السابقة قد أنشأتها النصوص والفراغ التشريعي، فإنه توجد مظاهر أخرى من المعوقات برزت أثناء الممارسة العملية للجان التحقيق البرلمانية ومن أهمها:

أولاً: منع اللجنة من الدخول للأماكن المطلوبة

نظراً لعدم تنظيم المشرع البحريني آلية للزيارات الميدانية للجان التحقيق البرلمانية، وكيفية تنظيمها مع الجهات محل التحقيق، والجزاء المترتب في حال مخالفة ذلك، مما سمح للعديد من المسؤولين بالتجربؤ على منع لجان التحقيق من زيارة أماكن العمل للاطلاع على الوثائق والمستندات المطلوبة تحت ذرائع وأسباب وأهية.

ومن الأمثلة على ذلك منع لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة من دخول قسم الأملاك الحكومية بوزارة المالية جهاز المساحة والتسجيل العقاري، حيث أبلغ وزير المالية اللجنة بعدم

¹ انظر المادة (151) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

وجود داع لتلبية طلب اللجنة في الزيارة، وسبب ذلك أن الوزارة ترى أنها قد زودت اللجنة بسجلاتها المحدثة، وبكل ما يتوافر لديها من معلومات لغاية تاريخ الخطاب - 2008/11/4- وإن الزيارة تتضمن تدخلاً مع اختصاصات ديوان الرقابة المالية الذي قام بتدقيق الأنظمة، والإجراءات المعمول بها في قسم الأملاك الحكومية، مدعياً بأن الوزارة تمكنت من تنفيذ معظم ما جاء به الديوان من توصيات لغاية تاريخه.¹

كما امتنع وزير العدل والشئون الإسلامية عن تنفيذ طلب اللجنة في زيارة جهاز المساحة والتسجيل العقاري بصفته الوزير المشرف على هذا الجهاز، بحجة أن اللجنة قد قامت بزيارة جهاز المساحة والتسجيل العقاري واستوفت غرض زيارتها فيما سبق، فما هو سبب طلب الزيارة مرة أخرى؟ واصفاً انتقال اللجنة واطلاعها على الوثائق والبيانات والعمل عن قرب تعدّ على المعلومات، وأن التعدي على المعلومات الموجودة في الجهاز غير واجب ويخالف اللائحة الداخلية².

ومن كل ما سبق نجد أن اللجنة لم تستطع إلزام الجهات محل التحقيق بتنفيذ طلبها، والسماح لها بزيارة الأماكن المطلوبة والاطلاع على المستندات عن قرب، نظراً لعدم وجود نصوص واضحة في اللائحة تنظم ذلك وتبين الجزاء المناسب لمن يخالفها.

ثانياً: التأخر في استلام الردود وعدم حضور اجتماعات اللجنة

تعتمد العلاقة بين لجنة التحقيق البرلمانية وبين الجهة محل التحقيق على حسن النية والتعاون المتبادل بين الجهتين لما يصب في تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه قد تلجأ بعض الجهات إلى التأخر في الرد على طلبات اللجنة أو التلكؤ وعدم التعاون مما يؤخر عمل اللجنة، كما يلجأ بعض المسؤولين إلى عدم حضور اجتماعات لجنة التحقيق البرلمانية، بالرغم من تكرار دعوته إليها، وأهمية حضوره فيها وهو ما يعطل عمل اللجنة³، ومن ثم تتذرع هذه الجهات بعدم التعاون مع اللجنة نظراً لانتهاء المدة المحددة لها، مما يتطلب تدخل المشرع لوضع مواعيد واضحة تلتزم خلالها الجهات المعنية بالتحقيق في الرد على طلبات لجنة التحقيق، لتسهيل عمل اللجنة، وعدم تأخرها في إنجاز المهمة الموكلة إليها.

¹ انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 299 بند "موقوفات عمل اللجنة".

² انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 299 بند "موقوفات عمل اللجنة".

³ مثال على ذلك: ما حصل مع لجنة التحقيق البرلمانية في التدهور الأخلاقي بالقطاع السياحي والممارسات المأجنة التي تجري في بعض الشقق المفروشة والفنادق وغيرها من المرافق السياحية والتفریط في تطبيق القانون على المخالفين، من عدم حضور وزيرة الثقافة والإعلام (11) اجتماعاً تم دعوتهما إليه، وتم إلغاء أغلبها لعدم حضور الوزيرة مما عطل عمل اللجنة، بالإضافة إلى عدم حضور وزير الداخلية أيّاً من اجتماعات اللجنة وتكليفه من يمثل الوزارة نيابة عنه.

- راجع تقرير اللجنة، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة الاعتيادية رقم (28) المنعقدة بتاريخ 2010/4/27م، ص 15، 16، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب على الرابط: www.nuwab.gov.bh.

ثالثاً: عدم الرد على طلبات اللجنة وحجب المعلومات عنها

قد تحتاج لجان التحقيق البرلمانية بعض المعلومات المهمة التي تستند عليها في إعداد تقريرها النهائي، وقد تحصل على هذه المعلومات من خلال الإجابة على بعض الأسئلة والاستفسارات أو تزويد اللجنة ببعض الوثائق والمستندات، أو طلب الاستماع إلى بعض الشهود، وفي هذه الحالة قد تستجيب الجهات المعنية بالتحقيق لطلبات اللجنة، وقد لا تستجيب بسبب أو بدون سبب وهو ما يترتب عليه تأخر اللجنة في إعداد تقريرها النهائي أو إعدادها بصورة ناقصة نظراً لعدم تزويدها بالمعلومات المطلوبة، وفي هذه الحالة فإن المشرع وإن كان قد ألزم الجهات والمؤسسات الحكومية بضرورة التعاون مع لجنة التحقيق البرلمانية وتزويدها بكل الوثائق والمعلومات، إلا أنه لم يمنح اللجنة - عند عدم التعاون - حق إتخاذ إجراء قانوني كجزاء مناسب ضد الجهة أو الوزارة لعدم تزويدها بالمعلومات أو بعرقلة عمل اللجنة، وذلك بخلاف المشرع الكويتي،¹ وقد تكررت هذه الحالة أكثر من مرة مع لجان التحقيق في البحرين، منها على سبيل المثال لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة عندما تعمد جهاز المساحة والتسجيل العقاري عدم الرد على بعض استفسارات اللجنة، لحجب المعلومات عن اللجنة وتعمد تجاهل طلبات واستفسارات اللجنة بل أثر إخفاء المعلومات الصحيحة عن اللجنة.² وامتناع وزيرة الصحة - آنذاك - عن التعاون مع لجنة التحقيق البرلمانية في تقصير مختلف أقسام وزارة الصحة، وإصدار تعميم للموظفين بعدم التعاون مع هذه اللجنة.³

رابعاً: الرد أو الإفادة بمعلومات مغلوطة

في هذه الحالة لا تمتنع الجهات المعنية بالتحقيق عن الرد على أسئلة واستفسارات اللجنة، وإنما تقوم بالرد ولكن تقدم معلومات غير صحيحة، ومخالفة للواقع، من أجل تضليل اللجنة، وإخفاء الحقيقة، ومثال على ذلك ما جاء في تقرير لجنة التحقيق بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، من قيام جهاز المساحة والتسجيل العقاري بتضليل اللجنة بمعلومات غير دقيقة، وعلى نحو يخالف ما هو في حوزة اللجنة من مستندات ووثائق من الجهات الحكومية المختلفة، ومخالف لما هو على أرض الواقع في أكثر من موقع⁴، وهو ما يعيق عمل اللجنة، ويفقده قيمته وتأثيره وجدواه. ولم يستطع مجلس النواب رغم ثبوت ذلك لديه من إتخاذ أي إجراء بحق الوزارة المختصة.

¹ نص المشرع الكويتي في المادة (9) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه في حال تخلف الشهود عن الحضور أمام اللجنة بعد إعلانهم بالطريق القانوني أو حضروا وامتنعوا عن الإجابة، أو شهدوا بغير الحق فللجنة أن تطلب من رئيس المجلس مخاطبة وزير العدل بشأن رفع الدعوى العمومية عليهم طبقاً لقانوني الجزاء والإجراءات الجزائية.

² راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 412.

³ راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التقصير في مختلف أقسام وزارة الصحة، مرجع سابق.

⁴ راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 411.

خامساً: الدفع بالسرية والخصوصية

دائماً ما تذكر لجان التحقيق البرلمانية ضمن تقريرها النهائي الذي ترفعه للمجلس، المعوقات التي واجهت اللجنة في أداء عملها، ومن خلال متابعة العديد من التقارير في البحرين، نجد أن من ضمن هذه المعوقات التي كثيراً ما تتكرر وتندرج بها الحكومة، هي المبالغة في الدفع بسرية بعض المعلومات أو خصوصيتها، وهو ما يمنع لجنة التحقيق البرلمانية من الوصول إلى الحقيقة، ويؤدي إلى تهميش دور لجنة التحقيق وشل فاعليته.¹

وقد أشرتُ فيما سبق من هذه الدراسة إلى أن أعمال السيادة والأعمال السياسية من حيث خضوعها للرقابة البرلمانية لا تختلف عن باقي أعمال وأنشطة السلطة التنفيذية، وإن درجت بعض الدساتير على توفير آلية لاحترام خصوصية هذه المسائل وسريتها، إلا أنه من الممكن في النهاية أن تكون محلاً لتحقيقات لجان التحقيق البرلمانية.² ويرى البعض أن التذرع بأنه في التعرض لتلك الأعمال ما يفضي إلى الكشف عن سريتها مردود عليه، بأن السرية لا يمكن أن تمثل عائقاً يحول دون أن يبسط نواب الشعب رقابتهم على تلك الأعمال، لاسمياً أن كان في المقدور الحفاظ على سريتها دون الإخلال بحقهم الدستوري في الرقابة، ناهيك عن أن الدساتير المختلفة قد درجت على توفير آليات لاحترام خصوصية بعض المسائل وسريتها، كاتخاذ قرار بعدم نشر ما تم من مداولات أو قرارات بشأنها، أو تقرير عقد جلسات برلمانية سرية لمناقشتها.³

ومن التطبيقات العملية لذلك في البحرين امتناع هيئة تنظيم سوق العمل عن تزويد لجنة التحقيق البرلمانية، بقائمة بأسماء الموظفين في الهيئة، متذرعاً بخصوصيتها، وقد سببت امتناعها، بأن حق البرلمان الرقابي إنما يمارسه في حدود ما نص عليه دستور المملكة في المادة (19) بند (أ) منه، والتي تنص على أن " الحرية الشخصية مكفولة وفقاً للقانون" ومن ثم فإن البيانات الشخصية للموظفين محاطة بسياسات من الحماية الدستورية، ولا تثريب على الجهة الإدارية إن هي لم تطلع لجنة التحقيق البرلمانية عليها؛ لأن جميع السلطات يتعين عليها أن تمارس اختصاصاتها تحت مظلة الدستور.⁴

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع البحريني منع المجلس من أن تمتد رقابته إلى بعض الأمور المالية المتعلقة بميزانية الدفاع والحرس الوطني ووزارة الداخلية الخاصة بالأمن القومي.⁵ وعليه سبق أن أفاد وزير الدولة لشئون الدفاع إلى لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، بأن تحديد

¹ د. مدحت أحمد يوسف غناب، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 316.

² انظر في ذلك صفحة 126 من هذه الدراسة وما بعدها.

³ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها.

⁴ راجع: مذكرة رد الحكومة على التقرير النهائي للجنة التحقيق البرلمانية بمجلس النواب بشأن تجاوزات هيئة تنظيم سوق العمل، مرجع سابق، ص 2، الملحق بمضبطة جلسة مجلس النواب الاعتيادية رقم (18) المنعقدة بتاريخ 2011/5/17.

⁵ المادة (4) من المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002 بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية.

مواقع التشكيلات والوحدات والأسلحة العسكرية يعتبر من الأسرار العسكرية المحمية دستورياً وقانونياً، بما يرفض معه تزويد اللجنة بالعقارات التي تحت يد قوة دفاع البحرين¹.

ومن جانب الباحث فإنه لا يتفق مع ما ذهبت إليه هيئة تنظيم سوق العمل من مبالغة في تفسير الحرية الشخصية المكفولة دستورياً، فما هي السرية أو الخصوصية التي سوف تنتهك عندما يتم تزويد لجنة التحقيق البرلمانية بأسماء موظفي الهيئة؟ في الوقت الذي يجوز للجنة التحقيق البرلمانية أن تنتقل لمقر الهيئة محل التحقيق، وتلتقي بالموظفين بشكل مباشر وتستمع إلى شهاداتهم وتتعرف عليهم، كما أنه لا يجوز تغليب مصالح الأفراد الضيقة على المصلحة العامة للجماعة.

ويذهب جانب من الفقه إلى أن استخدام الحكمة التشريعية للترجيح بين حق الأفراد في الخصوصية وبين حق البرلمان في التحقيق البرلماني، تنتهي لصالح ترجيح حق التحقيق البرلماني على الحق في الخصوصية، بالنظر إلى رجحان المصالح التي يحميها الحق في التحقيق - وهي مصالح تتعلق بحق الأمة في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق ممثليها أعضاء مجلس الأمة - على المصالح التي يحميها حق الأفراد في الخصوصية وتعلقها بعدد من الأفراد قل أو كثر، فالموازنة بين الحقين تفضي إلى ترجيح مصالح الجماعة أو ما يمكن تسميته المصلحة العامة على المصالح الفردية مهما اتسع نطاقها أو بعد مداها، وحتى لو اعتبرنا الحقين عامين متعلقين بالجماعة فإن حق الأمة في الرقابة البرلمانية أولى وأهم من حق الأفراد في الخصوصية مما يقتضي ترجيح الأول على الثاني².

وقد أشارت المحكمة الدستورية الكويتية إلى أهمية المصلحة العامة التي يحميها الحق في التحقيق البرلماني على المصالح الفردية بقولها " وكذا الأمر بالنسبة للالتزام المتعلق بسر المهنة المصرفية فهو الآخر ليس التزاماً مطلقاً، بل هناك حالات تبرر الخروج عليه لاعتبارات تفوق أهميتها مصلحة صاحب الأسرار، وذلك حينما يتطلب الأمر تغليب المصلحة العامة وهي الأولى بالرعاية من حفظ السر"³.

سادساً: انتهاء مدة عمل اللجنة

حددت المادة (69) من الدستور المدة القانونية لعمل لجنة التحقيق البرلمانية بأربعة أشهر، وجاءت المادة (163) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالمخالفة لأحكام المادة الدستورية، بأن أجازت تمديد مدة عمل اللجنة أربعة أشهر أخرى، ولم تحدد ما هو الإجراء الواجب اتخاذه فيما إذا لم تقدم اللجنة تقريرها في الموعد المحدد⁴. مما جعل بعض الجهات المعنية بالتحقيق أن تتخذ من ذلك ذريعة في عدم التعاون مع لجان التحقيق البرلمانية بعد انتهاء المدة المحددة لها، كما تمسك بذلك جهاز المساحة والتسجيل العقاري

¹ انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 306.

² د. تركي سطات المطيري، نظرية أعمال السيادة وموقف المشرع والقضاء الكويتي منها، مرجع سابق، ص 139.

³ انظر قرار المحكمة الدستورية الكويتية في تفسير الطلب رقم (1) لسنة 1986، مرجع سابق.

⁴ انظر ذلك بالتفصيل فيما سبق شرحه في الفصل الرابع من هذه الدراسة، ص 156 وما بعدها.

مع لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، وادعى بأن اللجنة قد استنفذت المدة القانونية المقررة للانتهاء من عملها، مستنداً في ذلك إلى المادة (163) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ومع ذلك استمر المجلس في التجديد لهذه اللجنة، علماً أن هذه اللجنة استغرقت مدة عملها ست وعشرون شهراً وثمانية وعشرون يوماً¹.

سابعاً: حداثة التجربة البرلمانية وقلة خبرة الأعضاء

لاريب أن الثقافة الدستورية والقانونية من متطلبات الممارسة البرلمانية الصحيحة، حتى تؤتي نتائجها في إطارها السليم. فالمجالس البرلمانية التي تضم بين جنباتها صفوف المجتمع من الكوادر المتعلمة والنزيهة، لاشك أنها ستقوم بواجبها على أكمل وجه، بعكس المجالس البرلمانية التي تفتقر إلى الخبرة والتأهيل العلمي، سيكون مصيرها - بدون شك - هو العجز عن القيام بأداء واجبها، ومن ثم العجز عن اتخاذ القرار السليم، باعتبار أن عضو البرلمان هو أساس عملية الرقابة البرلمانية².

