

# الفصل الأول

## لجان التحقيق البرلمانية

### تمهيد وتقسيم:

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

وهذا ما يتبين من استقراء (المادة ١١٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، و(المادة ١٢٢) من الدستور المصري ٢٠١٢ الملغي، و(المادة ١٣٥) من الدستور المصري الجديد ٢٠١٤، و(المادة ٥١ - ٢) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ والسارية المفعول من أول مارس ٢٠٠٩.

ويحق للبرلمان تكوين لجانته التي تتشكل من بين أعضائه بالانتخاب، إذ تغدو هذه اللجان من أجهزة البرلمان الرئيسية، فتنخب كل لجنة من بين أعضائها رئيسا لها ونائبا(مقررا) للرئيس، ولا يؤاخذ أعضاء تلك اللجان عما يبدونه من أفكار أو آراء في أداء أعمالهم في تلك اللجان<sup>(١)</sup>.

وتقوم اللجان البرلمانية بمهام يصعب على البرلمان القيام بها كهيئة جماعية كبيرة، مثل اقتراح مشاريع القوانين ودراستها والتشاور بشأنها مع السلطة التنفيذية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني، وممارسة الوظائف الرقابية على أداء مؤسسات السلطة التنفيذية بشكل يومي وعملي<sup>(٢)</sup>.

والتحقيق البرلماني - على هذا النحو - يعد من الوسائل الرقابية متعددة الأطراف غير مقصورة على طرفيه كالسؤال، ولا فردية كالاستجواب، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به، أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى<sup>(٣)</sup>.

كما يعد التحقيق البرلماني وسيلة هامة من الوسائل الدستورية التي يستطيع من خلالها البرلمانيون بسط رقابتهم على الحكومة، ولهؤلاء في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص الدستورية واللائحية، وتنتهي مهمتهم بنقيرير يرفعونه للبرلمان صاحب القرار النهائي.

(١) د. عمرو هاشم ربيع، ستون يوما من عمر أول برلمان مصري بعد الثورة.. ماذا فعل وماذا لم يفعل؟ - القاهرة، مطبوعات وحدة الدراسات البرلمانية، المعهد المصري الديمقراطي للحقوق السياسية، ٢٠١٣، ص ٢٢.

(٢) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية - الأمريكية والأوروبية: دراسة مقارنة)، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص ٥٠، د. عزيزة الشريف الاختصاص السياسي للبرلمان، مطبوعات مجلس الأمة الكويتي، ٢٠٠٧، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، النيل العربية، ٢٠٠٨، ص ٥٠، د. عزيزة الشريف الاختصاص السياسي للبرلمان، مطبوعات مجلس الأمة الكويتي، ٢٠٠٧، ص ٢٢.

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

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

ومن البديهي أن تختلف طبيعة هذا التحقيق عن التحقيق الجنائي الذي تجريه النيابة العامة، أو ذلك الذي تجريه الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية مع الموظف الذي يرتكب مخالفة إدارية كانت أم مالية.. الأمر الذي يدعونا لتسليط الضوء على ذاتية التحقيق البرلماني، والشروط التي يجب أن تتوافر في لجان التحقيق، وذلك من خلال مبحثين على النحو التالي:

- المبحث الأول: ذاتية التحقيق البرلماني.
- المبحث الثاني: شروط التحقيق البرلماني.

## المبحث الأول

### ذاتية التحقيق البرلماني

باستقراء أغلب المعاجم العربية الحديثة، نجد أن التحقيق مدون تحت مادة "حقق" ومصدرها حق، مع تشديد القاف "حق"، وتعني اليقين، فيقال حق الأمر أي ثبت وصدق<sup>(١)</sup>. والحق في اللغة العربية يقوم على معنى الثبوت والوجوب والصحة. فالحق هو الثابت الواجب والصحيح.<sup>(٢)</sup>

وفي اللغة الانجليزية يطلق المصطلح (Inquiry)، ويقترن بالصفة الإدارية فيقال (Administrative Inquiry) التحقيق الإداري، كما يرتبط باللجان التي يشكلها البرلمان فيطلق عليه (Parliamentary inquiry)<sup>(٣)</sup>، وقد يقترن بالصفة الجنائية (Criminal Inquiry) أو (Criminal Investigation)<sup>(٤)</sup>.

وفي اللغة الفرنسية<sup>(٥)</sup> يشار لمصطلح (enquête) بمعنى التحقيق وهو اسم مصاغ من اسم الفاعل الذي اختفى قبل النصوص الأولى للفعل (enquérir) بمعنى يتحرى أو يتقصى أو يستخبر أو يستعلم، وهو مأخوذ عن اللاتينية من كلمة (enquaerere)، ونصادف أيضا المصطلح (Instruction) وهو مأخوذ من الأصل اللاتيني لكلمة (Instructio) ومن الفعل (Instruere) بمعنى رفع أو شيد أو تصرف.

ولهذا المصطلح استخدامات عديدة في اللغة الفرنسية فقد يأتي بمعنى: "أمر الخدمة" (Instruction de service): أي التعليمات التي يوجهها رؤساء المصالح إلى المأمورين تحت سلطاتهم وتتعلق إما بتفسير القوانين والأنظمة وتطبيقها، أو بسير العمل في الجهة الإدارية وشروط قيام المرؤوسين بوظائفهم، ولذلك نجدها تستخدم في عبارة "التدابير ذات الطابع الداخلي أو التعميمات"<sup>(٦)</sup>.

كما يأتي بمعنى التحقيق ((Instruction)): ويستخدم في التعبير عن مرحلة من مراحل الدعوى سواء كانت جنائية أم تأديبية، ولذلك كثيرا ما نصادف مصطلح قاضي التحقيق فيشار إليه بـ (Juge d' Instruction)، ومصطلح "تدبير التحقيق" أي إقامة البيئة والوصول إلى حقيقة الأمر وهو ما يشار إليه بـ (Mesure d' Instruction)<sup>(٧)</sup>، وأخيرا مصطلح (D'enquête parlementaire) بمعنى التحقيق البرلماني.

(١) راجع في ذلك: - محمد بن مكرم بن منظور المصري، لسان العرب، بيروت، دار صادر- الطبع- ١٩٩٠، الجزء الثاني عشر، ص ١٤٢. - محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، بيروت، دار القلم، سنة ١٩٩٩، ص ١٤٨. - مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٩٠، ص ١٦٥.

(٢) د. يوسف محمد رضا، معجم العربية الكلاسيكية والمعاصرة (معجم الفباني موسع في اللغة العربية). بيروت، مكتبة لبنان، ٢٠٠٨، ص ٣٢٧.

(٣) *Oxford Advanced Learner's Dictionary Of Current English*, 1984

(٤) *Longman Active Study Dictionary*, 2002.

- *Longman Dictionary Of Con Temporary English*, 1995.

(٥) GERAD CORNU, *Vocabulaire Juridique*, Presses Universitaires De Francia, 2011, P 416.

(٦) GERAD CORNU, op, cit, P 273.

(٧) site des cours de Terminologie Juridique Française, de la Facultaire Libre de DERECHO de MONTERREY..... [www.dictionnaire-juridique.com](http://www.dictionnaire-juridique.com).

ويغدو حق المجالس التشريعية في تشكيل لجان التحقيق من أهم الوسائل التي تزودها بها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية، ذلك أن حق التحقيق البرلماني هو حق أصيل للسلطة التشريعية يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني نفسه، فالتحقيق البرلماني على هذا النحو يعد احد وسائل البرلمان في رقابته على أعمال السلطة التنفيذية.

ولجان التحقيق البرلمانية لها أهمية خاصة، فنهوض البرلمان بوظيفتي التشريع والرقابة قد يقتضي استيضاح بعض الموضوعات وهو ما تضطلع به لجان التحقيق البرلمانية، من هنا تردد أن إغفال النص عليها لا يحجب حق البرلمان في الاستعانة بها، ذلك أن ممارسة البرلمان لسلطته في هذا الصدد - كما يرى البعض<sup>(١)</sup>، ونؤيدهم في ذلك - لاتحتاج إلى نص حيث يملكها البرلمان ولو لم يكن ثمة نص.

كما تستطيع المجالس النيابية بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمال السلطة التنفيذية، لاسيما إذا ما تشككت بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة بمناسبة سؤال مقدم إليها أو ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين<sup>(٢)</sup>.

ففي مجلس الشعب المصري (أول برلمان منتخب عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١)، تشكك أعضائه في صحة المعلومات التي قدمها وزير الداخلية عن واقعة عنف في مباراة كرة قدم راح ضحيتها ٧٣ شخصا، وأصيب المئات بجروح في ملعب المباراة، وهي الواقعة التي عرفت (بمجزرة بورسعيد) نسبة للمدينة المصرية التي أقيمت عليها المباراة، فشكّل البرلمان "لجنة تقصي الحقائق"<sup>(٣)</sup>، للتحقق من شبهات وردت في تقرير الحكومة اعتبرها البرلمان أنها لاترقى إلى مستوى الأدلة القاطعة.

ويرى الباحث أن عمل اللجنة سالفة الذكر ينطوي على تدخل في أعمال القضاء، أو التصدي لموضوع معروض على القضاء حتى ولو كان تقرير اللجنة - بحسب الأصل - كان بهدف تحديد المسؤولية السياسية، دون المسؤولية الجنائية حيث الأخيرة من اختصاص السلطة القضائية<sup>(٤)</sup>.

من اجل ذلك تحرص بعض القوانين هو الحال بالنسبة للقانون التنظيمي الفرنسي بالأمر الصادر في ١٧ / ١١ / ١٩٥٨ بشأن عمل المجالس النيابية في المادة السادسة/الفقرة الثانية بالنص على انتهاء مهمة لجنة التحقيق البرلمانية بمجرد فتح تحقيق قضائي يخص الوقائع ذاتها التي تكونت لجنة التحقيق البرلمانية بشأنها.<sup>(٥)</sup>

وقد تبنت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية هذا الحكم عندما نصت على وقف المناقشات الخاصة بتشكيل لجنة تحقيق في موضوع معين، إذا كانت الإجراءات القضائية قد

(١) أنظر حول أهمية استعانة البرلمان بلجان تحقيق من بين أعضائه حتى في حال إغفال النص على ذلك في: د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٠، ص ٧٥. - د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، طبعه ١٩٦٨، ص ٣٦٩ وما بعدها.

(٢) د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية: دراسة للنظام في إطاره النظري وتطوره التاريخي وتطبيقاته العملية والتعقيب على ممارسات السلطتين والتعليق على أحكام القضاء الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٩، ص ١٠٢.

(٣) مجلس الشعب المصري، جلسة ٤ مارس ٢٠١٢.

(٤) جاء في التقرير المبدئي الذي تم استعراض عناصرها أمام مجلس الشعب بكامل هيئاته: "أن لجنة تقصي الحقائق ستقوم بتحديد المسؤولية السياسية عن الأحداث بعد انتهاء النيابة العامة من تحقيقاتها، وسيتم عرضها على المجلس.. مجلس الشعب المصري، جلسة ١٢ مارس ٢٠١٢.

(٥) عدلت هذه المادة بمقتضى القانون الفرنسي رقم ١٨٦٢ - ٢٠١١ الصادر في ١١ ديسمبر ٢٠١١.

بدأت فعلاً أثناء ذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، أو عندما يبدأ التحقيق القضائي، عندئذ يستوجب على وزير العدل إبلاغ رئيس لجنة التحقيق البرلمانية بضرورة وقف أعمال اللجنة، إذ لا يجوز أن تتعرض اللجنة لمسائل معروضة على القضاء<sup>(١)</sup>.

وفي كل الأحوال فإن للتحقيق البرلماني ذاتيته التي تميزه عما يختلط به أويتشابهه معه من مصطلحات قانونية، فهو من ناحية يختلف عن أدوات الرقابة البرلمانية الأخرى كالسؤال والاستجواب.

ومن البديهي أن يختلف التحقيق الذي تجريه لجنة برلمانية من ناحية أخرى من حيث المضمون والإجراءات عن التحقيق الذي تجريه سلطة التحقيق الجنائي، كما أن له سماته التي تميزه عن التحقيق الذي تقوم به الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية قبل الموظف المخالف.

وتطبيقاً لذلك قضي بأن<sup>(٢)</sup> "... التحقيق في ذاته ليس غاية بل هو مجرد وسيلة لإظهار الحقيقة ويطلق على مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسئولية عنها ويجرى التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدراً ما هو موجه إليه...".

بينما كل من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي يقوم على مخالفة وقعت ويرمي كل منهما إلى التوصل لمقترفيها واستجماع الأدلة التي تنسبها إليه بما يبرر تحميله وزرها<sup>(٣)</sup>.

وسنرجئ الحديث عن الاختلاف بين التحقيق البرلماني ووسائل الرقابة البرلمانية الأخرى عند تناولنا لمقومات التحقيق البرلماني، بينما نوضح أوجه الاتفاق والاختلاف بين التحقيق البرلماني وكل من التحقيق الجنائي والإداري من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

- المطلب الأول: مفهوم التحقيق البرلماني
- المطلب الثاني: التحقيق البرلماني والتحقيق الجنائي
- المطلب الثالث: التحقيق البرلماني والتحقيق الإداري

## المطلب الأول

### مفهوم التحقيق البرلماني

تؤلف المجالس النيابية عادة خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لأعماله ويجوز لهذه اللجان أن تباشر صلاحياتها خلال عطلة البرلمان تمهيداً لعرضها عليه عند اجتماعه<sup>(١)</sup>.

(1) ELISABETH VALLET, *Les commissions d'enquête parlementaire sous la Ve République* ' *Revue française de droit constitutionnel*, (R.F.D.C.), n°, 54, 2003, p.251

(٢) محكمة التمييز الكويتية، طعن بالتمييز في ١١/٩/١٩٩٨، الطعن رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٩٦ تجاري، مجلة القضاء والقانون (تصدر عن المكتب الفني لوزارة العدل الكويت)، العدد الثاني، السنة ٢٦، ص ١٥٧.

(٣) راجع في هذا المعنى: - د. هشام محمد البديري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، القاهرة، دار الفكر والقانون، ٢٠٠٧، ص ٤٩.

وتقوم اللجان البرلمانية بإنجاز العديد من الوظائف، إذ تسمح للنواب بفحص مشروعات القوانين والإشراف على البرامج الحكومية، وتتيح الفرصة لإرساء التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تطبيقاً لما رسمته الدساتير في النظم النيابية البرلمانية<sup>(١)</sup>، ومن ثم تكتسب اللجان البرلمانية أهمية كبرى في العمل البرلماني، فتعتمد النظم البرلمانية المقارنة محل البحث على أداء تلك اللجان، لأنها تعطي الفرصة المناسبة للتفاعل بين أعضاء البرلمان من جهة، وبين البرلمان بكامل هيئته والسلطة التنفيذية من جهة أخرى.

وترجع نشأة حق البرلمان في إجراء تحقيق إلى إنجلترا عام ١٦٨٩م<sup>(٢)</sup>، حيث تم الاعتراف للبرلمان بالحق في تشكيل لجان التحقيق لمعاونته على إنجاز وظائفه الدستورية على أتم وجه، وبموجب هذه الوسيلة يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستتارة، والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه<sup>(٤)</sup>.

وسلطة البرلمان في التحقيق لا تقتصر على ناحية معينة، وإنما هي سلطة متشعبة النواحي، فله إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بأي وزارة من الوزارات، وقد يكون موضوع التحقيق تجاوزات مالية، ثم يتخذ البرلمان بعد ذلك قراره حسبما يسفر عنه التحقيق.

ولما كانت وسيلة التحقيق البرلماني لا يلجأ إليها البرلمان إلا عند وجود خلل في أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية أو ما شابه ذلك، فإن لجان التحقيق لا تعد من اللجان النوعية الدائمة ولكنها لجان مؤقتة يتم تشكيلها وفقاً للواقعة أو الموضوع الذي يسعى البرلمان للوقوف على معلومات عنه.

وعلى ذلك فإن تأليف لجان تحقيق نابع من أن حق البرلمان في التحقيق نتيجة لازمة لحقه في اقتراح القوانين وإقرارها ومن ثم محاسبة الحكومة، وحتى يتمكن البرلمان من إصدار قرار صحيح فيما يتعلق من الأمور الداخلة في اختصاصه<sup>(٥)</sup>.

فلا يمكن للبرلمان أن يكتشف عيوب الجهاز الإداري سواء من الناحية المالية أو العسكرية أو السياسية أو الإدارية، كما لا يمكن أن يتعرف على حاجيات البلاد بغير هذه الطريقة<sup>(٦)</sup>.

---

(١) المادة ٩٣ من الدستور الكويتي والمادة ١٣١ من الدستور المصري ٢٠١٢.  
(٢) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الكتاب الأول، (المبادئ العامة للقانون الدستوري مع دراسة تطبيقية للقانون الدستوري المصري)، ط١، المكتبة الجامعية، دون تاريخ، ص ٣١٧.  
(٣) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٤، ص ٥٦.

(٤) ELISE CARPENTIER, *La Resolution Juridictionnelle Des Conflits Entre Organes Constitutionnels*: Thèse en vue de l' obtention du grade de Docteur En Droit, université Paul- Cézanne, Aix- marseille III, Faculté de droit et science politique d' Marseille, 2004.p122

(٥) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية- الأمريكية والأوروبية: دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص ٥٠، د. هشام محمد البديري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، المرجع السابق، ص ٥٢.  
(٦) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص ٣٧٤.

وقد يكون الأمر خطيرا كخلل في جهاز من أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أومالية، فيرغب المجلس في أن يستوضح الأمر بنفسه وعلى الطبيعة، فيجري تحقيقا قد يندب له عضوا أو أكثر من أعضائه<sup>(١)</sup>.

وقد يؤلف البرلمان لجنة خاصة تسمى (لجنة تحقيق)، أو (لجنة تقصي الحقائق) تتولى بنفسها، وباسم البرلمان، ولحسابه، دراسة الموضوع الذي شكلت من أجله، على أن تقدم تقريرها بما أجرته من تحقيق للمجلس النيابي<sup>(٢)</sup>.

ويطلق على التحقيق الذي تجريه لجنة برلمانية في مصر (تقصي الحقائق) وفي الكويت "لجان التحقيق"، وفي فرنسا مصطلح: **Commissions d'enquête parlementaires**

ونبين مفهوم التحقيق البرلماني في الفقه والقضاء، وفكرة التحقيق عند واضعي الدستور الكويتي، وكيفية إجراءه عن طريق لجنة برلمانية خالصة في الفروع التالي:

- الفرع الأول: مفهوم التحقيق البرلماني في الفقه والقضاء.
- الفرع الثاني: فكرة التحقيق البرلماني في المجلس التأسيسي الكويتي.
- الفرع الثالث: التحقيق عن طريق لجنة برلمانية خالصة.

## الفرع الأول

### مفهوم التحقيق البرلماني في الفقه والقضاء

#### أولاً: التحقيق البرلماني عند فقه القانون العام

يرى فقه القانون العام أن التحقيق البرلماني حقا من الحقوق المقررة للمجالس النيابية في جميع الدول البرلمانية وهو من المبادئ التي استقر عليها الرأي أيضا في الجمهوريات ذات النظام الرئاسي، بل من الحقوق التي انعقد عليها الإجماع في الدول البرلمانية والرئاسية<sup>(٣)</sup>.

ويرى البعض<sup>(٤)</sup> الآخر أن تقصي الحقائق مفاده أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق، فإذا أثير موضوع مما يدخل في اختصاص المجلس وأراد أن يصدر فيه قرارا، فأمامه أحد الطريقتين:

إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن طريق أجهزتها المختصة، وإما أن يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما داخله ريب لسبب أو لآخر، فقد يستهدف به البرلمان التحقق من فساد بعض الإدارات أو المصالح والمؤسسات، وقد يريد من ورائه فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيدا لاتهامه.

(١) د.حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية ك-ضمان لنفاذ القاء-د-ة الدستورية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٣٠١، د.صبري محمد-ال-سنوسي، ال-دور ال-سياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ورؤية نقدية-ل-تفعيل دور البرلمان-ال-سياسي باعتباره أهم متطلبات الإصلاح السياسي، المرجع السابق، ص ١١٢.

(٢) د.عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية-نقدية-ل-النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه(الجزء الأول) النظم-ال-ام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، المرجع السابق، ص ٢٨٦.

(٣) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني(لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية-ة والأمريكية والأوروبية: دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص ٥١.

(٤) د.عزيزة الشريف الاختصاص السياسي للبرلمان، مطبوعات مجلس الأمة الكويتي، ٢٠٠٧، ص ٢٢.

ويرى ثالث بأن التحقيق البرلماني في جوهره وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وبموجبها يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتي على ضوءها يمكن تحديد موقفه<sup>(١)</sup>.

ويؤيده رابع<sup>(٢)</sup> في أن هذه الوسيلة عملية للغاية، إذ لا يمكن للبرلمان غيرها أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، فبواسطة التحقيق الذي يجريه البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية، وعندئذ يقرر البرلمان الوسائل التي من شأنها القضاء على تلك المساوئ والانحرافات التي يكشف عنها التحقيق.

والتحقيق البرلماني على هذا النحو، هو ذلك الاختصاص الذي يمنح للبرلمان كي يقف هو وبصورة مباشرة على حقيقة أمر أو موضوع أو قضية من الأمور الداخلة في نطاق اختصاصه، وهو يمارس رقابته على السلطة التنفيذية سواء تمثلت برئيس الوزراء أو وزير من الوزراء أو لأي جهة أو أجهزة حكومية تابعة لرئيس الوزراء أو الوزير المعني، للتأكد من وجود الخلل أو المخالفة أيا كانت طبيعتها في أعمال الوزير أو الجهاز التابع له.

مع الوضع في الاعتبار أن الرقابة على أعمال الوزراء والأجهزة الحكومية والإدارية التابعة لهم مما يدخل في الاختصاص الرقابي السياسي أو المالي للبرلمان (وهو ما يمنحه بسبب هذا الاختصاص القدرة على مباشرة رقابته السياسية عليها من خلال لجان التحقيق البرلمانية<sup>(٣)</sup>).

ويميل الباحث لهذا التعريف الأخير حيث تضمن عناصر التحقيق البرلماني وشروطه والغرض منه وحدود اختصاصه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

## ثانياً: التحقيق البرلماني في القضاء الدستوري

قررت المحكمة العليا (الدستورية) في مصر بان (من المبادئ الدستورية المقررة أن للسلطة التشريعية الحق في رقابة أعمال السلطة التنفيذية، ومنها تقصي الحقائق، تستند في أساسها إلى مبدأ مسؤولية الوزراء أمام هذا المجلس، فإذا ما أسفرت هذه الرقابة بشقيها - رقابة السلطة التنفيذية على الجهات التابعة لها ورقابة مجلس الشعب على أعمال السلطة التنفيذية - عن ضرورة إلغائه - قراراته - صدرت عن إحدى الوزارات أو المصالح أو الهيئات أو الشركات إما لمخالفتها للقانون وإما لعدم ملاءمتها فلكل منها أن يلغيا في حدود اختصاصه، فتلغيا السلطة التنفيذية بقرارات تنظيمية عامة، ويلغيا مجلس الشعب بقانون، وحقه في هذا الصدد مطلق بوصفه صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع بحيث يستطيع تنظيم أي موضوع بقانون غير مقيد في ذلك إلا بأحكام الدستور)<sup>(٤)</sup>.

(١) د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ك- ضمان لنف- اذ القاء- دة الدستورية " دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٧٦٠.  
(٢) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، المرجع السابق، ص ٦٢١.  
(٣) د. محمد عبد المحسن المقاطع، حدود اختصاص لجان التحقيق البرلمانية، مجلة الا- وطن، ع- دد ١ م- ايو ٢٠١٢، ص ٥.  
(٤) المحكمة العليا "دستورية" قضية رقم 2 لسنة 3 قضائية بالجلسة العائنية المنعقدة ٧ م- ن يونيو- ه سنة ١٩٧٥. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا في أرب- عين عام- ا، (١٩٧١- ٢٠١٣)، إعداد سعيد محمود الديب، طبعة ٢٠١٤، ص ٢٢.

كما قررت المحكمة الدستورية الكويتية بأن اختصاص المجالس النيابية في تأليف لجان تحقيق في أي من الأمور التي تدخل في اختصاصها، مصدره المبادئ العامة المترتبة على حق البرلمان في التشريع والرقابة<sup>(١)</sup>.

و لئن كانت اللجان البرلمانية هيئات تنبثق عن البرلمانات وتختص بفحص ودراسة مشروعات القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وإعداد التوصيات بشأنها للبرلمان، فإن الباحث يرى أن لجان التحقيق البرلمانية تعد من أهم تلك الهيئات بحسب أنها تحقق الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجالات المختلفة على أعمال الحكومة.

## الفرع الثاني

### فكرة التحقيق البرلماني عند المجلس التأسيسي الكويتي

يتضمن التحقيق البرلماني على عمليات تقصي الحقائق<sup>(٢)</sup>، وكذلك التحقيق الجنائي، إلا أن التحقيق البرلماني يعتبر أداة من أدوات الرقابة البرلمانية بهدف تقصي الحقائق في موضوع يدخل ضمن الاختصاص الرقابي للبرلمان.

وقد تقوم بمهمة التحقيق لجنة برلمانية مؤقتة تشكل لهذا الغرض إلى أن تنتهي مهمتها بتقرير مفصل إلى البرلمان، كما قد يسند البرلمان تلك المهمة لإحدى لجانه النوعية الدائمة.

وهذه الفكرة عبر عنها واضعو الدستور الكويتي من خلال المجلس التأسيسي، ففي أعقاب استقلال الكويت صدر القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢م، متضمنا النظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال، وكان بمثابة دستور مؤقت يطبق خلال الفترة التي سبقت إصدار الدستور الدائم، وقد أنط القانون بالمجلس التأسيسي مهمة وضع مشروع دستور للبلاد، ولكن المجلس لم يكن ينفرد بهذه الوظيفة التأسيسية، وإنما يشاركه فيها الأمير، إذا لا يعد مشروع الدستور الذي يضعه المجلس نافذا إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره.

وقد تكون المجلس التأسيسي من نوعين من الأعضاء: أعضاء منتخبون بالاقتراع العام السري المباشر وعددهم عشرون عضواً، وكذلك الوزراء الذين اعتبروا أعضاء بحكم المنصب.

وفي اجتماع المجلس بتاريخ (٢٧ فبراير ١٩٦٢م)، عند مناقشة مشروع اللائحة الداخلية للمجلس التأسيسي، اتفق أن يكون عدد أعضاء كل لجنة من لجان المجلس ثلاثة أعضاء، عدا لجنة الدستور فتألف من خمسة أعضاء.

ولقد عبر احد أعضاء المجلس التأسيسي<sup>(٣)</sup> عن التحقيق بأنه "... يتولاه المجلس ويجوز أن يكلف لجنة منه أو يكلف أحد أعضائه بأن يحقق في مسألة من المسائل الداخلة في اختصاصه، يعني مثلاً موضوع من الموضوعات الداخلة في مشروع قانون يبحثه ويريد أن يتبين ما هي العقبان التي تقف في سبيل هذا المشروع حتى يبصر الأعضاء واللجنة الفرعية فيه.

ويجوز أن يذهب المحقق إلى الوزارة المختصة ويطلب منها البيانات المتعلقة بهذا المشروع فتقدم له كل البيانات وهكذا تجري التحقيقات في هذا الأمر، وقد تكون المسألة محل

(١) المحكمة الدستورية الكويتية، قرار رقم ٢ لسنة ١٩٨٦ بشأن تفسير المادة ١١٤ من الدستور، "من-شور" في مجموعة أحكام المحكمة الدستورية، مطبوعات وزارة العدل، مايو ٢٠٠٣.

(٢) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية: المرجع السابق، ص ١٢.

(٣) راجع المادة (٣٦) من القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ م.

استجواب فتحصل اللجنة أوالمحقق على البيانات ولعله يحصل من هذا التحقيق على ما يبيح للمجلس ويساعده الاستجواب بطريقة فردية وهذا هو المقصود بالتحقيق<sup>(١)</sup>.