ونظراً لحداثة التجربة البرلمانية في البحرين، وقلة الخبرة الرقابية لأعضاء المجلس، وعدم معرفتهم التامة لسلطاتهم وحدودها أثناء تنفيذ المهمة الموكلة إليهم عند التحقيق البرلماني، فإن ذلك قد أدى إلى تجاوز البعض منهم لهذه السلطات والحدود، مما ترتب عليه ردّة فعل عكسية من قبل الوزير والمسؤولين في الجهة المعنية بالتحقيق برفض التعاون نهائياً مع لجنة التحقيق البرلمانية، وهو ما أعاق عمل اللجنة عن أداء مهمتها³، مما يتطلب تدريب وتأهيل أعضاء مجلس النواب وخصوصاً الجدد منهم على كيفية استخدام أدوات الرقابة البرلمانية وفقاً للضوابط القانونية، بما يحقق المصلحة العامة وعدم تكرار مثل هذه الأخطاء، كما أن عدم إلمام الأعضاء بسلطات واختصاصات لجنة التحقيق يقودهم أحياناً إلى تقديم توصيات للحكومة غير دستورية أو خارجة عن اختصاصاتهم، بدلاً من الاستخدام الأمثل لأدوات الرقابة البرلمانية في استثمار نتيجة التحقيق البرلماني، وهو ما يضيع من جهد ووقت اللجنة.

ثامناً: تأثير الأعضاء بالاعتبارات الحزبية أو المصالح الشخصية

نظراً لوجود بعض النصوص أو الأعراف البرلمانية التي تشترط ضرورة تشكيل لجان التحقيق البرلمانية بشكل متوازن يتضمن كل القوى والتيارات السياسية في المجلس⁴، بما يؤدي إلى صيغ أعمال هذه اللجان بالصيغة السياسية، نتيجة تأثير الأعضاء بالاعتبارات السياسية على حساب التخصص

¹ راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 306.

² محمد مقبل حسن البختي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الدستور اليمني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2009، ص 556-557.

³ مثال على ذلك ما حصل من خلاف بين وزيرة الصحة ندى حفاظ والنائب محمد المزعل في الفصل التشريعي الثاني، انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في شأن القصور في مختلف أقسام وزارة الصحة، مرجع سابق.

⁴ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 112.

والخبرة، خصوصاً إذا كان الوزير المسؤول عن الجهة محل التحقيق البرلماني ينتمي إلى إحدى هذه الأحزاب السياسية المشاركة في لجنة التحقيق البرلمانية أو مقرب منها، مما قد يؤثر على حياديتهم تجاهه،¹ أو عندما يكون العضو البرلماني يمارس نوعاً من النشاط التجاري الذي قد تتضارب معه مصلحته مع محاسبة الهيئة أو الجهة محل التحقيق، وهو ما يستدعي استبعاد هؤلاء الأعضاء من اللجنة.²

تاسعاً: سيطرة الحزب الحاكم على البرلمان

من أهم المعوقات السياسية التي تعترض الرقابة البرلمانية، عندما تكون الأغلبية في البرلمان من قبل الحزب الحاكم والمسيطر أيضاً على الجهاز التنفيذي،³ بما يعني معه أن الحكومة هي التي تقرر ابتداء الموافقة على إجراء التحقيق البرلماني، وهي من سيقدر انتهاء الموافقة على تقرير اللجنة من عدمه، كما يرى البعض هذه الحالة في النظام المصري، إذ يسيطر الحزب الحاكم على أداء البرلمان، ويلعب التسجيل في جدول أعمال جلسات مجلس الشعب دوره في إنفاذ إرادة الحكومة على ممثلي الشعب.⁴ الأمر الذي يجعل وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة نادرة الاستخدام، وإذا ما استخدمت فإنها لا تشكل خطراً على الحكومة، حفاظاً على وحدة الحزب وعدم تفككه.⁵

عاشرأ: التعسف في استخدام الحق

قد يستخدم التحقيق البرلماني في بعض الأحيان كوسيلة لتصفية حسابات بين المعارضة في البرلمان وبين الحكومة، بحيث يسخرها النواب لكسب تأييد ناخبيهم وإرضاء أحزابهم، وإظهار براعتهم أمام الرأي العام ووسائل الإعلام في مطاردة وزير معين أو ملاحقة مسئول آخر من أجل تحقيق مصالح سياسية خاصة، وخصوصاً في أواخر دور الانعقاد وقرب موعد الانتخابات، مما يفقد الرأي العام الثقة بأداة التحقيق البرلماني.⁶ وهنا فإنه لا بد من التنكير بأن الرقابة البرلمانية هي ليست وسيلة لتصفية حسابات البرلمان مع الحكومة، كما أنها ليست أداة دعائية للنائب لكسب تأييد ناخبيه، أو إظهار ذكائه أمام الرأي العام، ولا هي سبيل يستهدف به النائب تحقيق مصالح ذاتية، بل إنها وسيلة لحسن أداء دور البرلماني النيابي لخدمة الصالح العام.⁷

¹ انظر رأي الباحث في هذا الشأن ص 83 من هذه الدراسة.

² انظر في ذلك بالتفصيل ص 120 من هذه الدراسة.

³ د.أبو الحجاج عبد الغني السيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 664، 665، ودمدحت أحمد يوسف غنائم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 319.

⁴ د.هشام محمد البدري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 86 وما بعدها.

⁵ محمد مقبل حسن البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الدستور اليمني، مرجع سابق، ص 547.

⁶ مثال على ذلك انظر ص 154 من هذه الدراسة. (الهامش)

⁷ د.نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مرجع سابق، ص 186.

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

أشرنا فيما سبق إلى أنه بعد مناقشة التقرير يتم إجراء التصويت من المجلس على ما ورد فيه، ويكون التصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في المجلس،¹ لاتخاذ القرار المناسب بشأن تقرير لجنة التحقيق وما تضمنه من توصيات.

فإذا تبين للمجلس سلامة موقف الجهة الحكومية أو الإدارية محل التحقيق، وعدم وجود أية أخطاء أو مخالفات أو قصور في عملها، ووضوح الحقيقة أمامه، فإن المجلس سينتهي إلى حفظ الموضوع، وعدم إثارة أي مسؤولية سواء كانت جنائية أو سياسية، وذلك لعدم وجود مبرر يستدعي ذلك، ويوجه الشكر للحكومة لتبرئة ساحتها أمام البرلمان فيما نسب إليها،² ويجدد الثقة بها ثم ينتقل المجلس إلى جدول الأعمال.³

أما إذا أسفرت مناقشات المجلس عن صحة الوقائع التي شملها التحقيق، وتأكد وجود أخطاء أو تجاوزات أو سوء تصرف داخل إحدى الوزارات أو الهيئات والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، وأن النتائج التي انتهت إليها اللجنة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من المستندات والأوراق والشهادات، وقاطعة الدلالة على ما كشفت عنها، وأن المقترحات التي خلصت إليها سديدة، فإنه يرفع توصياته إلى الحكومة، لتعمل في تدارك ما كشفت عنه لجنة التحقيق.⁴

وهنا يُثار تساؤل في غاية الأهمية وهو: ما دور تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في إثارة المسؤولية السياسية أو الجنائية أو المدنية للحكومة أو أحد الوزراء إذا أثبت التقرير صحة التجاوزات والمخالفات المرتكبة من قبل إحدى الوزارات أو الهيئات والمؤسسات العامة؟

لذا سوف نتناول في هذا المبحث الآثار المترتبة على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بعد مناقشته في المجلس في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: التوصية بصد نقص أو قصور في التشريع

المطلب الثاني: التوصية بالإحالة إلى جهات التحقيق

¹ المادة (42) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

² مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، مرجع سابق، ص 103.

³ ومن الأمثلة على ذلك في مصر، موافقة مجلس الشعب بعد مناقشة تقرير لجنته المشكلة لتقصي الحقائق في موضوع استيراد لحوم مجمدة من الخارج، على الاقتراح الذي قدمه أكثر من عشرين من الأعضاء ومضمونه "أن المجلس وقد استمع إلى التقرير الشامل الذي أعدته اللجنة، وناقش التوصيات والمقترحات التي تضمنها - لا يسعنا إلا أن نتقدم بالشكر والتقدير للحكومة، مؤكداً الثقة، مجددين العهد، بإذلين الجهد، للقضاء على أي انحراف يضر بمصلحة الشعب، كما نشكر الحكومة على جهدها الدائب لتوفير الأمن الغذائي للشعب....".

- مضبطة جلسة مجلس الشعب رقم (35) المعقودة بتاريخ 28 مارس سنة 1981، ص 3597، مشار إليه لدى د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 240.

⁴ د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 240-241.

المطلب الثالث: تقرير لجنة التحقيق والمسئولية الوزارية

المطلب الأول

التوصية بسد نقص أو قصور في التشريع

قد تنتهي لجنة التحقيق البرلمانية إلى وجود نوع من التقصير الذي لا يستوجب المساءلة، إنما يحتاج إلى إصلاح ورفع آثاره، فيكون دورها مجرد التوجيه ولفت نظر الحكومة لاتخاذ اللازم لإزالة أوجه وأسباب هذا القصور¹.

وقد يكشف التحقيق البرلماني عن نقص في القوانين القائمة أو ثغرات تعترى هذه القوانين² أو افتقاراً كاملاً للقوانين في موضوع التحقيق، ففي هذه الحالة يسفر الأمر عن اقتراح بقانون أو اقتراح تعديل نصوص قائمة لتوائم الحياة، ولتلافي ما يوجد بها من عيوب أو نقص. وعلى هذا الأساس ترتبط الوظيفة التشريعية بالوظيفة الرقابية،³ خصوصاً وأن دور لجنة التحقيق البرلماني كما أشرنا سابقاً لا يقتصر فقط على المحاسبة وإثارة المسئولية السياسية، وإنما قد يكون هو ذاته تحقيق تشريعي يسعى إلى سد النواقص في التشريعات السارية أو اقتراح تشريعات غير موجودة.

وفي هذه الحالة إما أن يقوم المجلس بمباشرة دوره التشريعي بإقرار تلك القواعد بواسطة اقتراح برلماني وإجراء التعديلات التشريعية المطلوبة، أو يكتفي بإحالة الموضوع إلى الحكومة طالباً منها إعداد مشروع بقانون ينظم المسألة موضوع التحقيق أو يعدل أو يزيل هذا القصور الموجود في التشريع القائم. والغالب أن يوصي المجلس الحكومة بالتقدم بمشروع بقانون أو تعديل يزيل هذا النقص أو القصور⁴.

ومن أمثلة ذلك في البحرين، ما أوصت به لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة من تعديل تشريعي يتم بموجبه إضافة حكم تكميلي إلى اللائحة الداخلية للمجلس، وبموجبه تتولى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية متابعة الجهات الحكومية، لأجل الحد من تكرار التجاوزات التي اكتشفتها لجنة التحقيق، وطلب تقارير معينة من الحكومة بشكل دوري، وتقديم تقارير للمجلس بشأن أعمالها بخصوص موضوع أملاك الدولة بشكل دوري في شهري نوفمبر ومايو من كل دور انعقاد⁵.

¹ د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، المرجع نفسه، ص 243.

² د. سعد الشرفاوي ود. عبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، مرجع سابق، ص 668.

³ د. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، 2002، ص 102.

⁴ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 225.

⁵ راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 490.

وأوصت لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التجنيس بإدخال تعديلات على قانون الجنسية البحرينية لعام 1963م، بما يتناسب مع التطور الذي تعيشه المملكة في كافة النواحي، الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتعليمية والسياسية.¹

كما أوصت لجنة التحقيق البرلمانية بشأن القصور في مختلف أقسام وزارة الصحة، بضرورة الإسراع في وضع قانون بنظام تأميني على الأخطاء الطبية للعاملين في الحقل الطبي بقطاعيه العام والخاص، وذلك لحماية الطبيب والمريض معاً. ومن شأن تطبيق مثل هذا النظام توفير التوازن بين منح الطبيب الطمأنينة في عمله وتحمله المسؤولية المهنية الملقاة عليه، وذلك تحقيقاً للتالي:²

أ- ضمان حصول المريض المتضرر من الخطأ الطبي على التعويض المادي الذي يستحقه.

ب- حفظ الأمان والحماية للطبيب أثناء تأديته لعمله والتخفيف من الآثار السلبية التي تنتج عن الخطأ والذي قد يؤدي إلى إحجامه عن إجراء بعض الإجراءات الطبية أو العمليات الجراحية.

المطلب الثاني

التوصية بالإحالة إلى جهات التحقيق

قد يتكشف للمجلس من خلال مناقشته لتقرير لجنة التحقيق البرلمانية، عدم التزام الجهة التي تم التحقيق في شأنها بسيادة القانون، وبالخطة العامة للموازنة، وأن هناك مخالفات وخروقات توجب المساءلة الإدارية أو الجنائية، جراء ارتكاب أحد المسؤولين لمخالفات إدارية أو جنائية، ففي هذه الحالة يقوم المجلس بإحالة التقرير إلى الحكومة، مع التوصية بضرورة تنفيذ ما ورد به من توصيات، التي من بينها مساءلة من ثبت إهماله أو تقصيره إدارياً أو جنائياً أو الاثنين معاً³، وذلك بإحالته إلى النيابة العامة للوقوف على حقيقة الأمر.

وعليه فإذا ما شكل المجلس لجنة تحقيق برلمانية للنقصي داخل إحدى الوزارات بشأن موضوع معين فإن هذا التحقيق قد ينتهي إلى وجود شبهة مخالفات جنائية تجاه الوزير أو بعض موظفيه ونوابه، أي أن هناك من تجب مساءلته جنائياً، فيثار التساؤل هنا، هل يجوز للمجلس إذا ما ثبت لديه عند انتهائه من مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، ارتكاب أحد المسؤولين لمخالفة ما أو جريمة جنائية، وأوصت اللجنة بإحالة المتورطين للنياحة العامة، أن يحيل التقرير مباشرة إلى النيابة العامة لاتخاذ اللازم، أو يوصي الحكومة بذلك؟

¹ راجع توصيات تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التجنيس، مرجع سابق.

² راجع توصيات تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التقصير في مختلف أقسام وزارة الصحة، مرجع سابق، ص 65.

³ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 226.

يرى البعض أنه أيًا كان الوضع فإن لجنة التحقيق البرلمانية قد ينتهي عملها إلى إثارة المسؤولية الجنائية، وهنا لابد من إحالة تقريرها - بعد مناقشته - إلى الجهات القضائية المختصة، ومحاسبة المسؤولين¹.

ويؤيد ذلك رأي آخر من الفقه بالقول أنه قد يترتب على مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، إثارة المسؤولية الجنائية ضد عضو الحكومة، وذلك إذا تضمن هذا التقرير اقتراحاً أو توصية بذلك، ففي هذه الحالة يتحتم إحالة هذا التقرير إلى الجهات القضائية المختصة لاتخاذ اللازم².

وفي الحقيقة لم أجد في الدستور البحريني ولا في اللائحة الداخلية لمجلس النواب نصوصاً صريحة توجي بذلك، إلا أن السوابق البرلمانية في البحرين تشير إلى قيام بعض لجان التحقيق البرلمانية بالتوصية في تقريرها المحال للمجلس، بطلب إتخاذ الإجراءات القانونية بإحالة إجراءات الوزارات والجهات الرسمية المتخذة في تعاملها مع لجنة التحقيق، والتي تمت بالمخالفة لأحكام قانون العقوبات، وكذلك القضايا والاستنتاجات التي وجدت اللجنة أنها مخالفة للتشريعات النافذة، أو تلك التي نهضت بشأنها أدلة وأسباباً جدية تبعث على الاعتقاد بوجود شبهات فساد إلى النيابة العامة مباشرة، لأجل تحريك الشكوى الجنائية ضد المسؤولين في الوزارات والجهات الرسمية³. إلا أن المجلس أحال التقرير وما يتضمنه من

¹ دفتحي فكري، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء في فرنسا ومصر والكويت، سنة 1995، ص 79. مشار إليه لدى د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 539.

² د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 227.

³ ومن الأمثلة على ذلك ما انتهت إليه لجنة التحقيق البرلمانية في شأن أملاك الدولة العامة والخاصة، من التوصية بتحريك الشكوى الجنائية ضد المسؤولين في الوزارات والجهات الرسمية الآتية:

أ- وزارة المالية

القضايا المسندة إليها:

- امتناعها عن تمكين اللجنة من الدخول لقسم أملاك الدولة، وقد ثبت ذلك بموجب محررات رسمية، مبينة تفاصيلها في بند الاستنتاجات دون الاكتراث بما تقضي به المادة (211) من قانون العقوبات التي تنص على: "يعاقب بالحبس كل موظف عام استعمل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ أحكام القوانين أو اللوائح أو القرارات أو الأوامر الصادرة من الحكومة أو أي حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم".

- حجبها عن اللجنة المعلومات المطلوبة وتزويدها بمعلومات محرفة بقصد إخفاء الحقائق الصحيحة، وذلك فيما يتعلق بعقار شاطئ السنايس وفق التفصيل المبين في البند (عقار شاطئ السنايس) من الاستنتاجات.

- تسترّها على أعمال شركة إدامة، وخاصة فيما يتعلق بالشبهات الحقيقية بملاسات عقد الإيجار الخاص بأرض رأس رمان، والذي أثار تساؤلات عديدة وفق التفصيل المبين في البند (عدم وضوح سياسة اختيار المستأجر على أساس تأسيس بناء أو مشروع) من الاستنتاجات.

ب- جهاز المساحة والتسجيل العقاري

القضايا المسندة إليه:

- امتناعه عن تمكين اللجنة من الدخول إلى الإدارة العامة للتسجيل العقاري، وقد ثبت ذلك بموجب محررات رسمية، وفق التفصيل المبين في بند الاستنتاجات، وذلك دون الاكتراث بما تقضي به المادة (211) من قانون العقوبات سالف الذكر.

- حجبها عن اللجنة المعلومات المطلوبة منها، ومحاولة تضليلها بمعلومات محرفة بقصد إخفاء الحقائق الصحيحة، وذلك فيما يتعلق بعقار شاطئ السنايس، والعقار المخصص كمدينة إسكانية في المحرق، والعقار المخصص للمشاريع الإسكانية شمال قرية كرانة، وعقار فرضة المنامة، والملاسات المتعلقة بشأن تحويل العقار رقم (3220085) من شركة ستون ش. ش، التي تلقت العقار هبة وقامت بنحويله إلى الدولة، فضلاً عن الشكوك المتصلة بنزاع تاريخ الهيئة إلى الشركة مع تاريخ تحويل العقار إلى الدولة، وفق التفصيل المبين في البنود (عقار شاطئ السنايس) و (العقار المخصص كمدينة إسكانية في المحرق) و (العقار المخصص للمشاريع الإسكانية شمال كرانة) و (عقار فرضة المنامة) و (الملاسات المتعلقة بشأن تحويل العقار رقم (3220085) من شركة ستون ش. ش).

- ثبوت تورط جهاز المساحة والتسجيل العقاري بتسهيل الاستيلاء على أملاك الدولة، وعدم المحافظة عليها، وذلك بإصدار وثائق ملكية لعقارات مملوكة للدولة بالمخالفة لأحكام القانون، وأراض مغمورة بالمياه، والمبينة تفاصيلها في بنود الاستنتاجات (وقوع التعدي على عدد من العقارات المهمة والحساسة المملوكة للدولة) وما يندرج تحتها البنود (العقار المخصص كمشروع ترفيهي استثماري شمال المنامة) و (التعدي على العقارات المحيطة بالمدينة الشمالية) و عقارات تقلصت مساحاتها بنتيجة استقطاع مساحات منها، وإصدار وثائق جديدة لا يعلم مصيرها، والمبينة في البند=

توصيات إلى الحكومة لتنفيذها واتخاذ اللازم، أي أن الإحالة هنا تكون غير مباشرة، مما يتضح معه أن مجلس النواب لا يحيل التقرير والمسؤولين المتورطين بالفساد مباشرة إلى النيابة العامة لاتخاذ الإجراءات اللازمة¹. وإنما يطلب من الحكومة ذلك، ومما تجدر الإشارة إليه أن الواقع العملي لم يشهد تطبيقاً أن أحالت الحكومة أحد المسؤولين للنياحة العامة، تنفيذاً لتوصيات مجلس النواب.

كما يرى البعض أن مجلس الشعب المصري لا يملك الحق في أن يحيل مباشرة إلى جهات التحقيق من أثبت التقرير إهماله أو تقصيره، حيث خلا الدستور واللائحة الداخلية للمجلس من إعطاء هذا الحق له صراحة، ولم تؤيده السوابق البرلمانية، حيث جرى العمل على أن يحيل المجلس إلى الحكومة تقرير لجنة تقصي الحقائق للعمل على تنفيذ ما وردت به من توصيات، وقد يكون من بينها إحالة المخطئين إلى جهات التحقيق، سواء كانت النيابة الإدارية أم النيابة العامة، بما يعني أن مجلس الشعب له أن يحيل من يعتقد مخالفته للقانون إلى جهات التحقيق، ولكن بطريقة غير مباشرة، حيث يحيل تقرير لجنته، وما دارت حوله من مناقشات إلى الحكومة مع التوجيه بتنفيذ ما ورد من توصيات، والمفترض في الحكومة هنا تنفيذ توجهات المجلس².

ويرى جانب من الفقه³ أن عدم النص صراحة على حق مجلس الشعب في أن يحيل - مباشرة - إلى جهات التحقيق من يثبت مخالفته للقوانين إضعاف كبير لحق المجلس في الرقابة بشكل عام، ولسلطاته في التحقيق بصفة خاصة، ويطالب بتحويل مجلس الشعب هذا الحق، إعمالاً لحقه في الرقابة، وتفعيلاً لأثر تحقيقاته، خاصة أن ذلك لا يمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، لأن مجلس الشعب حين يحيل

= (إقطاع مساحات من الأراضي المحولة إلى شركة إدامة دون علم وزارة المالية) فضلاً عن قيامه بإصدار وثائق بدل فاقد خلافاً لأحكام قانون التسجيل العقاري وكما هو مبين في البند (إصدار وثائق ملكية بدل فاقد خلافاً لأحكام القانون).

وكل ذلك دون الإكتراث بما تقضي به المادة (195) من قانون العقوبات التي تنص (يعاقب بالسجن كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال للدولة أو لإحدى الجهات التي ورد ذكرها في المادة (171) أو سهل ذلك لغيره).

- راجع تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 491.

¹ يشار إلى أنه سبق أن اعترض أحد النواب أثناء مناقشة المجلس لتوصيات لجنة التحقيق التي شكّلت بخصوص ما نشر من فساد في مستشفى الملك حمد الجامعي على توصية بالطلب من الحكومة إحالة المسؤولين المتهمين في الوزارات للنياحة العامة، قائلاً "نحن من حقنا الدستوري إحالة من نريد للنياحة العامة، ذلك حق دستوري لكل نائب في المجلس"، ودعا إلى "رفع التوصية للنياحة العامة مباشرة دون الرجوع للحكومة"، وهو ما لاقى اعتراضاً من بعض الأعضاء في المجلس، قبل أن يتدخل المستشار القانوني للمجلس، ليبين للنائب ذلك بالقول أنه؛ يجوز للسلطة التشريعية أن تقترح على الحكومة أو تطلب من الحكومة إحالة من يثبت أنهم قد ارتكبوا مخالفات ترقى إلى مستوى الجرائم إلى النيابة، ويجوز لكل نائب منفرداً وليس المجلس بحسب تفسيري للمادة، المادة (47) من قانون الإجراءات القانونية قالت: "لكل من علم بوقوع جريمة أن يبلغ النيابة" وكذلك المادة (48)، وبما أن طبيعة الأداة هنا هي أداة رقابية ذات طبيعة سياسية فالحكومة هي تتولى ذلك.

- مضبطة جلسة مجلس النواب الاعتيادية رقم (21) المنعقدة بتاريخ 2012/3/13، ص 50-51.

² د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 244-245.

ومن الأمثلة على ذلك:

- موافقة المجلس على تقرير لجنة تقصي الحقائق عن تصرفات هيئة الأوقاف المصرية وإحالاته للحكومة لتنفيذ ما ورد به من توصيات (مضبطة الجلسة رقم (67) المنعقدة بتاريخ 1976/7/11، ص 8029) وقد أحيل رئيس هيئة الأوقاف وآخرون إلى النيابة العامة التي قدمتهم إلى محكمة الجنايات.

- موافقة المجلس على إحالة تقرير لجنة الشئون الصحية عن تقصي الحقائق حول التجاوزات المالية والإدارية بمشروع منحه استرداد تكاليف العلاج إلى الحكومة لاتخاذ اللازم بشأن ما ورد به من توصيات وأهمها الإحالة إلى النيابة الإدارية (مضبطة الجلسة رقم (70) المنعقدة بتاريخ 18 يونيو سنة 1996، ص 20).

³ د. فارس عمران، مرجع سابق، ص 508-509.

الأمر إلى جهات التحقيق، فإنه لا يلزمها برأيه، بل تبقى لتلك الجهات حريتها، سواء من حيث مبدأ مباشرة التحقيق أم من حيث الأثر الذي تنهي إليه تحقيقها.

بينما يذهب رأي آخر إلى خلاف ذلك، ويرى أن الإحالة إلى جهات التحقيق يجب أن تتم عن طريق الحكومة بصفتها الجهة الرئاسية للأشخاص المطلوب إحالتهم، كما أن الإحالة عن طريق الحكومة - وليس المجلس - ليس فيه إضعافاً للدور الرقابي للمجلس، أو تهويناً من أثر التحقيقات، لأن الحكومة ملزمة بتنفيذ توصيات المجلس، وفي حالة عدم تنفيذها يمكن تحريك المسؤولية السياسية تجاهها¹.

وكذلك الأمر بالنسبة لمجلس الأمة الكويتي فهو لا يحيل تقرير لجنة التحقيق البرلمانية والمسؤولين المتورطين بالفساد مباشرة للنياحة العامة، وإنما يكلف الحكومة بإحالتهم للنياحة العامة²، وفي هذا الشأن يرى الخبير الدستوري الدكتور محمد الفيلي في تعليقه على تفسير المحكمة الدستورية الكويتية للمادة (114) المتعلقة بالتحقيق البرلماني بالقول "أن القانون لم يعطي لجان التحقيق البرلمانية حق الإحالات إلى النياحة العامة مباشرة، وبذلك يكون لها حق الإبلاغ عن الجرائم التي ترى بوقوعها، فالتوصيات التي تصدرها لجان التحقيق البرلمانية بالإحالة إلى النياحة العامة بحق عدد من المسؤولين في الدولة، تعد بمثابة بلاغات إلى النائب العام، وأن النياحة العامة هي التي تتولى التحقيق في تلك البلاغات بعد أن تتأكد من شكل البلاغ، وتضمن البلاغ لشبهات جنائية. وقد ترى النياحة العامة عدم السير في التحقيق؛ لأن المحال إليها من اللجان البرلمانية لا يمثل بلاغاً يمكن التحقيق فيه"³.

ومن جانب الباحث فإنه وإن كان يتفق مع الرأي القائل بعدم أحقية المجلس، بإحالة المسؤولين المتورطين مباشرة للنياحة العامة عند عدم وجود نص يسمح له بذلك، إلا أنه يرى بضرورة إحالة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية إلى الجهات القضائية المختصة لاتخاذ اللازم، عندما ينتهي التقرير إلى إثارة المسؤولية الجنائية، وذلك إعمالاً لحق المجلس في الرقابة، وتعزيزاً لدوره وهيبته بين مؤسسات الدولة، وأسوةً بديوان الرقابة المالية والإدارية الذي يملك هذا الحق أثناء ممارسة دوره الرقابي عندما تتوافر لديه أدلة جديّة على وجود جريمة جنائية، فيجوز له إحالة الأمر إلى الجهة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية⁴. فمن باب أولى أن يتمتع مجلس النواب بهذه السلطة عندما تتكشف له الوقائع بوجود جريمة جنائية في الموضوع محل التحقيق البرلماني، وأن يحيل التقرير مباشرة إلى الجهة المختصة بتحريك

¹ د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 246.

² مثال على ذلك انظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في ظروف وملايسات وفاة مواطن أثناء التحقيق المشكّلة في الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد الثالث، والمدرج تقريرها على جدول أعمال مجلس الأمة الكويتي في جلسته المنعقدة بتاريخ 2011/3/10، التوصية رقم (10) تم تكليف الحكومة بإحالة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية إلى النياحة العامة.

³ - انظر مضبطة جلسة مجلس الأمة الكويتي رقم (8) المنعقدة بتاريخ 2011/3/10، منشورة على الموقع الإلكتروني للمجلس على الرابط الاتي: <http://www.kna.kw>.

⁴ تقرير صحفي مع الخبير الدستوري الدكتور محمد الفيلي، منشورة على موقع "الجريدة" على الرابط الاتي: http://www.aljarida.com/news/print_news.

⁴ المادة (11) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

الدعوى الجنائية، بالإضافة إلى الجهة التي ينتمي إليها الوزير - الحكومة - والتي قد تكون هي بكاملها متهمة في الموضوع، لأنه ستكون الحكومة في النهاية هي المتهم والحكم في ذات الوقت، طالما تحال إليها تقارير لجان التحقيق البرلمانية لاتخاذ اللازم.¹

ويجب على النيابة العامة أن تقبل التبليغات والشكاوى التي ترد إليها بشأن الجرائم، وأن تحصل على جميع الإيضاحات اللازمة لتسهيل تحقيق الوقائع التي تبلغ إليها،² ولا نرى في ذلك اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن مجلس النواب عندما يحيل التقرير إلى النيابة العامة، هو لا يلزمها برأيه وإنما لها كامل حريتها واختصاصها في إجراء التحقيق والبحث والاستدلال، وتكييف وقائع الجريمة إن وجدت، بالتالي يكون دور المجلس مقتصرأ على الإبلاغ فقط، وعلى الإحالة المادية بإرسال تقرير لجنة التحقيق إلى النيابة العامة، دون توجيه قرار الإتهام والذي هو حق خالص للنيابة العامة صاحبة الاختصاص القضائي في ذلك.

كما أن إحالة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية للحكومة، لا يمنع المجلس كأحدى سلطات الدولة من إبلاغ النيابة العامة عن المخالفات الواردة في التقرير، عندما تتوفر لديه أدلة جدية على أن تلك المخالفات تشكل جرائم جنائية، استناداً لنص المادة (29) من الدستور التي تجيز مخاطبة السلطات العامة ومنها السلطة القضائية.³

وما يعزز ما يراه الباحث هنا هو أن القوانين العادية كقانون الإجراءات الجنائية، يسمح لكل من علم بوقوع جريمة، يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب، أن يبلغ النيابة العامة أو أحد مأموري الضبط القضائي⁴، وأن عبارة كل من علم جاءت مطلقة بالتالي فهي تشمل جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما فيها مجلس النواب كشخص معنوي، بل ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك وألزم كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء أو بسبب تأدية عمله، بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب، أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي⁵.

وبالرجوع إلى تعريف الموظف العام وفقاً لنص المادة (107) من قانون العقوبات البحريني " يقصد بالموظف العام في حكم هذا القانون:

3- أعضاء المجالس والوحدات التي لها صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين".

¹ د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 329.

² المادة (46) من قانون الإجراءات الجنائية البحريني.

³ تنص المادة (29) من الدستور البحريني على أنه " لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية".

⁴ المادة (47) من قانون الإجراءات الجنائية البحريني.

⁵ المادة (48) من قانون الإجراءات الجنائية البحريني.

بالتالي نخلص هنا أيضاً إلى أنه يجب على أي عضو من أعضاء مجلس النواب بوصفه موظفاً عاماً في حكم قانون العقوبات، متى علم أثناء أو بسبب تأدية عمله بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب، أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي، كما يجوز له ذلك بصفته مواطن يتمتع بالجنسية البحرينية، دفاعاً عن المال العام. وفي ذلك تنص الفقرة (ج) من المادة (9) من الدستور على أنه " للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن".