وبذلك عبر الدستور الكويتي عن لجان التحقيق من خلال النص في المادة (١١٤) منه التي أجازت لمجلس الأمة حق تأليف لجان تحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه طبقاً لحكم المادة (١١٤) من الدستور وبما يعني حق المجلس في الرقابة على أعمال الحكومة فقط دون أن يمتد إلى الرقابة على أعضاء المجلس أوالسلطة القضائية أوالأفراد العاديين.

وهكذا فطن واضعو الدستور الكويتي إلى أنه لاختصاص لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أداء أعضاء المجلس النيابي، وفي ارتكابهم للجرائم إن صحت، وإلى أن أداة التحقيق البرلمانية لم تكن يوماً أداة للاغتيال السياسي أولمهاجمة أوتشويه الأقليات البرلمانية<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثالث

#### تقصي الحقائق بمبادرة برلمانية خالصة

يرى البعض<sup>(٣)</sup> أن ثمة اختلاف في المفهوم بين مصطلحي (لجنة تقصي الحقائق)، و(لجنة التحقيق) وان هذا الاختلاف يكمن في النتيجة التي ينتهي إليها التحقيق، حيث تقصي الحقائق- في نظر أصحاب هذا الرأي- لاتنتهي إلى ذات النتيجة التي تنتهي إليها لجان التحقيق من مساءلة سياسية للوزراء، ولا يشكل هاجساً تخشاه الحكومة لما له من نتائج خطيرة قد ينتهي إلى إقالتها.

ولا يميل الباحث لهذا الرأي فما التحقيق أو تقصي الحقائق سوى مصطلحات تعبر عن أداة دستورية كانت أم قانونية تمكن عضو المجلس النيابي من بسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية

ومن العسير أن نجد تعريفاً تشريعياً للتحقيق البرلماني، إذ غالباً ما يترك المشرع هذا الأمر للفقه وأحكام القضاء، وهذا ما يلاحظ من استقراء لنصوص المواد (١١٤) من الدستور الكويتي، و(المادة ١٢٢ من الدستور المصري ٢٠١٤)، والمادة (٥١ - ٢) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ والسارية المفعول من أول مارس ٢٠٠٩.

#### أولاً: التحقيق بمبادرة برلمانية خالصة في الجمعية الوطنية الفرنسية

عمد المشرع الدستوري الفرنسي إلى إنشاء لجنة تقصي الحقائق داخل كل مجلس(الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ) للقيام، وفق الشروط التي ينص عليها القانون باستقصاء معلومات تساعد على ممارسة مهام الرقابة، والتقويم، المنصوص عليها في الفقرة

(١) رد الخبير الدستوري الدكتور عثمان خليل عثمان، مجلس الأمة محاضر المجلس التأسيسي، جلسة رقم ٢١ بتاريخ ١٩٦٢/٩/٢٥م، ص٣٦... وراجع في التعليق على محاضر المجلس التأسيسي: - عثمان-ان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام-ام ف-في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، المرجع السابق، ص ١١٦.

(٢) د. ملفي رشيد مرزوق الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحق-وق، جامعة المنصورة، ٢٠١١، ص ٣٦..

(٣) فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت: دراسة مقارنة، رسالة ماج-ستير، جامعة الكويت، ٢٠٠٣ ص ٣٦..

الأولى من المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨، على أن يحدد قانون تنظيمي قواعد عملها، ويحدد النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ شروط إنشائها.

واستجابة لنص المادة (٥١ - ٢) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ والسارية المفعول من أول مارس ٢٠٠٩، نظمت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية (المواد من ١٣٧ - ١٤٣)، واللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ (الفصل ١١) شروط تشكيل لجان تقصي الحقائق.<sup>(١)</sup>

وهي في مجملها تعبر عن المبادرة البرلمانية الخالصة لعضو البرلمان أو أكثر بتقديم طلب لتشكيل لجنة تقصي الحقائق مع شرح لأسباب هذا الطلب، وتحديد موضوع التحقيق، والذي يحال بدوره إلى اللجنة الدائمة المختصة، التي تقوم بدراسته، وعرضه في غضون شهر على المجلس المعني لتحديد تشكيل لجنة تقصي الحقائق في جلسة عامة.

وتطبيقا لأحكام المادة ٤٣ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ نظمت المادة (٣٦) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية للجان الثمانية الدائمة، والتي قد يعهد إليها التحقيق في موضوع يتعلق باختصاصاتها، وهذه اللجان ورد النص عليها في النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية<sup>(٢)</sup>، كما يوجد لجان أخرى تنظمها لائحة مجلس الشيوخ.

وواقع أن طلبات تشكيل لجان التحقيق في الجمعية الوطنية الفرنسية، لا يستجاب لها على الفور، فقد يحال الطلب إلى لجنة نوعية لدراسته وتقديم تقرير عنه قبل أن تتخذ الجمعية قرارها بالتصويت على تشكيل اللجنة.

وعلا بالمادة (١٣٧) من لائحة الجمعية الوطنية يقدم الاقتراح لمكتب الجمعية، متضمنا تحديدا دقيقا للموضوعات محل التحقيق سواء تعلقت بخدمات أو مشروعات عامة وجب على اللجنة التحقيق فيها، ففي ٢٨ يناير ٢٠١٣ تقدم النائب "ماري جورج بوفيه"، بطلب لمكتب الجمعية الوطنية لتشكيل لجنة تحقيق في شأن النفقات العامة وتمويل المشروعات الخدمية المخصصة لسكان "Seine- Saint- Denis"، التي يبلغ معدل البطالة فيها ما يقرب من ٣٩% من مجموع السكان في ظل غياب كامل من الدولة بالاهتمام بالتنمية المحلية، وندرة الخدمات العامة، وقلة عدد الموظفين الحكوميين في المراكز العامة للتأمينات الاجتماعية ومراكز الشرطة، فأحيل الطلب إلى "لجنة التخطيط والتنمية المستدامة" لدراسته، والوصول لقرار يعرض في الجلسة العامة، من أجل فهم أفضل عن مدى وجود معاملة غير متساوية من الخدمات لبعض المواطنين على الأراضي الفرنسية.<sup>(٣)</sup>

وتحال إلى لجنة الشؤون الثقافية والتعليم (Commission des affaires culturelles et de l'éducation) مشروعات القوانين والاقتراحات المتعلقة بالتعليم المدرسي والتعليم العالي والبحوث، والأنشطة الشبابية والرياضية والفنون والأنشطة الثقافية، والاتصالات، والملكية الفكرية، كما تحال إلى لجنة الشؤون الاقتصادية (Commission des

(١) راجع موقع الجمعية الوطنية الفرنسية على شبكة الانترنت خلال الفصل التشريعي الرابع عشر (٢٠١٢-٢٠١٧)

- <http://www.assemblee-nationale.fr>

(2) ASSEMBLEE NATIONALE, Règlement De L'assemblée Nationale: Table Des Titres Et Chapitres Version Mise À Jour En Juin 2012

<http://www.assemblee-nationale.fr/>.

(3) ASSEMBLÉE NATIONALE, QUATORZIÈME LÉGISLATURE. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 2013, N° 657.

. <http://www.assemblee-nationale.fr>

**affaires économiques**) مشروعات القوانين والاقتراحات المتعلقة بشئون الزراعة والثروة السمكية، والصناعات والطاقة، والبحوث التطبيقية والابتكار، والاستهلاك، والتجارة والتبادل التجاري والبريد والاتصالات الإلكترونية، والسياحة، والتنمية الحضرية والإسكان.

وينصب اهتمام لجنة الشؤون الخارجية ( **Commission des affaires étrangères**) على مشروعات القوانين والاقتراحات المتعلقة المعاهدات الخارجية والأوروبية والاتفاقات الدولية، والمنظمات الدولية، والتعاون والتنمية؛ والعلاقات الدولية الثقافية.

أما لجنة الشؤون الاجتماعي (**Commission des affaires sociales**) فتختص بمشروعات القوانين والاقتراحات المحالة إليها والمتعلقة بالعمالة وعلاقات العمل، والتدريب، والصحة والتضامن المهني والمسنين والمعوقين والأسرة، وتشريعات حماية تمويل الضمان الاجتماعي ورصد تنفيذها.

وتحال إلى لجنة الدفاع الوطني ( **Commission de la défense nationale et des forces armées**) مشروعات القوانين والاقتراحات المتعلقة بالتعاون السياسي والمساعدة في القضايا الإستراتيجية العسكرية؛ والصناعات الدفاعية والأفراد العسكريين والمدنيين في القوات المسلحة والشرطة والقضاء العسكري، فضلا عن قدامى المحاربين.

أما لجنة التنمية المستدامة والتخطيط العمراني ( **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**: ) فتحال إليها مشروعات القوانين والاقتراحات المتعلقة بالتخطيط والبناء والنقل والمعدات والبنية التحتية والأشغال العامة والبيئة والصيد.

أما مناط اهتمام اللجنة المالية ( **Commission des finances، de l'économie générale et du contrôle budgétaire**) فهو مشروعات القوانين والاقتراحات المحالة إليها والمتعلقة بالمالية العامة، والقوانين المالية، وتنفيذ الميزانية، ولضرائب، والظروف الاقتصادية المحلية، والسياسة النقدية والمصرفية والتأمين والاستثمارات وكافة المجال المالي في الدولة.

وتختص لجنة الشؤون الدستورية والتشريع والإدارة العامة ( **Commission des lois constitutionnelles de la République، de la législation et de l'administration générale de la République**) بالقوانين الدستورية وممارسة مهمة التطوير التشريعي سواء من زاوية اقتراح تعديل الدستور بما يدعم سلطة البرلمان في الشؤون الأوربية، أو تعديل بعض القوانين المتصلة بالتنظيم القضائي، فضلا عن اللوائح، وقانون الانتخابات، والحريات المدنية والأمن، والدفاع المدني، والقانون الإداري والخدمة المدنية والقضاء والقانون المدني والتجاري والجنائي والإدارة العامة الإقليمية للدولة، والسلطات الإقليمية.

### **ثانياً: التحقيق بمبادرة من أحد أعضاء مجلسي الشعب المصري**

حق البرلمان في أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه المؤقتة لتقصي الحقائق حول واقعة ما من الحقوق الراسخة في الدساتير المصرية، فقد كان لمجلس الشعب وفق المادة (١٣١) من دستور مصر ١٩٧١ (الملغي) إجراء تحقيقات برلمانية للثبوت من حقيقة بعض تصرفات الحكومة، وتشكيل لجنة تقصي الحقائق حول موضوع ما وذلك في حالة ما إذا أراد المجلس أن يقف بنفسه على حقيقة معينة نظرا لتشككه في حسن نية الحكومة في صحة ما قد تقدمه من معلومات وبيانات، ثم رددت المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٤ ذات الأحكام الواردة في دستور ١٩٧١، ودستور ٢٠١٢ الملغيين بشأن تقصي الحقائق.

و من الملاحظ أن تشكيل اللجان الخاصة أو تكليف احدي لجان المجلس بالفحص وإجراء التحقيق المنصوص عليه وبصورة متطابقة في دساتير (١٩٧١، ٢٠١٢، ٢٠١٤) نظمتها المادة (٢٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

ويلاحظ أن تقديم الطلب يتم من خلال عدد من أعضاء البرلمان لا يقل عن خمسة أعضاء بالمجلس، على ألا يتعدى الطلب الغرض من تشكيل اللجنة وإلا قوبل بالرفض من قبل مكتب المجلس، ففي إحدى جلسات مجلس الشعب تقدم ٢٨ نائبا بطلب لتشكيل لجنة تقصي حقائق في مقتل مواطن بطلقات نارية من سفينة أمريكية كانت تعبر الممر الملاحي قناة السويس، فقرر رئيس المجلس رفض طلب النواب لتضمنه الموافقة على قرار من المجلس باحتجاز السفينة الأمريكية، فرأى رئيس المجلس أن قرارا بهذه الصورة يمس صورة البرلمان ويهزها ويعد مخالفة دستورية<sup>(١)</sup>.

ونرى بان رئيس مجلس الشعب قد جانبه الصواب، ذلك أن المخالفة هنا لائحية فقط، تتعلق بشروط طلب تشكيل لجان تقصي الحقائق، وكان يمكنه توجيه النواب لتقديم اقتراح برغبة للحكومة بإصدار قرارا بحجز السفينة، وبذلك يكون البرلمان قد بسط رقابته على الموضوع بوسيلتين من وسائل الرقابة البرلمانية.

ويتولى البرلمان عملية الفحص أو إجراء التحقيق بنفسه سواء من خلال تشكيل لجنة خاصة من أعضائه أو بإسناد أمر الفحص وإجراء التحقيق إلى إحدى لجانه النوعية المتخصصة.

وأما فيما يتعلق بالخطوات الإجرائية المتبعة من جانب اللجنة الخاصة أو اللجنة النوعية المحال إليها الطلب فتتمثل في الإحالة الفورية للطلب لمن وجه إليه (رئيس الوزراء أو الوزير المختص)، وأن يدرج الطلب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد القيام بنظرة من اللجنة المعنية ويجوز البدء في مناقشته فوراً إن كان صالحاً لذلك وتقديم اللجنة المعنية لتقريرها بشأنه.

كما قررت المادة (٢٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب حالات سقوط واستبعاد الطلب المقدم إلى اللجنة الخاصة أو المختصة عند تنازل بعض مقدميه أو غيابهم بما يخل بالنصاب العددي المشترك لتقديمه دون تبنيه من جانب عدد عشرون عضواً من الحاضرين.

والملاحظ أيضاً أن الدستور المصري ٢٠١٢ الملغي، ودستور ٢٠١٤ المعاصر، اكتفيا بالإشارة إلى وجود اللجان النوعية دون تحديد<sup>(٢)</sup>، وأحالا أمر تنظيم اللجان الدائمة والمؤقتة إلى اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

وفي مجلس الشعب عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وهو ما اصطلح على تسميته (برلمان الثورة)<sup>(٣)</sup> والذي تم حله اثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا في ١٤ يونيو ٢٠١٢،

(١) مجلس الشعب، جلسة بتاريخ ٢٧ مارس ٢٠٠٨.

(٢) على سبيل المثال المادة ٢/١٠١ من الدستور المصري ٢٠١٢ بنصها على أن (..يد-ال ك-ل م-شروع قانون إلى اللجنة النوعية المختصة بمجلس النواب؛ لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس).

(٣) راجع:

- حكم المحكمة الدستورية العليا في ٢٠١٢/٦/١٤ - رقم ٥٧ لسنة ٣٤ ق-ضائية دس-تورية. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا في أربعين عاما، (١٩٧١ - ٢٠١٣)، إعداد سعيد محمود الديب، طبعة ٢٠١٤.

- قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة المصري رقم ٣٥٠ لسنة ٢٠١٢ باعتبار مجلس الشعب منحلا اعتباراً من ١٥ يونيو ٢٠١٢.

- المرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١١ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الذي

والقاضي بعدم دستورية بعض مواد قانون مجلس الشعب الذي تكون هذا المجلس على أساس منها، أحييت اغلب موضوعات تفصي الحقائق إلى لجان نوعية متخصصة لدراستها.

وكانت الانتخابات التي أسفرت عن تكوين مجلس الشعب للفصل التشريعي (٢٠١١-٢٠١٦) والذي لم يكتمل بسبب حل المجلس، قد أجريت بناء على نصوص ثبت عدم دستورتيتها، وسطرت المحكمة في حيثياتها أنه:

(... متى كان ذلك، وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نصوص ثبت عدم دستورتيتها، فإن مؤدى ذلك ولازمه على ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلا منذ انتخابه.... بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون اعتبارا من التاريخ المشار إليه، دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المتقدمة، وإنفاذا لمقتضى الإلزام والحجية المطلقة للأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية في مواجهة الكافة وبالنسبة إلى الدولة وسلطاتها المختلفة، طبقا لصريح نص المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩...).

و تمثلت اللجان النوعية المتخصصة في مجلس الشعب المصري وفق اخر فصل تشريعي قبل إقرار الوثيقة الدستورية ٢٠١٢ الملغاة (برلمان الثورة ٢٠١١) في فصله التشريعي (٢٠١١ - ٢٠١٦) والذي لم يكتمل بسبب حل مجلس الشعب، بتسعة عشر لجنة دائمة تقوم كل منها - بالإضافة إلى اختصاصاتها المنصوص عليها في اللائحة- بالعمل كلجنة لتفصي الحقائق حول موضوع يتعلق باختصاصاتها إذا ما طلب منها المجلس ذلك.

وتختص لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في مجلس الشعب المصري بالشئون الدستورية واللائحة الداخلية والتشريعات المكملة للدستور، والتشريعات المتعلقة بالسلطة القضائية، ومعاونة المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية، كما تتولى شئون الأعضاء وتحقيق صحة العضوية والحصانة البرلمانية.<sup>(١)</sup>

وعلى الرغم من أن التحقيق في صحة العضوية البرلمانية لا يعد تحقيقا من اجل تفصي الحقائق، ولا يصب في صالح الرقابة البرلمانية، إلا ان فكرة منح البرلمان سلطة التحقيق في سلامة عضوية أعضائه هي فكرة قديمة نسبيا درجت عليها البرلمانات في النظم المقارنة<sup>(٢)</sup>.

وتعود فكرة منح البرلمان سلطة التحقيق في سلامة عضوية أعضائه للقرن التاسع عشر، حيث كانت المجالس النيابية في فرنسا والمملكة المتحدة تتمتع بصلاحيه البت في الطعون الانتخابية.

ويستند ذلك، إعمالا لنظرية سيادة البرلمان والتي تقضي أنه لا يحق لأي جهة أو سلطة في الدولة أن تراجع قرارات البرلمان أو أن تتدخل في عمله حفاظا على استقلالته لكونه المعبر عن الإرادة الشعبية.<sup>(٣)</sup>

=  
اشترط للترشح لعضوية البرلمان بنظام الانتخاب الفردي ألا يكون منتميا لأي حزب سياسي.  
(١) د. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٩٦.  
(٢) د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية و ضماناتها الدستورية والقانونية في القانون المصري والمقارن: رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٠، ص ١١٤.  
(٣) د. صبري محمد السنوسي، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص ٣٣.

ويقع على عاتق لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب مراجعة القوانين الصادرة من البرلمان من الناحية الدستورية حتى لاتصدر قوانين مشوهة دستوريا، الأمر الذي يؤدي إلى اهتزاز العلاقات داخل المجتمع، واهتزاز صورة المجلس النيابي

وعلى الرغم من أن دور اللجنة محدود للغاية إذ قلما يسند إليها مجلس الشعب تقصي الحقائق في موضوع ما نظرا لدقة تخصصها في الشئون الدستورية والقانونية، إلا أنه جرى العرف أن تسند إلى اللجنة البحث والتقصي في المعلومات القانونية التي تهم المجلس.

على سبيل المثال اسند مجلس الشعب على اللجنة البحث في المخرج الدستوري والقانوني من حكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون الانتخاب الذي تكزن على أساسه مجلس الشعب في الفصل التشريعي (٢٠١٢ - ٢٠١٧).

انتهت اللجنة في تقريرها إلى انعدام الحكم لقضائه ببطلان انتخابات القوائم الحزبية دون سند من القانون أو الواقع حيث أن المعروض على المحكمة هو مدى دستورية بعض نصوص قانون مجلس الشعب التي أجازت للمنتمين للأحزاب الترشح على قوائم الانتخاب بالنظام الفردي ورأى الحكم بطلان ترشح الحزبيين على القوائم الفردية إلا أنه تجاوز ذلك ليقرر بطلان الانتخاب الذي تم بالقوائم الحزبية المغلقة.

ورأت اللجنة أيضا انعدام الحكم للإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات حيث أن الدستور هو الذي يحدد نشأة كل سلطة واختصاصها ونهايتها فلا يصح لسلطة أن تقرر القضاء على سلطة أخرى إلا وفقا للتنظيم الدستوري القائم في الدولة لأن كل منهم على درجة سواء<sup>(١)</sup>.

ومع ذلك سجلت الممارسات التشريعية للجنة الشئون الدستورية والقانونية في برلمان الثورة ٢٠١٢ العديد من التشريعات التي راجعتها وعرضتها على المجلس بكامل هيئته البرلمانية وأقرها، وشابها عوار دستوري في بعض نصوصها.

ومرد ذلك في تصورنا قلة الخبرة البرلمانية، والسرعة في إصدار قوانين لمواجهة العديد من الإصلاحات السياسية والاجتماعية والاقتصادية نادي بها المواطن المصري بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، مما زاد بالضغط على أعضاء اللجنة ومن أمثلة ذلك<sup>(٢)</sup>:

١- عدم دستورية نص المادة الأولى من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وبسقوط نص مادته الثانية.

وكان القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية قد أضاف بندا جديدا برقم (٤) للمادة (٣) من ذلك القانون، ليضم وقف مباشرة الحقوق السياسية: " كل من عمل خلال العشر سنوات السابقة على ٢٠١١/٢/١١ رئيسا للجمهورية أونائبا لرئيس الجمهورية أورئيسا للوزراء أو. ...."، وذلك لمدة عشر سنوات ابتداء من التاريخ المشار إليه. ونفاذا لذلك القانون.

٢- عدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١١.

(١) مجلس الشعب، مذكرة في ٢٠١٢/٦/١٩ للعرض على رئيس المجلس بشأن حكم المحكمة الدستورية العليا بحل البرلمان، والجدير ذكره أن اللجنة أعدت التقرير خارج المجلس لمنع حراس مجلس الشعب من دخول أعضائه أو أي من النواب تنفيذًا لحكم المحكمة الدستورية.

(٢) المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم ٢٠ لسنة ٣٤، جلسة ١٤ من يونيه ٢٠١٢م.

حيث نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١١ على أن " يكون انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الشعب، بنظام القوائم الحزبية المغلقة، وثلث الآخر بالنظام الفردي، ويجب أن يكون عدد الأعضاء الممثلين لكل محافظة عن طريق القوائم الحزبية المغلقة مساويا لثلثي عدد المقاعد المخصصة للمحافظة، وأن يكون عدد الأعضاء الممثلين لها عن طريق الانتخاب الفردي مساويا لثلث عدد المقاعد المخصصة لها".

٣- عدم دستورية ما تضمنه نص الفقرة الأولى من المادة السادسة من رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٠٨ لسنة ٢٠١١ من إطلاق الحق في التقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب في الدوائر المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي للمنتميين للأحزاب السياسية إلى جانب المستقلين غير المنتميين لتلك الأحزاب.

٤- عدم دستورية المادة التاسعة مكررا (أ) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المضافة بالمرسوم بقانون رقم ١٠٨ لسنة ٢٠١١ فيما نصت عليه من تضمين الكشف النهائي لأسماء المرشحين بالنظام الفردي بيان الحزب الذي ينتمي إليه المرشح.<sup>(١)</sup>

٥- عدم دستورية نص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٢٣ لسنة ٢٠١١ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١١، وبسقوط نص المادة الثانية منه.

ومن اللجان النوعية بمجلس الشعب التي يسند إليها موضوعات لتقصي الحقائق بشأنها الأمور الاقتصادية والمالية: لجنة الخطة والموازنة، تختص بدراسة الخطة والموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى، والتقارير السنوية والدورية للجهاز المركزي للمحاسبات وتقاريره عن الحسابات الختامية، والتشريعات المتعلقة بالضرائب والجمارك والرسوم والأنظمة المالية.

و تنظر اللجنة بالإضافة إلى ما سبق، موازنة مجلس الشعب وحساباته الختامية وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالتخطيط وبالمالية، حيث تشير السوابق البرلمانية<sup>(٢)</sup> أن مجلس الشعب يستعين بأحد أعضاء اللجنة أو برئيسها عند تشكيل لجنة لتقصي الحقائق في موضوع يتعلق بالمجال المالي العام في الدولة نظرا لتعلق اختصاص اللجنة بالموازنة العامة، والقروض، والمنح، وموازنات الهيئات والمؤسسات العامة.

ويعني المجال المالي العام ذلك المجال الذي يختص بالقواعد المنظمة لشئون الدولة المالية: كالنفقات العامة، والضرائب، والرسوم، والقروض العامة، والميزانية العامة، وهي أمور تتعلق بالاختصاص المالي للبرلمان، لارتباطها بأموال الشعب والمحافظة عليها، وعدم ثقل كاهله بالرسوم والضرائب الباهظة<sup>(٣)</sup>.

(١) المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم 57 لسنة 34 قضائية، جلسة ١٤ من يونيو ٢٠١٢م.  
(٢) على سبيل المثال: مجلس الشعب، لجنة تقصي الحقائق في استرداد الاموال المنهوبة والمهربة للخارج من قبل وزراء ورجال السلطة العامة في الفترة التي سبقت ثورة يناير ٢٠١١.  
(3) المجال المالي العام هو ما يشار إليه في مؤلفات القانون الدستوري عند علاقة الدستور بعلم المالية العامة، كما يشار إليه في مؤلفات الاقتصاد والمالية العامة بخضوع القواعد المنظمة لشئون الدولة المالية للدستور... انظر على سبيل المثال:

- د. حامد محمد الخالدي، الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٧٧، د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٢، د. مصطفى حسني مصطفى، مبادئ المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٢٣.

كما يعهد بذات الموضوعات إلى لجنة الشؤون الاقتصادية التي تختص بنظر السياسة الاقتصادية ومسائل النقد والائتمان والادخار وسياسة الأجور والأسعار والتأمين والقروض، وشؤون التجارة الداخلية والتمويل والتوزيع والاستهلاك والتعاون الإستهلاكي، وشؤون التجارة الخارجية والتشريعات والاتفاقات الاقتصادية والتجارية، وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاصات الوزارات والأجهزة المختصة بالتعاون الاقتصادي.

ومراعاة للتخصص والخبرة في الموضوعات المشكّلة من أجلها اللجنة يكلف رئيس مجلس الشعب في بعض الحالات لجان محددة في موضوعات عاجلة تتطلب تخصص تلك اللجان، من ذلك على سبيل المثال تكليف لجنتي: البحث العلمي، والدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية<sup>(١)</sup> بالتحقيق في ظاهرة خروج عدد من طلاب الجامعات عن الالتزام بالشرعية والقانون، حيث اتهم الطلاب الحكومة بتزوير الانتخابات الطلابية والتضييق على الطلاب في جميع الجامعات، لاسيما في جامعة الأزهر<sup>(٢)</sup>.

وتقوم بعض اللجان بعمل تحقيق روتيني يندرج ضمن اختصاصها دون تكليف المجلس لها بتقصي حقائق، من ذلك على سبيل المثال لجنة الاقتراحات والشكاوى التي تختص بدراسة الاقتراحات ومشروعات قوانين أوبرغبات التي تقدم من أعضاء المجلس، والعرائض التي تقدم إلى اللجنة من المواطنين والتي تحال إليها من جهة الاختصاص، كما تستقبل المواطنين لدراسة ما يعرضون من شكاوى أو مشاكل والعمل على حلها.

ولقد عزز الدستور المصري الصادر في ٢٠١٢ الملغي، ودستور ٢٠١٤ الجديد، من دور اللجنة، فجعل من شكاوى المواطنين مما يتعلق بمصالحهم الاجتماعية والاقتصادية وسائر المسائل العامة حق دستوري، ووضع على كاهل البرلمان إحاطة صاحب الشكاوى بنتيجتها بعد بحثها مع الوزراء المختصين.<sup>(٣)</sup>

ومثال ذلك، تشكيل لجنة تقصي الحقائق من لجنة القوى العاملة التي تنظر في أمور العمالة، وعلاقات العمل والإدارة العمالية والكفاية الإنتاجية والتشريعات العمالية والتشريعات المنظمة للعاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، والتشريعات المنظمة للتأمينات الاجتماعية وشؤون النقابات، ولجنة الصناعة والطاقة التي تختص بالخطة العامة للإنتاج الصناعي وتقييم مشروعاتها، ولجنة الزراعة والري التي تختص بالإنتاج الزراعي والثروة الحيوانية والسلمكية والإصلاح الزراعي، بتقصي الحقائق في قضية المجمع الصناعي (أجريوم) بمدينة دمياط وأثره على تلوث البيئة وتدمير الأراضي الزراعية<sup>(٤)</sup>.