المطلب الثالث

تقرير لجنة التحقيق والمسئولية الوزارية¹

قد يسفر تفصي الحقائق عن عدم وجود أية أخطاء أو مخالفات، وقد جرت العادة في مثل هذه الأحوال على أن يصدر المجلس قراراً بعد مناقشته لتقرير اللجنة باستمرار ثقته في الحكومة². وفي المقابل قد ينتهي المجلس من تحقيقاته إلى أن الوزارة قد وقع منها نوعاً من التقصير وسوء التصرف والأخطاء، ما يثبت مسئوليتها الوزارية، ويستوجب المساءلة، ومن الضروري هنا لنشوء المسئولية الوزارية أن تأتي الحكومة أو أحد أعضائها فعلاً غير مشروع، أو تمتنع عن عمل ويكون مخالفاً للدستور والقانون، فتتقرر مسئوليتها نتيجة الإخلال بالتزام يفرضه عليها الدستور³، وتنقسم المسئولية الوزارية بحسب مضمونها إلى مسئولية مدنية وجنائية وسياسية⁴ سواء بشكل فردي أم جماعي، فما هو أثر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية على قيام المسئولية السياسية؟ وهل يمكن أن يكون له دور في قيام المسئولية الجنائية أو المسئولية المدنية؟ وهو ما سأتناوله في الفروع الآتية:

¹ المسئولية الوزارية لم توجد بالصورة التي عليها الآن مرة واحدة، وإنما مرت بمراحل تطور مختلفة، حيث ظهرت في بداية الأمر، في عهد "أنوارد الثالث"، وكانت قاصرة في هذه المرحلة على طريقة الاتهام فقط والتي تشترط أن يكون الوزير قد ارتكب جريمة يعاقب عليها القانون، ومن ثم فهي لم تشمل على كل صور الخطأ، كما أن الملك كان يستطيع أن يحول دون إتمام محاكمة الوزير باستعمال حق العفو عنه حتى ولو بعد الحكم عليه. وكان مجلس العموم هو الجهة المسئولة عن توجيه الاتهام إلى الوزراء على أن تتم محاكمتهم أمام مجلس اللوردات، وفي عام 1479 توقف البرلمان عن استخدام وسيلة الاتهام الجنائي في فترة حكم "أسرة آل تيودور". وساعد على ذلك ظهور عقوبة الإعدام المدني، ثم عاد الاتهام الجنائي مرة أخرى في عهد "أسرة ستيوارت" وظل للملك سلطة العفو عن الوزير، حتى نادى مجلس العموم بعدم جواز ذلك وصدر قانون بالفعل سنة 1702 يمنع من تدخل الملك في إسقاط الاتهام عن الوزير وفي مرحلة متقدمة تبذلت عقوبة الاتهام الجنائي إلى عزل الوزير عن منصبه دون أن يجرد من ثروته ومن ثم أصبحت المسئولية سياسية وليست جنائية.

- راجع : د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 51.

² د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 268.

³ محمد فهد درويش، السلطة التشريعية، المركز القومي للإصدارات القانونية، بدون مكان نشر، الطبعة الأولى، 2008، ص 403.

⁴ د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 52.

الفرع الأول

المسئولية السياسية

تعتبر المسئولية الوزارية السياسية حجر الزاوية في النظام البرلماني، وإحدى دعائمه وأركانه الجوهرية الأساسية،¹ بحيث إذا تخلف هذا الركن - سواء نظرياً أم عملياً- لا يمكن أن يوصف نظام الحكم أنه نظام برلماني.²

وإذا كانت المسئولية السياسية للوزراء هي مسئولية فردية تثور في وجه وزير بعينه أو وزراء بأشخاصهم، فإنها قد تكون كذلك مسئولية تضامنية تثور ضد الحكومة ككل أو ضد رئيس مجلس الوزراء، وإذا كانت المسئولية الفردية يترتب عليها طرح الثقة بالوزير فإن المسئولية التضامنية قد تنتهي بطرح الثقة بالحكومة كلها.³

ويقصد بالمسئولية الوزارية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة ككل أو من أحد الوزراء، حيث يترتب ذلك استقالة الوزارة أو الوزير كنتيجة حتمية لسحب الثقة منها أو من الوزير.⁴ كما يقصد بها ذلك الجزاء الذي يوقع على الوزارة كلها أو على أحد الوزراء نتيجة سحب الثقة منها أو منه، الأمر الذي يستوجب استقالتها أو استقالته.⁵

ويعرفها البعض بأنها ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة، وذلك نتيجة سحب الثقة منها.⁶

وتبرير هذا الحق يكمن في القاعدة التي تفضي إلى أنه حيث توجد السلطة توجد المسئولية، فالوزارة في النظم البرلمانية تباشر سلطة فعلية حقيقية في مجال السلطة التنفيذية، ومن ثم يجب أن تراقبها السلطة التشريعية لتحذ من شططها وغلوها إن هي حاولت ذلك.⁷

وقد نظم المشرع البحريني المسئولية السياسية الفردية والتضامنية للحكومة في المادة (66) من الدستور، حيث نصت الفقرة (ج) منها على المسئولية الفردية بالقول بأنه "إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً".

¹ محمد فهم درويش، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 396.

² صادق أحمد يحيى، مرجع سابق، ص 135. ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 286.

³ د. شعبان أحمد رمضان، الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 256.

⁴ د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 362 وما بعدها.

⁵ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل واجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 251.

⁶ د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، سنة 1971، ص 623-624.

⁷ د. رافت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة دار المعارف، 2006، ص 138.

كما نص على ذلك الدستور الكويتي في المادة (101) بنصها " إذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً". وكذلك الدستور المصري الذي نص في المادة (128) على أن " إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه".

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع البحريني والكويتي والمصري اشترطوا أن يكون تقديم طلب طرح الثقة بالوزير بعد انتهاء مناقشة الاستجواب وليس قبله، وفي ذلك ضمانه للوزير لكي يستفيد من فرصة الدفاع التي يتيحها له الاستجواب والمهلة المقررة فيه¹.

كما أحاط المشرع البحريني طلب طرح الثقة بعدد من القيود والإجراءات التي تمثل ضمانه مهمة تكفل عدم إساءة استعماله، أو على الأقل تحول دون الإسراف في استخدامه دون حاجة، كأن يكون طلب طرح الثقة من الوزير مقدماً وموقعاً عليه من عشرة أعضاء في المجلس كما تنص على ذلك المادة (66) من الدستور وتؤكد المادة (152) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وطبقاً للمادة (153) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب يعرض الرئيس طلب اقتراح سحب الثقة من الوزير على المجلس فور تقديمه إليه، بعد أن يتحقق من وجود مقدمي الطلب في الجلسة، ويعتبر عدم وجود أحدهم بالجلسة تنازلاً عن الطلب. ويجوز للمجلس أن يؤجل المناقشة في الطلب إلى موعد يحدده. وقبل التصويت في المجلس على موضوع الثقة يأذن الرئيس بالكلام في هذا الموضوع لاثنتين من مقدمي الاقتراح بعدم الثقة بترتيب طلبهما واثنتين من معارضيته كذلك، ما لم ير المجلس الإذن بالكلام لعدد أكثر².

ولا يجوز أن يصدر المجلس قراره في طلب سحب الثقة قبل مضي سبعة أيام من تاريخ انتهاء تقديمه، على أن تكون قد مضت ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه. ويصدر المجلس قراره بسحب الثقة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم³.

وقد سمح المشرع الكويتي بمادته رقم (101) للوزير أن يطلب طرح الثقة به على مجلس الأمة، بينما سكت عن ذلك الدستور المصري والبحريني، وهو ما فسره البعض بعدم إمكانية ذلك، حيث إنَّ المسؤولية استثناء، وبالتالي لا تتقرر إلا بنص صريح يجيزه⁴.

وحيث إنَّ المادة (65) من الدستور البحريني قد قصرت توجيه الاستجابات إلى الوزراء فقط دون سواهم، مما يترتب على ذلك ألا يجوز توجيه الاستجواب إلى رئيس الوزراء، وبالتالي عدم جواز طرح

¹ د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، دراسة نظرية تطبيقية، مجلة الحقوق والشرعية، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981، ص 20، ود. حسني درويش، مرجع سابق، ص 248.

² المادة (154) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

³ المادة (155) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

⁴ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 170.

موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء في مجلس النواب، وهو ما تؤكد المادة (156) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والمادة (67) من الدستور.

ويترتب على صدور قرار المجلس النيابي بسحب الثقة من أحد الوزراء وجوب اعتزاله من منصبه، ذلك لأن الدستور سواء في البحرين أم الكويت أم مصر يعتبره معتزلاً لمنصبه فور صدور قرار عدم الثقة به من المجلس ويجب عليه أن يقدم استقالته فوراً، وما تقديم الاستقالة في هذه الحالة إلا استيفاء للشكل الدستوري فقط¹. فاعتزال المنصب في هذه الحالة إذن أمر وجوبي، وبالتالي لا يجوز لعضو الحكومة الذي سحب منه الثقة أن يتخذ أي تصرف عقب قرار المجلس، وإلا اعتبر ذلك غصباً للسلطة؛ لأنه صدر ممن لا ولاية له في إصداره².

وفيما يتعلق بالمسئولية التضامنية للحكومة فقد نظمها المشرع البحريني تحت مسمى عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في المادة (67) من الدستور التي تنص على الآتي:

أ- لا يُطرح في مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء.

ب- إذا تقدم عشرة أعضاء على الأقل من مجلس النواب بطلب مسبب بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ووافق أغلبية أعضاء المجلس على ذلك، أحيل الطلب إلى مكتب المجلس لبحثه وإحالته إلى المجلس خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ تقديمه.

ج- لا يجوز لمجلس النواب أن يصدر قراره في موضوع عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة أيام من تاريخ إحالته إليه من مكتب المجلس.

د- إذا أقر مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب.

أما في النظام الكويتي فقد قررت المادة (102) المسئولية التضامنية تحت مسمى "عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء" وإذا قرر المجلس عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء رفع الأمر إلى الأمير، الذي له إعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة أو حل مجلس الأمة.

فإذا اختار حل المجلس وأتى مجلس جديد ليقر بذات الأغلبية عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ذاته، اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن وتشكيل وزارة جديدة.

وفي النظام المصري ووفقاً للمادة (127) من الدستور والمادة (243) من لائحة مجلس الشعب فإذا قرر المجلس مسئولية رئيس مجلس الوزراء وجب عرض رئيس مجلس الشعب للأمر على رئيس الجمهورية في تقرير يعده المجلس متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن

¹ د. جابر نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 120.

² د. سيد رجب السيد، المسئولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987، ص 566.

وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام. فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية عرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الشعب في استفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير لمجلس الشعب، وحيث تقف جلساته في هذه الحالة. فإذا وافقت نتيجة الاستفتاء رأي الحكومة عُدَّ المجلس منحلّاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة¹.

ومن كل ما سبق ذكره يتضح لنا أن المشرع الدستوري نظم المسؤولية الفردية في كل من البحرين والكويت ومصر، وجعل من الاستجواب مقدمة ضرورية ووسيلة لازمة لتحريك المسؤولية الفردية للوزير وطرح الثقة به، أما فيما يتعلق بالمسؤولية التضامنية فإن الدستور البحريني لم يشترط أن يكون طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء على أثر استجواب موجه إليه، وذلك أنه طبقاً لنص المادة (156) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لا يجوز أن يطرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، وبالتبعية تنتفي وسيلة طرح الثقة وهي الاستجواب وما قد يفضي إليه من طرح الثقة².

وبما أن وسيلة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في البحرين، لا يشترط في إثارتها أن تكون مسبقة باستجواب أو طرح ثقة، بالتالي نجد أنه ممكن إذا رأى عشرة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، أن ما ورد في تقرير لجنة التحقيق البرلمانية من فساد ومخالفات كبيرة مستشيرة في الجهاز الحكومي تستدعي حل الحكومة، أن يطلبوا عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بناءً على ما جاء في تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، فإذا وافق أغلبية أعضاء المجلس على ذلك، سيحال الطلب إلى مكتب المجلس لبحثه وإحالته إلى المجلس خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ تقديمه، وإذا أقر مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، وقد يترتب عليه حل الحكومة بكاملها، وهو ما يمكن أن يكون معه تقرير لجنة التحقيق البرلمانية هو الأداة المباشرة لطلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

أما في الكويت ومصر فإنه لا يمكن بحال من الأحوال أن يجري بحث مسألة طرح الثقة بوزير أو بالوزارة ككل إلا في أعقاب استجواب مطروح³.

وبالتالي لا نجد أن للتحقيق البرلماني أي دور مباشر في طرح الثقة بالوزير، وليس من سبيل أمام البرلمان إذا كلف إحدى لجان التحقيق البرلمانية بتقصي موضوع معين في إحدى الجهات الحكومية، وانتهى من مناقشة تقرير اللجنة إلى ترجيح إدانة وزير معين أو الوزارة بأكملها سياسياً (ينطبق ذلك على الحال في كل من مصر والكويت) إلا أن يتم تقديم استجواب أولاً من قبل أحد أعضاء المجلس في

¹ د. هشام محمد البدر، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، مرجع سابق، ص 190-191.

² د. حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 255، ومحمد مقبل حسن البختي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الدستور اليمني، مرجع سابق، ص 533.

³ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 170، و د. سعيد سيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 248.

الموضوع محل التحقيق، على أن تنتهي مناقشته إلى اقتراح سحب الثقة ثم تحريك المسؤولية السياسية تجاه الوزير المستجوب أو تجاه الوزارة ككل.¹

ومما تجدر الإشارة إليه أنه لا يجوز إلى لجان التحقيق البرلمانية أن توصي ضمن تقريرها إلى الحكومة بإقالة وزير معين، وهو ما حصل في البحرين عندما أوصت لجنة التحقيق البرلمانية بشأن الخل والمخالفات الحاصلة في شركة نفط البحرين (بابكو) بإقالة وزير الطاقة من منصبه، لتحمله المسؤولية السياسية بشأن جميع المخالفات التي وردت في تقريرها²، مما تكون معه هذه التوصية غير دستورية ويجوز للحكومة الالتفات عنها، حيث كان الأجدر بمجلس النواب أن يحرك المسؤولية السياسية تجاه الوزير، من خلال استخدام أدواته الرقابية الأخرى كالاستجواب ومن ثم طرح الثقة في البرلمان بالوزير المعني، لا أن يوصي الحكومة بإقالة الوزير، فليس من اختصاص المجلس التوصية بإقالة الوزراء أو المسؤولين.

وأخيراً يلاحظ أن المسؤولية السياسية أخف وطأة من المسؤولية الجنائية، وقد خرجت المسؤولية السياسية من صلب المسؤولية الجنائية بعد أن مرت بمراحل تطور مختلفة³، إذ لا يترتب عليها إلا استقالة الوزير أو الوزارة إذا أقر البرلمان عدم الثقة بها، فجزاء المسؤولية السياسية سياسي بحت، وهو ترك المناصب الوزارية، والتخلي عنها إلى أشخاص آخرين حائزين على ثقة البرلمان⁴.

الفرع الثاني

المسؤولية الجنائية

بعد أن انتهينا من بيان دور التحقيق البرلماني في إثارة المسؤولية السياسية، فيبقى السؤال: هل يمكن أن يثير التحقيق البرلماني المسؤولية الجنائية؟

في الواقع تختلف هذه المسؤولية بحسب شكل الحكم الذي تأخذ به الدولة، فالدول التي تأخذ بالنظام الملكي تتبع قاعدة عدم المسؤولية الجنائية للملك، أما الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري فإنها تخضع رئيس الجمهورية للمسؤولية الجنائية في حالات محددة، ولا تمتد هذه التفرقة إلى رئيس الوزراء "رئيس

¹ د. نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مرجع سابق، ص 215.

² راجع التقرير النهائي إلى لجنة التحقيق البرلمانية بشأن الخل والمخالفات الحاصلة في شركة نفط البحرين (بابكو)، مرجع سابق، التوصية رقم (17).

³ لمزيد من التفصيل انظر: د. أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 52 وما بعدها.

⁴ د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص 603-604.