وتكليف لجنة النقل والمواصلات التي تختص بالنقل البري والجوى والبحري والنهري، وشؤون قناة السويس، والموانئ والطرق والكباري، والبريد والمواصلات السلمكية والسلمكية، بتقصي الحقائق حول حادث غرق الباخرة (السلام ٩٨) في مياه البحر الأحمر الذي راح ضحيته ١٠٦٩ شخصا واعتبر بحق أسوأ كارثة بحرية، وأثبتت اللجنة في تقريرها

(١) تختص لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية بأمن الدولة الداخلي - أجنبي وشؤون الأمن الداخلي - ومكافحة الجريمة، وشؤون القوات المسلحة والدفاع المدني والدفاع الشعبي والطوارئ، والشؤون المتعلقة بضباط وأفراد القوات المسلحة، وهيئة الشرطة.

(٢) مجلس الشعب، جلسة ١٨ ديسمبر ٢٠٠٦.

(٣) المادة (٢/١٠٨) من الدستور المصري ٢٠١٢ الملغي، والمادة ١٣٠ من دستور ٢٠١٤.

(٤) مجلس الشعب، جلسة ١٨/٦/٢٠٠٨.

لخطأ الجسيم المشترك بين الهيئة المصرية للسلامة البحرية وشركة السلام التي تملك وتدير الباخرة<sup>(١)</sup>.

وفي الأحداث التي توصف بأنها أمنية، درج مجلس الشعب بتكليف التحقيق فيها إلى لجنة الدفاع والأمن القومي بالاشتراك مع لجنة حقوق الإنسان، وهي اللجنة التي أضيفت بموجب التعديل الذي اجري على المادة ٣٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في يناير ٢٠٠٥، وتختص بالتشريعات المتصلة بحقوق الإنسان والموضوعات المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني وتقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان والشكاوى التي تقدم من المواطنين والهيئات بشأن ما يتعلق بحقوق الإنسان وغير ذلك من المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان، ومن ذلك على سبيل المثال لجنة تقصي الحقائق في الأحداث الأمنية بمدينة نجع حمادي في صعيد مصر التي راح ضحيتها عدد من الطائفة المسيحية ورجال الشرطة بسبب مشاجرات بين مسلمين وأقباط<sup>(٢)</sup>.

وقد درج مجلس الشعب المصري في فصله التشريعي التاسع في دوراته الخمس (٢٠٠٥ - ٢٠١٠) على الاستعاضة بتقارير تطوعية من لجانته النوعية تفاديا لتشكيل لجنة لتقصي الحقائق، فعلى سبيل المثال، ناقش مجلس الشعب قضية أنفلونزا الطيور وتداعياتها الخطيرة على المستويات الصحية والبيئية والاقتصادية، وطالب بعض النواب تشكيل لجنة لتقصي الحقائق، إلا أن رئيس لجنة الصحة والبيئة، بادر بإعداد تقرير مستقل يصدر عن اللجنة وبالإشتراك مع لجان نوعية أخرى في الموضوع وعرضه على البرلمان، استنادا إلى اختصاص اللجنة: وتختص بالخدمات الصحية والوقائية والعلاجية والدوائية، والتأمين الصحي، والتتقيف الصحي، والإسعاف والطوارئ الصحية، والتمريض، والرعاية الصحية لطلاب المدارس بالتعليم العام وبالجامعات والمعاهد العليا، ومكافحة الأمراض المتوطنة والأوبئة، كما تنظر شؤون حماية البيئة ومكافحة التلوث<sup>(٣)</sup>.

وفي الفصل التشريعي العاشر لمجلس الشعب في دورته الأولى (٢٠١١ - ٢٠١٢) اكتفى المجلس بتقرير لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف، الخاص بزيارة مفتي الجمهورية للقدس، بدلا من تشكيل لجنة تقصي حقائق على اعتبار أن هناك موضوعات محل الرقابة ذات أولوية عن موضوع الزيارة.

والمعروف أن اللجنة ذات اختصاص بالنظر في الشؤون الدينية وشؤون الدعوة الإسلامية والمساجد ودور العبادة والرعاية الاجتماعية والدفاع الاجتماعي ورعاية الأحداث والأسرة والطفولة والتأهيل الاجتماعي ورعاية المعوقين والضمان الاجتماعي والإغاثة والجمعيات والمؤسسات الخيرية والاجتماعية والتنمية الاجتماعية<sup>(٤)</sup>.

وفي الفصل التشريعي الثامن لمجلس الشعب (٢٠٠٠ - ٢٠٠٥)، صوت المجلس على تحويل طلب بتشكيل لجنة تقصي حقائق حول جزيرة الذهب، ودور قرار رئيس مجلس

(١) مجلس الشعب، التقرير المبني للجنة تقصي الحقائق البرلمانية بشأن غرق العبارة السلام (٩٨) في ميدان البحر الأحمر، جلسة ٢٠/٤/٢٠٠٦.

(٢) مجلس الشعب، تقرير لجنة تقصي الحقائق البرلمانية المشكلة من لجنتي الأمن القومي وحقائق الإند-سان بشأن الحالة الأمنية بمدينة نجع حمادي بمحافظة قنا بعد أحداث الفتية الطائفية، جلسة بت-أريخ ١٩-يناير ٢٠١٠.

(٣) مجلس الشعب، تقرير اللجنة المشتركة من لجنتي الشؤون الصحية والبيئة والزراعة والري ومكاتب لجان الصناعة والطاقة والشؤون الاقتصادية والثقافة والإعلام والسياحة والدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية عن أنفلونزا الطيور جلسة بتاريخ ٢٧ يناير ٢٠٠٧.

(٤) مجلس الشعب، تقرير لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف عن زيارة مفتي الجمهورية للقدس، جلسة بتاريخ ٢٢ إبريل ٢٠١٢.

الوزراء رقم ٥٤٢ لسنة ٢٠٠١ باعتبار أراضي جزيرتي الذهب والوراق من أراضي المنفعة العامة، وما نجم عن تنفيذه من تشريد السكان بهذه المنطقة بتكليف لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية، بإعداد تقرير عن الواقعة<sup>(١)</sup>.

والمعروف أن اللجنة المذكورة تقوم الإستراتيجية اللامركزية في مصر على التطبيق على مستويات المحافظة والمدينة والقرية والتدرج في نقل السلطات والمسئوليات إلى المستويات المحلية الثلاثة والقطاعات من خلال وضع قطاعات التعليم والصحة والشئون الاجتماعية والمرافق العامة كقطاعات ذات أولوية في التحول نحو اللامركزية.

وتختص لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية بشئون الإدارة المحلية والمجالس الشعبية والمحلية، والتنظيمات الشعبية وتشريعات الإدارة المحلية، وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات المختصة بالإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية والتعاون الإنتاجي.

ومثال ذلك أيضا، تكليف لجنة الشباب كلجنة تقصي الحقائق حول عدم حصول مصر على شرف تنظيم كأس العالم ٢٠١٠، وتتنظر لجنة الشباب: وتتنظر بحسب الأصل في كل ما يتعلق برعاية الشباب والتربية الروحية والرياضية، والأندية ومراكز الشباب، والمجلس الأعلى لرعاية الشباب، والرياضة والاتحادات الرياضية والمسابقات الرياضية<sup>(٢)</sup>.

وقد انتهت اللجنة إلى أن مسئولية الإخفاق في الحصول على شرف تنظيم المونديال وعدم تحقيق أية نتيجة في ذلك تقع على عاتق وزير الشباب ، بصفته المسئول الأول دستوريا عن التخطيط الاستراتيجي، وأن مسئولية الإخفاق تقع أيضا على عاتق رئيس وأعضاء لجان تنظيم بصفته مسئولين عن الجوانب الفنية والإدارية في العمل، بينما أكدت اللجنة أن مسئولية سوء تقدير الموقف الذي أدى إلى تقدم مصر لتنظيم المونديال في إطار مؤشرات لم تكن مطمئنة في ذلك الوقت المبكر تقع على عاتق مجلس إدارة اتحاد كرة القدم، فضلا عن قصور النظام الإداري وافتقاره إلى التنسيق والعمل الجماعي<sup>(٣)</sup> ..

أما فيما يتعلق بالخطوات الإجرائية المتبعة من جانب اللجنة الخاصة أو اللجنة النوعية المحال إليها طلب تشكيل اللجنة فتتمثل فيما يلي<sup>(٤)</sup>:

- ١- الإحالة الفورية للطلب لمن وجه إليه (رئيس الوزراء أو الوزير المختص).
- ٢- أدرج الطلب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد القيام بنظرة من اللجنة المعنية ويجوز البدء في مناقشته فورا إن كان صالحا لذلك وتقديم اللجنة المعنية لتقريرها بشأنه (المادة ٢٧٢ من اللائحة الداخلية للمجلس)

(١) مجلس الشعب، جلسة بتاريخ ١٨ يونيو ٢٠١١.  
(٢) في الجلسة المخصصة لمناقشة التقرير تم عرض تقرير اخر للجهاز المركزي للمحاسبات انتهى الى وجود إهدار بالمال العام تمثل في ٣,٧ مليون جنيه، فضلا عن وجود المخالفات المتكررة في ع-دم إحكام الرقابة على المصروفات والإيرادات وعدم إمساك السجلات اللازمة لحصرها، وك-ذلك صد-رف مبالغ متكررة بدون مستندات أو التسوية ومنها على سبيل المثال نحو ٦٦ ألف جنيه لمنسق إ-د-داد الم-لف بخلاف ٥ آلاف دولار لم يتم تسويقها أو تقديم أي مستندات عنها... مجلس الشعب، جلسة بتاريخ ٢٧ أكتوبر ٢٠٠٤ ..  
(٣) تقرير لجنة تقصي الحقائق حول عدم حصول مصر على شرف تنظيم كأس العالم ٢٠١٠، وعدم حصولها على أي صوت (صفر المونديال)، جلسة ٢٢ نوفمبر ٢٠٠٤.  
(٤) د. مصطفى عفيفي، نظم اللجان البرلمانية المعاصرة، ورقة عمل مقدمة لندوة الجمعية الم-صرية ل-ش-ر وتمية الوعي القانوني، القاهرة في الفترة من ١٢ - ١٣ ديسمبر ٢٠٠٩، ص ٥٤.

٣- قررت المادة (٢٧٣) من اللائحة حالات سقوط واستبعاد الطلب المقدم إلى اللجنة الخاصة أو المختصة عند تنازل بعض مقدميه أو غيابهم بما يخل بالنصاب العددي المشترط لتقديمه دون تبنيه من جانب عدد عشرون عضواً من الحاضرين.

وبطبيعة الحال تمثل لجان تقصي الحقائق من بعض أعضاء ورؤساء اللجان النوعية الأخرى في حال لم يتم إسناد موضوع التحقيق إلى لجنة نوعية معينة، لاجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناءً على ترشيح رئيس المجلس<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: التحقيق بمبادرة من أعضاء مجلس الأمة الكويتي

في الكويت، يتم التطبيق العملي لنص المادة (١١٤) من الدستور والخاصة بلجان التحقيق البرلمانية، بطلب يقدمه عضو أو أكثر من النواب لفحص واقعة محددة، قد تتمثل في فحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة.

كما قد تتصدى لجان التحقيق لفحص نشاط أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة في الدولة، من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة<sup>(٢)</sup>.

ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم<sup>(٣)</sup>.

ولما كانت لجان التحقيق البرلمانية في مجلس الأمة هي لجان مؤقتة كشأن لجان التحقيق في الجمعية الوطنية الفرنسية وفي مجلس الشعب المصري، فقد يعهد بالتحقيق إلى لجنة نوعية دائمة ويكون لها ما للجنة التحقيق من صلاحيات.

وتقوم اللجان البرلمانية الدائمة بإنجاز العديد من الوظائف، وتمتد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليته وخبراته. وتسمح اللجان للنواب بفحص مشروعات القوانين والإشراف على البرامج الحكومية<sup>(٤)</sup>.

وينتخب أعضاء اللجان الدائمة في بداية كل دور انعقاد إذ يصل عدد اللجان الدائمة إلى عشرة لجان قد تزيد وقد تنقص<sup>(١)</sup>، وقد يعهد لرئيس مجلس الأمة لإحدى اللجان النوعية

(١) واللجان النوعية الأخرى في مجلس الشعب مثل: - لجنة الثقافة والإعلام والسياحة: وتختص بالخدمات الثقافية والإعلام بأنواعه المختلفة، والفنون والآداب والآثار والسياحة، لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير: وتدرس ما يتعلق بالتعمير الحضري والريفي والإسكان والتشييد، والتعاون الإسكاني والمرافق العامة، ومواد البناء، والتخطيط العمراني وشئون التعمير والمدن الجديدة، - ويضاف إلى ذلك لجنة العلاقات الخارجية التي تختص بدراسة الموقف الدولي وتطورات السياسة الدولية، والسياسة الخارجية للجمهورية، والمؤتمرات الدولية، والعلاقات الدولية والاتفاقات والمعاهدات السياسية، كما تشارك في المحادثات التي تجرى مع الوفود البرلمانية في مجال السياسة الخارجية والتشريعات المنظمة للسكان الدبلوماسي والقنصلي، وفي استقبال الوفود البرلمانية الخاصة بالسياسة الخارجية، ولجنة الشئون العربية التي تختص بالعلاقات مع الدول العربية وشئون جامعة الدول العربية ومنظماتها، والشئون الخاصة بالاتحاد والوحدة والاتفاقات والمعاهدات مع الدول العربية، والجوانب السياسية المتعلقة بالسوق العربية المشتركة... راجع: - اللائحة الداخلية لمجلس الشعب معدلة بقرار مجلس الشعب في ٢٣/٢/٢٠٠٨.

(٢) المادة (١٣١) من الدستور المصري ١٩٧١ (الملغي) تقابلها المادة (١٢٢) من الدستور المصري ٢٠١٢.

(٣) المادة ١١٤ من الدستور الكويتي ١٩٦٢.

(٤) د. علي الصاوي، تطوير عمل المجلس النيابية العربية، مجلة برلماني، تصدر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، العدد ١٠١٧، فبراير ٢٠٠٦، ص ١.

الدائمة بالتحقيق في موضوع معين، وذلك بعد قرار المجلس بالموافقة على اقتراح يتقدم به بعض النواب بإحالة الموضوع الى اللجنة النوعية لدراسته ك لجنة تحقيق، على أن تقدم اللجنة تقريرها في الموعد الذي يحدده المجلس، ففي واقعة إدارية تعلق ت بنقل مديرة التخدير بمستشفى الأميري بقرار وزاري الى مستشفى الطب النفسي، مما تسبب في تضرر بين أعضاء الهيئة الطبية والتمريضية وبعض المرضى، اتهم بعض أعضاء مجلس الأمة وزير الصحة بالتقصير وأن قرار النقل يأتي ضمن مظاهر الفساد الإداري، وبأن وزارة الصحة باتت تستخدم كورقة سياسية كالعلاج بالخارج من قبل البعض، واستغلالها والحصول على امتيازات وتسهيلات واستبعاد الكفاءات الطبية ممن يعترضون على هذا الوضع، فقرر المجلس الموافقة على اقتراح تقدم به بعض أعضائه بإحالة الموضوع الى لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل، ك لجنة تحقيق، وهي لجنة مكونة من خمسة أعضاء، يدخل في اختصاصها الموضوعات المتعلقة بوزارة الصحة ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل سواء ما يتعلق منها بالقطاع الأهلي أو العمالة أو جمعيات النفع العام،، على أن تقدم تقريرها في (١٢) يوم إلى المجلس<sup>(٢)</sup>.

وواقع أن المدة التي يحددها البرلمان لانتهاة اللجنة من تقريرها لبت واحدة وإنما بحسب ما يقتضيه ظروف التحقيق، فعلى سبيل المثال امتد عمل لجنة التحقيق في مخالفات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية لأكثر من ثلاثة فصول تشريعية، بحيث يعاد تشكيلها في كل فصل تشريعي، إلى أن رأت اللجنة ضرورة إحالة عدد من مسؤولي المؤسسة إلى النيابة العامة. وأثبتت تحقيقات اللجنة وجود تجاوزات، عبر إقحام إضافات جوهرية على خطة المؤسسة الإستراتيجية، ما تسبب بانحراف الخطة عن أهدافها.

وتوصلت اللجنة إلى مسؤولية رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للمؤسسة عن التفريط والعبث بأموال شركة الأنظمة الآلية، وذلك بعدم اتخاذ أي إجراء تجاه التجاوزات التي توصلت إليها لجنة التحقيق الداخلي في المؤسسة<sup>(٣)</sup>.

كما جرى العرف على ان تحال الموضوعات ذات العلاقة بالمال العام للتحقيق فيها من قبل لجنة حماية الأموال العامة، وهي لجنة برلمانية أنشئت بموجب القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٣ في شأن حماية الأموال العامة، ثم صدر القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤ بتعديل المادة الثامنة المشار إليها والتي أعادت تشكيل هذه اللجنة لتتألف من سبعة أعضاء على أن تختار لجنة الشؤون المالية والاقتصادية أربعة منهم وتختار لجنة الشؤون التشريعية والقانونية الثلاثة الباقين.

وفي عام ٢٠٠٠ اختلف تشكيل هذه اللجنة، وذلك بالنص على لجنة جديدة باسم لجنة الميزانيات والحساب الختامي الأمر الذي اقتضى تعديل المادة الثامنة من قانون حماية الأموال العامة والمتعلقة بتشكيل اللجنة ليصبح تشكيلها من عضوين من لجنة الشؤون المالية

---

(١) تقسيم اللجان في الفصل التشريعي الرابع عشر، دور الانعقاد العادي الأول، ٢٠١٣.  
(٢) مجلس الأمة، مكتب الرئيس، خطاب موجه إلى رئيس لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل - في ٢٠١٣/١١/١٢، بإحالة موضوع التحقيق لدراسته، وتقديم التقرير في موعد غايته ٢٠١٣/١١/٢٤.  
(٣) مجلس الأمة الكويتي، تقرير لجنة التحقيق في تجاوزات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية، الفصل التشريعي الثاني عشر، دور الانعقاد العادي الأول، جلسة ٢٠١١/٣/١٢.

والاقتصادية وعضوين من لجنة الميزانيات والحساب الختامي وثلاثة أعضاء من لجنة الشؤون التشريعية والقانونية<sup>(١)</sup>.

وقد تغير تشكيل لجنة حماية الأموال العامة للمرة الثالثة حيث أصبحت تتألف من خمسة أعضاء يختارهم مجلس الأمة خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي كبقية اللجان الدائمة<sup>(٢)</sup>، أما مهمة لجنة حماية الأموال العامة فهي دراسة تقارير ديوان المحاسبة عن أوضاع الأموال المستثمرة لدى الجهات - في الداخل أو الخارج - وحالتها والأرصدة غير المستثمرة، كما يحق للجنة - بناء على تكليف من المجلس - التحقيق في التجاوزات على الأموال العامة أو دراسة أي موضوع يتعلق بعملها.

كما تقوم اللجنة بدور رقابي فعال لكونها أنشئت من أجل الغرض الذي يحمل اسمها ولها من أجل تحقيق حماية المال العام: استدعاء ممثلي الوزران والهيئات العامة الملحقة والمستقلة، ومناقشة تقارير ديوان المحاسبة.

وقد يتم مد عمل لجنة التحقيق لاكثر من فصل تشريعي، ففي واقعة عرفت (بالقرض الروسي: أو ملبسات تحصيل القرض الروسي من الناحية الدستورية واللائحية) كلف المجلس لجنة الأموال العامة بالتحقيق في الواقعة ثلاثة مرات في فصول تشريعية مختلفة<sup>(٣)</sup>.

ويحيل مجلس الأمة الموضوعات المتعلقة بالمجال المالي في حال طلب الأعضاء التحقيق فيها إلى لجنتي: الشؤون المالية والاقتصادية، والميزانيات والحساب الختامي، فالأولى لجنة دائمة مؤلفة من سبعة أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب وعادة ما يحصلون على عضوية اللجنة بالتركية إذ يفضل أعضاء البرلمان ممن يقع عليه الاختيار أن يتنازل إلى غيره من المتخصصين في الشؤون الاقتصادية والمالية للحصول على عضوية اللجنة.

ونظرا لأهمية هذه اللجنة فإن رئيسها - بمجرد انتخابه - يضم إلى مكتب المجلس (المكون من الرئيس ونائب الرئيس وأمين السر والمراقب) ويضم إليهم رئيس كل من لجنة الشؤون التشريعية والقانونية و"لجنة الميزانيات والحسابات الختامية" بمجرد انتخابهما.

ويدخل في اختصاص اللجنة الجانب المالي والاقتصادي من أعمال الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات العامة وما يتعلق بشؤون وزارة المالية ووزارة التجارة والصناعة وديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة والمجلس الأعلى للتخطيط وبنك التسليف والادخار وبنك الكويت الوطني والمؤسسات العامة ذات الطابع المالي والاقتصادي وشركات

(١) راجع: القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة والقانون رقم ١ لسنة ١٩٩٣ في شأن حماية الأموال العامة.

(٢) راجع: القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ بتعديل نص المادة الثامنة من القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٣ في شأن حماية الأموال العامة.

(٣) نوقشت المسألة باستفاضة في الفصل التشريعي الثاني عشر/ دور الانعقاد العادي الثاني، ولم يقتنع النواب بردود وزير المالية... مجلس الأمة، مضبطة جلسة ٢٨ يناير ٢٠٠٩... ولم تقدم اللجنة تقريرها، وفي الفصل التشريعي الثالث عشر عادة تكليف اللجنة بالقيام بمهامها السابقة بالملفات التي كانت موجودة أمام، ورفض طلب وزير المالية باستطلاع رأي لجنة الشؤون التشريعية في مدى صحة تكليف لجنة حماية الأموال العامة بعد إعادة تشكيلها بالتحقيق في الظروف والملابسات المحيطة باتفاقية تصيل القرض الروسي (١٥ موافق ٣٢ غير موافق ٣ امتناع من ٥٠ أصل الحضور). مجلس الأمة - جلسة ١٥-ومي الثلاثاء والأربعاء ١٤ و ١٥ ديسمبر ٢٠١٠... ثم أعيد تشكيل اللجنة مرة ثالثة بناء على طلب رئيس لجنة حماية الأموال العامة في ٢٠/١٢/٢٠١٢.

القطاع العام وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهي مطالبة بتقديم تقارير تتضمن عرضاً عاماً للأمور المالية والاقتصادية عن تلك الجهات<sup>(١)</sup>.

بينما تعتبر لجنة الميزانيات والحساب الختامي من اللجان المستحدثة، إذ رأى أعضاء البرلمان تخفيف العبء من على كاهل لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، فاستحدثت لجنة الميزانية والحساب الختامي، وعدد أعضائها سبعة ويدخل في اختصاصاتها الأمور المتعلقة بالميزانيات والحسابات الختامية والاعتمادات الإضافية والنقل بين الأبواب لوزارات الدولة وإداراتها الحكومية والجهات الملحقة والمستقلة - بالجانب المالي والاقتصادي من أعمال الوزارات والمصالح المختلفة، وبخاصة الميزانيات، والحسابات الختامية<sup>(٢)</sup>.

كما تدرس هذه اللجنة ملاحظات ديوان المحاسبة التي ترد في تقاريرها عن الحسابات الختامية دراسة مستفيضة تسمح لأعضاء البرلمان بمناقشتها قبل اعتمادها، ومن ثم لا تنتظر هذه اللجنة في الأمور المالية والاقتصادية بل تحال إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية البرلمانية.

ويحق لهذه اللجنة طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ الميزانية خلال السنة المالية، ذلك لأن حق البرلمان بشأن الميزانية لا يقف عند حد اعتمادها بل يتولى مراقبة تنفيذها للتحقق من أنها مطابقة للتنفيذ وفقاً للاعتماد البرلماني.

ولا نفهم من ذلك أن إسناد موضوعات التحقيق البرلماني إلى لجنة دائمة هو أصل ثابت بالنسبة للتحقيقات البرلمانية، فهناك من اللجان الدائمة، تشترك بأحد أعضائها أو برئيسها في لجان التحقيق، وفق نظام التصويت على اختيار أعضاء لجنة التحقيق.

وهذا ما ينطبق على لجنة الشؤون الداخلية والدفاع، التي يدخل في اختصاص هذه اللجنة الموضوعات المتعلقة بوزارتي الداخلية والدفاع والرئاسة العامة للحرس الوطني، إضافة إلى اهتمامها بمقترحات القوانين المتعلقة، بالعملية الانتخابية، والجنسية الكويتية، ومراكز خدمة المواطنين.

وللجنة في سبيل دراستها للقوانين المقدمة إليها والتي تدخل في اختصاصها أن تستدعي أي من الوزراء لحضور اجتماعاتها، والمشاركة في مناقشاتها حتى تطمئن إلى الوصول لصيغة توافقية لاتصطدم برفض الحكومة لاقتراحات اللجنة وإعادة مشروع القانون إليها مرة أخرى<sup>(٣)</sup>.

وفي الموضوعات التي تتعلق بالتعليم والبحث العلمي فإن أولوية إسناد التحقيق فيها يكون إلى لجنة الشؤون التعليمية، وهي من اللجان الدائمة في مجل-س الأمة، وتشكل من خمسة أعضاء حسب نص المادة (٤٣) من اللائحة الداخلية، وتختص بكل ما يتعلق بالجانب التربوي والتعليمي والذي تختص به وزارة التربية ووزارة التعليم العالي، وكل ما يخص العملية التعليمية، إضافة إلى كل ما يتعلق بالجانب الثقافي والإرشادي فيما يتعلق بوزارة الإعلام.

(١) المادة ١١٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٢) قانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢/١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجل-س الأمة. الكويت اليوم العدد ٤٦٦ في ٢٠٠٠/٦/١١.

(٣) مجلس الأمة، مضبطة جلسة ١٢ مارس ٢٠١٣ ودعوة اللجنة لوزراء العدل والداخلية لمناقشة مرسدوم إنشاء اللجنة الوطنية العليا للانتخابات.

ومن ذلك على سبيل المثال، إسناد التحقيق في الأبعاد الدستورية والقانونية للرسالة التي بعث بها وزير شؤون الديوان الأميري إلى مدير عام معهد الكويت للأبحاث العلمية، يفيد فيها بتشكيل لجنة لتقييم العمل البحثي بمعهد الكويت للأبحاث العلمية.

انتهت اللجنة في تقريرها إلى أن أي عمل تنفيذي يرغب الديوان الأميري في تنفيذه أو القيام به لا بد أن يكون من خلال الوزراء المختصين وهو ما يجب على مجلس الوزراء الالتزام به ومراعاته مستقبلاً حتى يتسنى لمجلس الأمة رقابته لأعمال الوزراء عملاً بحقه المخول بمقتضى المادتين (٩٩ ، ١٠٠) من الدستور<sup>(١)</sup>.

وتتال لجنة الشؤون التعليمية بمجلس الأمة الأولية من جانب البرلمان بالنسبة لموضوعات التحقيق المتعلقة باختصاص اللجنة كبدل مقبول عن تشكيل لجنة خاصة بالتحقيق، فعند مناقشة طلب اقتراح بتشكيل لجنة نقصي الحقائق الخاص بمتابعة عمل المكتب الثقافي الكويتي والملحقية الثقافية ومدى تجاوبها مع مشكلات الطلبة الكويتيين في الأردن، صوت مجلس الأمة في صالح تكليف لجنة الشؤون التعليمية بالتحقيق عن المكاتب الثقافية في جميع الدول لمعالجة جذرية لمشكلات الطلبة في الدول العربية والأجنبية<sup>(٢)</sup>.

وكذلك، لجنة الشؤون الخارجية التي تعتبر من اللجان الدائمة في مجلس الأمة، وتتألف من خمسة أعضاء ينتخب من بينهم رئيس ومقرر في بداية كل دور انعقاد عادي، ويدخل في اختصاصها بحث الاتفاقيات الثنائية التي تعقدها دولة الكويت مع الدول الشقيقة والصديقة (مثل اتفاقيات: التعاون القانوني والقضائي، وحماية الاستثمارات، وتجنب الازدواج الضريبي، والتبادل التجاري) وكذلك دراسة اتفاقيات الانضمام إلى معاهدات دولية أو منظمات عالمية.

كما تقوم اللجنة باستعراض السياسة الخارجية ومناقشة المستجدات على الساحة المحلية والإقليمية والدولية، وتنسيق الخطط السياسية بالتعاون مع وزارة الخارجية وكافة الجهات المعنية في الدولة.

وأهم الأعمال التي تقوم بها اللجنة، دراسة الموضوعات المحالة إليها وتقديم تقرير عنها إلى رئيس المجلس ليلخص عملها ويبين توصياتها، وذلك في خلال ثلاثة أسابيع من إحالة الموضوع إليها، ما لم يقرر المجلس غير ذلك<sup>(٣)</sup>.

ويمكن تقسيم الموضوعات المحالة إلى لجنة الشؤون الخارجية بمجلس الأمة على النحو التالي:-

١ - المراسيم بقوانين التي يصدرها الأمير فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أوفي فترة حله، هذه المراسيم هي (مراسيم الضرورة) التي قررتها للأمير المادة ٧١ من الدستور الكويتي، ويمتد على القضاء الدستوري نظرها هذه المراسيم أملتتها اعتبارات سياسية وهذه الاعتبارات يرجع تقديرها في المقام الأول والأخير للأمير وحده وبالطريقة وبالأداة التي يختارها<sup>(٤)</sup>.

(١) مجلس الأمة، مضبطة جلسة ٢٥ أكتوبر ٢٠٠٨.

(٢) مجلس الأمة، مضبطة جلسة ١٧ إبريل ٢٠١٤.

(٣) المادة ٥٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٤) د. يسرى العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية: دراسة مقارنة (الكويت - مصر - فرنسا)، مجلة المحامى الكويتية، السنة ٢٠: سد-بتمبر ١٩٩٦، ص ٩ وما بعدها.

٢- مشاريع القوانين الخاصة بالمعاهدات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٧٠ من الدستور - الاتفاقيات الثنائية أو الانضمام إلى معاهدات جماعية - تبحثها اللجنة وتقدم تقرير عنها إلى المجلس، وللمجلس أن يوافق عليها أو يرفضها أو يؤجل نظرها، وليس له أن يعدل نصوصها، وفي حالة الرفض أو التأجيل يوجه المجلس نظر الحكومة إلى النصوص التي أدت إلى ذلك<sup>(١)</sup>.

٣- مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحها الأعضاء تنظرها اللجنة ولها حق إدخال تعديلات عليها ويجوز لها في هذه الحالة قبل رفع تقريرها إلى المجلس أن تحيله إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لتبدي رأيها في صياغة المشروع وتنسيق مواده وأحكامه، وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية<sup>(٢)</sup>.

٤- الاقتراحات بقرار أو برغبة التي يبديها العضو في الأمور الداخلة في اختصاص المجلس أو التي يرى توجيهها إلى الحكومة في المسائل العامة، لا يجوز إعادة تقديمها في حالة رفض الاقتراح قبل مضي أربعة أشهر على هذا الرفض، وفي حالة استرداده يجوز لأي عضو آخر أن يتبناه<sup>(٣)</sup>.

٥- طلبات المناقشة أو التحقيق حيث يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على المجلس للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي بصدده ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة. ويجوز للمجلس في جميع الأحوال أن يقرر إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه<sup>(٤)</sup>.

وفي الموضوعات المتعلقة بالقضية الإسكانية والمجلس البلدي يسند التحقيق إلى لجنة المرافق العامة، وهي لجنة دائمة وعدد أعضائها سبعة، يدخل في اختصاصها على وجه الخصوص ما يتعلق بالمرافق المرتبطة بوزارات المواصلات والأشغال العامة والكهرباء والماء والبلدية، كإنشاء مواقف للسيارات في الأماكن العامة، أو إنشاء مجمعات للمحاکم في المحافظات<sup>(٥)</sup>.

ونظرا لارتباط عمل اللجنة بالمحليات ويقصد بها في الكويت المجلس البلدي، فيدخل صميم عملها اقتراح التعديلات القانونية اللازمة على قانون بلدية الكويت، وينبسط ذلك على انتخاب أعضاء المجلس البلدي<sup>(٦)</sup>.

ومن الضروري أن تمثل اللجنة برئيسها وأحد أعضائها في التحقيقات البرلمانية المتعلقة بالبيئة، وهذا ما حدث عند تشكيل (لجنة التحقيق في كارثة محطة مشرف للصرف

(١) المادة ١١٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٢) المادة ١١١ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٣) المادة ١١٨ - ١١٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٤) المادة ١٤٦، ١٥٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٥) مجلس الأمة، الفصل التشريعي الثاني عشر/ دور الانعقاد العادي الأول، الموضوعات التي أنجزتها لجنة المرافق العامة، مضابط جلسات ٥، ١٥، ١٧/٦/٢٠٠٨.

(٦) أقرت اللجنة المرافق الاقتراح بقانون بتعديل البند (أ) من المادة الثالثة من القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥م بشأن بلدية الكويت وقد بحثت اللجنة اقتراحين بقانونين قدمهما الأعضاء، وذلك لدراستهما وتقديم تقرير بشأنهما إلى المجلس، وقد بحثتهما اللجنة وتبين لها أن فكرتهما واحدة وهي إعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية المجلس البلدي أسوة بالدوائر الانتخابية الخمس المحددة لعضوية مجلس الأمة وذلك - أن يتم انتخاب أعضاء المجلس البلدي العشرة بواقع عضوين عن كل دائرة من الدوائر الانتخابية الخمس المحددة لعضوية مجلس الأمة، وقد بين الاقتراح الأول تلك الدوائر الانتخابية في الجداول المرفقة له، كما أضاف قيادا قصر به حق الناخب على الإدلاء بصوته في الدائرة المقيد فيها لمرشح واحد فقط... راجع الق-انون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦م بشأن الدوائر الانتخابية.

(الصحي)، والتي أحدثت كارثة بيئية، وكان من بين أغراض اللجنة كشف أسباب هذه الكارثة وأوجه القصور التي شابته هذه العملية منذ ترسيخها إلى حين وقوعها<sup>(١)</sup>.

أما لجنة العرائض والشكاوى والتي تتكون من خمسة أعضاء، استجابة للمادة (١١٥) من الدستور، وتقوم بفحص ما يحال إليها من العرائض والشكاوى، وتبين للمجلس رأيها مسببا في الموضوع مقترحة الحفظ أو الإحالة إلى الوزارة ذات العلاقة أو إلى اللجنة المختصة في المجلس، أو وضع مشروع قرار أو قانون بما تراه في الموضوع.

وعلى الرغم من أن اللجنة غير معنية بصورة مباشرة بالرقابة على الأموال العامة، إلا أن باستطاعتها أن تعمل كلجنة تحقيق في موضوع يتعلق بأي من النشاط الحكومي، بل ونرى أن دورها يتفوق على لجان التحقيق في أنها تتواصل وبصورة مباشرة مع الجمهور بحسب أنها تختص وبصورة مباشرة بشكاوى المواطنين.

على سبيل المثال بحث لجنة العرائض والشكاوى شكاوى حول ترقيات للعاملين تمت في مؤسسة البترول الكويتية والشركات التابعة لها، وهي إحدى المؤسسات العامة، ودعوة اللجنة كل موظف يعمل في القطاع النفطي لديه شكوى حول تجاوزه في الترقية إبلاغها شخصيا أو عبر فاكس اللجنة<sup>(٢)</sup>.

وتنص المادة ١ من قانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٥ في شأن نظام مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية على أن المؤسسة تعتبر مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مع احتفاظها بأسلوبها التجاري الذي كانت عليه في تاريخ انتقال ملكيتها للدولة بالقدر المبين في هذا القانون، المؤسسة شخصا من أشخاص القانون العام، وعلى أنها تقوم على إدارة مرفق عام اقتصادي<sup>(٣)</sup>.

#### - رابعا: اختلاف التحقيق البرلاني عن التحقيق الانتخابي وطلبات رفع الحصانة البرلمانية

لا تندرج موضوعات التحقيق في صحة العضوية البرلمانية، كما سبق القول، ضمن سياق التحقيق البرلماني كأداة رقابية على أعمال الحكومة، وإنما هي تحقيق انتخابي، ولذلك تسند طلبات إسقاط العضوية إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية<sup>(٤)</sup>، تطبيقا لأحكام (المادة ١/١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، تستدعي إجراءاتها أن يحيل رئيس المجلس الموضوع إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية وعلى اللجنة أن تستدعي العضو المذكور لسماع أقواله، ومن ثم عليها أن تقدم تقريرها المتضمن رأيها خلال أسبوعين على الأكثر من إحالة الموضوع إليها من الرئيس).

كما يسند لذات اللجنة طلبات الإذن برفع الحصانة البرلمانية، والمقصود برفع الحصانة هنا (الحصانة ضد الإجراءات الجزائية) بموجب (المادة ١١١) من الدستور الكويتي،

(١) مجلس الأمة، الفصل التشريعي الثالث عشر (٢٠٠٩ - ٢٠١٢) / دو الانعقاد العادي الثاني، (٢٠١٠ - ٢٠١١) جلسة ٢٠١٠/٥/١١.

(٢) مجلس الأمة، الفصل التشريعي الرابع عشر، مضبطة ١٨ فبراير ٢٠١٣.

(٣) انظر في خصوص المرافق العامة الاقتصادية د. يسري محمد العصار، النظام القانوني لمرفق النقل الجوي في القوانين المصري والفرنسي والكويتي في ضوء نظرية المرفق العام الاقتصادي، مجلة الحقوق بجامعة الكويت، العدد الثالث، ١٩٩٤، ص ٢٣.

(٤) نصت المادة (٤٣) من اللائحة الداخلية للمجلس على أن يؤلف المجلس اللجان الدائمة ومن ضمنها لجنة الشئون التشريعية والقانونية وعدد أعضائها سبعة، ويدخل في اختصاصها الجانب القانوني في أعمال المجلس والوزارات والمصالح المختلفة وبخاصة ما يتعلق منها بشؤون وزارتي العدل والأوقاف وإدارة الفتوى والتشريع كما تختص هذه اللجنة بكل الأمور التي لاتدخل في اختصاص لجنة أخرى، ونظرا لأهمية هذه اللجنة فإن رئيسها - بمجرد انتخابه - يضم إلى مكتب المجلس المكون من الرئيس ونائب الرئيس وأمين السر والمراقب ويضم إليهم رئيس الشئون المالية والاقتصادية بمجرد انتخابهما.

(والمواد ٢٠ إلى ٢٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة هي حصانة تحمي العضو من أن تتخذ بحقه إجراءات جزائية قد تحول بينه وبين المشاركة الفعلية في أعمال المجلس أو أعمال لجانه.

ويمكن تعريف الحصانة البرلمانية الإجرائية بأنها ضمانة دستورية بعدم اتخاذ أي من الإجراءات الجنائية في غير حالات الجرم المشهود، ضد أحد أعضاء البرلمان أثناء انعقاد المجلس بغير إذن من المجلس<sup>(١)</sup>.

وهي قيد على رفع الدعوى الجنائية على عضو مجلس الأمة أو اتخاذ أي إجراء من الإجراءات الجنائية ضده أثناء مدة عضويته دون صدور إذن من المجلس برفع الحصانة، وتزول الحصانة عنه في حالة التلبس وهي حالة تسقط معها كل الحصانات لأن الجريمة تكون مؤكدة ومرتكبها معروف وبالتالي لا توجد أية شبهة أو مظنة<sup>(٢)</sup>.

وهي أيضا مانع إجرائي من شأنه أن يحول دون اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد من يتمتع بالحصانة بصدد فعل يعد جريمة، فهي تعطل النص الإجرائي، وتمنع سلطة الاتهام من تطبيقه بالشكل المعتاد.

و تستهدف الحصانة البرلمانية الإجرائية حماية عضو البرلمان عندما تتخذ الإجراءات الجزائية ضده كوسيلة للضغط عليه كأن يستهدف القبض أو الحبس الاحتياطي لعضو البرلمان عدم حضوره جلسات المجلس.

والملاحظ أن مسألة الحصانة هنا تثار دائما بسبب جريمة لاعلاقة لها إطلاقا بعمل العضو البرلماني، ولهذا لا يمنح الدستور العضو في هذه الحالة أي حق من الإعفاء من العقاب أو من المسؤولية إذا ما ثبت الاتهام.

ولاتؤثر طلبات رفع الحصانة البرلمانية عن تمثيل النائب في لجنة التحقيق البرلمانية، طالما لم توجه إليه النيابة العامة اتهام، ولم ينتهي التحقيق الجنائي معه بقرار إدانة، وكل ما في الأمر أن رفع الحصانة عن النائب ماهو إلا إعطاء إذن من البرلمان لجهات التحقيق الجنائي بإقامة الدعوى الجزائية ضده.

و الإذن هو موافقة جهة ينتمي إليها المتهم على اتخاذ إجراءات الدعوى الجزائية في مواجهته، حيث يشترط من بعض الأشخاص الحصول على مرجع معين لجواز إقامة الدعوى الجزائية عليهم، والغاية من ذلك بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة هو تأمين سير المؤسسة التشريعية بحيث لا يكون نائب البرلمان عرضة لمؤامرات خصومه السياسيين<sup>(٣)</sup>.

ويكون الإذن برفع الحصانة قد استوفى الشروط الشكلية المتطلبية في (المادة ٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة عند تقديمه إلى رئيس مجلس الأمة من خلال وزير العدل، أو من

(١) د. فالح عبدالله على العزب، حدود الرأي والأفكار والحصانة البرلمانية، جريدة الوطن، ع-د د ٧ م-ارس ٢٠١١، ص ٣. (ويرى أنه وليس من المنطق أن تكون الحصانة البرلمانية تشمل الجرائم التي يرتكبها النواب في داخل القاعة بين النائب وزملائه على سبيل المثال لو اعتدى نائب على زميله بالقذف، أو بالضرب، أو أن أحد النواب تناول شرابا مسكرا في قاعة البرلمان أو أن أحد النواب ادعى ضمه سدا وأطلق النار على أحد الوزراء لأن القانون الكويتي يجرم تلك الأفعال).

(٢) د. عبدالله الرميضي، الحصانة امتياز يحمي المنصب البرلماني أكثر من شخص النائب، مجلة رقابة، العدد ٢٢ بتاريخ ٢٠١٢/٤/٣، ص ٣.

(٣) د. عبد الوهاب حومد، الوسيط في الإجراءات الجزائية الكويتية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٥، ص ٨٦.

رفع الدعوى إلى المحكمة الجزائية، ويجب أن يرفق الوزير بطلب رفع الحصانة أوراق القضية المطلوب اتخاذ إجراءات جزائية بشأنها.

ولا يعني تقديمه من خلال وزير العدل أن الحكومة هي التي تتقدم بطلب لرفع الحصانة، وإنما يكون تقديم طلب رفع الحصانة في حقيقته من السلطة القضائية وهذا ما يحدث اثر تلقي النيابة العامة لبلاغ أو شكوى عن وجود شبهة جنائية في حق عضو مجلس الأمة.

وقد يكون البلاغ أو الشكوى من أية جهة، كما قد يكون من عضو البرلمان نفسه ضد زميل له بالمجلس عن أقوال أو أفعال حدثت خارج المجلس، من ذلك على سبيل المثال: شكوى النائب (...). المقدم للنائب العام لقيام زميل له بكتابة مقال في جريدة يومية ورد به كلمات وعبارات من شأنها المساس بكرامة الشاكي والإضرار بسمعته وأن رئيس تحرير الجريدة أجاز نشر المقال دون التأكد من حقيقة وصحة ما ذكر فيه، قاصدين الإضرار بسمعة الشاكي في فترة وموعد انتخابات مجلس الأمة ٢٠١٢ مما ينطوي على معنى الاحتقار وتحريض المجتمع على كراهيته<sup>(١)</sup>.

كما قد يكون الشاكي أمام جهات التحقيق من الشخصيات العامة بصفته احد أعضاء السلطة التنفيذية وفي مقام مباشرته لاختصاصه كموظف عام، من ذلك على سبيل المثال: شكوى وزير المالية الكويتي ضد نائب في مجلس الأمة يتهمه فيها بجريمتي السب والقذف، قاصدا الإساءة به في برنامج تلفزيوني بأن صرح بعبارات وأقوال تمس سمعة وكرامة الوزير وتحط من قدره ووصفه بالغشاش الذي يساعد كبار المتنفذين على الاستيلاء على المال العام، كما يساعد أصحاب النفوذ على تهريب أموالهم إلى خارج الكويت<sup>(٢)</sup>.

وفي هذه القضية برأت محكمة الجنايات المتهم (عضو مجلس الأمة) على اعتبار أن ألفاظ المتهم تلك قد وردت في مقام عرض رأيه المخالف لقانون الاستقرار المالي وقانون المعسرين وقانون ضمان الودائع وتعاطي الحكومة ممثلة بوزارة المالية مع الحالة الاقتصادية الكويتية ووجها منتقدا للشخص المعني وهو الشاكي بصفته وزيرا للمالية. ولكونها جاءت في معرض نقد أعمال الوظيفة واتصالها بها وعن قضية عامة، بقصد عرض الحقائق والمحاسبة، ولم توجه طعنا بشخصه<sup>(٣)</sup>.

ولا يملك وزير العدل أي سلطة بالنسبة إزاء قرار السلطة القضائية بطلب رفع الحصانة بالنسبة لعضو مجلس الأمة لاستكمال النظر في القضية، لأن من منطلق اختصاصها وتحت رقابة القضاء تقوم النيابة العامة بالاستماع لأقوال عضو البرلمان المشكو في حقه، أو المبلغ عنه، فلو رأت عدم وجود شبهة جنائية، حفظت الشكوى أو البلاغ المقدم ضده.

وتقديم طلب رفع الحصانة من قبل وزير العدل إلى رئيس مجلس الأمة ليس إلا إجراء شكلي تطلبته اللائحة الداخلية لمجلس الأمة وفقا للمادة (٢١) ولا تملك الحكومة اتجاهاه أي سلطة تقديرية أو دور أو إرادة<sup>(٤)</sup>.

(١) الكويت، محكمة الجناح المستأنفة القضية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٩ جنح صحافة.

(٢) الكويت. المحكمة الكلية، دائرة جنايات ٣، الجلسة المنعقدة علنا في ٢٦/٤/٢٠١٠.

(٣) واستندت المحكمة إلى سبب الإباحة التي رخصها المشرع في المادتين ٢١٣/أولا، ٢١٤/أولا من قانون الجزاء في مثل هذه الأحوال وإن اشتمت عبارته، وتعليقه تجريحا، وبالتالي لاتندرج عباراته في تقدير المحكمة تحت طائلة جريمتي السب والقذف إذا كان الهدف منها، نقدا مباحا، قد خلت الأوراق من فعلها. المؤتم، ولا محل لمؤاخذته لتنتهي من بعد بتبررته عملا بنص المادة ٢/١٧٢ م-ن ق-انون الإج-راءات والمحاکمات الجزائية الكويتية.

(٤) على سبيل المثال: أحال رئيس مجلس الأمة إلى اللجنة في ٩/٤/٢٠١٢ ك-تاب وزير العدل ووزير الأوقاف والشؤون الإسلامية متضمنا طلب النائب العام برفع الحصانة النيابية عن عضو مجلس الأمة.

ويمر طلب رفع الحصانة بمرحلتين: الأولى من خلال لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، والثانية أمام المجلس بكامل هيئاته البرلمانية، وبعد أن يحيل رئيس مجلس الأمة طلبات الإذن برفع الحصانة إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية تمهيدا لعرضها على المجلس، تقوم اللجنة في البحث عما إذا كانت الدعوى كيدية من عدمه.<sup>(١)</sup>

والواضح وفقا لتفسير اللجنة أن الكيدية التي يختص مجلس الأمة بنظرها أو البحث فيها أثناء مناقشة طلب الإذن برفع الحصانة الإجرائية تستند على شخصية رافع الدعوى الجزائية، ويعني ذلك أن الكيدية هنا هي تلك التي تمثل مانعا لعضو مجلس الأمة عند أداء واجبه في المجلس، بشرط أن تقام الخصومة القضائية من شخص طبيعي بصفته الوظيفية التي يعمل فيها في إحدى السلطات العامة أو التابعة لها، وأن تقام من الشخص الاعتباري لإحدى السلطات العامة ضد عضو مجلس الأمة، لأن المشرع البرلماني أراد حماية النائب من الكيدية الموجهة من السلطة التنفيذية وموظفيها.

وبعد دراسة اللجنة مدى توافر الكيدية من عدمها، تنتهي بأخذ قرار بالموافقة أو بعدم الموافقة على رفع الحصانة وذلك بعد التصويت بإجماع آراء أعضائها الحاضرين، ثم تقدم تقريرها في هذا الشأن إلى المجلس ليتخذ ما يراه مناسبا<sup>(٢)</sup>.

### خامساً: اختلاف لجنة التحقيق المشتركة عن "اللجنة المشتركة" في نظام المجلسين

رأينا فيما تقدم، أن المجالس النيابية المنتخبة، عند تشكيل لجان تقصي الحقائق تسند امر التحقيق الى لجنة نوعية دائمة، وقد تشترك الأخيرة مع غيرها من اللجان النوعية الدائمة بالبرلمان في إجراءات التحقيق وحتى الانتهاء من تقرير التحقيق.

ومن الملاحظ أن اللجان البرلمانية يتم تقسيمها إلى أنواعها المختلفة وفقا للعديد من المعايير، فمن زاوية أولى تنقسم إلى لجان دائمة وأخرى مؤقتة وفقا لمعيار (الضرورة والحاجة التي تقتضي إنشائها) وبناء على ذلك يمكن تصنيف اللجان البرلمانية النوعية في إطار اللجان الدائمة وبالمقابل لذلك فإن اللجان الخاصة أو المشتركة يمكن تصنيفها في إطار اللجان المؤقتة أو غير الدائمة.

وتختلف اللجان المشتركة والمكون من أكثر من لجنة نوعية لمباشرة التحقيق البرلماني عن مفهوم "اللجنة المشتركة" في المجالس النيابية ذات المجلسين، ولعله من المفيد أن نشير إلى أنه في البرلمانات ذات المجلسين يتم تشكيل "لجنة مشتركة" من بين أعضاء المجلسين، لتقريب وجهات النظر على مشروعات القوانين التي يلزم لإقرارها توافق المجلسين عليها، ومن

---

(...) في القضية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٢ جنح صحافة لإمكان استكمال التحقيقات ومباشرة إجراءات الدعوى الجزائية، ومرفق به ملف القضية ومذكرة النيابة العامة معه، والوارد إلى مجلس الأمة بتاريخ ٢٠١٢/٤/٨.

(١) مجلس الأمة، الفصل التشريعي الأول، مضبطة جلسة ٣٠ مارس ١٩٦٣. (وقد حاولت اللجنة البرلمانية الدائمة في مجلس الأمة (لجنة الشؤون التشريعية والقانونية) أن تضع معيار للكيدية في تطبيق أحكام المادة (٢٠) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حين قررت بأن: يقصد بالكيدية أنه إذا كان هناك كيد من فرد لفرد فيجب ألا يقف المجلس في سبيل هـ- ذه الإجراءات إذا كانت كيدا من مواطن ومواطن، فإذا كان هناك شخص يدعي على آخر كيديا وقد لا يكون الحكومة بـ. أن يدعي عليه كيديا انه ارتكب جريمة يستطيع من اجلها أن يرفع دعواه مباشرة أمام القضاء، فهذا النوع من الكيد لا تفصل فيه لجنة الشؤون التشريعية والقانونية البرلمانية).

(٢) المادة (٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

أمثلتها - اللجنة المشتركة بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في فرنسا، والمقررة بموجب المادة ٤٥ من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة<sup>(١)</sup>

وتنص المادة ٤٥ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ على أن: (تجري دراسة كل مشروع أو اقتراح بقانون في مجلسي البرلمان بالتعاقب بقية الاتفاق على نص موحد. وإذا حدث بسبب الخلاف بين المجلسين أن مشروعا أو اقتراحا بقانون لم تتم الموافقة عليه بعد المداولة فيه مرتين في كل مجلس أو إذا أعلنت الحكومة حالة الاستعجال بعد المداولة فيه مرة واحدة في كل مجلس.

وللوزير الأول الحق في طلب عقد لجنة مشتركة من أعضاء المجلسين بالتساوي لاقتراح نص للأحكام التي ظلت محل الخلاف، ويجوز للحكومة أن تعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة المشتركة على المجلسين للموافقة عليه ولا يقبل أي تعديل فيه إلا بموافقة الحكومة.

وإذا لم تصل اللجنة المشتركة إلى اتفاق على نص موحد أو إذا لم تتم الموافقة على النص وفق الأوضاع المنصوص عليها في الفقرة السابقة للحكومة بعد مداولة جديدة في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ أن تطلب إلى الجمعية الوطنية أن تبت فيه بصفة نهائية وللجمعية الوطنية في هذه الحالة أن توافق على النص الذي انتهت إليه اللجنة المشتركة أو آخر نص وافقت هي عليه مع تعديل أو آخر من التعديلات التي أدخلها مجلس الشيوخ حسب الظروف).

وهناك اللجنة المشتركة بين مجلس العموم ومجلس النواب في المملكة المتحدة، وهي كما وردت في لائحة مجلس العموم في المواد ١٥١ - ١٥٢ أربعة لجان:

- اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان

### **Human rights Joint Committee**

اللجنة المشتركة بخصوص مشروعات القوانين المتعلقة بتنقيح قانون الضريبة

### **Tax law rewrite Joint Committee**

- اللجنة المشتركة بخصوص التشريعات المفوضة

### **Statutory Instruments Joint Committee.**

- اللجنة المشتركة بخصوص مشروعات القوانين المتعلقة بتوحيد التشريعات

### **Joint Committee on Consolidation ،&c. ،Bills.**<sup>(٢)</sup> ..

وفي الكونجرس الأمريكي هناك اللجنة البرلمانية المشتركة من مجلس الشيوخ ومجلس النواب "Joint Committee"، والواقع أن هذه اللجنة برزت أهميتها في الولايات المتحدة في عام ١٩٤٥ عندما وضعت توصياتها التي تصب في بسط الكونجرس سيطرته على إدارة أموال الولايات المتحدة بعد أن نزع منه قانون ١٩٢١ الاختصاص بتحضير وإعداد الميزانية العامة.

(1) ELISE CARPENTIER, *La Résolution Juridictionnelle Des Conflits Entre Organes Constitutionnels*: op, cit, p122.

(٢) راجع المواد (140)، (152A) (152C)، من لائحة مجلس العموم... وكذلك:

House of Commons, Information Office, *Departmental Select Committees*, February, 2007 = <http://www.publications>.

وانتهت توصيات Joint Committee بصور قانون في عام ١٩٤٦ هو قانون إعادة تنظيم الرقابة التشريعية "The Legislative Re- Organization Act" الذي وسع من اختصاصات هيئة الرقابة المالية العليا في الولايات المتحدة (GAO) اختصاراً لعبارة " the Government Accountability Office." وجعلها تقوم بتحليل نفقات كل إدارات الدولة حتى يتسنى للكونجرس الاطلاع على نتيجة هذا التحليل عند ورود التقرير السنوي لـ (GAO) للكونجرس<sup>(١)</sup>.

وفي الدول العربية هناك اللجنة المشتركة بين مجلسي النواب والشورى في مملكة البحرين<sup>(٢)</sup>، وبين مجلسي الأعيان والنواب الأردني<sup>(٣)</sup>، وبين مجلس الأمة ومجلس الشعب الوطني في الجزائر<sup>(٤)</sup>.

وفي مصر كانت هناك اللجنة المشتركة التي استحدثها المشرع الدستوري المصري بالتعديلات الدستورية عام ٢٠٠٧ بين مجلسي الشعب والشورى وهي لجنة متساوية الأعضاء من المجلسين كآلية احترازية لما قد يحدث من خلاف في أمر التصويت على بعض القوانين بين مجلسي الشعب والشورى<sup>(٥)</sup>، وبطبيعة الحال لن يكون لهذه اللجنة وجود في ظل الدستور المصري الجديد لعام ٢٠١٤ الذي ألغى بدوره الغرفة الأعلى في البرلمان المصري (مجلس الشورى).

## المطلب الثاني

### التحقيق البرلماني والتحقيق الجنائي

إذا كان التحقيق البرلماني أوتقصي الحقائق عن طريق لجنة برلمانية وسيلة دستورية لعضو البرلمان لبيسط رقابته على أعمال الحكومة، فإن التحقيق الذي تجريه سلطة التحقيق مع المشتبه فيهم إلى أن تثبت إدانتهم فتوجه إليهم الاتهام، أو ينتهي التحقيق بالبراءة، يختلف في الإجراءات والمضمون والمراكز القانونية عن التحقيق البرلماني، وهو ما نحاول توضيحه في فرعين:

- الفرع الأول: ثانياً: تقصي الحقائق عن طريق سلطة التحقيق الجنائي.
- الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين التحقيق البرلماني والتحقيق الجنائي.