الحكومة"، حيث تقررت مسؤوليته الجنائية الكاملة عما ارتكبه هو أو وزراؤه من جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات أو القوانين الخاصة بمحاكمة الوزراء.¹

ويقصد بالمسؤولية الجنائية هي مسؤولية الوزراء على الجرائم الجنائية التي يرتكبونها سواء أكانت خيانة عظمى أم إبتزاز أموال الدولة أم ضد الأفراد أم أضراراً بالحريات العامة، ومع أن هذه المسؤولية يختص بنظرها القضاء في بعض الدول، فهناك من الدول من يعهد بنظر هذه الجرائم إلى المجالس النيابية.²

ويترتب على ارتكاب هذه الأفعال الإجرامية الحكم على الوزير بالعقوبات الواردة بقانون العقوبات والتي قد تمسه في شخصه أو حريته أو ماله كالسجن والحبس والغرامة.³

وتنشأ المسؤولية الجنائية عندما يرتكب أحد الوزراء جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات أو قانون آخر من قوانين الدولة، ولا تكون المسؤولية في هذه الحالة إلا فردية لأن العقوبة شخصية، ومن يرتكب جريمة يتحمل العقوبة المقررة لها.⁴

وتعدُّ المسؤولية الجنائية أقدم من المسؤولية السياسية، بل كانت هي المصدر الذي اشتقت منه المسؤولية السياسية،⁵ وإن كانت تختلف عنها في الأوجه التالية:⁶

1- أن المسؤولية الجنائية شخصية فلا تمتد لغير الوزير المذنب، أما المسؤولية السياسية فقد تكون فردية وقد تكون تضامنية "جماعية"، ومع ذلك يمكن للمسؤولية الجنائية لأحد الوزراء أن تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية التضامنية للوزراء.

2- أنه لإمكان تحريك المسؤولية الجنائية لابد من تحديد الجريمة والعقوبة سلفاً، إذ لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، وهذا بعكس المسؤولية السياسية التي لا يمكن تحديد الأفعال، التي قد يعتبرها البرلمان سبباً لتحريك المسؤولية السياسية مقدماً على سبيل الحصر.

3- حيث توقع المسؤولية الجنائية بالوزير عقوبة تصيبه في ماله أو جسمه وقد تصيبه في شرفه فإن جزاء المسؤولية السياسية سياسي يتمثل في عزل الوزير من منصبه.

وقد أشار الدستور المصري لهذا النوع من المسؤولية الجنائية للوزراء في المواد (159)، (160) حيث تنص المادة (159) من الدستور على أنه " لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها. ويكون قرار مجلس الشعب باتهام

¹ د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 53. نقلا عن Georges Burdeau "Droit constitutionnel et institutions Politiques" 1977, p. 412

² د. إيهاب زكي سلامة، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 151.

³ د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 53.

⁴ د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص 616.

⁵ أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 53 وما بعدها.

⁶ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 523-524.

الوزير بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

كما تنص المادة (160) بوقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها. وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة و ضماناتها والعقاب عليها على الوجه المبين بالقانون وتسري هذه الأحكام على نواب الوزراء.

ويتضح من ذلك أن الدستور المصري وضع القواعد العامة لجواز محاكمة الوزراء ونوابهم جنائياً عما يقع منهم من أعمال إجرامية أثناء تأدية أعمال وظيفتهم أو بسببها، ويجوز لرئيس الجمهورية وللمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها، بينما يكون الإتهام بيد مجلس الشعب وحده، بناء على اقتراح مقدم من خمس الأعضاء أي (89) عضواً على الأقل، ثم يناقش المجلس الاقتراح، وهنا استلزم الدستور أغلبية خاصة كبيرة هي ثلثا الأعضاء أي 296 عضواً¹.

وقد صدر قانون محاكمة الوزراء رقم (79) لسنة 1958، ونص في مادته الأولى على أن " تتولى محاكمة الوزراء محكمة عليا تشكل من إثني عشر عضواً ستة منهم من أعضاء مجلس الأمة يختارون بطريق القرعة، وستة من مستشاري محكمة النقض ومحكمة التمييز يختار ثلاثة منهم بطريق القرعة مجلس القضاء الأعلى في كل إقليم. ويختار بذات الطريقة عدد مساو من أعضاء مجلس الأمة والمستشارين بصفة احتياطية... ويرأس المحكمة أعلى المستشارين في الدرجة والأقدمية.

وقد ثار خلاف في الفقه المصري بعد انفصال عرى الوحدة مع سوريا حول مدى إمكانية تشكيل هذه المحكمة الآن؟ وما هي إمكانية تطبيق هذا القانون في شقه الخاص بتشكيل المحكمة؟²

وقد حسمت المحكمة الدستورية العليا هذا الخلاف في ردها على طلب وزير العدل في 16 أبريل 1977 بتفسير المادة الأولى من القانون، وقد خلصت إلى أن المحكمة التي تتولى محاكمة الوزراء تشكل في مصر بعد انفصال الإقليمين المصري والسوري من ستة من مستشاري محكمة النقض بدلاً من مستشاري محكمة النقض ومحكمة التمييز.³

¹ د. محمود عاطف البناء، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 316.

² انظر في ذلك: د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، 510، ود. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 528 وما بعدها.

³ أصدرت المحكمة العليا بالجلسة العلنية المنعقدة في 16 أبريل سنة 1977م، قرارها في طلب التفسير المقدم من وزير العدل كتابة في 2 من فبراير سنة 1977 والمقيد بجدول المحكمة العليا برقم (1) لسنة 8 قضائية عليا، بشأن كيفية تشكيل المحكمة التي تتولى محاكمة الوزراء بعد انفصال الإقليمين المصري والسوري، على النحو التالي:

من حيث إن اتحاد مصر وسوريا في سنة 1958 في دولة واحدة ترتب عليه نشوء دولة جديدة باسم " الجمهورية العربية المتحدة"، وقد أفرد دستور سنة 1958 باباً قائماً بذاته - هو الباب الخامس منه - عالج فيه أثر قيام الدولة الجديدة على التشريعات المعمول بها في كل من الإقليمين فنص على أن " تبقى هذه التشريعات سارية المفعول في النطاق الإقليمي المقرر لها عند إصدارها"، وقد أصدرت الدولة الجديدة العديد من التشريعات منها القانون رقم (79) لسنة 1958 الخاص بمحاكمة الوزراء، وفي سنة 1961 انفصل الإقليم السوري عن الدولة الجديدة التي بقيت بعد الانفصال تحمل " اسم الجمهورية العربية المتحدة" وفقاً للمادة الأولى من دستور 1964، ولما كان انفصال جزء من إقليم الدولة عنها لا يؤثر

كما أخذ المشرع الدستوري الكويتي بالمسئولية الجنائية للوزراء، حيث نصت المادة (132) من الدستور على أنه "يحدد قانون خاص الجرائم التي تقع من الوزراء في تأدية أعمال وظائفهم، وببين إجراءات اتهمهم ومحاكمتهم، والجهة المختصة بهذه المحاكمة، وذلك دون إخلال بتطبيق القوانين الأخرى في شأن ما يقع منهم من أفعال أو جرائم عادية، وما يترتب على أعمالهم من مسؤولية مدنية".¹ وبالنظر الى النصوص السابقة الخاصة بمحاكمة الوزراء في الدستور المصري والكويتي، نجد بأنهما يتعلقان بمحاكمة الوزراء أمام محكمة خاصة تنشأ وفق قانون خاص، تحدد الجرائم التي يعاقب عليها الوزير وتكون ناتجة عن تأدية مهامه الوظيفية أو بسببها. وبالتالي فإن أي فعل مجرم آخر يأتيه الوزير بخلاف هذه الجرائم يتم محاكمته أمام المحاكم النظامية، وفقاً لقانون الإجراءات الجنائية شأنه في ذلك شأن أي شخص آخر في الدولة، ويطبق عليه قانون العقوبات المعمول به في الدولة.

وقد أثارَت مسألة محاكمة الوزراء أمام محاكم خاصة العديد من الإشكاليات في مسألة التحقيق والملاحقة وإجراءات المحاكمة، وما استتبعه من القول بعدم شرعية المحكمة الخاصة استناداً لمبدأ مساواة الأفراد أمام القضاء.²

والجدير بالذكر لدى المشرع الدستوري المصري أنه في حالة الاتهام يوقف الوزير عن العمل إلى أن يتم البت في أمره،³ بينما لدى المشرع الدستوري الكويتي يُعدّ الوزير في إجازة حتمية بمرتب كامل من تاريخ إبلاغه بقرار الاتهام، ولا تنتهي الإجازة إلا بصيرورة الحكم الصادر في الدعوى باتاً أو بصدر أمر بحفظها أو انقضائها لأي سبب قبل صدور الحكم فيها.⁴ كما أن انتهاء خدمة الوزير أو استقالته لا تحول دون اتخاذ إجراءات محاكمته.⁵

كما أن سلطة إتهام الوزراء في مصر لدى مجلس الشعب بعد موافقة ثلثي الأعضاء،⁶ بينما في الكويت تشكل لجنة تحقيق من ثلاثة من المستشارين الكويتيين بمحكمة الاستئناف، تختارهم الجمعية العامة للمحكمة لمدة سنتين، وإذا تبين للجنة بعد تمام التحقيق، أن هناك جريمة ...، وأن الأدلة كافية، أن تعد قرار

= في نفاذ القوانين السارية فيها - فإن انفصال الإقليم السوري في عام 1961 عن الجمهورية العربية المتحدة لا يؤثر في استمرار سريان القانون المشار إليه في مصر بعد انفصال سوريا؛ لأنه كان وما زال قانوناً من قوانين "الجمهورية العربية المتحدة". وإذ نصت المادة الأولى من القانون المشار إليه على تشكيل المحكمة المنوط بها محاكمة الوزراء من عنصر سياسي، وعنصر قضائي يمثل كل عنصر منهما ستة أعضاء، وكان العنصر القضائي أثناء الوحدة موزعاً بالتساوي بين إقليمَي الدولة فإن هذا العنصر يصبح بعد الانفصال مكوناً من ستة من مستشاري محكمة النقض المصرية عملاً بأحكام الميراث الدولي سالف الذكر.

ومن حيث إنه يخلص مما تقدم أن المحكمة التي تتولى محاكمة الوزراء تشكل في مصر بالنسبة إلى العنصر القضائي بعد انفصال الإقليمين السوري والمصري - من ستة من مستشاري محكمة النقض لا من ستة من مستشاري محكمة النقض والتمييز.

- انظر حيثيات ومنطوق الحكم منشورة على الموقع الإلكتروني لمندى المحامين العرب على الرابط الاتي: <http://www.mohamoon.com/montada/default>.

¹ انظر مشاري صنيّتان ناصر الزعبي، مسئولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص 72، منشورة على الرابط الاتي: <http://www.meu.edu.jo>.

² انظر المادة (160) من الدستور المصري.

³ انظر المادة (4) من القانون رقم (88) لسنة 1995 في شأن محاكمة الوزراء في الكويت.

⁴ انظر المادة (160) من الدستور المصري، والمادة (1) من قانون محاكمة الوزراء الكويتي.

⁵ انظر المادة (159) من الدستور المصري.

الاتهام وقائمة بأدلة الثبوت بالنسبة للوزير وأي فاعلين آخرين وشركاء، وأن تأمر بإحالة القضية إلى المحكمة المختصة بمحاكمة الوزراء.¹

أما بالنسبة للمشرع البحريني فإن سلطة الإتهام لديه هي النيابة العامة،² إلا أنه لا توجد نصوص خاصة بمحاكمة الوزراء في البحرين عند ثبوت مسئوليتهم الجنائية كما هو في مصر والكويت، وإنما يطبق عليهم قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية البحريني كغيرهم من المواطنين، ويعتبر الوزير موظفاً عاماً استناداً للمادة (107) من قانون العقوبات البحريني،³ ويحاسب على ما يصدر منه من مخالفات وجرائم مرتبطة بمهامه الوظيفية كموظف عام، ولا يتمتع الوزير بأية حصانة برلمانية، كما يجوز لمجلس النواب أن يخاطب النيابة العامة للإبلاغ عن المخالفات والجرائم التي تكون قد ارتكبت من قبل الوزير أثناء ممارسة وظيفته، والتي تكشف للمجلس أثناء ممارسة دوره الرقابي بواسطة لجان التحقيق البرلمانية، بل يجب على عضو مجلس النواب متى علم أثناء أو بسبب تأدية عمله بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب، أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي، إلا أنه لا يجوز للمجلس أن يوجه الاتهام الجنائي للوزراء أو يحيلهم مباشرة للنيابة العامة، لعدم وجود نص يجيز له ذلك.

ومن كل ما سبق ذكره نجد أنه من الممكن أن يكون تقرير لجنة التحقيق البرلمانية أداةً للاتهام الجنائي، ومن ثم تحريك الدعوى الجنائية سواء بطلب من قبل الجهات المختصة كالنيابة العامة، أو بواسطة أعضاء البرلمان، أو بواسطة محكمة خاصة، أي أن المسؤولية الوزارية الجنائية ممكن أن تكون وليدة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

وحسناً فعل المشرع البحريني عندما ترك سلطة الاتهام للنيابة العامة، وقصر دور مجلس النواب على الإبلاغ دون توجيه الاتهام الجنائي - الإحالة -، كما ألزم الأعضاء بالإبلاغ عما يكون قد نما إلى علمهم من وقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب؛ لأن الإحالة هي قرار قضائي من اختصاص النيابة العامة بعد إجراء التحقيقات الابتدائية، كما هو متبع في إجراءات أصول المحاكمات الجنائية، إعمالاً لمبدأ المساواة أمام القانون، والقضاء بين المواطنين،⁴ كما أنه من غير المناسب أن تكون سلطة الاتهام بيد أعضاء مجلس النواب الذين يغلب عليهم الانتماء

¹ انظر المواد (4) و(6) و(8) من قانون محاكمة الوزراء الكويتي.

² انظر المادة (5) من قانون الإجراءات الجنائية البحريني.

³ تنص المادة (107) من قانون العقوبات البحريني على أن يقصد بالموظف العام في حكم هذا القانون:

1- القانونون بأعباء السلطة العامة والعاملون في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة المحلية.

⁴ مشاري صنيان ناصر الزعبي، مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي، مرجع سابق، ص 87.

الحزبي، وحسابات العمل السياسي، وعدم التخصص القانوني. فالأصل في العمل السياسي هو الحزب بينما الأصل في القضاء هو الحياد¹.

الفرع الثالث المسئولية المدنية

إن المسئولية المدنية كمسئولية قانونية لا تلحق إلا من تثبت له الشخصية القانونية - أي الصلاحية لاكتساب الحقوق والتحمل بالواجبات - وهي مناط أهلية الوجوب. والشخص الطبيعي بحكم تمتعه بالشخصية القانونية وبالتالي أهلية الوجوب، يصلح أن يكون محلاً للمسئولية المدنية². وقد يثار هنا تساؤل في غاية الأهمية وهو: هل يمكن للتحقيق البرلماني أن يثير مسئولية الوزراء المدنية؟

للإجابة على ذلك يرى جانب من الفقه أنه إذا تضمن التقرير اقتراحاً أو توصية بتحريك المسئولية المدنية ضد الوزير، أو ضد أي من أعضاء الحكومة، كان للبرلمان الحق في تحريك هذه المسئولية³. ويقصد بالمسئولية المدنية في هذا الصدد، تلك التي تؤدي إلى إلزام عضو الحكومة بإصلاح الضرر الذي نجم عن فعله الضار سواء بإعادة الحال إلى ما كان عليه أو بدفع تعويض من ماله الخاص. فهي مسئولية تنصب على المال، وتنشأ عن ارتكاب أحد أفراد الوزارة خطأ في ممارسة أعمال وظيفته يسبب ضرراً للأفراد أو الدولة⁴.

ويخضع الوزير - أو رئيس مجلس الوزراء - في هذه المسئولية عادة للإجراءات القانونية العادية التي يخضع لها الأفراد وللقاعدة القانونية المعروفة التي تقضي بأن كل فعل سبب ضرراً للغير يوجب إلزام فاعله بتعويض الضرر، وتنصب المسئولية المدنية على الأموال الخاصة لرئيس الوزراء والوزراء⁵. وبما أن كل شخص يكون مسئولاً عن أعماله الخاصة أمام المحاكم العادية، فإن الموظفين في الأعمال المرتبطة بوظائفهم يخضعون في شأنها للقوانين العامة المتعلقة بمسئولية الموظفين، ويختص بها القضاء

¹ د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 227؛ ود. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 185؛ ود. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 224.

² د. أحمد شوقي محمد عبد الرحمن، الدراسات البحثية في المسئولية المدنية، المجلد الأول المسئولية المدنية الشخصية في الفقه والقضاء المصري والفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 3.

³ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص 226.

⁴ د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 519 نقلاً عن P. Bastid: Les institutions politiques de la monarchie parlementaire Française, 1954, p. 318-322.