### الفرع الأول

#### تقصي الحقائق عن طريق سلطة التحقيق الجنائي

لا جدال في اختلاف التحقيق الجنائي عن التحقيق البرلماني فيما يتعلق بالمركز القانوني بالقائمين على سير التحقيق، والصفات المطلوبة فيهم، فالمحقق الجنائي هو عضو السلطة القضائية، التي تتصف بالحياد، والاستقلالية، يخضع للسلطة الرئاسية من الناحية الإدارية وهي السلطة التنفيذية ممثلة في (وزير العدل)، في حين أن عضو اللجنة البرلمانية

(1) POWELL JEFFERSON, *Community Built on Words: The Constitution in History and Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 2006, P13.

(٢) المادة ٨٥ من دستور مملكة البحرين المعدل في عام ٢٠٠٢.

(٣) المادة ٩٢ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية عام ١٩٥٢.

(٤) المادة ١٢٠ من دستور الجزائر عام ١٩٦٣.

(٥) المادة ١٩٤ من الدستور المصري والمعدلة في مارس ٢٠٠٧.

هو ممثل الشعب سواء أتى بالانتخاب أو بالتعيين، وفق الشروط الدستورية والقانونية المتطلبية لهذا المنصب.

### أولاً: مفهوم التحقيق الجنائي

يقصد بلفظ "التحقيق" في مرحلة ما قبل المحاكمة "التحقيق الابتدائي" المتمثل في مجموعة الإجراءات الجنائية التي تباشرها السلطة المختصة بالتحقيق مستهدفة بها كشف الحقيقة في شأن جريمة وقعت ونسبتها إلى فاعلها وجمع الأدلة المؤيدة لذلك، وهي مرحلة بينتها القواعد الخاصة بالإجراءات والمحاکمات الجزائية الكويتي وتعتبر مرحلة تمهيدية وتحضيرية للمرحلة التي تليها وهي مرحلة المحاكمة التي تتضمن التحقيق النهائي.

والتحقيق الجنائي على هذا النحو هو مجموعة من الإجراءات تهدف إلى تجميع الأدلة، سواء أدلة الإدانة أو أدلة البراءة، والترجيح بينهما، واستخلاص نتيجة ذلك في أمر الإحالة إلى القضاء أو بأمر بأن لوجه لإقامة الدعوى الجنائية، والتحقيق الابتدائي من مرحلة الدعوى الجنائية التي تسبق المحاكمة. (١)

ومن غير المتصور أن تتعارض إجراءات التحقيق الجنائي - كما هو الحال بالنسبة للتحقيق البرلماني- مع أحكام الدستور، حيث إن القانون الجنائي وإن اتفق مع غيره من القوانين في تنظيمها لعلائق الأفراد سواء فيما بينهم أو من خلال روابطهم مع مجتمهم، إلا أن القانون الجنائي يفارقها في اتخاذه العقوبة أداة لتقويم مالا يجوز التسامح فيه من مظاهر سلوكهم، وأن يسيطر عليها بوسائل يكون قبولها اجتماعيا ممكنا، فلا يكون الجزاء على أفعالهم مبررا إلا إذا كان مفيدا من وجهة اجتماعية، فإن جاوز تلك الحدود التي لا يكون معها ضروريا، غدا مخالفا للدستور .

وتشدد المحكمة الدستورية العليا في مصر على حياد وعدالة سلطة التحقيق الجنائي، وفي ذلك جين قررت بأن:

(... الأصل في كل اتهام أن يكون جادا، ولا يتصور أن يكون الاتهام بالتالي عملا نزقا تنزلق إليه النيابة العامة بتسرعها أو تفریطها؛ وكان من البديهي أن الاتهام بالجريمة ليس قرين ثبوتها، ولا يعدل التذليل عليها؛ وكان الاتهام ولو قام على أسباب ترجح معها إدانة المتهم عن الجريمة، لا يزيد عن مجرد شبهة لم تفصل فيها محكمة الموضوع بقضاء جازم لارجعة فيه سواء بإثباتها أو نفيها....).

ولذلك جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن القواعد المبدئية التي تقوم عليها المحاكمة المنصفة التي تطلبها الدستور بنص (المادة ٦٧)<sup>(٢)</sup> - سواء عند الفصل في كل اتهام جنائي أوفي حقوق الشخص والتزاماته المدنية - وإن كانت إجرائية في الأصل، إلا أن تطبيقها في نطاق الدعوى الجنائية - وعلى امتداد حلقاتها- يؤثر بالضرورة على محصلتها النهائية؛ وكان من المقرر أن أصل البراءة يندرج تحت هذه القواعد باعتباره قاعدة أولية توجبها الفطرة التي جبل الإنسان عليها، وتقتضيها الشرعية الإجرائية، ويتطلبها الدستور لصون الحرية الشخصية في مجالاتها الحيوية، وبوصفها مفترضا أوليا لإدارة العدالة الجنائية إدارة فعالة، ليوافر بها لكل فرد الأمن في مواجهة التحكم والتسلط والتحامل؛ وكان افتراض

(١) مجمع اللغة العربية، المعجم القانوني، القاهرة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٩٩، ص ٣٠٦.

(٢) تقابلها المادة ٢/٧٧ من الدستور المصري ٢٠١٢ بنصها على أن "...والمتهم برئ حتى تثبت إدانته ف-ي محاكمة قانونية عادلة تكفل له فيها ضمانات الدفاع؛ وكل متهم في جنائية يجب أن يكون له محام يدافع عنه، ويحدد القانون الجح التي يجب أن يكون للمتهم محام فيها....".

البراءة لا يقتصر على الحالة التي يوجد الشخص فيها عند ميلاده، بل يمتد إلى مراحل حياته حتى نهايتها، ليقارن الأفعال التي يأتيها، فلا ينفصل عنها باتهام جنائي أيا كان وزن الأدلة التي يؤسس عليها...<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: الحماية الدستورية لحقوق المتهم في التحقيقات الجنائية

يختلف المركز القانوني للشخص الخاضع للتحقيق البرلماني عن التحقيق الجنائي، ففي حين أن الأول قد يكون شخصاً طبيعياً (المشتبه فيه - المتهم)، يخضع للتحقيق البرلماني الشخص الطبيعي وكذلك الأشخاص القانونية العامة كالمؤسسات والهيئات العامة.

ولما كان التحقيق الجنائي قد ينطوي في بعض إجراءاته على القسوة واستخدام العنف، تحرص الدساتير المقارنة على إرساء مبادئ تشكل ضمانات تكفل حقوق من يتهم بارتكاب جريمة ما، ومن تتخذ قبله إجراءات الكشف عنها، وهذا لا يحدث بالنسبة للتحقيق البرلماني الذي تنظم إجراءاته النظم واللوائح الداخلية للبرلمانات.

أما في التحقيق الجنائي يتولى المشرع العادي بيان تفصيل تلك المبادئ الدستورية المتعلقة بضمانات التحقيق من حيث نطاقها، والقيود المفروضة عليها، وتلتزم السلطات في الدولة باحترامها.

وهذا ما تبناه الدستور الكويتي<sup>(٢)</sup> وأن كانت حجم هذه المبادئ والضمانات التي تنص عليها الدساتير عادة تختلف من دولة إلى أخرى.

ففي إنجلترا يقوم الأسلوب الإنجليزي في تقرير الحقوق والحريات على عدد من المواثيق وإعلانات الحقوق<sup>(٣)</sup>، كما أن غالبية هذه الوثائق الدستورية المدونة في المملكة المتحدة<sup>(٤)</sup> نصت على عدم جواز القبض على الشخص أو حبسه أو تجريدته من حريته أو حرمانه من حماية قانونيه أو نفيه إلا بحكم قضائي صادر من أقرانه وبحضور محلفين، كما حظرت من

(١) المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٤٩ لسنة ١٧ ق-ضائية "دستورية"

(٢) كرس المشرع الدستور الكويتي فكرة الضمانات، بل أبرزها، وأعطى لها أهميتها، فمن ذ-لال اسد-تقراء نصوص الدستور الكويتي فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة، نجد ان تلك النصوص تقرر في حقيقتها قواعد إجرائية ومنها على سبيل المثال المواد ٢٧، ٣١، ٣٢، ١٧٩، ٣٨، ٣٩ م-ن الدس-تور، وك-ذلك المواد ١٦٤، ١٦٧، ١٧٣، منه والتي وضعها المشرع تحت عنوان السلطة القضائية.

(٣) مثل: Mango Chart ١٢١٥، وثيقة "ملتصم الحق-وق" Bill of Rights ١٦٨٩، وق-انون إد-ضار الاتهام: Acted Habeas corpus الصادرة في ع-ام ١٦٧٩، وقائمة الحق-وق "Bill de Doritos" لصادرة في ١٣ فبراير ١٦٨٩.

(٤) أنظر في خصوص الوثائق الدستورية المدونة في بريطانيا:

- D.C.M.YARDLEY, **Introduction to British Constitutional Law**. London, Oxford, 1984, P142.
- MOSS VINCENT, **Magna Carta: Through the Ages**. English Historical Review; Sep2004, Vol. 119 Issue 483, P1033.
- HELMHOLZ RUTH, **Magna Carta and the Ius Commune**, University Of Chicago Law Review; spring 2005, Vol. 66 Issue 2, p 297.

طرد الإنسان أونزع ملكيته أو القبض عليه أوحرماته من الميراث أو إعدامه ما لم يحاكم أولاً طبقاً لمقتضيات القانون<sup>(١)</sup>.

وفي فرنسا حيث يعتمد الأسلوب الفرنسي في تقرير الحقوق والحريات العامة - كما هو الحال في إنجلترا - على إعلانات الحقوق ويأتي في مقدمتها الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطنين:

### **déclaration Des" droits de L'Homme et du cityen**

الصادر في ١٧٨٩/٨/٢٦ وتضمن أن ممثلي الشعب الفرنسي يعتبرون أن جهل حقوق الإنسان ونسيانها واختارها هي الأسباب الوحيدة للبؤس العام وفساد الحكومات. وبموجب (**droits de L'Homme et du cityen"déclaration Des**) يتمتع الفرد في أن يكون أمناً ومطمئناً على التي يرسمها القانون (المادة ٧)، كما أكد الإعلان على ضمانه الفرد ضد القبض التعسفي، وتمنع السلطة العامة من دخول المسكن إلا وفقاً لما يحدده القانون (المادة ١١).<sup>(٢)</sup>

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد ورد النص على الحقوق والحريات العامة في صلب الدستور على النحو الذي تضمنه التعديلات العشرة الأولى التي صدرت في الفترة من (١٧٨٩ - ١٧٩١) ثم استكملت بعد ذلك بالتعديل الثالث عشر ١٨٦٠ الذي ألغى الرق، والتعديل العشرون الذي تم التصديق عليه في فبراير ١٩٦٤ و ألغى بمقتضاه حرمان الملونين السود حق الانتخاب<sup>(٣)</sup>.

كما جاء إعلان الاستقلال الأمريكي الذي قامت على مبادئه الدساتير الأمريكية معلناً عن ضمانات جديده للحرية الشخصية حيث تضمن نظام المحلفين الذي يعد في نظر المواطن الأمريكي ضمانه هامة لماله وسمعته، كما أعلن بأن حماية الحرية الشخصية من الحبس وسائر صور الحجز لا يمكن أن تتم إلا بنظام إحضار جسم المحبوس.<sup>(٤)</sup>

وفي مصر أعتنق النظام الدستوري المصري أسلوب النص على الحقوق والحريات العامة في صلب الدستور نفسه سواء كان ذلك بالنسبة لدستور ١٩٢٣ أو بالنسبة للدستور ١٩٧١ الملغى الذي قرر شخصية العقوبة، وأنه لاجرime ولا عقوبة إلا بناء على قانون (المواد ٥١، ٦٢)، وفي المادة (٧٦) من الدستور المصري ٢٠١٢ الملغى الذي تضمن بعض الضمانات الخاصة بالحق في الأمن، وفي الحرية الشخصية، وفي إجراء القبض، ومدة الحبس الاحتياطي.

(1) د. محمود عاطف البنا. حدود سلطات الضبط الإداري. القاهرة جامعة القاهرة. ١٩٨٠ ص ٤٦، د. محمد محي الدين عوض، القانون الجنائي مبادئه الأساسية في القانون الأنجلو-أمريكي. دار النهضة العربية. ١٩٨٨. ص ٧٧ وما بعدها.

(2) وقد توالى بعد ذلك الإعلانات الفرنسية المقررة لحقوق الإنسان والمواطنين.. للتفاصيل انظر:  
- SCHMIDT ASSMAN, ***L'administration et le principe de légalité***, Revue française d'administration publique, no. 78, (1996) p279.

- د. كريم يوسف كشاكش. الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة. الإسكندرية منشأة المعارف. ٢٠٠٠. ص ٣٦٢. وأنظر:

(Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789)

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/>

(3) أطلق على هذا التعديلات " إعلان الحقوق للدولة الاتحادية الأمريكية: حيث تضمن التعديل السادس منه - على ضمانات المحاكمة الجنائية. حول هذه التعديلات راجع: - كريم يوسف كشاكش. المرجع السابق. ص ٣٥٩.

(4) MARIAN IRISH, and JAMES PROTHRO, ***The Politics of American Democracy***, USA, Englewood. 2002, P 380.

كما اعتنق المشرع الدستوري المصري ذات الاتجاه في الوثيقة الدستورية الجديدة ٢٠١٤، والملاحظ أن الدستور الجديد أحال تنظيم أغلب الحقوق والحريات للقانون فهي حقوق وحريات غير مطلقة ولكن في حدود ما ينص عليه القانون، بتنظيم كل منها<sup>(١)</sup>.

ولم تغفل الوثيقة الدستورية الجديدة ٢٠١٤ مبدأ بأن الأصل في الإنسان البراءة، والذي نص عليه الدستور الجديد في المادة (٩٦) بأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، وهو مبدأ دستوري راسخ سارت عليه أحكام المحكمة الدستورية العليا في مصر على أن افتراض البراءة يمثل أصلاً ثابتاً يتعلق بالتهمة الجنائية من ناحية إثباتها، وليس بنوع العقوبة المقررة لها، ومما ورد في حيثيات الحكم:

### الحكمة

(... وكان هذا الأصل كامناً في كل فرد سواء أكان مشتبهاً فيه أم متهماً باعتباره قاعدة جوهرية أقرتها الشرائع جميعها - لا لتكفل بموجبها الحماية للمذنبين - ولكن لتحقيق بموجبها أصلاً شرعياً مؤداه أن الخطأ في العفو خير من الخطأ في العقوبة التي يتعين درؤها عن كل فرد تكون التهمة الموجهة إليه مشكوكاً فيها "on acquitte، Dans le doute" أومبناها أدلة لايجوز قبولها قانوناً؛ وكان الاتهام الجنائي - وعلى ضوء ماتقدم - لايزحزح أصل البراءة ولاينقض محتواه، بل يظل هذا الأصل مهيمناً على الدعوى الجنائية، بل قائماً قبل تحريكها، ومنبسطة على امتداد مراحلها وأياً كان زمن الفصل فيها.

وكانت التدابير التي حددها النص المطعون فيه، تنال جميعها من الحرية الشخصية لاتسامها بخصائص العقوبة وانطوائها على عبئها، وانصرافها إيلاً مقصوداً، ولاتقابلها أفعال أتمها المشرع وحددها تحديداً دقيقاً.

وكان اتخاذ أحد هذه التدابير بناء على اتهام متلاحق في شأن شخص معين - ولو كان اتهاماً جدياً - مؤداه أنه صار مشتبهاً فيه - لابناء على أفعال يتوافر لها خاصية اليقين التي تميز القوانين الجنائية - بل ارتباطاً بخطورة إجرامية افترضها المشرع ووصمه بها؛ وكانت خطورته هذه - التي استنبطها المشرع من تعدد وقائع الاتهام - وان لم تقض بعد إلى جريمة بالفعل.

إلا أن المشرع أقام بها صلة مبتسرة بين ماضيه وحاضره، دامجا بينهما، مستوجباً محاسبته عن تلك الحالة التي أنشأها، وقرنها بتتابع الاتهام، لتتحل إرهاباً بعودة الأشخاص الذين تعلق بهم مجال تطبيق النص المطعون فيه إلى الإجراء، بافتراض أنهم لايعرفون لأقدامهم موقعها، ولا يقدررون للأمور عواقبها، وأن نزوعهم إلى الإجراء راجحاً، حال أن مصائر الناس لايجوز أن تعلق على غير أفعالهم التي يسألون عن حسنها أو قبحها؛ وكان اتهامهم ولو كان جدياً ومتتابعاً، لايعدو أن يكون شبهة قد لا يكون لها من ساق.

ولايجوز بالتالي أن يردهم النص المطعون فيه جميعاً إلى دائرة الخطورة الاجتماعية، ويلصقها دوماً بهم، أياً كان مصير الاتهام الموجه إليهم، بل ولو قضى ببراءتهم، ليكون لغوا وافتئاتا على الحرية الشخصية في جوهر خصائصها، وهي بعد حرية لايجوز تقييدها على خلاف أحكام الدستور التي لاتعتد إلا بالأفعال وحددها باعتبارها مناط التأييم، ولأنها دون

(١) د. خالد القاضي، ندوة قراءة في مشروع الدستور المصري الجديد، الإسكندرية، مكتبة الإسكندرية، ٢٦ يناير ٢٠١٤، ص ٣.

غيرها هي التي يجوز إثباتها ونفيها، وهي التي يتصور أن تكون محل تقدير محكمة الموضوع، وأن تكون عقيدتها بالبناء عليها.

ولا كذلك الخطورة الإجرامية التي لاتمثل سلوكا محددًا أتاه الشخص، ولاتخالطها إرادة واعية يعبر بها عن قصد بلوغ نتيجة إجرامية بذاتها، بل تقوم في مبنائها على افتراض تشريعي منتحل.

مؤدى ذلك أن المتهمين جديا أكثر من مرة، قد شقوا على جماعتهم عصا الطاعة، وأنهم بالغون من أمرهم ما يدينهم من العدوان عليها، وهو افتراض يباعد بينهم وبينها، لتتعلق أمامهم فرص الاندماج فيها...<sup>(١)</sup>.

وقد اتسع نطاق الحماية الدستورية لحقوق الإنسان بشكل ملحوظ في الدستور الكويتي الصادر في ١٩٦٢ فنص على أن الحرية الشخصية مكفولة دستوريا (المادة ٣٠ من الدستور الكويتي) فهي مصونة لاتمس.

كما خول الدستور الكويتي للمتهم مجموعة من الحقوق بدءا من مرحلة التحريات بمعرفة الشرطة، ومرورا بمرحلة التحقيق الابتدائي والنهائي وانتهاء بمرحلة المحاكمة، فالعلاقة بين الدستور وقانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية علاقة وثيقة<sup>(٢)</sup>

فضلا عن أن حماية كرامة المتهم وحقوقه الأساسية هي وفاء بالتزام دستوري بصيانة الحريات العامة<sup>(٣)</sup>، ولعل أصدق دليل ما أكدته المادة (٢٩) من الدستور الكويتي عند إشارتها إلى الكرامة الإنسانية فقد كرس المشرع الدستوري الكويتي فكرة الضمانات، بل أبرزها، وأعطى لها أهميتها، فمن خلال استقراء نصوص الدستور الكويتي فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة<sup>(٤)</sup>.

## الفرع الثاني

### أوجه الاختلاف بين التحقيق البرلماني والتحقيق الجنائي

التحقيق البرلماني - كغيره من التحقيقات الأخرى - قوامه: جهاز يتولاه، وموضوع ينصب عليه، وسلطات لازمة لحسن إتمامه<sup>(٥)</sup>، وتتجلى تلك المقومات في لجنة التحقيق، وموضوع التحقيق، وسلطات التحقيق، وسريته، ومن ثم يستخدم مصطلح التحقيق الجنائي بألفاظ متعددة " كالتحقيق الجزائي"، و"التحقيق الابتدائي" و"التحقيق" مجرد من أي صفة.

- (١) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٤٩ لسنة ١٧ قضائية "دستورية".
- (٢) د.هلالى عبد الله. الاتهام المتسرع في مرحلة التحقيق الابتدائي وعدالة أوفى لمن وضع موضع الاتهام. -ام، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٦٦.
- (٣) د.هلالى عبد الله - المركز القانوني للمتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي. القاهرة. دار النهضة العربية. ١٩٨٩. ص ٣٥٩.
- (٤) د.فايز الظفيري، المعالم الأساسية للقضية العادلة في مرحلة الاستدلالات والتحقيق الابتدائي وفقا لمفهوم -وم القانون الكويتي، جامعة الكويت ٢٠٠١، ص ٢٤٤.
- (٥) د. محمد باهى أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ١٠٩.

والسلطات المنوطة بها التحقيق هي المنصوص عليها في قوانين الإجراءات والمحاكمات الجنائية، وهي في مدلولها تشير إلى: التفتيش عن أدلة الجريمة وتجميعها لتحديد مدى كفايتها لإحالة المتهم إلى المحاكمة<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك تبدأ أولى مراحل الدعوى الجنائية بمرحلة التحقيق الابتدائي<sup>(٢)</sup>، وهذه المرحلة ينتها القواعد الخاصة بالإجراءات والمحاكمات الجزائية كما في الكويت<sup>(٣)</sup>.

ولكي تكون الدعوى الجنائية واضحة المعالم فيأتي الحكم مبينا على أساس متين من الحقيقة، ومحققا للعدالة التي هي أساس الحكم وغايته، رسخ المشرع الدستوري مفهوم عدالة التحقيق.

كما خول المشرع الجزائي سلطة التحقيق الابتدائي صلاحيات واسعة حتى تستطيع أن تقوم بهذا الدور، لتفعيل العدالة المرجوة في هذه المرحلة من خلال إجراءات التحقيق وسلطاته<sup>(٤)</sup>.

ومن التعريفات السابقة لكل من التحقيق البرلماني والجنائي يتبين لنا أوجه الاختلاف في المركز القانوني للموجه إليه التحقيق، والقائم بالتحقيق، وبعبارة أخرى الاختلاف بينهما في الإجراءات والمقومات:

### أولا: الاختلاف في سلطة التحقيق

مقومات التحقيق الجنائي سلطة محايدة تتوافر لها ضمانات السلطة القضائية، بينما التحقيق البرلماني تتولاه لجنة مؤقتة تشكل بالانتخاب من بين أعضاء البرلمان:

#### ١- سلطة التحقيق الجنائي

يتولى المحقق الجنائي التحقيق مع المتهمين في الجرائم تمهيد لإحالتهم إلى جهة القضاء في حال ثبوت التهمة، أو إلى براءتهم من التهمة المنسوبة إليهم في حال انتهى التحقيق إلى ذلك، ومع ذلك تختلف سلطة التحقيق أحيانا باختلاف نوع الجريمة، كما يجب عدم الخلط بين سلطة التحقيق وسلطة الاتهام:

#### أ) المقصود بسلطة التحقيق

يقصد بسلطة التحقيق الجهة التي تتولى القيام بأعمال التحقيق الابتدائي ومباشرة إجراءاته، من استجواب المتهم وأجراء المعاينات وسؤال الشهود وما إلى ذلك من إجراءات

(١) د. محمود نجيب حسني، شرح الإجراءات الجنائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٥٠١.  
(٢) د. محمود أحمد طه، حق الاستعانة بمحام أثناء تحقيقات الشرطة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٣٠.  
(٣) خصص المشرع الكويتي للتحقيق الابتدائي (المواد من ٧٥ إلى ١٠٤) من قانون الإجراءات الجزائية، وذلك على عكس المشرع المصري الذي لم يطلق لفظ التحقيق الابتدائي، وإنما استعمل كلمة التحقيق مجردة من أي وصف.

(٤) استعمل المشرع الكويتي تعبير "قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية" بدلا من تعبير قانون الإجراءات الجنائية الذي استعملته تشريعات أخرى - كالتشريع الفرنسي، والتشريع المصري - تدعى المسميات للقواعد القانونية المنظمة للدعوى الجزائية في القانون المقارن وقد يطلق البعض على هذه القواعد - قانون "المسطرة الجنائية" كما في المغرب، أو قانون تحقيق الجنايات كما في فرنسا، كما تدعى إدارة (تنظيم) العدالة الجنائية: Administration of criminal justice كما في الولايات المتحدة الأمريكية أو تعبير Law of criminal procedure. كما في إنجلترا. ... للمزيد حول هذه المسميات - في التشريعات العربية والتشريعات اللاتينية والانجلوأمريكية انظر: د. محمد إبراهيم زيد، تنظيم الإجراءات الجزائية في التشريعات العربية. الجزء الأول، مطبوعات المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض الطبعة الأولى، ١٩٩٠، ص ١٤.

التحقيق، وهي جهة مختصة ومحايدة يحدده القانون. ويناط التحقيق عموماً بسلطة عامة تمثل الجماعة، تقوم مقامها في توجيه الاتهام والقيام بإجراءات التحقيق، تبعاً لما إذا كانت تتبنى أحد الأنظمة التالية<sup>(١)</sup>:

- النظام الاتهامي:

وهو ما يطلق عليه ((**procedure accusatoire**) كواحد من أقدم الأنظمة التي تم تبنيها من قبل التشريعات الإجرائية ويقوم جوهره على عدم التمييز بين الدعوى المدنية والدعوى الجنائية حيث جعل الدعوى الجنائية مبارزة بين خصمين: المتهم والمجني عليه، أما القاضي فيكون ذا دور سلبي، أو عبارة أدق لا يبدل أي جهد إيجابي من أجل البحث عن الحقيقة، فله الاستماع إلى الأدلة المطروحة والدفع والفصل في الدعوى الجنائية عن طريق تبني إحدى وجهات النظر، وكانت الإجراءات تتم في العلن، هذا وإن كان هذا النظام يتميز بالمساواة بين الخصوم إلا أنه جعل من القاضي ليس أكثر من متفرج على الخصوم حيث أن الحقيقة محصورة فيما يقدمونه من براهين.

النظام التحقيقي أو التفتيشي:

ويطلق عليه ((**procedure inquisitoire**) وقد ظهر بعد النظام الاتهامي وعلى جوهر مغاير حيث قوت الدولة والمؤسسات القانونية فظهر من خلاله من يمثل المجني عليه من رجال السلطة العامة، تحت ستار الدفاع عن المجتمع، فيوجه الاتهام ويباشر التحقيق، وكان عليه أن يبحث عن الحقيقة دون التقيد بطلبات المتهم فلم تعد الدعوى بين المتهم والمجني عليه، وأصبح القاضي يهدف لكشف الحقيقة المطلقة، بأي ثمن كان، حتى أضر ببعض حقوق المتهم وتعرضه للإكراه؟

النظام المختلط:

نتيجة عيوب النظامين سألني الذكر ظهر نظام ثالث عرف بالنظام المختلط الذي جمع ما بين محاسن كلا النظامين السابقين، وقد تبني المشرع الكويتي هذا النظام الذي يقوم على الجمع بين محاسن كل من النظام والاتهام والنظام التحقيقي.

وأي كانت سلطة التحقيق من الأنظمة الثلاثة سالفة الذكر فإنه يفترض في المحقق بعض الصفات كسرعة البديهة، والذكاء، وتأصله في فن التحقيق، وإلمامه بالعديد من العلوم الجنائية المساندة التي قد يحتاج لها أثناء مناقشة المتهم كعلم الإجرام، وعلم الإجرام الاجتماعي وعلم العقاب وعلم الطب الشرعي وغيرها من العلوم التي يفضل دائماً أن يكون عضو التحقيق مطلع عليها لأن من شأن هذه المعرفة بلا شك أن تؤدي إلى إثراء عضو التحقيق مقدراته وإدارته وفهمه لفن التحقيق<sup>(٢)</sup>.

ولا تلتزم سلطة التحقيق بتكليف شكوى قدمها الخصوم، بل إنها تسعى لإنزال الوصف الصحيح قانوناً، ولا تمالي أحد الخصوم على غيره، فتحقق له طلباته، وترفض تحقيق طلبات

(١) للمزيد أنظر: - د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٢٩، د. حسن صادق المرصفاوي، شرح قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتية، دون تاريخ نشر، ص ٨، - د. عبد الوهاب حومد، الوسيط في الإجراءات الجزائية الكويتية، الطبعة الرابعة ١٩٩٧، مطبوعات جامعة الكويت، ص ١٦.

(٢) د. حسن بشيت خوين، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية، خلال مرحلة التحقيق الابتدائي، الطبعة الأولى (الجزء الأول) عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص ٦٤ وما يليها.

الآخر، بل الكل عندها سواسية، تمثل المجتمع بكل نزاهة وشرف، باعتبار أنها خصم شريف في الدعوى العمومية، يمارس السلطات المناطة به قاصدا تحقيق الصالح العام.<sup>(١)</sup>

وتهدف هذه السلطة العامة إلى الكشف عن الحقيقة فيما إذا كان هذا الفرد المتهم قد ارتكب الفعل أم لا، ليس لها أي مصلحة سوى تحقيق العدالة بالطرق التي حددها القانون الذي يعبر عن إرادة الأمة، فكان لزاما على هذه السلطة أن تتصف بالحياد، فلا يتجه همها نحو إثبات الإدانة فقط، ولكن يجب أن يكون جل همها هو الحقيقة، فتهتم بأدلة الاتهام بقدر اهتمامها بأدلة الدفاع.<sup>(٢)</sup>

وسلطة التحقيق لا تكون واحدة في كل الدول ففي حين تجر به النيابة العامة في مصر، يناط التحقيق في التشريع الكويتي بجهتين: فهناك التحقيق في الجنايات الذي هو من اختصاص النيابة العامة، والمقرر عن طريق المادة (٩) من قانون الإجراءات الجزائية الكويتي التي تنص على أن (تتولى النيابة العامة سلطة التحقيق والتصرف والإدعاء في الجنايات).

أما الجنح والمخالفات فقد أوكلها المشرع إلى محققين تابعين لوزارة الداخلية، وهذا ما قرره في الفقرة الثانية من المادة السابقة الذكر، حيث تقرر أن (يتولى سلطة التحقيق والتصرف والإدعاء في الجنح محققون يعينون لهذا الغرض في دائرة الشرطة والأمن العام..).

---

(١) د.فايز الظفيري، المعالم الأساسية للقضية العادلة في مرحلة الاستدلالات والتحقيق الابتدائي وفقا لمفهوم القانون الكويتي، المرجع السابق، ص ٩٢.  
(٢) د. إدوارد غالي الذهبي، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، الإسكندرية، دون تـ.اريخ نـ.شر، ص ٤٠١.

(ب) - المقصود بسلطة الاتهام

والمقصود بالاتهام بمعناه الواسع أى: كافة ما يتم اتخاذه من إجراءات الدعوى الجنائية المتعلقة بتوجيه التهمة إلى متهم معين، سواء عن طريق تحريك الدعوى الجنائية قبله، من خلال صحيفة الاتهام أو قرار الإحالة، الافتتاحي، السابق على التحقيق، كما في فرنسا. وعلى ذلك يقصد بسلطة الاتهام الجهة التي تقوم بكافة ما يتم اتخاذه من إجراءات الدعوى الجنائية المتعلقة بتوجيه التهمة إلى المتهم سواء عن طريق صحيفة الاتهام أو قرار الإحالة السابق على التحقيق<sup>(١)</sup>

ولكي تكون سلطة التحقيق محايدة يجب ألا تجمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق، وتعطي بعض التشريعات للخصوم الحق في رد المحقق إذا توافرت أحد أسباب الرد المنصوص عليها مسبقاً.

كما أن اختلاف وجهات النظر بشأن الفصل أو الجمع بين الاتهام والتحقيق له أسباب وخلفيات متباينة، وأن الأمر لا يجب النظر إليه على أنه مجرد خلاف مبدئي، سببه اختلاف وجهات النظر بشأن نظام أو آخر بل إن موضوع الخلاف وسببه يخضع لعوامل ومتغيرات متنوعة قد تكون تاريخية أو سياسية وثقافية واقتصادية فهناك دول معينة تأثرت في وضعها لنظامها الإجرائي بأسباب تاريخية مستمدة من الحرص على تقديس الحريات الفردية ومنها فرنسا مثلاً التي اتبعت مبدأ الفصل بين الاتهام والتحقيق، حين عهدت بالأولى إلى النيابة وبالتالي إلى قاضي التحقيق.

## ٢- سلطة التحقيق البرلماني

على خلاف التحقيق الجنائي، الذي تقوم به سلطة غالباً قضائية مما يسبغ عليه أحياناً وصف التحقيق القضائي، والتحقيق التأديبي الذي قد تقوم به جهة إدارية أو النيابة الإدارية، على نحو ما سنرى، فإن التحقيق البرلماني يضطلع به مجموعة من أعضاء البرلمان.

وعضو البرلمان قد يكون منتخباً كما قد يكون بالتعيين، ففي الكويت لم ينص الدستور على تعيين بعض أعضاء مجلس الأمة، فقد قصرت المادة ٨٠ من الدستور العضوية بالانتخاب السري المباشر على المجلس، في حين اعتبرت المادة ٨١ من الدستور أن الوزراء في الحكومة هم أعضاء في المجلس النيابي بحكم المنصب الوزاري.

وفي مصر كانت المادة ٣/٨٧ من الدستور المصري ١٩٧١ الملغي تجيز لرئيس الجمهورية تعيين عشرة من الأعضاء في مجلس الشعب<sup>(٢)</sup>، إلا أن هذا النهج الغي بمقتضى المادة ١٣٣ من الدستور المصري ٢٠١٢ الملغي التي قصرت العضوية بالانتخاب على مجلس النواب (٣٥٠ عضواً)، في حين أجازت المادة ١٢٨ من الدستور تعيين ١٥ عضواً أو أقل في مجلس الشورى.

أما الوثيقة الدستورية الجديدة ٢٠١٤ فقد حددت حق رئيس الجمهورية في تعيين ما نسبته ٥% من عدد نواب المجلس الذي لا يقل عدد أعضائه عن ٤٥٠ عضواً، ولم يعد هناك تعيين في الغرفة الأعلى للبرلمان حيث الغي الدستور الجديد مجلس الشورى، وجعل البرلمان مشكلاً من مجلس واحد.

(١) د. أحمد فتحي سرور الوسيط في شرح قانون الإج-راءات الجنائية- طبع-ة ١٩٨١ ص ٢٣٦، وك-ذلك، د. محمود نجيب حسني شرح قانون الإجراءات الجنائية القاهرة دار النهضة العربية ١٩٨٢ ص ١٠٨.

(٢) كررت نفس النص المادة ٣/٣٢ من الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس العسكري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١.

والملاحظ أن المادة (١٠٢) من الدستور المصري ٢٠١٤ حددت الحد الأدنى لأعضاء مجلس النواب (٤٥٠ عضو)، وتركت وضع السقف الأعلى لعدد النواب للقانون، ومن ثم فإن زيادة عدد النواب المنتخبين يترتب عليه زيادة في عدد من يعينهم رئيس السلطة التنفيذية في مجلس النواب.

وواقع أن مسألة التعيين في البرلمان المصري ليست مستحدثة، بل درجت عليه الدساتير المصرية منذ العهد الملكي فالتعيين في البرلمان المصري المنتخب كان موجودا في دستور (١٩٢٣) حيث كان يعين الملك الخمسين وينتخب الثلاثة أخماس الباقون بالاقتراع العام، بينما اختلف التعيين في البرلمان ابتداء من دستور (١٩٥٦)، (١٩٥٨)، وعاد من جديد في دستور (١٩٦٤)، (١٩٧١) وظل مستمرا حتى الإعلان الدستوري الصادر في (٣٠) مارس (٢٠١١)<sup>(١)</sup>، ثم الغي بدستور ٢٠١٢، وعاد التعيين مؤخرا في دستور ٢٠١٤.

ويرى الباحث أن مسألة تعيين النواب في البرلمان أمر محل نظر بالنسبة لوسائل الرقابة البرلمانية، لاسيما لو وضعنا في الاعتبار أن النائب المعين قد يميل إلى السلطة صاحبة الحق في تعيينه واختياره، مما قد يدفعه لاستشعار الحرج في توجيه الأسئلة والاستجابات للحكومة، ناهيك عن الميل للحكومة في القرارات البرلمانية التي تتطلب التصويت على طرح الثقة في أحد الوزراء.

ونؤيد موقف المشرع الدستوري المصري في دستور ٢٠١٢ (الملغي) في الاتجاه الرامي إلى عدم التعيين في البرلمان، فعلى الرغم أن الأعضاء المعينون والمنتخبون لهم نفس الحق في الترشيح لرئاسة<sup>(٢)</sup>، المجلس، وتشكيل مكتبه، ولجانه، والتصويت على قراراته، إلا أن سلطة التعيين المخولة للسلطة التنفيذية تجعل من الرقابة البرلمانية من جانب العضو المعين أمر محل نظر.

ولا يختلف هذا النهج كثيرا عن مثيله في مجلس الأمة الكويتي حيث الأغلبية المطلقة المطلوبة في أمور محددة تحتسب بحصر الأعضاء المنتخبين، بالإضافة إلى عدد الوزراء الذين يعتبرون أعضاء في مجلس الأمة بحكم المنصب الوزاري<sup>(٣)</sup>.

وينوه الباحث إلى أن الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة يعدون أعضاء في مجلس الأمة بحكم وظائفهم، ومع ذلك ينبغي ملاحظة ألا يشترك الوزراء أي الأعضاء في مجلس الأمة بحكم وظائفهم في التصويت على الثقة في حال انتهى أحد الاستجابات البرلمانية إلى طرح الثقة بوزير. طبقا للمادة ١٠١ من الدستور.

وتنص المادة ١٠١ من الدستور الكويتي على أن: "كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من

(١) بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ عين المجلس العسكري الحاكم خلال الفترة الانتقالية لحد-ين انتخ-اب رئي-سا للجمهورية عشرة أعضاء في مجلس الشعب (٢٠١١ - ٢٠١٦) من مختلف القوى السياسية الوطنية.. للتفاصيل، عصام سويلم، العضوية بالتعيين في مجلس الشعب، مذ-شورات مركز ز-الأه-رام للدراس-ات الإستراتيجية، ٢٠١١، ص ١٧ وما بعدها

(٢) تشهد السوابق البرلمانية بمجلس الشعب أن أحد الأعضاء المعينين عام ١٩٨٧، ت-ولى مذ-صب رئاسة-ة مجلس الشعب رئاسته وهو الدكتور رفعت المحجوب، وتكرر المشهد في برلمان ٢٠٠٥ - ٢٠١٠ ع-دما اختيرت إحدى العضوات بالتعيين لمنصب وكيل مجلس الشعب.. راجع:

د. خالد فياض، المعينون في مجلس الشعب، مجلة قضايا برلمانية، القاهرة، مركز الدراسات-ات السياسية والإستراتيجية، العدد الثاني - مايو - ١٩٩٧، ص ٨٣.

(٣) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية: دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٦، ص ٤١.

تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً. ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء اثر 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.

كما يجب ألا يشترك الوزراء أي الأعضاء في مجلس الأمة بحكم وظائفهم في التصويت على موضوع عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء طبقاً للمادة ١٠٢ من الدستور، ويشمل هذا الحظر الوزراء جميعاً ولو كانوا من أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.

ويضاف إلى ما سبق، أن الوزراء أو الأعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة الكويتي لا يمارسون العمل التشريعي بصورة كاملة، فليس لهم الحق في اقتراح القوانين، أو ممارسة أي نوع من الرقابة البرلمانية، كما أنهم ليسوا أعضاء في اللجان البرلمانية، وإن كانوا يشتركون في التصويت على تشكيلها.

والأصل أن يأتي عضو البرلمان في كل من مصر والكويت عن طريق الانتخاب السري المباشر وفقاً للأحكام التي بينها قانون الانتخاب، استناداً إلى أن "الانتخاب وسيلة اتصال بين الحكام والمحكومين"<sup>(١)</sup>.

وينبغي على ذلك، أن سلطة التحقيق البرلماني المخولة لأعضاء البرلمان الذين يشكلون عضوية لجنة التحقيق ورئيسها، تختلف على النطاق الشخصي والموضوعي عن سلطات التحقيق القضائي والإداري.

### ثانياً: الاختلاف في موضوع التحقيق

موضوع التحقيق البرلماني يختلف باختلاف المجال الذي تنصب عليه رقابة البرلمان على نشاط الحكومة، في حين أن موضوع التحقيق الجنائي هو الفعل الموثم الذي ارتكبه الجاني، ومن ثم يميز الفقه<sup>(٢)</sup> بين ثلاثة موضوعات مختلفة يختص بها عضو البرلمان هي: التحقيق التشريعي، والتحقيق الانتخابي والتحقيق السياسي.

وبقصد بالتحقيق التشريعي الإجراء الذي تتخذه السلطة التشريعية لأجل وضع قواعد معينة بصورة سليمة، وهو حق مخول للسلطة التشريعية انطلاقاً من اختصاصها التشريعي، أما التحقيق الانتخابي، فيقصد به التحقيق الذي يجريه البرلمان للفصل في صحة عضوية أعضائه المطعون في صحة عضويتهم، حيث تتولى لجنة التحقيق استظهار مدى شرعية إجراءات انتخابهم.

ويختلف التحقيق السياسي عن التحقيقات التشريعية والانتخابية، فهو ما تقوم به لجنة نقصي الحقائق أو لجنة التحقيق في شأن وضع من الأوضاع داخل أحد أجهزة السلطة التنفيذية للكشف عما به من مخالفات سياسية.

(١) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية: دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٦، ص ٤١.  
(٢) د. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها، المرجع السابق، ص ١٤٣. د. عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة - روح القوانين (مجلة - علمية تصدر عن أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق جامعة طنطا)، العدد العاشر، ر. يذ. - أيار ١٩٩٤، ص ٣٤ وما بعدها.

والملاحظ أن التحقيق التشريعي ليس عملاً رقابياً، كما أن التحقيق الانتخابي بدوره ليس عملاً رقابياً، ومن ثم ينحصر التحقيق البرلماني في التحقيق السياسي، وفي نظر البعض<sup>(١)</sup>، فإن نطاق التحقيق البرلماني لاتحده قيود ما دام يجري في إطار أعمال الحكومة، وبالتالي قد تتعدد أهدافه، ويستهدف البرلماني من تحقيقاته إلى بحث مدى القصور المالي أو الإداري أو الاقتصادي أو السياسي، ولا يوجد فرق بينها في الطبيعة، فجميعها تحقيقات تندرج في إطار التحقيق البرلماني، بحسبانها وسيلة لفرض رقابة فعالة على أنشطة الحكومة.

وفي اعتقاد الباحث أن مجال التحقيق البرلماني قد يتسع ليشمل كافة الموضوعات التي تندرج من بين اختصاصات البرلمان لتفعيل دوره الرقابي، كما قد يضيق هذا المجال في حال طلب البرلمان من جهة معينة إسناده بمعلومات للكشف عن غموض واقعة بعينها كما هو الحال في طلب مجلس الشعب المصري من الجهاز المركزي للمحاسبات إفادته ببيانات أو معلومات محددة.

وسيرا في هذا الطريق، يمكننا القول أنه بالرغم من اتساع مجال موضوعات التحقيق البرلماني سواء أكانت اجتماعية، أو اقتصادية، أو سياسية، فإن أبرزها ما يتعلق بحماية المال العام والمحافظة عليه، والكشف عن مواطن إهداره من قبل السلطة التنفيذية، فالمال العام يعد من أهم وأكثر مجالات التحقيق البرلماني بل ويشكل الجانب الأكبر لتقصي الحقائق.

ومن الأمثلة على ذلك:

- لجنة التي شكلت لتقصي الحقائق عن التصرفات المالية للسيد العضو المفوض على شركة قها للأغذية المحفوظة، وكان أثار مجلس الشعب المصري موضوع عدم رقابة البرلمان أو الجهاز المركزي للمحاسبات على برنامج خصخصة شركات قطاع الأعمال في مصر، وصفقة بيع "شركة قها للأغذية المحفوظة" من بين الشركات التي بيعت لمستثمر رئيسي سدد جزءاً من قيمتها ثم توقف عن سداد الباقي<sup>(٢)</sup>.

- لجنة تقصي الحقائق التي شكلها مجلس الشعب المصري عقب ثورة يذ-اير ٢٠١١ لاستعادة الأموال المنهوبة والمهربة للخارج، عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ تم تهريب الم-ال العام بعد الاستيلاء عليه وتهريبه للخارج بطريقة غير مشروعة من قبل بعض رجال الأعمال والمسؤولين بالدولة، مما حدا بمجلس الشعب بعد انتخابه إلى تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول هذا الأمر، ووضع تصور لآلية استرداد الأموال السائلة المودعة في البنوك الخارجية وتلك المستثمرة في المشروعات أو التي تم شراء عقارات وأصول بها ليتم تحويل ملكيتها ل-م-صر لتضاف للاقتصاد القومي<sup>(٣)</sup>.

تم تشكيل اللجنة بطلب تقدم به ٢٣ نائباً، وبعد موافقة مجلس الشعب، تم تشكيل اللجنة من رؤساء الهيئات البرلمانية للأحزاب السياسية، ورؤساء اللجان النوعية، ولكي تتمكن لجنة تقصي الحقائق من القيام بمهامها، فإنه يجوز لها اتخاذ كافة الإجراءات للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات تتعلق بالأموال المهربة، وأن تجري ما يقتضيه استجلاء الحقيقة بشأنها من استطلاع آراء المتخصصين، أو مواجهة

(١) راجع في ذلك د. عمرو أحمد حسبو، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٤، ص ٣٤٩.

(٢) مجلس الشعب، دور الانعقاد الأول، ٢٠٠٠/٢٠٠١، مضبطة الجلسة رقم ٢٠.

(٣) قدر البنك المركزي المصري حجم هذه الأموال ب-٦ أضعاف الدين الخارجي لمصر. . تقرير-ر البنك المركزي المصري، في ٢٠١٠/٤/٤ على الموقع الرسمي للبنك:

- <http://www.cbe.org.eg/>.

أوزيارات ميدانية أو تحقيقات، أو استدعاء بعض الشهود لسماع أقوالهم، أو تكليف لبعض الخبراء للقيام ببعض أعمال الخبرة الفنية<sup>(١)</sup>.

- لجنة التحقيق هالبرتون التي شكلها مجلس الأمة الكويتي بسبب اتهام الحكومة بإخفاء معلومات تخص فضيحة مالية لشركة هالبرتون الأميركية، التي كانت تقوم بتزويد الجيش الأميركي بالوقود في العراق عام ٢٠٠٣ عن طريق شركة كويتية تابعة للمؤسسة البترول الكويتية، والتي انتهت في تقريرها إلى وجود مخالفات قانونية ومالية شابت التعاقد، وأوصت بإحالة تقريرها إلى النائب العام للتحقيق في الوقائع التي كشف عنها والتي سببت ضررا وقع على المال العام، وتحديد المسؤولين عنها. وعلى هذا الأساس قدمت اللجنة بلاغا إلى النائب العام بهذه المخالفات التي ارتأتها في يوليو ٢٠٠٥، وبعد أن انتهت مدة ولاية البرلمان لم يتابع أعضاء مجلس الأمة المنتخب هذه القضية التي انتهت في عام ٢٠٠٨ بحفظ البلاغ لعدم جديته<sup>(٢)</sup>.

- لجنة التحقيق في التحويلات المالية لرئيس الحكومة الكويتية التي تشكلت بناء على اقتراح قدمه خمسة عشرة عضوا في مجلس الأمة الكويتي للتحقيق فيما أسموه بالتحويلات المالية التي تمت عن طريق كل من وزارة الخارجية، بنك الكويت المركزي، الهيئة العامة للاستثمار، وأمن حسابات تلك الجهات بناء على تعليمات رئيس مجلس الوزراء السابق منذ صدور مرسوم تعيينه في ٧ - ٢ - ٢٠٠٦م وحتى تقديم استقالته في ٢٨ - ١١ - ٢٠١١م التي تم قيدها على حسابه الشخصي أو الخاص أي كانت صيغة وأسباب ومبررات وشكل التعليمات وسواء أكانت كتابية أم شفوية وأي كانت العملة أو العملات التي تم التحويل بها أو إليها وأي كانت الجهة التي استلمت المبالغ المحولة سواء أكانت جهة كويتية أم أجنبية داخل الكويت أو خارجها وسواء أكان المستلم شخصا كويتيا أو غير كويتي.

واستند الاقتراح المقدم من أعضاء البرلمان بطلب تشكيل لجنة التحقيق على المادتين (١٧، ٢٦) من الدستور الكويتي فضلا عن المادة ١١٤ الحاكمة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بوسيلة لجان التحقيق.

كما استند الأعضاء على توافر مستندات تفيد بأن رئيس الحكومة السابق وخلال فترة رئاسته لمجلس الوزراء وبالإشتراك مع آخرين قد ارتكب جملة من وقائع تنطوي على شبهة إهدار حرمة المال العام وذلك بأن قام بسحب مبالغ كبيرة من المال العام وتصرف فيها وفقا لإرادته الخاصة ولأغراض وأهداف ومصالح شخصية وخاصة<sup>(٣)</sup>.

صفوة القول أن الأدوات الدستورية التي يمتلكها البرلمان في رقابته على أعمال السلطة التنفيذية تقوم على أساس تحقيق المسؤولية الوزارية السياسية أمام المجلس النيابي بطريقة فعالة، وتحقيق رقابة الشعب على أعمال وأداء الحكومة، فهذه الأدوات تحمل معنى المحاسبة السياسية التي قد يستتبعها طرح موضوع الثقة أو عدم التعاون حتى لو لم تتحقق المسؤولية الجنائية بحق الوزير أو رئيس الوزراء، ومن ثمة فإن المساءلة السياسية تفترق عن المساءلة والتحقيق الجنائي الذي تجرته النيابة العامة والذي لا يكون إلا في حدود قانون الجزاء وفي نطاق الجرائم التي نص عليها ذلك القانون بهدف توجيه الاتهام وتحريك المسؤولية الجنائية ضد مرتكبها وهو ما قد يستتبع صدور حكم بالإدانة الجنائية أو البراءة.

(١) يستند عمل اللجنة إلى حكم المادة (٢٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) مجلس الأمة الكويتي، مضبطة ١٢/١١/٢٠٠٤.

(٣) مجلس الأمة، مضبطة ١٥ مارس ٢٠١٢.

## المطلب الثالث

### التحقيق البرلماني والتحقيق الإداري

كفلت الدساتير حق المواطنين في الوظائف العامة وأوكلت للمشرع العادي تنظيمها بمقتضى القانون فكرست بذلك مفهوم التوظيف في تولى الوظيفة العامة، أو العمل المنتظم بكيفية معينة في خدمة إحدى السلطات العامة.

من ذلك على سبيل المثال المادة ٢٦ من الدستور الكويتي والمادة ٢/٦٤ من الدستور المصري ٢٠١٢ الملغى بنصها على أن " .. ويعمل الموظف العام في خدمة الشعب، وتتيح الدولة الوظائف العامة للمواطنين على أساس الجدارة، دون محاباة أو وساطة، ومخالفة ذلك جريمة يعاقب عليها القانون...".

ويقابل هذا النص المادة (١٤) من دستور ٢٠١٤ من أن (الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون).

وقد تختلف النظم القانونية في تجريم بعض المخالفات التي يرتكبها الموظفون العامون، أو الاكتفاء بالمحاسبة عليها تأديبياً، إلا أن هذه النظم كلها تتلاقى في أن " النظام التأديبي يعد جزءاً لا يتجزأ من النظام الوظيفي"<sup>(١)</sup>.

لقد نشأ التأديب إدارياً ملازماً للسلطة الرئاسية، بحيث يقدر الرؤساء والإداريون الأخطاء التأديبية، ويقررون لها العقوبات<sup>(٢)</sup>، لمجازاة الموظف إذا ما أخل بالواجبات المفروضة عليه، وألخروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته وألظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، وتقدير مظاهر هذا الإخلال هو من صميم اختصاص السلطة الإدارية الأعلى<sup>(٣)</sup>.

وعلة ذلك، أن الرئيس الأعلى له سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرءوسيه، ومن ثم فإن مخالفة الموظف لهذه الأوامر من شأنه أن يسبب الاضطراب للمرافق العامة، ويفرغ هذه الأوامر من مضمونها، ولذلك منح المشرع للرئيس الإداري سلطة تأديب الموظفين، وإلا صارت واجبات الوظيفة العامة مجرد واجبات أدبية لا يترتب على الخروج عليها أي اثر قانوني.

وبما أن الموظف يخضع للالتزامات وواجبات مفروضة عليه هدفها ضمان سلامة تأدية العمل وسيره بانتظام<sup>(٤)</sup>، فقد شغلت "السلطة التأديبية مرتبة الصدارة بين اهتمامات المشرع عند اضطراره بوضع قوانين التوظيف"<sup>(٥)</sup>، ليحتل النظام التأديبي للموظفين موقعا هاما

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٩٥، ص ١٣.

(٢) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، رسالة - رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٨، ص ٧.

(٣) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت: المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٧، ص ١٥٧.

(4) (ANNE JOURAD DARDAUD, La Procedure Disciplinaire dans la fonction publique, (Fautes- Sanctions- Recours), Montreuil. France, Papyrus, 2007, p 10.

(٥) د. مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان: دراسة مقارنة في القوانين الوظيفية للعاملين في مصر والدول الأجنبية، القاهرة، المؤلف، الطبعة الثانية، دون تاريخ نشر، ص ٧.

في إكمال وتعزيز الأحكام والقواعد التي تنظم شؤون الوظيفة العامة (Fonctionnaires Publics).

وبطبيعة الحال، يتفق التحقيق البرلماني مع التحقيق الإداري في الغرض منهما ألا وهو التقصي عن الحقائق، فبينما يجري التحقيق البرلماني رغبة في التحقق مما إذا كان هناك تجاوز من عدمه، فإن التحقيقات الإدارية - شأنها في ذلك شأن التحقيقات الجنائية - لا تكون إلا استناداً إلى وجود مخالفة محققة رغبة في التعريف بمرتكبها وتحميله وزرها بمقتضى أدلة دامغة توافرت لدى المحقق<sup>(١)</sup>.

## أولاً: ماهية التحقيق الإداري (التأديبي)

### ١- في الفقه الإداري

يعرف بعضهم التحقيق بأنه: مجموعة الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً للحقيقة<sup>(٢)</sup>.

ويرى البعض الآخر بأن التحقيق إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، فالقاعدة أنه لايجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه من جهة محايدة<sup>(٣)</sup>.

ويذهب ثالث<sup>(٤)</sup> إلى أن التحقيق يقصد به اتخاذ جميع الإجراءات والوسائل المشروعة التي توصل إلى كشف الحقيقة وظهورها.

ويرى رابع<sup>(٥)</sup> بأن التحقيق هو: 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 الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه.

(١) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية - الأمريكية والأوروبية: دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص ٢٣٩.

(٢) د. ثروة محمود عوض، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ص ١١.

(٣) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت: المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية، المرجع السابق، ص ٢٠٦.

(٤) د. محمد فتوح محمد عثمان، التحقيق الإداري: دراسة مقارنة، القاهرة دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر، ص ١.

(٥) د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، الإسكندرية، مذ-شأة المع-ارف، ٢٠٠٦، ص ٣٠٩.

## ٢- في القضاء الإداري

قضت المحكمة الإدارية العليا بان " المقرر في مجال التأديب أن سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم وأول هذه المقومات ضرورة مواجهة المتهم في صراحة ووضوح بالمأخذ المنسوب إليه الوقائع المحددة التي تمثل تلك المأخذ وان تتاح له فرصة الدفاع عن نفسه إزاء ما هو منسوب إليه بسماع من يرى الاستشهاد به من شهود النفي ومناقشة شهادة من سمعت شهادتهم شهود الإثبات<sup>(١)</sup>، كما قضت بأن " التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستنباه وجه الحقيقة واستجلاءها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محدودة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة... " <sup>(٢)</sup>

وعلى ذات النهج قضت محكمة التمييز الكويتية في أحد جلساتها بأن "من المقرر أن التحقيق في ذاته ليس غاية بل هو مجرد وسيلة لإظهار الحقيقة ويطلق على مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسئولية عنها ويجرى التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ للأمر عدته وينأهب للدفاع عن نفسه ويدراً ما هو موجه إليه"<sup>(٣)</sup>.