⁵ د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 53. نقلاً عن l'ean Duguitt, "Droit constitutionnel. Tome 4 ed, 1923, P. 861 :

الإداري. فهذه المسؤولية يختص بها القضاء ولا شأن للمجالس النيابية بنظرها، كما أنه لا صلة لها بالعلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية¹.

والمسؤولية الوزارية المدنية ليست حكراً على نوع معين من الأنظمة السياسية، بل من الممكن أن تترتب هذه المسؤولية في جميع أشكال النظم السياسية سواء كانت برلمانية أم رئاسية أم غير ذلك، وهي تطبيق للنظرية العامة في مسؤولية الموظفين، وتدخل في نطاق القانون الإداري أكثر مما تدخل في نطاق القانون الدستوري، إلا أن مسؤولية الوزير تبقى مسؤولية دستورية عندما يخالف القوانين المالية المطبقة، كأن يأمر بالنفقة بدون اعتماد مرصود في الموازنة أو يأمر بالنفقة زيادة عما هو مرصود مثلاً، وهنا يلزم شخصياً بالمال الذي أنفقه على هذه الصورة².

وعليه فإن المسؤولية الوزارية كما قد تكون - سياسية أو جنائية- فقد تكون ذات طابع مدني، أي مسؤولية مدنية تنصب على أموال الوزير أو رئيس الوزراء، فتجبره على دفع تعويض عن الأخطاء التي ارتكبها، ويُسأل الوزراء كالأفراد تماماً في المسؤولية المدنية عن أعمالهم الخاصة أمام المحاكم العادية، وذلك عندما يأتي فعلاً مضرراً بمصلحة أحد الأفراد أو الدولة، وقد يكون مصدر هذه المسؤولية التزاماً عقدياً أو عملاً تقصيرياً³.

وقد نص الدستور الكويتي صراحةً على المسؤولية الوزارية المدنية، وذلك بموجب المادة (132) التي أشارت إلى مسؤولية الوزراء في شأن ما يقع منهم من أفعال أو جرائم عادية، وما يترتب على أعمالهم من مسؤولية مدنية، وذلك دون إخلال بتطبيق القوانين الأخرى.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الدستوري في كل من مصر والكويت والبحرين، قد أورد على النشاط المالي للوزير قيوداً، يحظر عليه بمقتضاها مزاوله مهنة حرة أو عمل تجاري أو مالي أو صناعي، أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو أن يقايضها عليه طالما هو في منصبه الوزاري⁴.

ومن التطبيقات العملية لهذه المسؤولية في البحرين ما حصل في لجنة التحقيق البرلمانية بشأن تجاوزات هيئة تنظيم سوق العمل، حيث انتهت هذه اللجنة في تقريرها النهائي الذي رفعته للمجلس، بالمطالبة باسترداد ما صرف من أموال بغير حق لوزير العمل السابق - د. مجيد العلوي -، رئيس مجلس إدارة الهيئة، نزولاً على المبدأ الدستوري الوارد في المادة (48/ب) من الدستور⁵، ومحاسبة المسؤولين

¹ د. إيهاب زكي سلامة، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 151.

² أنور الخطيب، القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية، ص 116. أشار إليه لدى د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، مرجع سابق، ص 520.

³ مشاري صنيبتان ناصر الزعبي، مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي، مرجع سابق، ص 33.

⁴ راجع المواد: (158) من الدستور المصري، و(131) من الدستور الكويتي، و(48/ب) من الدستور البحريني.

⁵ تنص المادة (48/ب) من الدستور البحريني على أنه " لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يتولى أية وظيفة عامة أخرى، أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً، كما لا يجوز أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو =

عن الصرف. وقد جاء في رد الحكومة على هذه التوصية بأنه بالنسبة لما تم صرفه لوزير العمل السابق من مكافآت، فإنه ونظراً لوجود اختلاف في تفسير المادة (48/ب) من الدستور البحريني بشأن نطاق تطبيقها في مجال الشركات والهيئات، فقد طلبت الحكومة من هيئة التشريع والإفتاء القانوني فتوى لحسم الخلاف حول هذه المسألة، حيث رجحت الأخيرة التفسير الذي يقضي بعدم استحقاق وزير العمل السابق للمكافأة المذكورة، وقد بادر الوزير السابق بإعادة المكافأة وأودعت في حسابات الهيئة¹.

كما أوصت لجنة التحقيق البرلمانية التي شكلها مجلس النواب حول ما نشر عن حدوث تجاوزات مالية وفنية في إنشاء مستشفى الملك حمد الجامعي إلى إحالة المسؤولين في الوزارات المعنية بتنفيذ المشروع إلى التحقيق الجنائي حال ثبوت تجاوزات إدارية ومالية، وإضرار بالمال العام والمصالح العامة للدولة في ضوء التحقيقات الإدارية. ومطالبة المتسببين بالأضرار المادية والمبالغ المهذرة والتي ثبت حدوثها أمام القضاء².

وبالتالي يمكن القول بأن المسؤولية الوزارية المدنية يمكن أن تكون إحدى ثمار الرقابة البرلمانية التي تجريها لجان تقصي الحقائق أو التحقيق البرلماني، إلا أنه لا يجوز للمجلس أن يحرك الدعوى المدنية بواسطة مباشرة، وإنما عليه أن يوصي الحكومة بذلك، وعلى الجهات المعنية بالحكومة أن تجري تحقيقاً إدارياً أولاً في الموضوع وفقاً للقوانين والأنظمة، وإذا ما ثبت لها حدوث تجاوزات مالية، يجب عليها مطالبة المتسببين بالأضرار المادية والمبالغ المهذرة أمام القضاء، ويجوز للمجلس أن يحرك المسؤولية السياسية للحكومة إذا ما تقاعست عن استرجاع هذه المبالغ المهذرة.

كما يجوز للأفراد العاديين³ أو المؤسسات والشركات الاعتبارية متى توافرت لهم الصفة والمصلحة، بالادعاء أمام القضاء مباشرة للمطالبة بالتعويض عما أصابهم من ضرر جرّاء تصرف صدر من أحد الوزراء أو المسؤولين، بالاستناد إلى ما جاء في تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، بما له من قيمة استدلالية⁴، ومما ثبت في التحقيق الجنائي أمام النيابة العامة أو الدعوى المدنية المرفوعة ضده، كما يجوز لديوان الرقابة المالية والإدارية توصية الجهة المعنية ومطالبتها باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحصيل المبالغ المستحقة لها⁵.

= أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أية شركة إلا كمثل للحكومة ودون أن يؤول إليه مقابل لذلك. ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزايدة العلني، أو أن يوجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه".
1 راجع: رد هيئة تنظيم سوق العمل على التوصيات النهائية للجنة التحقيق البرلمانية في تجاوزات هيئة تنظيم سوق العمل، مرجع سابق، ص 3.
2 انظر قرار مجلس النواب رقم (226) من دور الانعقاد السنوي العادي الثاني - الفصل التشريعي الثالث - الجلسة الحادية والعشرون - الثلاثاء 20 ربيع الآخر 1433 هـ - 13 مارس 2012 بشأن تقرير لجنة التحقيق حول ما نشر عن حدوث تجاوزات مالية وفنية في إنشاء مستشفى الملك حمد الجامعي، ص 1، 2.
3 - مضبطة جلسة مجلس النواب الاعتيادية رقم (21) المنعقدة بتاريخ 2012/3/13.
4 د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، مرجع سابق، ص 520-521.
5 د. عثمان خليل عثمان، مضبطة جلسة مجلس الأمة الكويتي، المنعقدة في 1963/12/10، ص 89، مشار إليه لدى فالح عبد الله علي العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي، مرجع سابق، ص 166.

5 المادة رقم (11) من المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002 بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوع "لجان التحقيق البرلمانية في ظل التشريع البحريني - دراسة مقارنة". وقد تمت معالجة هذا الموضوع في ضوء أحكام الدستور البحريني والدستور الكويتي والدستور المصري، واللوائح الداخلية للمجالس التشريعية لهذه الدول.

وللوقوف على ماهية التحقيق البرلماني فقد تناولت في المبحث الأول من الفصل الأول بشيء من التفصيل تعريف التحقيق البرلماني وأنواعه، ثم تمييزه عن صور بعض التحقيقات الأخرى وذلك في ثلاثة مطالب. وفي المبحث الثاني من الفصل الأول استعرضت في ثلاثة مطالب، نشأة التحقيق البرلماني في بعض الدول الأوروبية وأمريكا، ثم نشأته في بعض الدول العربية، وأخيراً تمييزه عن صور بعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى كالسؤال والاستجواب.

ثم خصصت الفصل الثاني لدراسة كيفية تشكيل لجان التحقيق البرلمانية؟ وما هي الضوابط الإجرائية لعملها؟ وقسمته إلى مبحثين تناولت في الأول الجهة المختصة بتشكيل لجان التحقيق، وأشكال هذه اللجان، ثم عضوية هذه اللجان. أما في المبحث الثاني فناقشت فيه مدى اشتراط موافقة الحكومة على إجراء التحقيق، وما هي إجراءات عمل اللجنة؟

أما الفصل الثالث من هذه الدراسة فخصصته لبيان سلطات لجان التحقيق البرلمانية ونطاق عملها، وقسمته إلى مبحثين تناولت في الأول ماهية سلطات لجان التحقيق البرلمانية، وضوابط ممارستها تجاه الوثائق والمستندات والأشخاص والأماكن. وفي المبحث الثاني تناولت نطاق عمل لجان التحقيق البرلمانية، من خلال بيان، ما هي الأعمال الداخلة في ولاية لجان التحقيق البرلمانية؟ وما هي الأعمال الخارجة عنها؟

وتناولت في الفصل الرابع والأخير أثار التحقيق البرلماني ومعوقاته في مبحثين، حيث تناولت في الأول ماهية تقرير لجان التحقيق البرلمانية ومناقشته، من خلال التعريف بالتقرير ومحتواه ثم كيفية تقديمه وقواعد مناقشته، ثم بيان معوقات التحقيق البرلماني، وفي المبحث الثاني تناولت الآثار المترتبة على تقرير التحقيق البرلماني.

ومن خلال دراستي المقارنة للتحقيق البرلماني كوسيلة رقابية في كل من البحرين والكويت ومصر، فقد خلصت في ختام هذه الدراسة المتواضعة إلى بعض النتائج والتوصيات، التي قد تسهم في تطوير النظام البرلماني البحريني، وخصوصاً فيما يتعلق بأداة التحقيق البرلماني سواء من خلال إكمال المنظومة

التشريعية مما قد اعتراها من نقص، أم من خلال الفائدة العلمية والعملية التي من الممكن أن تسديها هذه الدراسة لأعضاء مجلس النواب وللمكاتب البرلمانية.

وبناء عليه فقد توصلت إلى استنتاجات وتوصيات حول موضوع الدراسة أبينها على النحو الآتي:

أولاً: أهم نتائج هذه الدراسة

- 1- إنَّ التحقيق البرلماني هو حق أصيل للبرلمان، ونتيجة لازمة لممارسته لاختصاصه سواء فيما يتعلق بالتشريع أم الرقابة، وأن البرلمان ليس بحاجة إلى نص يخوله هذا الحق صراحة حتى يباشره. كما أنه لا يقود مباشرة إلى طرح الثقة بوزير معين، وإنما يتطلب ذلك تقديم استجواب أولاً، إلا أنه من الممكن أن يقود مباشرة إلى طرح الثقة بكل الوزارة من خلال تحريك وسيلة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، إذا ما خلصت نتائج التحقيق إلى فساد الحكومة بكاملها أو تواطؤها مع الوزير المعني.
- 2- يجب أن يقدم طلب التحقيق البرلماني كتابةً إلى رئيس المجلس، من عدد لا يقل عن خمسة أعضاء، ولا يجوز أن يقدم شفاهةً في الجلسة، بالرغم من عدم النص على ذلك صراحة في اللائحة الداخلية للمجلس، ويجوز للجان المجلس النوعية الدائمة والمؤقتة أن تطلب من المجلس تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في موضوع معين، لكن لا يجوز لها أن تُكلف بالقيام به وفقاً لللائحة الداخلية للمجلس. كما أن المشرع البحريني لا يشترط إحالة طلب التحقيق المقدم من أعضاء المجلس إلى لجنة نوعية من لجان المجلس لدراسته، وإعداد تقرير عنه للمجلس سواء بالموافقة أم بالرفض بعد إحالته إليها من المجلس، وقبل تصويت المجلس عليه.
- 3- أن لجنة التحقيق البرلمانية هي لجنة مؤقتة، مدة عملها وفقاً لما حدده الدستور وأكدت عليه المذكرة التفسيرية للدستور، هي أربعة أشهر من تاريخ بدئها، ولا يجوز تمديد ذلك، وأن ما جاءت به اللائحة الداخلية لمجلس النواب من جواز تمديد مدة عملها أربعة أشهر أخرى هو مخالف للنص الدستوري. كما أن التحقيق لا يباشر إلا بواسطة لجنة خاصة تشكل لهذا الغرض أو من خلال تكليف عضو من أعضاء المجلس للقيام به، ولا يجوز تكليف إحدى لجان المجلس النوعية الدائمة للقيام بهذه المهمة.
- 4- أن نطاق سلطات لجان التحقيق البرلمانية تجاه الوثائق والمستندات يشمل كل ما تحتاجه اللجنة في مجال عملها دون قيد زمني وبشرط أن لا يشكل ذلك اعتداءً على خصوصيات الأفراد. وتمتد سلطاتها إلى جميع الوزراء وموظفي الدولة، وجميع الجهات المختصة، علماً أن ما جاءت به اللائحة الداخلية للمجلس من إضافة جميع الجهات المختصة، يشكل توسيعاً لغير الجهات المحددة حصراً في الدستور. كما لا يجوز للجنة التحقيق البرلمانية إيقاف أي موظف أو مسئول عن العمل لمصلحة التحقيق، ولا حتى التوصية بإقالته بعد انتهاء التحقيق، لأنها ليست جهة رئاسية للموظف وأن ما تقوم به هو تحقيق سياسي، وعليها

استخدام أدواتها الرقابية في ذلك، كما لا يجوز أن يكون التحقيق في أمور أو مواضيع معروضة على القضاء، أو خارج اختصاصات المجلس المبينة في الدستور. أما بالنسبة للأماكن فللجان أن تقوم بالزيارات الميدانية حتى وإن لم يوجد نص بذلك بعد التنسيق مع الجهات المعنية.

5- تتمتع لجان التحقيق البرلمانية في البحرين بسلطات جيدة، إلا أنها غير كافية لعدم وجود قانون ينظم آلية توقيع جزاءات على من يمتنع عن التعاون مع هذه اللجان، أو يتخلف عن الحضور أو أداء الشهادة، أو يدلي بمعلومات مغلوطة عن عمد.

6- يجوز لمجلس النواب أن يشكل لجنة للتحقيق في أعمال وزارة سابقة أو مستقبلية، وأن نتيجة التحقيق لا ترتبط بشخص الوزير كالسؤال، إلا أنه لا يجوز لمجلس النواب أن يشكل لجان تحقيق برلمانية لغرض المساءلة في الأعمال والتصرفات الصادرة من السلطة التنفيذية قبل انعقاد المجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002م، وفقاً للمادة (45) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

7- يجوز لمجلس النواب أن يشكل لجاناً للتحقيق البرلماني في مشروعات استثمارات القطاع العام، أيًا كانت نسبة مساهمة الحكومة فيها كرقابة لاحقة.

8- أن تقرير لجنة التحقيق البرلمانية يجب أن يحتوي على كل الآراء الموافقة والمعارضة، للأغلبية والأقلية في اللجنة، بل وحتى الآراء التي تكون اللجنة قد استأنسّت بها من أي جهة كانت سواء من داخل المجلس أم خارجه، أي حتى لو كان رأيًا من عضو برلماني. ويجوز لمجلس النواب أن يجري تعديلاً جزئياً أو كلياً على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، سواء بالحذف أم الإضافة، بل ويجوز له أن يرفض التقرير بكامله.

9- حدد المشرع البحريني حداً أقصى لعدد أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية، على ألا يزيد عن خمسة أشخاص، وهذا أمر مستحسن لما قد يشكله كثرة العدد من عبء يشغل الأعضاء عن أداء باقي مهامهم النيابية، وقيام اللجنة بمهامها.