### ثانياً: أوجه الاتفاق والاختلاف بين التحقيق البرلماني والإداري

يعتبر كل من التحقيق الإداري، والتحقيق الجنائي إجراء يتخذ بعد وقوع مخالفة بغرض التعرف على مرتكبها وصحة إسنادها إليه، فإن التحقيق البرلماني يستهدف الاستيثاق من وقوع مخالفة من عدمه، فهو لايفترض تحقيق مخالفة فعلاً بينما كل من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي يقوم على مخالفة وقعت ويرمي كل منهما إلى التوصل لمقترفيها واستجماع الأدلة التي تنسبها إليه بما يبرر تحميله وزرها<sup>(٤)</sup>.

وتمشياً مع الغاية من التحقيق فإن ثمة تشابه في الإجراءات بين التحقيق التأديبي والتحقيق البرلماني، فلأخير في سبيل استجلاء الحقيقة والوصول الى الهدف المرجو من قيام لجنة التحقيق البرلمانية، يتم استدعاء الشهود، ولجنة التحقيق البرلمانية كذلك الحق في طلب البيانات والوثائق والمستندات من أجهزة الدولة المختلفة، وعلى هذه الأجهزة الاستجابة لطلب اللجنة من مبدأ التعاون بين السلطات.

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٣٤ لسنة ٢٣ قضائية، جلسة ١٩٩٢/١/٢٥، الموسوعة الشاملة، منشور في الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والك- وادر الخاصة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ٢٠٠٣، إعداد المستشار خالد عبد الفتاح محمد، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤، ص ٩٣٤.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٣ قضائية، جلسة ١٩٨٩/٥/١٣، الموسوعة الشاملة، المرجع السابق، ص ٣٥٤.

(٣) محكمة التمييز الكويتية، جلسة ١٩٩٨/١١/٩، الحكم رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٩٦ (سبق الإشارة إليه)

(٤) هشام محمد البدري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية - في م- صر والكويت، المرجع السابق، ص ٤٩.

ويعني مبدأ التعاون بين السلطات وجود اتصال بين هاتين السلطتين وأهم مظاهره حق الوزراء في الدخول إلى البرلمان والاشتراك في جلساته ومناقشاته، وحق الحكومة في تقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان، وحق دعوة البرلمان إلى الانعقاد وتأجيله<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية أخرى يستطيع البرلمان أن يكون من بعض أعضائه لجانا للتحقيق في بعض تصرفات السلطة التنفيذية كما أن لأعضائه حق توجيه أسئلة واستجابات للوزراء قد تنتهي بعدم الثقة بالوزارة لإرغامها على الاستقالة.

ونظرا لاضطلاع الوزارة بأعباء الحكم باعتبارها المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني فإن المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها، ويعني ذلك أن الوزارة مسؤولة أمام البرلمان نظرا لان الوزارة في النظام البرلماني هي القائمة حقيقة بأعباء واختصاصات السلطة التنفيذية، والمهيمنة على سياسة الدولة فكان لابد في مقابل هذه السلطة أن تكون مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان، وقد تكون المسؤولية الوزارية السياسية جماعية (تضامنية)

ويعني ذلك أن مسؤولية الحكومة مجتمعة أمام البرلمان فهي توجه إلى الحكومة كلها أو إلى رئيس مجلس الوزراء باعتباره رمزا للحكومة في حال كان التصرف المستوجب للمسؤولية خاصا بالسياسة العامة للوزارة.

مؤدى ذلك أن قرار سحب الثقة يصيب قرار الوزارة برمتها وبالتالي يجب عليها الاستقالة، أما المسؤولية الفردية فتتصب على وزير بالذات أو على وزراء محددين، حيث يكون الفعل الذي تتحرك على أساسه منسوبا إلى وزير معين وخصوصا بسياسته هو لالسياسة العامة لمجلس الوزراء، ومن ثم يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصيا إعمالا لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية.

## تعليق الباحث

يلمس الباحث مما سبق، أن التحقيق البرلماني هو حق دستوري لعضو المجلس النيابي، وبصورة عامة، يتميز التحقيق البرلماني عن التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي فالتحقيق البرلماني يستهدف الاستيثاق من وقوع مخالفة من عدمه، فهو لايفترض تحقق مخالفة فعلا، بينما كل من التحقيق الإداري، و الجنائي يقوم على مخالفة وقعت فعلا، حيث يرمي إلى التوصل إلى مقترفها، واستجماع الأدلة التي تنسبها إليه بما يبرر تحميله وزرها.<sup>(٢)</sup>

(١) في خصوص التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.. راجع: ...  
- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥١٧.  
- د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظرية - أم في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، المرجع السابق ص ٢١١ وما بعدها  
- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي: دراسة مقارنة، ص ٦٠٤ وما بعدها، الطبعة الخامسة، القاهرة، ص ٥٧٠١٩٨٦  
(2) عبد العزيز بن حمود اللحيان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام السعودي والمقارن، المرجع السابق، ص ١٠١. د. فالح عبد الله على العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي: دراسة تطبيقية: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩. ص ٢٩.

وبينما يوجه المحققان الإداري والجنائي اتهاماً محدداً إلى من ينسب إليه ارتكاب المخالفة، فإن لجان التحقيق البرلماني تقف عند حد الكشف عن الوقائع واستظهار وجه الحقيقة دون توجيه اتهامات لأحد بعينه.<sup>(١)</sup>

وأخيراً، فإنه بينما يعد التحقيق الإداري إجراءً تمهيدياً، والتحقيق الابتدائي مرحلة تحضيرية للمحاكمة (حيث يكفل عرض الدعوى على القضاء مهياً للفصل فيها على نحو يكفل أن يأتي حكمه عنواناً للحقيقة والعدالة، فإن التحقيق البرلماني يعد أحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة).<sup>(٢)</sup>

ولا يعتمد البرلمان في ممارسته لحقه في التحقيق على المعلومات التي يقدمها إليه الوزراء، أو على ما يصورونه من حقائق، وإنما يستقي المعلومات بنفسه مباشرة عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين والإطلاع على الملفات والأوراق الحكومية، وإتباع الوسائل المختلفة التي يرى أنها كفيلة بتحقيق غرضه في الحصول على الحقائق.<sup>(٣)</sup>

## المبحث الثاني

### شروط التحقيق البرلماني

من الملاحظ أن بعض الدساتير لاتنص على وسيلة التحقيق البرلماني كأحدى الوسائل الدستورية للرقابة، وإنما يكتفى بالنص عليها في اللوائح والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، فالدستور الجمهوري الخامسة الفرنسي ١٩٥٨ لم ينص على حق البرلمان في تكوين لجان تحقيق سوى في تعديلات يوليو ٢٠٠٨.

وفي تونس لم ينص الدستور على آلية تفصي الحقائق كوسيلة دستورية، وإنما أشار الفصل (٣٦) من لائحة مجلس النواب إلى أحقية المجلس في إنشاء ما يعرف بلجان التحقيق والاستقصاء تكون مهمتها التفصي على بعض القضايا التي تكون معروضة على مجلس النواب.<sup>(٤)</sup>

وعلى ذات المنهج لم تشر نصوص الدستور الأردني بصورة صريحة على وجود التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية، وإنما تركت الأمر للتنظيم اللائحي، حيث قررت المادة ٥١ من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٦ عن جواز تشكيل لجان مؤقتة، إذا رأى البرلمان حاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكلة إليها.<sup>(٥)</sup>

(١) د. مدحت أحمد محمد يوسف غنيم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٢٠٩.

(٢) مناور بيان مناور الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة لاس-تكمال متطلب-ات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، المملكة الأردنية الهاشمية، عم-ان، جامعة الشرق الأوسط، كلية القانون، قسم القانون العام، ٢٠١١، ص ١٨٨.

(٣) د. ملفي رشيد مرزوق الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ١٨٨.

(٤) د. جمال عبد الناصر مانع، أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن جامعة باجي مختار - عنابة الجمهورية الجزائرية، العدد الرابع، ديسمبر ٢٠٠٩، ص ٣٩.

(٥) د. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني-ي خلال الفترة من (٢٠٠٣ - ٢٠٠٩)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد الخامس، العدد التاسع، ٢٠١١، ص ٢٣٤٦.

وهكذا اعترفت النظم النيابية البرلمانية بحق البرلمان في تكوين لجان تحقيق تراقب أعمال السلطة التنفيذية سواء ورد النص على هذا الحق في صلب الوثيقة الدستورية، أم نظمته اللوائح الداخلية للبرلمانات وهي بصدد تنظيم حق أعضائه في الرقابة على أعمال الحكومة.

وينبني على ذلك أن التحقيق البرلماني يستند على نصوص إما دستورية، وإما قانونية أوكلتاها معاً، دستورية، ومن ثم كان لا بد من ترك أمر تنظيم عمل هذه لجان التحقيق البرلمانية للنظم وللوائح الداخلية للبرلمان، بحيث يمكن الوقوف على شروط ينقيد بها أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية من ناحية الشكل والموضوع، وهذا ما نحاول مناقشته من خلال مطلبين على النحو التالي:

• المطلب الأول: الشروط الشكلية.

• المطلب الثاني: الشروط الموضوعية.

## المطلب الأول

### الشروط الشكلية

نظراً لأهمية التحقيق البرلماني فان كثير من برلمانات العالم تركز على العمل به، لما له من نتائج أفضل للوقوف على أسباب المشكلة التي هي قيد التحقيق<sup>(١)</sup>، وذلك على الرغم من وجود بعض العقبات التي تعوق عمل لجان التحقيق وأهمها التدخل الحكومي في عملها<sup>(٢)</sup>، أو بسبب الضغوط السياسية<sup>(٣)</sup>.

وباستقراء نصوص الأمر الصادر في ١٧ نوفمبر ١٩٥٨ رقم ١١٠٠ - ٥٨ الخاص بتنظيم عمل المجالس النيابية في فرنسا، والمواد ١٤٧ - ١٤٨ - ١٥١ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمواد ٢١٩ - ٢٢١ من لائحة مجلس الشعب المصري يتبين لنا أن الشروط الشكلية تنحصر في ضرورة تقديم طلب لتشكيل اللجنة، وعدد اللازم لتشكيل اللجنة:

### أولاً: طلب اقتراح بتشكيل لجنة تحقيق

تنظم المادة السادسة من الأمر الصادر في ١٧ نوفمبر ١٩٥٨ رقم ١١٠٠ - ٥٨ الخاص بتنظيم عمل المجالس النيابية في فرنسا وتعديلاته عمل لجان التحقيق والرقابة حيث تهدف إلى جمع عناصر المعلومات عن وقائع محددة وتقديم نتائجها إلى المجلس الذي أنشأها، فضلاً عن فحص النشاط الإداري والمالي والفني للمرافق العامة والمشروعات القومية.<sup>(٤)</sup>

وتشكل لجان التحقيق في الجمعية الوطنية الفرنسية وفق اقتراح يقدمه أي نائب أي أن الاقتراح له طابع فردي على خلاف كل من مجلس الأمة الكويتي الذي تطلب في المادة ١٤٧ من لائحته الداخلية التوقيع من خمسة أعضاء على الأقل لاقتراح تشكيل لجنة تحقيق، ومجلس الشعب المصري الذي حددت المادة ١٤٧ من لائحته الداخلية بأن تشكل لجنة تقصي الحقائق

(١) د. وائل العسوسي، التحقيق البرلماني، دراسة تحليلية في الدساتير والنظم الداخلية للبرلمانات، بي-روت، مكتبة النور للطباعة والنشر، ٢٠١٢، ص ١٤.

(٢) مناوور بيان مناوور الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، المرجع السابق، ص ٦.

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

(4) l'article 1er de la loi no 2011- 140 du 3 février 2011

يكون بقرار من المجلس بناء على طلب اللجنة العامة وإحدى اللجان الأخرى أو اقتراح من ٢٠ عضواً.

وعملاً بالمادة (١٣٧) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية يقدم الاقتراح لمكتب الجمعية، متضمناً تحديداً دقيقاً للموضوعات محل التحقيق، والتطبيق العملي لطلب الاقتراح أن يحال إلى لجنة نوعية لدراسته واستصدار قرار وفق المادتين ١٣٧، ١٣٨ من لائحة الجمعية الوطنية لتشكيل لجنة تحقيق من ثلاثين عضواً مكلفة بالتحقيق<sup>(١)</sup>.

والطابع الفردي للاقتراح في الجمعية الوطنية الفرنسية قد نجد مثيله في مجلسي الأمة الكويتي والشعب المصري، فقد يتبنى عضو واحد موضوع التحقيق، لكن الذي يحدث في الواقع العملي أن ينضم إليه في التوقيع على الطلب عدد من الأعضاء لتفادي النقص في العدد القانوني لتقديم الطلب، فإذا لم يجد من ينضم إليه، عالجت لائحة مجلس الشعب هذا الأمر بأن سمحت لإحدى لجان المجلس تبني موضوع التحقيق، وهو في رأينا أمر يسهل تحقيقه فمقدم الطلب الفردي هو في الأساس عضو في إحدى هذه اللجان، بينما لم تعالج لائحة مجلس الأمة الكويتي هذه المسألة.

وفي حال تنازل مقدمو الطلب أو تغيّبوا عن الجلسة المحددة لنظره جاز لخمسة من أعضاء مجلس الأمة أن يتبنوه فيتابع المجلس النظر فيه<sup>(٢)</sup>، وعملاً بأحكام المادة 45 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة يكون التصويت نسبياً بأن ينتخب كل نائب عدد لا يجاوز نصف العدد المطلوب للجنة التحقيق، حتى لا تسيطر كتلة سياسية داخل البرلمان على تشكيل اللجنة<sup>(٣)</sup>.

ويقدم طلب تشكيل لجنة التحقيق إلى رئيس مجلس الأمة بعبارة "... نقترح نحن الموقعون أدناه تشكيل لجنة تحقيق مؤقتة. ..."، وقد جرى العرف في الموضوعات المتعلقة بالرقابة على الأموال العامة أن يتقدم بطلب الاقتراح لتشكيل لجنة التحقيق ما يزيد على العدد الذي تتطلبه اللائحة، بل أن بعض اللجان يتقدم بشأنها أكثر من اقتراح واحد.

### ثانياً: العدد اللازم لتشكيل اللجنة

يتم تشكيل لجان البرلمان - ومن بينها لجان التحقيق - من بين أعضائه، إذ يتم انتخاب أعضاء اللجان بالأغلبية النسبية، وهذا بخلاف نظام التمثيل النسبي للأحزاب السياسية داخل البرلمان.

وتقوم جميع أنظمة التمثيل النسبي على المبدأ تقليص التفاوت بين حصة الحزب من مجموع الأصوات الوطنية وحصته من مقاعد البرلمان. وعليه، فإن الحزب الرئيسي الذي يحصل على ٤٠ في المائة من الأصوات يجب أن ينال نسبة مساوية تقريباً من المقاعد، والحزب الثانوي الذي يحصل على ١٠ في المائة من الأصوات يجب أن ينال ١٠ في المائة من المقاعد

(1) ASSEMBLÉE NATIONALE. QUATORZIÈME LÉGISLATURE. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 Juillet 2012, N° 100.

(2) تنص المادة (٤٥) من اللائحة الداخلية على (ينتخب المجلس أعضاء اللجان بالأغلبية النسبية وينبغي أن يشترك كل عضو من أعضاء المجلس في لجنة على الأقل، ولا يجوز له الاشتراك في أكثر من لجنة -ين دائمتين ولا يعتبر مكتب المجلس لجنة في تطبيق هذا الحكم ولا يجوز للعضو أن يكون رئيساً أو مقراً لأكثر من لجنة دائمة واحدة، وأن يكون رئيساً للجنة ومقراً للجنة أخرى وللعضو انتخاب عدد لا يجاوز نصف العدد المطلوب لكل لجنة وإلا اعتبر الرأي باطلاً).

(3) المادة (٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

في البرلمان. وغالبا ما يعد استخدام اللوائح الحزبية أفضل وسيلة لبلوغ النسبية فكل حزب يقدم إلى الناخبين لائحة من المرشحين على المستوى الوطني أو الإقليمي<sup>(1)</sup>.

ولما كان تشكيل اللجان يعتمد على التصويت باختيار أعضائه، فإن ثمة معايير تؤثر على هذا الاختيار ليس مرجعها - في تصورنا - الكفاءة والتخصص، وإنما في الأساس الأول رغبة المصوتين من أعضاء البرلمان على اختيار الشخصيات المرشحة لاسيما في البرلمانات التي تتميز بوجود كتلة تصويتية مؤثرة كوجود حزب سياسي يمثل يحصل على أكثرية عديدة من مقاعد البرلمان أو يمثل غالبيتها.

وفي المجالس النيابية التي لا تعتمد على نظام الأحزاب السياسية كما في الكويت، فإن الأكثرية البرلمانية لا تتمثل في كتلات سياسية من بعض الأعضاء المنتخبين، بل قد يشاركونهم في ذلك الوزراء الذين يعتبرون أعضاء في مجلس الأمة بحكم المنصب الوزاري.

وفي ذلك، نصت المادة ٨٠ من الدستور الكويتي على أن " يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر وفقا للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب. ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم".

وينبني على ذلك اشتراك الوزراء بحكم أنهم أعضاء في مجلس الأمة، في التصويت على اختيار أعضاء لجان التحقيق البرلمانية، وهو أمر في اعتقادنا، يؤثر سلبا على أداة هامة من أدوات الرقابة الدستورية، لاسيما إذا وضعنا في الاعتبار إقناع الحكومة لبعض النواب بالتصويت في صالح المرشح الذي ترغب فيه، وينعكس ذلك بطبيعة الحال على تقارير لجان التحقيق<sup>(2)</sup>.

وتختلف النظم واللوائح البرلمانية في تحديد العدد اللازم لتشكيل لجان التحقيق، فالتطبيق العملي لطلب اقتراح تشكيل لجنة تحقيق في الجمعية الوطنية الفرنسية هو أن يحال إلى لجنة نوعية لدراسته واستصدار قرار وفق المادتين ١٣٧، ١٣٨ من لائحة الجمعية الوطنية لتشكيل لجنة تحقيق من ثلاثين عضو مكلفة بالتحقيق<sup>(3)</sup>.

وفي مجلس الشعب المصري تشكل لجنة تقصي الحقائق بقرار من المجلس النيابي بناء على طلب من اللجنة العامة، أو إحدى لجانه الأخرى، أو بناء على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة، على أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء<sup>(4)</sup>.

(1) ... راجع: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مشروع إدارة الانتخابات وكلفتها التابع: برنامج إدارة الحكم في

الدول العربية... متاح على: <http://www.un.org/arabic/publications.htm>

(2) أظهرت دراسة تحليلية إحصائية، تراجعاً واضحاً في أداء اللجان المؤقتة لاسيما لجان التحقيق في مجلس الأمة. راجع: مجلس الأمة الكويتي، الأمانة العامة، إدارة التنسيق والمتابعة، تقرير حول عمل اللجان الدائمة واللجان المؤقتة بمجلس الأمة الفصل التشريعي الثالث، عشر، دور الانعقاد العادي الثاني، م-أيار ٢٠١٠.

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

(4) المادة ٢١٩ من لائحة مجلس الشعب المصري.

وفي مجلس الأمة الكويتي يتطلب القانون أن يكون طلب إجراء التحقيق مكتوباً وموقعاً عليه من خمسة أعضاء على الأقل، وفي حال تقدم بعض الأعضاء في المجلس بطلب تشكيل لجنة التحقيق في أمر معين فإن المجلس يقوم بالتصويت بالرفض أو الموافقة على الطلب، فإذا انتهى التصويت بالموافقة، انتقل المجلس إلى مرحلة تشكيل أعضاء لجنة التحقيق سواء بالترشيح والانتخاب أو بالتركية.

ويحق لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال أن يطلب تأجيل نظر الطلب بتشكيل لجنة التحقيق لمدة لا تزيد عن أسبوعين. ويجب عندئذ أن يجيبه المجلس إلى طلبه دون مناقشة أو تصويت<sup>(١)</sup>.

أما إذا طلب التأجيل لمدة تزيد على ذلك، فلا يكون ذلك إلا بقرار من المجلس يصدر بطبيعة الحال بعد مناقشة الطلب والتصويت عليه. إذ تنص المادة ١٤٧ من لائحة مجلس الأمة الكويتي على أنه (يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أن 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. ويشترط أن يكون طلب التحقيق موقعاً من خمسة أعضاء على الأقل. وتكون للجان التي يشكلها مجلس الأمة للتحقيق في أمر معين من الأمور الداخلة في اختصاصه وفقاً للمادة (١١٤) من الدستور، الصلاحيات المقررة في المادتين (٨، ٩) من اللائحة الداخلية في شأن لجنة الفصل في صحة العضوية.)

ولكي تتمكن لجنة تقصي الحقائق من القيام بمهامها، فإنه يجوز لها وفقاً للمادة (220) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب اتخاذ كافة الإجراءات للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، وأن تجري ما يقتضيه استجلاء الحقيقة بشأنها من استطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية أو تحقيقات، أو استدعاء بعض الشهود لسماع أقوالهم، أو تكليف بعض الخبراء للقيام ببعض أعمال الخبرة الفنية.

إلا أنه لا يجوز لتلك اللجنة أن تستدعي المواطنين لأداء الشهادة أمامها، وأن تجبرهم على ذلك، إلا إذا وجد نص قانوني يمنحها هذا الحق.<sup>(٢)</sup>

---

(1) د. رشيد المدو، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية ومنهجها في التطبيق المغربي، المرجع السابق، ص ٣٥٦. د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنّة ف-ي ضوء نظم الحكم المعاصرة ورؤية نقدية لتفعيل دور البرلمان السياسي باعتباره أهم متطلبات الإصلاح السياسي، المرجع السابق، ص ٥٦. د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع-ع السابق، ص ٢٣٤.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، الكتاب الثاني، الجزء الثاني، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ١٩٤. وراجع نص المادة (٢٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

## المطلب الثاني

### الشروط الموضوعية

من خلال ما تقدم من ذاتية التحقيق البرلماني يتبين ان تميز التحقيق البرلماني عن غيره من التحقيقات حيث له مقومات جهاز يتولاه، وموضوع ينصب عليه، وسلطات لازمة لحسن أدائه، وعلانية جلساته.

ومع ذلك فإن ثمة اختلاف في تفصيلات هذا الحق الدستوري، فالمرشح الفرنسي أعطى في المادة (٥١ - ٢) حق الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ في تأليف لجان تحقيق لاستقصاء معلومات تساعد على ممارسة مهام الرقابة البرلمانية التي كرستها المادة ٢٤ من الدستور.

وأوكل المشرع الفرنسي "للمرسوم التشريعي المتعلق بأداء المجالس النيابية رقم ١١٠٠ لسنة ١٩٥٨، الصادر في ١٧ نوفمبر ١٩٥٨" بتنظيم هذا الحق، إذ نصت المادة ٦ من المرسوم التشريعي الفرنسي رقم ١١٠٠ لسنة ١٩٥٨، الصادر في ١٧ نوفمبر، ١٩٥٨ المتعلق بأداء (سير) المجالس النيابية، والمعدلة في ٢٠ يوليو ١٩٩١ بنصها على ان " لجان التحقيق تنشأ لجمع معلومات عن وقائع محددة أو بشأن تنظيم مرافق عامة، أو مشروعات قومية، ثم تعرض نتائجها على المجلس الذي أنشأها"<sup>(١)</sup>.

في حين حدد المشرع الدستوري المصري اختصاصات تلك اللجان في المادة (١٢٢) من الدستور ٢٠١٢ الملغي، والمادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٤ بالأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية.

وتوسع المشرع الدستوري الكويتي في اختصاصات التحقيق وموضوعاته في المادة ١١٤ طالما تضمنت " أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص مجلس الأمة".

ويرى الباحث بأن ثمة اتفاق بين موقف فقه القانون العام وأحكام القضاء الدستوري مبناه أن التحقيق البرلماني حق مقرر بموجب الدستور لرقابة عضو البرلمان على أعمال ونشاط السلطة التنفيذية، وعلى البرلمان أن يشكل لجانه المختصة بالتحقيق في أي أمر من الأمور التي تدخل في اختصاصه الرقابي.

وتثير مسألة الشروط التي يجب ان تتقيد بها لجنة التحقيق البرلماني وهي بصدد القيام بجمع المعلومات عن موضوع معين، ألا يكون هذا الموضوع منظور أمام القضاء، وعدم تعارض موضوع التحقيق مع الحقوق والحريات التي كفلها الدستور:

أولاً: عدم تعارض موضوع التحقيق مع أعمال منظورة أمام القضاء

الهدف من تشكيل لجان التحقيق هو التأكد من حدوث وقائع محددة، وأن يتوصل البرلمان إلى الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه.

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

## - موقف المشرع الفرنسي

تشير الوقائع في النظم البرلمانية العريقة إلى احترامها لهذا المبدأ فقد حدث وان شكل البرلماني الفرنسي لجنة تحقيق في فضيحة (بناما) في أواخر القرن الماضي وهو الموضوع الذي كان محل نظر أمام القضاء، الأمر الذي رفضه فقهاء القانون آنذاك ليكون منذ ذلك الوقت أنه من غير جائز إطلاقا تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في أمر معروض أمام القضاء<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك إذا كان حق المجالس النيابية في تكوين لجان التحقيق هو وسيلة ضرورية للقيام بعمله في مراقبة السلطة التنفيذية، إلا أنه يخشى من جانب آخر، أن تسرف تلك المجالس في استخدام هذا الحق، بحيث لا يكون للتحقيق هدفا محددا سوى التعسف في استخدام الحق الدستوري، واعتبار ذلك وسيلة ضغط على السلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup>.

من أجل ذلك يحرص المشرع على إحاطة استعمال هذا الحق بعدة قيود، فاللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية على سبيل المثال أقرت وقف المناقشات الخاصة بتشكيل لجنة تحقيق، في موضوع معين إذا كانت الإجراءات القضائية قد بدأت فعلا أثناء ذلك، احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات.

ولا شك أن هذا التوسع في فرض القيود على سلطة المجلس في تكوين لجان التحقيق يمكن أن يؤدي في واقع الأمر إلى تجريده من هذا الحق، إذ يكفي في فرنسا أن تحيل الحكومة القضية إلى التحقيق القضائي لتمنع البرلمان من تشكيل لجنة تحقيق خاصة بالموضوع<sup>(٣)</sup>.

وبنظرة إجمالية، يمكن القول باهتمام المشرع الدستوري بعدم تعرض لجان التحقيق لأعمال منظورة أمام القضاء وذلك بالنص على ذلك في المادة السادسة من مرسوم ١١٠٠ لسنة ١٩٥٨ وفي نص المادة ١٤١ من اللائحة الداخلية للجمعية الفرنسية.

ولا يجوز كذلك ان يشكل البرلمان لجنة تحقيق في مسائل معروضة على النيابة العامة ولا تزال محلا لتحقيقاتها، أوقضية منظورة أمام القضاء، ولذلك نصت الفقرة الأخيرة من المادة السادسة من الأمر الصادر بتاريخ ١٧/١١/١٩٥٨ في فرنسا على انتهاء مهمة لجنة التحقيق البرلمانية بمجرد فتح تحقيق قضائي يخص الوقائع ذاتها التي تكونت لجنة التحقيق البرلمانية بشأنها.

وقد تبنت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية هذا الحكم عندما نصت على وقف المناقشات الخاصة بتشكيل لجنة تحقيق، في موضوع معين، إذا كانت الإجراءات القضائية قد بدأت فعلا أثناء ذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات أو عندما يبدأ التحقيق القضائي عندئذ يتوجب على وزير العدل إبلاغ رئيس الجمعية الوطنية بذلك والذي يقوم بدوره بإبلاغ رئيس لجنة التحقيق البرلمانية، ولا يقف الأمر عند هذه المسائل، وإنما يمتد كذلك إلى الاستجواب، إذ تسري بشأنه القاعدة البرلمانية ذاتها، فلا يجوز أن يتعرض لمسائل معروضة على القضاء، أو يستند على وقائع سبق ان بنها القضاء بحكم نهائي.

(١) د. هشام الصالح، لجنة التحقيق بالإيداعات مخالفة للدستور والقانون واللائحة، مجلة الخ. ط. الأحمر- الإلكترونية، عدد ١٢ ابريل ٢٠١٢، ص ٢.