10- أن جلسات لجان التحقيق البرلمانية غير علنية أسوةً بباقي لجان المجلس، ولا يجوز أن يفشي أحد الأعضاء ما يدور في اجتماعات اللجان، كما لا يجوز للصحافة والإعلام سواء المرئية أم المسموعة حضور اجتماعات اللجان، لكن يجوز للأعضاء أن يقدموا تصريحات صحفية مقتضبة للرأي العام حول مجريات عمل اللجنة.

11- أرسى البرلمان البحريني عرفاً برلمانياً قننه فيما بعد، يقضي بضرورة تمثيل جميع الكتل النيابية والتوجهات في تشكيلة لجان التحقيق البرلمانية، لضمان التوازن السياسي للمجلس فيها.

ثانياً: أهم توصيات هذه الدراسة

يتمنى الباحث على الجهات المختصة سن أو تعديل التشريعات اللازمة لتفعيل دور لجان التحقيق البرلمانية، والاعتراف لها بسلطات فعالة تجاه الجهات الحكومية، والأجهزة الإدارية، وشركات القطاع العام، التي قد تمتنع عن تقديم الوثائق والمستندات المطلوبة، بل وحتى شركات القطاع الخاص التي تكون لها علاقة بالموضوع محل التحقيق، فضلاً عن السماح لها باتخاذ الإجراءات اللازمة، لمعاقبة من يتخلف من الشهود عن الحضور أمامها للإدلاء بشهادته، أو من يدلي بشهادة كاذبة أو من يمتنع عن حلف اليمين أو من يقدم للجنة معلومات مغلوطة، أو مزورة وذلك على غرار ما هو معمول به في دولتي الكويت ومصر، من خلال التعاون بين السلطتين التشريعية والقضائية، ومن أهم هذه التشريعات المطلوب تعديلها، هي الآتي:

1- التعديلات الدستورية

تعديل نص المادة رقم (69) من الدستور التي حددت الجهات التي يجوز تكليفها بالقيام بمهمة التحقيق البرلمانية، والمدة القصوى لتقديم تقريرها خلالها، وحددت الجهات التي يجب أن تلتزم لهذه اللجان بتقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم، وذلك على النحو الآتي:

أ- السماح لمجلس النواب بتكليف إحدى لجانة النوعية الدائمة بالقيام بمهمة التحقيق البرلماني، وذلك إذا ما رأى له أن الموضوع لا يستدعي تشكيل لجنة خاصة بالموضوع، كونه يدخل في اختصاص إحدى هذه اللجان النوعية الدائمة، وأن أعضاءها هم الأكثر كفاءة وتخصصاً في هذا الموضوع.

ب- تعديل المدة التي يجب على اللجنة، أو العضو، المكلفين بالتحقيق بتقديم نتيجة التحقيق خلالها، بحيث تكون أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق، ولا يجوز التمديد لها أكثر من شهرين آخرين.

ج- النص صراحةً بالزام جميع الجهات المعنية بالموضوع محل التحقيق بما فيهم الأفراد وشركات القطاع العام والخاص، بالتعاون مع أعضاء اللجنة في تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم، وليس فقط الوزراء وجميع موظفي الدولة.

2- التعديلات القانونية

أ- تعديل المادة رقم (11) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، التي تحدد الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب، بحيث يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب، ألا يكون عضواً في مجلس إدارة شركة يكون للحكومة أسهم فيها، أو أن يكون محامياً أو مدققاً أو وكيلًا للحكومة أو لشركة من شركات القطاع العام، وذلك منعاً لتعارض أو

تضارب المصالح فيما بين النواب ومصالح هذه المؤسسات والشركات فيما بعد، خصوصاً عند تشكيل لجان للتحقيق البرلماني في أنشطتها.

ب- تعديل الفقرة "د" من المادة رقم (11) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، بحيث يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب، أن يكون حاصلاً على مؤهلاً أكاديمياً لا يقل عن درجة البكالوريوس في أي تخصص، بدلاً من النص الحالي وهو اشتراط إجابة قراءة اللغة العربية وكتابتها، ولو لفترة من الزمن حتى تتضح التجربة البرلمانية في مملكة البحرين، مما سيترتب على ذلك زيادة الكفاءات في المجلس وانعكاس ذلك على أداء لجان التحقيق البرلمانية. مع الإشارة إلى أن ذلك يتعارض مع المبادئ الديمقراطية التي تدعو إلى توسيع قاعدة المشاركة، إلا أنه من وجهة نظر الباحث سيكون تضييقاً إيجابياً لفترة من الزمن، باعتبار أن التجربة الديمقراطية في البحرين تجربة حديثة تحتاج إلى ممارسة سليمة تعود بالنفع على الوطن والمواطن.

ج- تعديل قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية، من خلال إضافة مواد تنظم آلية استجواب الشهود أمام لجان التحقيق البرلمانية، والجزاءات المترتبة على عدم الحضور أمامها أو الحضور والإدلاء بشهادات مزورة، أو عدم التعاون مع هذه اللجان من قبل الجهات المعنية، بحيث تتم هذه الإجراءات من خلال التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية.

3- التعديلات اللائحية

أ- تعديل المادة رقم (161) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تنص على أنه "يختار المجلس اللجنة أو العضو الذي يقوم بالتحقيق بناءً على ترشيح رئيسه" بحيث يكون اختيار المجلس للجنة أو العضو المكلف بالتحقيق بناءً على ترشيح مكتب المجلس، وليس الرئيس منفرداً، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات التي يجري بشأنها التحقيق. وتحديد عدد المرات التي يمكن أن يرفض فيها المجلس هذا الترشيح، ومن ثم ينتقل هذا الحق للمجلس بكامل هيئته عن طريق الانتخاب. والنص على إبعاد الأعضاء الذين يثبت أن لهم مصلحة شخصية أو سياسية في الموضوع محل التحقيق من عضوية اللجنة.

ب- تعديل المادة رقم (163) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تنص على أنه " يجب أن تقدم نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدئه"، بحيث تقدم نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق، وإذا تعذر تقديم التقرير إلى المجلس في الميعاد المقرر، وجب إعداد تقرير للمجلس يتضمن العقوبات والأسباب التي أدت إلى هذا التأخير، وللمجلس أن يمدد هذه المهلة لمدة أو لمدد أخرى لا تتجاوز جميعها شهرين فقط، أو يناقش التقرير حتى وإن كان ناقصاً ويتخذ قراراً بشأنه، بالتالي يكون إجمالي المدة المسموح بها للتحقيق البرلماني هي ستة أشهر فقط.

ج- تعديل المادة رقم (164) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تنص على أنه "يناقش المجلس التقرير في أول جلسة تالية لتقديمه" بحيث يناقش المجلس التقرير في أول جلسة تالية لتقديمه، لكن إذا صادف أن هذه الجلسة ستكون في إجازة ما بين أدوار الانعقاد، يعقد المجلس جلسة استثنائية قبل بدء هذه الإجازة لمناقشته، وتكون بعد ثمان وأربعين ساعة على الأقل من تقديمه.

د- النص صراحة على حالات سقوط التحقيق البرلماني، والآثار القانونية المترتبة على ذلك، ونقترحها أن تكون على النحو الآتي:

- نفاذ المدة أو المدد المحددة لعمل اللجنة.

- انتهاء الفصل التشريعي.

- حل البرلمان.

- تغيب مقدموه عن الجلسة المحددة لنظره من قبل المجلس، أو سحبه من قبلهم بخطاب موقع أو إسقاط البرلمان نفسه للطلب لعدم جديته.

ويترتب على هذه الحالات أن يسقط التحقيق البرلماني، ولا يعد لنتائجه أي أثر قانوني مالم ير المجلس غير ذلك.

هـ- النص صراحة على وجوب أن يقدم طلب التحقيق كتابة إلى رئيس المجلس، وتحديد نطاقه من حيث الموضوع بدقة ووضوح.

ح- إنشاء لجنة مؤقتة في المجلس أسوةً باللجان المؤقتة الأخرى، تتولى مسؤولية متابعة تنفيذ الحكومة لتوصيات لجان التحقيق البرلمانية، ورفع تقارير دورية للمجلس حول ما تم إنجازه منها وما لم ينجز بعد انتهاء المدة المحددة للحكومة لتنفيذ هذه التوصيات.

خ- النص صراحةً على إلزام مجلس النواب بإحالة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية مباشرةً للنيابة العامة بالإضافة إلى الحكومة، إذا ما توافرت لديه أدلة جديّة على وجود جريمة جنائية ارتكبها أحد المسؤولين، لتحريك الدعوى الجنائية ضده، أو ضم ديوان الرقابة المالية والإدارية تحت مظلة المجلس، ليمارس هذا الدور نيابةً عنه وتحت إشرافه.

ز- ضرورة النص صراحةً على تحديد وزير معين يكون مسؤولاً عن الهيئات الحكومية التي لا يرأسها وزير، بالإضافة إلى شركات القطاع العام، بحيث يتحمل المسؤولية السياسية عن هذه المؤسسات، ويعاون مجلس النواب في متابعة هذه الشركات والرقابة عليها.

4- توصيات عامة

أ- رفع كفاءة أعضاء المجلس في ممارسة دورهم الرقابي، من خلال تكثيف البرامج التدريبية؛ لأن عدم خبرة بعض أعضاء المجلس بأساليب الرقابة البرلمانية، وأحكام ممارستها، وسلطاتهم في لجان التحقيق وضوابطها، قد يكون سبباً في الإضرار بالمصلحة العامة، لذا يجب على الأمانة العامة في المجلس، أن تكثف من عقد البرامج التدريبية للأعضاء وخصوصاً الجدد منهم، حتى يكونوا على دراية تامة بكيفية ممارسة أدوات الرقابة البرلمانية، وهو ما سوف ينعكس إيجاباً على أداء الرقابة البرلمانية، وتنفيذ الحكومة لتوصيات هذه اللجان.

ب- ضرورة التركيز على مبدأ الكفاءة والتخصص والخبرة عند تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، قبل مسألة تمثيل جميع الكتل والتوجهات في المجلس من بين أعضاء اللجنة.

ج- عرض مناقشة تقرير لجنة التحقيق البرلمانية عبر وسائل الإعلام المحلية، وخصوصاً التلفاز لإطلاع الرأي العام على خلاصة ما انتهى إليه المجلس من تحقيق ومحاكمة للفساد، بالإضافة إلى نشر تقرير اللجنة عبر الموقع الإلكتروني لمجلس النواب، وتوزيعه على الصحف المحلية.

تم بحمد الله وعونه ،،،

المراجع

أولاً: الكتب

- 1- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ود. محمد رفعت عبد الوهاب:
النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2001م.
- 2- د. إبراهيم هلال المهدي:
الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011م.
- 3- د. أحمد سلامة بدر:
الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003م.
- 4- د. أحمد شوقي محمد عبد الرحمن:
الدراسات البحثية في المسؤولية المدنية، المجلد الأول المسؤولية المدنية الشخصية في الفقه والقضاء المصري والفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- 5- د. أحمد عبد القادر الجمال:
النظم الدستورية العامة في ضوء الاتجاهات الحديثة، مكتبة النهضة المصرية، 1953.
- 6- د. أحمد فتحي سرور:
الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1985م.
- 7- د. إيهاب زكي سلامة:
الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، سنة 1983م.
- 8- د. بدر محمد عادل:
مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، دراسة نظرية تطبيقية، سلسلة دراسات معهد البحرين للتنمية السياسية، المنامة، الطبعة الأولى، 2013.
- 9- د. ثامر كامل محمد الخزرجي:
النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، دار مجد لاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004م.
- 10- د. ثروت بدوي:
النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.

- 11- د. جابر جهاد نصار:
الاستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1999م.
- 12- د. جيهان حسن سيد أحمد خليل:
دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م.
- 13- د. حامد حمود الخالدي:
الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الإنجليزي والمصري والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009م.
- 14- د. حسني درويش عبد الحميد:
وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، دراسة مقارنة، مؤسسة الطوحي للتعارة والطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2005م.
- 15- أ.د. داوود مراد حسين:
سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الطبعة العربية الأولى، 2006.
- 16- د. رأفت دسوقي:
هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة دار المعارف، 2006م.
- 17- د. رمزي طه الشاعر:
- النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، سنة 2005م.
- القضاء الدستوري في مملكة البحرين، دراسة مقارنة، بدون ناشر، بدون مكان نشر، سنة 2003.
- النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
- 18- د. رمضان محمد بطيخ:
التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2001-2002م.
- 19- زهير شكر:
الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1987م.
- 20- د. سامي جمال الدين:
الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، الكويت، الطبعة الأولى، 1998م.
- 21- د. سعاد الشرقاوي ود. عبد الله ناصف:
القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، تحرير الاقتصاد ودستور سنة 1971، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993-1994م.

- 22- د. سعيد حسب الله عبد الله:
- الوجيز في قانون الإجراءات الجنائية البحريني، كلية الحقوق، جامعة البحرين، بدون سنة نشر.
- 23- د. سعيد السيد علي:
- القانون الدستوري الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، 2009م.
- التحقيق البرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر والتوزيع، 2009م.
- 24- د. سعيد الشتيوي:
المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، سنة 2008.
- 25- د. سليمان محمد الطماوي:
القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1976.
- 26- د. شعبان أحمد رمضان:
الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007-2008.
- 27- السيد محمد حسن الجوهري:
الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007م.
- 28- د. بصري محمد السنوسي:
الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م.
- 29- د. صلاح الدين فوزي:
الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 30- د. طعيمة الجرف:
مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963.
- 31- أ. د. عادل الطبطبائي:
- النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، بدون ناشر، الطبعة الثالثة، سنة 1998م.
- الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، جامعة الكويت، 1986م.
- 32- د. عبد الحميد الشواربي:
ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، بدون ناشر، بدون مكان نشر، سنة 1988م.
- 33- د. عبد الحميد متولي:
الوسيط في القانون الدستوري، المبادئ الدستورية الغربية الحرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- 34- د. عبد الحميد محجوب السقعان:
اللجان البرلمانية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م.

- 35- د. عبد الفتاح بيومي حجازي:
أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دراسة متعمقة في التأديب، بدون ناشر، الطبعة الأولى، سنة 1994م.
- 36- د. عبد الفتاح حسن:
مبادئ النظم الدستورية في الكويت، بدون ناشر، بيروت، سنة 1968م.
- 37- د. عبد الغني بسيوني عبدالله:
- النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، 1992م.
- القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- 38- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة:
إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى 2008.
- 39- د. عبد الله ناصف:
مدى التوازن بين السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981م.
- 40- د. عبد الوهاب الكيالي:
موسوعة السياسة، الجزء الأول، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الرابعة، سنة 1999م.
- 41- د. عثمان خليل:
القانون الدستوري - الكتاب الثاني-، النظام الدستوري المصري، 1956م.
- 42- د. عمرو هاشم ربيع:
الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، 2002م.
- 43- د. فاتن محمد كمال:
العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته، دراسة مقارنة، دار الكتب والوثائق القومية بجمهورية مصر العربية، الطبعة الأولى، سنة 2012.
- 44- د. فارس محمد عمران:
التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة 2008م.
- 45- د. فائد محمد طربوش:
السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1995م.
- 46- د. ماجد راغب الحلو:
علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1997م.

47- د. محمد أحمد عبد النعيم:

لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

48- د. محمد أنس قاسم جعفر:

- العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسي في الجزائر، الطبعة 1987م.
- النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.

49- د. محمد باهي أبو يونس:

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 2002م.

50- د. محمد بكر حسين:

الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، بدون ناشر، سنة 1990.

51- أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب:

الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي، بيروت - لبنان، سنة 2007م.

52- محمد سالم عبيد المزروعى:

التطور السياسي في دول مجلس التعاون الخليجي منذ مطلع التسعينات، دار الفكر الجامعي، 2004م.

53- د. محمد فتوح محمد عثمان:

التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، بدون ناشر، بدون سنة نشر.

54- محمد فهم درويش:

- السلطة التشريعية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2008م.
- أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق، مؤسسة دار الكتب، الكويت، الطبعة الثانية، 1996م.

55- د. محمد كاظم المشهداني:

القانون الدستوري، الدولة والحكومة، الدستور، عصمى للنشر والتوزيع، 2000م.

56- د. محمد كاظم المشهداني ود. مروان المدرس:

القانون الدستوري البحريني، كلية الحقوق، جامعة البحرين، الطبعة الأولى، 2006م.

57- د. محمد كامل ليلة:

النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، سنة 1971م.

58- محمد عبد القادر الجاسم:

انحراف الرقابة البرلمانية وموقف القضاء الدستوري الكويتي، دار قرطاس للنشر، الكويت، الطبعة الأولى، 2007.

- 59- محمد ماجد ياقوت:
أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الثانية، سنة 2007م.
- 60- د. محمد المجذوب:
القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002م.
- 61- د. محمود حافظ:
القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- 62- د. محمود عاطف البنا:
الوجيز في القانون الدستوري، شركة مطابع الطوبجي، بدون سنة نشر.
- 63- د. محمود نجيب حسني:
- الدستور والقانون الجنائي، بدون مكان نشر، بدون ناشر، سنة 1992م.
- شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 1988.
- 64- د. مروان محمد محروس المدرّس:
مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقهاء الإسلاميين، دراسة مقارنة، دار الأعلام، الطبعة الأولى، 2002.
- 65- د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن:
التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م.
- 66- د. مدحت أحمد يوسف غنايم:
وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م.
- 67- مشوط الهاجري:
المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، الجيزة، الطبعة الأولى، 2008.
- 68- د. نعمان عطا الله الهيتي:
الرقابة على الحكومة، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2007م.
- 69- د. هشام جمال الدين عرفة:
ضمانات أعضاء المجالس النيابية دراسة مقارنة، 2008م.
- 70- المحامي وسيم حسام الدين الأحمد:
الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008م.

71- د. يحيى الجمل:

- النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، سنة 1970-1971م.
- الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون ناشر، سنة 1975م.

72- يوسف زين العابدين زينل:

- آليات العمل والتشريع والرقابة في مجلسي الشورى والنواب في مملكة البحرين، سلسلة إصدارات التنمية السياسية، قضايا ومفاهيم نظرية، العدد 8، معهد البحرين للتنمية السياسية، المنامة، 2008م.
- كتاب، برلمانيات، بدون ناشر، بدون مكان نشر، سنة 2006م.

ثانيا: الرسائل الجامعية

❖ رسائل الدكتوراه

1- د. أحمد عارف الضلاعين:

- الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، دراسة مقارنة وتطبيقية في الدستور الأردني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2008م.

2- د. أحمد محمد إبراهيم:

- المسئولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1991.

3- د. سالم حمود أحمد العضيلة:

- مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 2007.

4- د. سيد رجب السيد:

- المسئولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987م.

5- د. علي جمعة محارب:

- التأديب الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1986م.

6- د. فالح عبد الله علي العزب:

- الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009م.

7- د. فتحي عبد النبي الوحيدي:

- ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1982.

8- د. محمد مقبل حسن البخيتي:

- الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الدستور اليمني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2009م.

❖ رسائل الماجستير

- 1- **حسين عباس حسين الجمري:**
الضمانات التأديبية للموظف العام في البحرين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بيروت العربية، سنة 2009.
- 2- **صادق أحمد علي يحيى:**
الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008م.
- 3- **فاطمة موسى العبيدان:**
لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 2003م.
- 4- **مشاري صنيان ناصر الزعبي:**
مسئولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011، منشورة على الرابط الآتي: <http://www.meu.edu.jo>.
- 5- **مفتاح حرشاو:**
الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010م.
- 6- **نواف مهدي جوير الحمدوني:**
الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم البحوث والدراسات القانونية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2009م.
- 7- **ياسين بن بريح:**
الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم البحوث والدراسات القانونية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2009م.

ثالثاً: المجلات العلمية

- 1- **د. بدر محمد عادل محمد:**
دور ديوان الرقابة المالية البحريني في حماية المال العام، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثامن، العدد الأول، يناير 2011.
- 2- **د. سالم الشوابكة:**
الرقابة المالية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر 2005.

3- د. سعد الشتيوي العنزي:

الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون والاختصاص والغاية، دراسة على ضوء قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم (3) لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2005/4/17، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر 2010.

4- د. عادل الطبطبائي:

الأسئلة البرلمانية، دراسة تطبيقية مقارنة، إصدار مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الأولى 1987.

5- د. عثمان عبد الملك الصالح:

الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، دراسة نظرية تطبيقية، مجلة الحقوق والشرعية، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981.

6- د. عبد العزيز سالم:

الرقابة الدستورية على اللائحة البرلمانية، مجلة الدستورية، العدد الحادي والعشرون، السنة العاشرة، أبريل 2012.

7- أ.د. محمد عبد المحسن المقاطع:

الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد الثالث، سبتمبر 2002.

8- د. نبيل شطناوي:

دور لجان التحقيق البرلمانية في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة البحرين، العدد الثاني، يوليه 2004م.

رابعاً: أبحاث وتقارير منشورة على المواقع الإلكترونية

- 1- تركي سطات المطيري، نظرية أعمال السيادة وموقف المشرع والقضاء الكويتي منها، سنة 2000، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي على الرابط الآتي: <http://www.kna.kw>
- 2- عيدان سعد الطعان، مدى سلطة لجنة التحقيق البرلمانية في تحليف الشهود اليمين، سنة 2007، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي على الرابط الآتي: <http://www.kna.kw>

- 3- د. جلال بنداري، مفهوم الاستجواب البرلماني ومقاصده، بحث منشور في موقع منتدى المحامين العرب على الرابط الآتي: <http://www.mohamoon-montada.com>

- 4- تقرير صحفي مع الخبير الدستوري الدكتور محمد الفيلي، منشورة على موقع "الجريدة" على الرابط الآتي: http://www.aljarida.com/news/print_news

خامساً: التشريعات والقوانين

❖ التشريعات البحرينية

- دستور مملكة البحرين لسنة 1973م وتعديلاته.
- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة في سنة 2002م.
- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة في سنة 2012م.
- القانون رقم (4) لسنة 1973م بشأن إصدار اللائحة الداخلية للمجلس الوطني.
- مرسوم بقانون رقم (28) لسنة 1975م بإصدار قانون الشركات التجارية وتعديلاته.
- مرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1976م بإصدار قانون العقوبات وتعديلاته.
- مرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب وتعديلاته.
- مرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002م بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية.
- مرسوم بقانون رقم (45) لسنة 2002م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب وتعديلاته.
- مرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2002م بإصدار قانون الإجراءات الجنائية وتعديلاته.
- مرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى وتعديلاته.
- قرار رقم (37) لسنة 2007م بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (35) لسنة 2006م.
- مرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010م بإصدار قانون الخدمة المدنية.
- مرسوم بقانون رقم (49) لسنة 2010م بشأن تعديل بعض أحكام قانون ديوان الرقابة المالية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002م.
- المرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2010م بشأن إعادة تنظيم دائرة الشؤون القانونية.

❖ التشريعات الكويتية

- دستور دولة الكويت لسنة 1962م وتعديلاته.
- المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت.
- قانون الشركات التجارية رقم (15) لسنة 1960م وتعديلاته مع مذكرته التفسيرية.
- قانون رقم (12) لسنة 1963م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.
- القانون رقم (30) لسنة 1964م بإنشاء ديوان المحاسبة.
- قانون رقم (14) لسنة 1973م الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية.
- مرسوم بالقانون رقم (15) لسنة 1979م في شأن الخدمة المدنية (15/ 1979م).
- القانون رقم (88) لسنة 1995 في شأن محاكمة الوزراء في الكويتي.

❖ التشريعات المصرية

- دستور الجمهورية المصرية لسنة 1971م وتعديلاته.
- قانون محاكمة الوزراء رقم (79) لسنة 1958.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979م وتعديلاتها.
- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (144) لسنة 1988م.
- قانون قطاع الأعمال المصري رقم (203) لسنة 1991م.

سادساً: المعاجم ومراجع اللغة

- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، 1983م.
- المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، سنة 1993.

سابعاً: المواقع الإلكترونية

- 1- <http://www.nuwab.gov.bh>
- 2- <http://www.kna.kw/clt/default.asp>
- 3- <http://www.egypt.gov.eg/Arabic/Home.aspx>
- 4- <http://www.parliament.uk>
- 5- <http://www.meu.edu.jo>
- 6- <http://www.constitutional-court.org.bh>
- 7- <http://ar.wikipedia.org>
- 8- <http://www.mohamoon-montada.com>
- 9- <http://www.sabr.cc/inner.aspx>
- 10- http://www.aljarida.com/news/print_news

ثامناً: تقارير لجان تحقيق برلمانية في البحرين

1. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن قضايا التجنيس، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثاني، الجلسة رقم (28) المنعقدة بتاريخ 2004/5/15م.
2. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في شأن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة لصندوق التقاعد، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثاني، الجلسة الاستثنائية الأولى، والجلسة الاستثنائية الثانية، والجلسة الاستثنائية الثالثة، والجلسة العادية رقم (14).
3. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التحقيق في معرفة مصدر انتشار غاز بقرية المعامير، وكذلك معرفة آثاره على صحة الإنسان والبيئة، وتحديد المسؤولية التقصيرية، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الأول، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (18) المنعقدة بتاريخ 2006/3/14م.
4. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التجاوزات والمخالفات المتعلقة بردم خليج توبلي، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الأول، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة الاستثنائية العاشرة، المنعقدة بتاريخ 2006/3/11م.

5. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في تقصيرات مختلف أقسام وزارة الصحة، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثاني، الجلسة رقم (26) المنعقدة بتاريخ 2008/4/29م.
6. تقرير لجنة التحقيق في الممارسات اللاأخلاقية التي جرت في مهرجان ربيع الثقافة، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثاني، الجلسة رقم (11) المنعقدة بتاريخ 2008/1/18م.
7. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن التجاوزات الواقعة على البحر والسواحل بفعل الردم (الدفان) بالمناطق البحرية، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (14) المنعقدة بتاريخ 2010/1/19م.
8. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في مكامن الخلل التي تعاني منها مرافق الكهرباء والماء، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثالث، الجلسة رقم (12) المنعقدة بتاريخ 2009/1/20م.
9. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في شأن أملاك الدولة العامة والخاصة، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (24) المنعقدة بتاريخ 2010/3/30م.
10. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن ملابسات تأجير الأرض الواقعة في مدينة الحد الصناعية مع شركة الخليج للتعمير، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الثالث، الجلسة رقم (12) المنعقدة بتاريخ 2009/2/10م.
11. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن تنفيذ مشروع المدينة الشمالية، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (27) المنعقدة بتاريخ 2010/4/20م.
12. تقرير لجنة التحقيق في شركة طيران الخليج، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الرابع من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (29) المنعقدة بتاريخ 2010/5/4م.
13. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن مدى قيام شركة ممتلكات البحرين القابضة ش.م.ب (مقفلة) في تحقيق أهدافها، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الرابع من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (29) المنعقدة بتاريخ 2010/5/4م.
14. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية في التدهور الأخلاقي بالقطاع السياحي والممارسات المجنة التي تجري في بعض الشقق المفروشة والفنادق وغيرها من المرافق السياحية والتفريط في تطبيق القانون على المخالفين، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الرابع من الفصل التشريعي الثاني، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الرابع، الجلسة رقم (28) المنعقدة بتاريخ 2010/4/27م.
15. تقرير لجنة التحقيق بشأن مخالفات بابكو المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثالث، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الأول، الجلسة رقم (17) المنعقدة بتاريخ 2011/5/10م.
16. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية بشأن تجاوزات هيئة تنظيم سوق العمل، المشكلة بموجب قرار مجلس النواب في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثالث، المدرج على جدول أعمال المجلس في دور الانعقاد الأول، الجلسة رقم (18) المنعقدة بتاريخ 2011/5/17م.

تاسعاً: أحكام قضائية:

❖ أحكام المحاكم البحرينية:

حكم المحكمة الدستورية البحرينية في الدعويين رقم (د/04/3)، (د/04/4) الصادر بتاريخ 26 يونيو 2006.

❖ أحكام المحاكم المصرية:

- قرار المحكمة العليا الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في 16 أبريل سنة 1977م، في طلب التفسير المقدم من وزير العدل في 2 من فبراير سنة 1977، والمقيد بجدول المحكمة العليا برقم (1) لسنة 8 قضائية عليا.
- مجموعة مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2484 لسنة 32 ق، جلسة 1988/4/5، منشور بمجلد السنة 32 ق، ص 1254.

❖ أحكام المحاكم الكويتية:

- حكم المحكمة الدستورية الكويتية بتاريخ 20 يونيو 2012 في الطلبين المقيدتين في سجل المحكمة الدستورية برقم (6) و (30) لسنة 2012.
- قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم (3) لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2005/4/17.
- حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الدعوى رقم (2-99)، الصادر بتاريخ 1999/4/27.
- قرار المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم (1) لسنة 1986 بجلسة 1986/6/14.

الملخص باللغة الانجليزية

Abstract

This study deals with the subject of parliamentary commissions of inquiry as one of the most important and key parliamentary oversight tools to supervise the work of the executive branch under the Bahraini legislation and comparing it with the Egyptian and the Kuwaiti systems.

We divided this study into four chapters, preceded by an introduction. We have dedicated the first chapter to describing the concept and essence of the parliamentary investigation or inquiry. This chapter in turn is divided into two sections. The first section deals with the definition of parliamentary inquiry, its types and differentiating it from some other kinds of investigations, such as the judicial investigation and administrative investigation, which we covered under three sub-sections. In the second section, we discussed the origins of the parliamentary inquiry as an oversight tool and the things that differentiate it from some other parliamentary oversight means. In this context, we took a quick look at the history and early beginnings of the parliamentary inquiry in the United States and some European countries such as U.K. and France. We then discussed its emergence in some Arab countries, namely Egypt, Kuwait and Bahrain and we finally discussed the differences between it and some other forms of parliamentary oversight such as asking questions and cross-examination.

In Chapter Two, we discussed how parliamentary commissions of inquiry are set up and what the procedural controls that govern their work are. We divided this chapter into two sections. The first section was dedicated to the establishment of commissions of inquiry, and this section is further divided into sub-sections. In the second section, we discussed the procedural controls that govern the work of the commissions of inquiry. We divided this section into two sub-sections. In the first sub-section we discussed the extent of the need to have governmental approval to conduct an investigation and we arrived to the conclusion that a government approval is not required in such instances. In the second sub-section we explained the work procedures for the commission.

In Chapter Three, we addressed the powers of the parliamentary investigation commission and its scope of work. I divided this chapter into two sections. The first section was devoted to explaining the powers of the parliamentary

commissions of inquiry. This section is further divided into four sub-sections, in which I discussed the powers of the parliamentary commissions of inquiry as regard to documents, people and places and the controls and rules for exercising such powers by the parliamentary commissions of inquiry with respect to all of these. We concluded with numerating a set of controls derived from comparative jurisprudence and practical applications in the Kingdom of Bahrain. In the second section, we discussed the scope of work of the parliamentary committees of inquiry, by explaining the actions that are included within the mandate of a parliamentary commission of inquiry, and the actions that are outside it.

In the fourth and the last chapter, we discussed the effects and constraints of the parliamentary investigation. This chapter falls in two sections. We dedicated the first section to explaining and discussing the nature of the reports of the parliamentary inquiry commissions of inquiry, including defining what the report is, its contents, how to submit it, the rules for discussing it and what are the obstacles to a parliamentary investigation. In the second section, we discussed the implications of the report of the parliamentary commission of inquiry. This section is divided into three sub-sections. In the first, we gave recommendations to rectify some deficiencies and gaps in the legislation, and in the second we covered the recommendation regarding the referral of an issue to the investigation authorities, while the third was devoted to the report of the commission of inquiry and to the ministerial responsibility. In this latter sub-section we presented three types of potential liabilities as a result of a parliamentary investigation, viz. the political responsibility, criminal responsibility, and the civil responsibility. We discussed these responsibilities in detail by explaining their concepts in the Bahraini legislation, comparative jurisprudence and some similar applications, if any, in the Kingdom of Bahrain.

In the conclusion, we highlighted the most important results that we have arrived at, and presented our humble recommendations which we hope will contribute to the further development of the Bahraini parliamentary system, particularly with regard to promoting the use of the parliamentary commissions of inquiry as a tool of supervision. We also hope that this study will serve as a beginning to encourage researchers to study the Bahraini constitutional and parliamentary system especially that it is a new system, and hardly a few numbers of researchers in the field of legal and constitutional sciences have studied it.