(٢) د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظ.م الحكم- المعاصرة ورؤية نقدية لتفعيل دور البرلمان السياسي باعتباره أهم متطلبات الإصلاح السياسي، المرجع- السابق، ص، ٨١ د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٣٨.

(٣) المادة ٦ من المرسوم الفرنسي رقم ١١٠٠ لسنة ١٩٥٨، والمادة ١٤١ من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية.

## - موقف المشرع الكويتي

سكتت لائحة مجلس الأمة الكويتي عن تنظيم مسألة عدم تعرض موضوع التحقيق البرلماني لأعمال منظورة أمام القضاء، لنتركها للأعراف والسوابق البرلمانية، ومن ثم أصبح حق أعضاء مجلس الأمة في التحقيق كحق أصيل لهم مقيد بعدم تعرض موضوع التحقيق لأعمال معروضة أمام القضاء.

وهذا القيد جوهرى مستمد من الدستور والمواثيق الدولية والسوابق البرلمانية في النظم المقارنة، فلا يجوز ان يشكل البرلمان لجنة تحقيق في مسائل معروضة على النيابة العامة ولا تزال محلا لتحقيقاتها، أو قضية منظورة أمام القضاء، وان كان الأمر أن تشكلت اللجنة قبل عرض الأمر على القضاء فيجب إيقاف عمل اللجنة فور وصول التحقيق ليد الحصن المنيع وهي السلطة القضائية<sup>(١)</sup>.

فعلى سبيل المثال مع بداية عام ٢٠٠٤، طالب عدد من نواب مجلس الأمة الكويتي بتشكيل لجنة تحقيق بسبب اتهامهم للحكومة بإخفاء معلومات وصلت إليهم من الإعلام الأميركي تخص فضيحة مالية لشركة هالبيرتون الأميركية، التي كانت تقوم بتزويد الجيش الأميركي بالوقود في العراق عن طريق شركة التنمية النفطية. وحملت لجنة التحقيق البرلمانية في توصياتها أحد الوزراء ومسئولي قطاع التسويق العالمي في مؤسسة البترول الكويتية القائمين على العمل أثناء فترة التفاوض والتعاقد مع شركة التنمية، المسؤولية عن المخالفات القانونية والمالية والإدارية التي شابت التعاقد، وأوصت بإحالة تقريرها إلى النائب العام للتحقيق في الوقائع التي كشفت عنها والتي سببت ضررا وقع على المال العام، وتحديد المسؤولين عنها. وعلى هذا الأساس قدمت اللجنة بلاغا إلى النائب العام بهذه المخالفات التي ارتأتها في يوليو ٢٠٠٥، وبعد أن انتهت مدة ولاية البرلمان لم يتابع أعضاء مجلس الأمة المنتخب هذه القضية التي انتهت في عام ٢٠٠٨ بحفظ البلاغ لعدم جديته<sup>(٢)</sup>.

## - رأي الباحث في الموضوع

يؤيد الباحث عدم تدخل المشرع في وظيفة القضاء نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات، فإذا كانت هناك قضية معروضة على القضاء امتنع على السلطة التشريعية أن تتدخل فيها بأي شكل من الأشكال إلى أن يقول القضاء كلمته فيها.

و يجوز كقاعدة عامة أن تكون القضية المعروضة أمام المحاكم موضوعا للجان التحقيق التي يشكلها البرلمان، كما لايجوز كقاعدة عامة كذلك أن يشرع البرلمان قانونا من شأنه التأثير على حكم يجب أن يصدره القاضي على نحو معين في نزاع مطروح عليه أو أن يصدر قانونا يلغي حكما نهائيا صادرا عن السلطة القضائية.

وهذا ما ينص عليه الدستور الكويتي في المادة (١٦٣) من أنه لايجوز بحال التدخل في سير العدالة، فيندرج تحت معنى عدم التدخل في سير العدالة، عدم تشكيل البرلمان للجنة تحقيق في موضوع قضية معينة منظورة أمام القضاء وذلك حتى ينتهي القضاء من نظرها والفصل فيه، وهذا ما يبدو أن استقرت عليه التقاليد والأعراف البرلمانية في مصر والكويت على الرغم من عدم ورود نصوص تنظم ذلك... ونستند في تعليقنا الى عبارات أوردتها المحكمة الدستورية العليا في مصر جاء فيها:

(١) د. و.ف.ء ب. - در الص. - باح، نهاية لجان التحقيق البرلمانية، مجلة الوطن، عدد ٢٥ إبريل ٢٠١٢، ص ٣.

(٢) مجلس الأمة الكويتي، مضبطة ١١/١٢/٢٠٠٤

## المحكمة

(..) وحيث إن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ويحدد لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وظائفها وصلاحياتها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها بما يحول دون تدخل أي منها في أعمال السلطة الأخرى أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها التي ناطها الدستور بها.

وحيث إن الدستور اختص السلطة التشريعية بسن القوانين وفقا لأحكامه فنص في المادة ٨٦ منه على أن " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور"<sup>(١)</sup>.

كما اختص السلطة القضائية بالفصل في المنازعات والخصومات على النحو المبين في الدستور فنص في المادة ١٦٥ منه على أن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون ".<sup>(٢)</sup>

وحيث إن اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين لا يخولها التدخل في أعمال أسندها الدستور إلى السلطة القضائية وقصرها عليها، وإلا كان هذا افتئاتا على عملها وإخلالا بمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية)<sup>(٣)</sup>.

### ثانيا. عدم تعارض موضوع التحقيق مع الحقوق التي كفلها الدستور

نتناول في هذه النقطة موقف القضاء الدستوري الكويتي من مسألة تعارض موضوع التحقيق البرلماني مع الحق في الخصوصية بوصفه أحد الحقوق الدستورية المكفولة، وتعلقنا على موقف هذا القضاء:

#### - موقف المحكمة الدستورية الكويتية

لما كان اختصاص القضاء الدستوري بالفصل بين السلطات العامة عندما يثور بينها نزاع أو خلاف على حدود اختصاص كل سلطة أمر يعرفه القانون المقارن<sup>(٤)</sup> فقد تقدمت الحكومة بطلب للمحكمة الدستورية الكويتية لتفسير المادة ١١٤ و عما إذا كان حق مجلس الأمة في التحقيق حقا مطلقا أم ترد عليه قيود.

ففي عام ١٩٨٦ طلبت لجنة تحقيق برلمانية الاطلاع على حسابات بعض عملاء البنوك من واقع الدور الرقابي للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، فرفض البنك

(١) يقابل هذا النص في الدستور المصري ٢٠١٤ المادة (١٠١) بنصها على أن: (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور).

(٢) يقابل هذا النص في الدستور المصري ٢٠١٤ المادة (١٨٤).

(٣) في هذه القضية قضت المحكمة بعدم دستورية نص المادة ١٢١ من قانون الجمارك الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ وذلك فيما تضمنته فقرتها الثانية من افتراض العلم بالتهريب إذا لم يقدم من وجدت في حيازته البضائع بقصد الاتجار المستندات الدالة على أنها قد سددت عنها الضرائب الجمركية المقررة. راجع:

المحكمة الدستورية العليا، في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٣ ل- سنة ١٢ ق- ضائية "دستورية".

(٤) د. محمد عبد اللطيف، إجراءات القضاء الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص ٨٧.

المركزي الإفصاح عن معلومات عملاء البنوك المالية لان سرية الحسابات البنكية لهم سرية مطلقة، فحدث الصدام بين السلطتين.

وعرض الأمر على المحكمة الدستورية. وقد رأت المحكمة، توفيقاً لمقتضى الرقابة البرلمانية في إجراء التحقيق السياسي وبين الحفاظ على المراكز المالية للعملاء لخصوصية حياته، أنه يستلزم إطلاع عضو مجلس الأمة المنتدب للتحقيق على أعمال البنك المركزي وعلى كافة الوثائق والأوراق والإجراءات المتخذة دون التعرض لما فيه المساس أصحاب المراكز المالية، أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين.

وبأنه لايجوز الاحتجاج بالسرية المصرفية في مواجهة سلطات الدولة العامة ومنها التشريعية والتي تدخل البنك المركزي في دائرة سلطانها الرقابي والتشريعي، وكذا الأمر بالنسبة للالتزام المتعلق بسر المهنة المصرفية فهو 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.<sup>(1)</sup>

وعلى الرغم من أن المحكمة الدستورية قد فسرت التزام البنوك بسرية الحسابات البنكية هو التزام غير مطلق، إلا أنها قررت بأن: "... نشر ما يتعلق بالذمة المالية لأحد الأشخاص إنما يعتبر من قبيل المساس بالحق في الحياة الخاصة بما لايجوز معه الكشف عن عناصرها وإشاعة أسرارها التي يحرص عليها الفرد في المجتمع بما ينبغي معه حماية هذا السر (الذمة المالية) تأكيداً للحرية الشخصية ورعاية لمصلحة الجماعة..."<sup>(2)</sup>

وهكذا اعتبرت المحكمة أن ما يتعلق بالذمة المالية لأحد الأشخاص إنما يعتبر من قبيل المساس بالحق في الحياة الخاصة بما لايجوز معه الكشف عن عناصرها وإشاعة أسرارها التي يحرص عليها الفرد في المجتمع بما ينبغي معه حماية هذا السر (الذمة المالية) تأكيداً للحرية الشخصية ورعاية لمصلحة الجماعة من أجل تدعيم الائتمان العام باعتباره مصلحة اقتصادية عليا، بما يصح معه القول أن التعرض لعناصر الذمة المالية للفرد فيه مساس بحقه في الخصوصية، وهو حق يحميه الدستور، شأنه في ذلك شأن التعرض لحالته الصحية والعاطفية والعائلية.

كما قررت المحكمة الدستورية الكويتية أن حق مجلس الأمة في إجراء تحقيق نيابي على مقتضى المادة ١١٤ من الدستور يشمل أي موضوع مما يدخل في اختصاصه التشريعي أو الرقابي، ولو كان حاصلًا في عهد وزارة أو مجلس نيابي سابقين، وليس بلازم ان يكون الإجراء عن واقعه محدد، وإنما يكفي أن يكون موضوعاً محددًا واضح المعالم، وما يجري فيه التحقيق من قيام البنك المركزي بالأعمال الموكلة إليه يقتضي اطلاع العضو المنتدب للتحقيق على جميع الوثائق والأوراق والبيانات دون التعرض لما فيه مساس بأسماء أصحاب المراكز المالية والتسهيلات الائتمانية من عملاء البنك والبنوك الأخرى، أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين.

وفي دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي السادس في عام ١٩٨٦ قرر مجلس الأمة تشكيل لجنة تحقيق لبحث موضوع القرض البالغ مقداره مائة وخمسين مليون دينار الذي منحه البنك المحلية لمديني المحالين إلى مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل عن طريق بنك الكويت الصناعي، بهدف التعرف على الإجراءات التي اتبعت في عقد القرض وماهية الأسس التي من - ج على

(1) المحكمة الدستورية الكويتية، قرار رقم ١ لسنة ١٩٨٦ (تفسير دستوري).

(2) د. محمد عبد المحسن المقاطع، دراسة في اتجاهات القضاء الدستوري الكويتي: دراسة تحليلية مقارنة، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٩، ص ١٢٧ وما بعدها.

ضوئها، ومدى اتفاه مع القواعد والأعراف المصرفية.

وقابلت اللجنة عددا من المسؤولين في البنوك، ولكن وزير المالية رفض اطلاع أعضاء لجنة التحقيق على أسماء المستفيدين من القرض، مما دعا المجلس إلى التهديد بمخاطبة وزير العدل تمهيدا لتحريك الدعوى الجنائية على المسؤولين عن الامتناع عن الشهادة أمام اللجنة، تطبيقا لنص المادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في فقرتها الثانية على أن:

(تكون للجان التي يشكلها مجلس الأمة للتحقيق في أمر معين من الأمور الداخلة في اختصاصه وفقا للمادة (١١٤) من الدستور، الصلاحيات المقررة في المادتين (٨ - ٩) من اللائحة الداخلية في شأن لجنة الفصل في صحة العضوية). وتشمل هذه الصلاحيات:

- استدعاء الشهود للإدلاء بما لديهم من بيانات أو معلومات.
- يحق للجنة طلب أي أوراق من الحكومة للاطلاع عليها.
- اتخاذ كل ما تراه موصلا للحقيقة.
- للجنة أن تندب من أعضائها لجنة فرعية أو أكثر لإجراء التحقيقات التي تراها.

فتقدمت الحكومة بطلب تفسير للمادة ١١٤ من الدستور أمام المحكمة الدستورية لتقرير ما إذا كان حكم هذه المادة يقرر حقا مطلقا لمجلس الأمة في التحقيق أم أن هذا الحق تحده حقوق أخرى يكفلها الدستور مثل الحق في خصوصية الذمة المالية والحق في السر المصرفي.

وبناء على طلب التفسير قررت المحكمة" حق المجلس في إجراء تحقيق نيابي على مقتضى المادة ١١٤ من الدستور، يشمل كل موضوع يدخل في اختصاصه التشريعي والرقابي، ومنه نشاط مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة باسهم الشركات التي تمت بالأجل، ويكون للجنة التحقيق إعمال اختصاصاتها الرقابية على عقد القرض الذي أبرمته المؤسسة المذكورة في اجر انته، وما يرتبط به من بيانات، بما فيها أسماء المستفيدين من القرض"<sup>(١)</sup>.

### - تعليق الباحث على قضاء المحكمة الدستورية

يرى الباحث أن المحكمة الدستورية لم تستقر على مبدأ واحد بالنسبة لتعارض موضوع التحقيق البرلماني مع الحقوق التي كفلها الدستور للمواطنين ومنها الحق في الخصوصية والحق في السرية المصرفية، لاسيما وان هذا الحق الأخير نظمته المشرع الكويتي بالمادة ٨٥ مكرر<sup>(٢)</sup> من قانون البنك المركزي والذي تقرر بموجبه حظر إنشاء أي معلومات تتعلق بأي بنك أو عملائه أو بشئون البنوك الأخرى تكون قد وصلت إلى أي من مسؤولي البنك أو موظفيه أو مستخدميه، وتحديد العقوبة التي يتم توقيعها على من يخالف هذا الحظر.

ويعتبر داخلا في نطاق الأسرار المصرفية رقم حساب العميل، والمبالغ المقيدة في حساباته، سواء دائنة أم مدينة، وودائع العميل، والخزينة الحديدية للعميل، والتسهيلات الائتمانية والقروض الممنوحة له، ومدى التزامه بسداد الأقساط ومقدار مديونيات العميل،

(1) المحكمة الدستورية الكويتية، قرار رقم ٢ لسنة ١٩٨٦ (تفسير دستوري).

(2) صدرت بالقانون رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦ في شأن النقد- وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية. منشور في الكويت اليوم الجريد-ة الرس-مية لحكومة-ة الكويت. العدد ٦٣٥. السنة ٥٠. الأحد ١٥ فبراير ٢٠٠٤.

والضمانات المقدمة منه في التسهيلات والقروض، والشيكات التي يسحبها على البنك، وغيرها من الأمور التي تتصل بأعمال ونشاط العمل مع البنك.<sup>(١)</sup>

وفي اعتقاد الباحث أن المحكمة الدستورية وقعت في خلط عندما لم تستقر على مبدأ واحد بشأن عدم تعرض موضوع التحقيق البرلماني لخصوصيات الأفراد، فحاولت إرضاء أعضاء مجلس الأمة مرة، كما حاولت إرضاء الحكومة مرة أخرى عندما وقعت في تفسيرين متعارضين للمادة ١١٤ من الدستور.

## المبحث الثالث

### آثار التحقيق البرلماني

قد تنهي لجنة التحقيق البرلمانية عملها بانتهاء الغرض من تشكيلها، ومن ثم تقدم تقريراً مفصلاً بما قامت به، ويجب أن يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته من إجراءات لتقصى جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها.

ولا يعدو التقرير الأثر الوحيد للجان التحقيق البرلماني، فقد ينتهي التقرير ذاته إلى إثارة المسؤولية الوزارية السياسية لأحد الوزراء، أو التوصية بإحالة موضوع التحقيق لجهات للنيابة العامة للتحقيق وتحريك الدعوى الجنائية، وأخيراً يمكن أن يعطي التقرير معلومات إضافية للنواب عن موضوع التحقيق وكافة جوانبه دون أن يتضمن إثارة أي من المسئوليتين السياسية أو الجنائية.

وفي كل الأحوال فإن لتقارير لجنة التحقيق آثارها ونتائجها بالنسبة للجان البرلمان ولدوره الرقابي وهو ما نناقشه في مطلبين:

- المطلب الأول: تقارير لجان التحقيق.
- المطلب الثاني: أثر لجان التحقيق على رقابة البرلمان على أعمال الحكومة.

(١) راجع في خصوص سرية الحسابات البنكية: د. رضا عبيد، سرية الحسابات المصرفية على ضوء القرار بقانون رقم ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠ وقانون التجارة الجديد، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ١٣، د. محمود الكيلاني، سرية أعمال المصارف والقانون الدولي، بحث منشور في سلسلة بنك الكويت الصناعي، العدد الثامن، المجلد العشرون، ٢٠١٠، ص ٥٦، د. عبد المولى على متولي، النظام القانوني للحسابات السرية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص ٢١.

## المطلب الأول

### تقارير لجان التحقيق

#### أولاً: ماهية تقرير لجان التحقيق

يعد التقرير العمل الرسمي الذي تحيل بموجبه اللجنة إلى المجلس نتاج أعمالها، فهو مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة دراسة للموضوع المكلفة بحثته، ويتسم بحسب الأصل بالدقة في الصياغة والإيجاز قدر الإمكان<sup>(١)</sup>.

ويعد التقرير حجة للجنة أمام البرلمان على انجازها لمهمتها، وما توصلت إليه من معلومات، وما تقترحه علاجاً للسلبات<sup>(٢)</sup>، الأمر الذي يتطلب أن يتسم التقرير بمنهجية تحكم فيها منطق الأرقام والوثائق المتوفرة، ويتم توظيف كل هذه المعطيات لإبراز مواطن الخلل والضعف والايجابيات والسلبيات في موضوع التحقيق.

إن القيمة القانونية لتقارير لجان التحقيق البرلمانية - في تصورنا - تتمثل فيما تتضمنه من معلومات وبيانات تسمح لعض البرلمان أثناء مناقشة التقرير أن يبسط رقابته على أعمال الحكومة بوسائل أخرى كتوجيه أسئلة أو تقديم طلب استجواب استناداً لتلك المعلومات.

ويجب أن يكون التقرير ملخصاً لعمل اللجنة لأن البرلمان لا يستطيع أن ينظر في كافة تفاصيل القضية التي كانت مدار التحقيق، فلا بد أن يكون التقرير يتضمن موجزاً في عباراته وموصلاً إلى المعلومات التي تفيد المجلس في مناقشته.

كما يجب أن يساعد التقرير عضو البرلمان في اتخاذ القرار المناسب بشأنه، وعندما يصل تقرير اللجنة إلى البرلمان بكامل هيئاته البرلمانية لمناقشته، فله أن يأخذ باقتراحات وتوصيات التقرير، أو تركها.

واستجابة للمادة (١٤٣) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية، للبرلمان نشر تقرير اللجنة بعد تسلمه، حتى لا تكون حبيسة الأدرج أو محدودة الاطلاع، ويكون النشر في الجريدة الرسمية عند تقديمه للبرلمان إلا إذا قرر الأخير عدم نشره وبقائه سرياً<sup>(٣)</sup>.

وقد سكتت لائحة مجلس الأمة عن نشر تقارير اللجان، ويذهب رأي<sup>(٤)</sup> إلى أن تقارير اللجان في مجلس الأمة واجتماعاتها محاط بسياج من السرية ومع ذلك فإن المتابع لأداء وعمل لجان التحقيق يجد التسريبات الإعلامية على ما تتضمنه اجتماعات اللجان.

(١) راجع: د. هشام محمد البدرى، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية - في مصر والكويت، المرجع السابق، ص ١٧٠، د. عمرو حسبو، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين (مجلة علمية تصدر عن أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق جامعة طنطا)، المرجع السابق، ص ١١٦.

(٢) راجع: د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية - في الدول العربية والأمريكية والأوروبية: دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص ٤٥٤.  
- موقع الجمعية الوطنية الفرنسية على شبكة الانترنت خلال الفصل التشريعي الرابع - ع - شر (٢٠١٢ - ٢٠١٧)

- <http://www.assemblee-nationale.fr>

(٣) ELISABETH VALLET, *Les commissions d'enquête parlementaire sous la Ve République*, *Revue française de droit constitutionnel*, op, cit, p.165

(٤) د. هشام الصالح، لجنة التحقيق بالإيداعات مخالفة للدستور والقانون واللائحة، المرجع السابق ص ٣.

## ثانياً: مناقشة تقرير لجان التحقيق

تشتمل تقارير اللجان على مشاريع الموضوعات المحالة إليها أصلاً، والموضوع كما أقرته اللجنة، والأسباب التي بنت عليها رأيها، كما يجب ان يشتمل على رأي الأغلبية، وتوزع تقارير اللجان على أعضاء البرلمان مع جدول الأعمال.

ويناقش البرلمان تقارير لجان تقصى الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمها وتكون أولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصى الحقائق لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة<sup>(١)</sup>

وعملاً بأحكام المواد ١٤٨ - ١٥١ من لائحة مجلس الأمة الكويتي يبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة أو التحقيق فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، ويدرج في جدول أعمال جلسة تالية لتحديد موعد لنظره.

ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، فيجاء إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة بحالته أن يقرر إرجاء النظر فيه أو استبعاده.

وفي حالة تقديم طلبات تشكيل لجان التحقيق، بعد توزيع جدول الأعمال أو أثناء الجلسة، لايجوز نظرها إلا بإذن من المجلس<sup>(٢)</sup>، ويجوز للمجلس في جميع الأحوال أن يقرر إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه.

## المطلب الثاني

### أثر لجان التحقيق على رقابة البرلمان على أعمال الحكومة

لم تقرر وسيلة التحقيق البرلماني إلا لتمكين عضو البرلمان من بسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، ومن ثم فإن غاية التحقيق أن يعلم البرلمان بما كلف اللجنة بالقيام به من خلال تقرير توضح فيه أمام المجلس بكامل هيئاته البرلمانية تفاصيل الموضوع الذي كلفت بالتحقيق فيه.

ومما من شك أن أحد آثار تقارير لجنة تقصى الحقائق تقديم معلومات عن الموضوع الذي أتمت التحقيق فيه ليتسنى لأعضاء البرلمان اتخاذ موقف من الحكومة، فالبرلمان لايعتمد على ما قدم إليه من معلومات أو بيانات مشكوك فيها.

(١) المادة ٢٢١ من لائحة مجلس الشعب.

(٢) يستطيع مجلس الأمة مناقشة الطلب إذا ما تم إدراجه في بند ما يستجد من أعمال، شريطة إدراج هذا البند في جدول الأعمال، فعلى سبيل المثال تلا أمين عام مجلس الأمة اقتراحاً بتكليف لجنة المالية التحقيق فيما شاب "مشروع جسر جابر ومحطة الزور الشمالية" على أن تقدم اللجنة تقريرها في غضون شهرين منذ تكليفها، فاعترض وزير الدولة لثئون مجلس الأمة استناداً للمادتين ١٤٨ و ١٤٩ م-ن اللائحة وطالب بالتأجيل لمدة أسبوعين لاسيما أنهما غير مدرجين على جدول الأعمال على الرغم من أن المجلس-س ك-ان يناقش الطلب ضمن بند ما يستجد من أعمال، فوافق المجلس على طلب الحكومة بتأجيل نظر الطلب. .. مجلس الأمة، مضبطة جلسة بتاريخ ٢٢ يناير ٢٠١٣.

ومرد ذلك ان موثوقية المعلومات وموضوعيتها تؤثر في قرار البرلمان بالنسبة للموضوع محل التحقيق، ولذلك "يرغب نواب الشعب في أخذ معلومات موثوقة وعلى الطبيعة عن طريق إجراء تحقيق تقوم به لجنة يولفها من أعضائه وتتولى التحقيق باسمه ولحسابه"<sup>(١)</sup>.

ولما كان للبرلمان في سائر الأنظمة النيابية البرلمانية، أن يبسط رقابته على أعمال ونشاط السلطة التنفيذية، فإن نتيجة التحقيق البرلماني لها أثارها على كافة وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، فقد ينتهي تقرير اللجنة بتحويل الموضوع إلى مناقشة عامة، أو إلى طلب إحاطة لوزير معين<sup>(٢)</sup>، كما قد يتبنى بعض الأعضاء الموضوع وما انتهى إليه التقرير ليكون من بين محاور لاستجواب<sup>(٣)</sup>.

وإذا كان القصد من الرقابة البرلمانية تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسئول عن ذلك ومسائلته<sup>(٤)</sup>، فإن هذه الرقابة يجب ان تكون متكاملة، بحيث تهدف وسائلها في نهاية المطاف إلى تحقيق الهدف من الرقابة.

ولذلك لم تكتف القواعد الدستورية بوسيلة التحقيق، بل قررت إلى جانبها حقوقا معينة تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، ويحقق استعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها.

ولا يفهم من ذلك أن تقارير لجان التحقيق تؤثر في الرقابة من حيث تبصير النواب بمحاور تصلح لمساءلة الحكومة بأدوات رقابية أخرى، وإنما قد تساعد توصيات تقارير لجان التحقيق في تسليط الضوء على أوجه الخلل في الجهاز الحكومي لتعطي الفرصة للإصلاح قبل المساءلة.

تطبيقا على ذلك توصيات لجنة تحقيق مقتل مواطن في الكويت على يد المباحث الجنائية اثر التعذيب لحمله على الاعتراف بجريمة الاتجار في الخمر<sup>(٥)</sup>.

تبين للجنة أن من صور الخلل في الجهاز الأمني ما يتم من تسجيل بعض الوقائع والقضايا المبلغة أو المحقق فيها بمعرفة إدارات البحث الجنائي تتصف بعدم الدقة أو تحري الصحة في إعطاء الوقائع وصفها القانوني الصحيح، إضافة إلى الإخطار عن ضبطها على غير أحكام القانون أو النظم.

- 
- (١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص ٣٦٩.
- (٢) د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسسته السياسية، المرجع السابق، ص ٢٠١ د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقع العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، المرجع السابق، ص ٢٢٧، د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق ص ٥٦.
- (٣) على سبيل المثال استجواب وزير النفط الكويتي عن التعينات في الشركات التابعة لمؤسسة البترول الكويتي وكان احد محاوره هو ذات موضوع لجنة تحقيق شكلت وقدمت تقريرها في هذا الأمر راجع مضابط جلسات مجلس الأمة جلسات الفصل التشريعي الثالث عشر، دور الانعقاد العادي الاول بتاريخ ١٢ يناير ٢٠١٢، و ٢٤ فبراير ٢٠١٢.
- (٤) د. إيهاب ذكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: المرجع السابق، ص ١٧.
- (٥) مجلس الأمة، دور الانعقاد العادي الثالث، الفصل التشريعي الثالث عشر، جلسة بتاريخ ١٢ يناير ٢٠١١، تشكيل لجنة تحقيق في وفاة احد المواطنين على ضوء ما ورد بالبيان الذي تم القاؤه من قبل وزير الداخلية حول هذه الواقعة.

وبين تقرير اللجنة للبرلمان أن بعض الاتهامات يتم تغييرها وفق هوى الضابط أو القائم بالتحري أو الضبط، فقد ورد في تقرير اللجنة:

"... وتجلّى ذلك في جريمة المجني عليه عندما أحال المحقق حالة الوفاة لوكيل النيابة المناوب وقد طلب وكيل النيابة تسجيلها كجثة وليس جناية على الرغم من عدم تكليف وكيل النيابة نفسه الذهاب ومعاينة الجثة والتي يعلم من تقرير المحقق الذي أبلغه بوجود العديد من الإصابات على جسد المتوفى يبين مدى الإهمال والتسبب من الطرفين... وهذه المخالفات تجعلنا أمام منعطف خطير لايجوز المرور عليه أو معالجته كحادثة فردية أوتعديل إجراءات المعالجة التي تؤكد على عدم تكراره...."

والواقع أن اللجنة استفاضت في تقريرها إلى شرح الواقعة لتنتهي في توصياتها إلى تشكيل لجنة من وزارة الداخلية تتولى مراجعة جميع الضبطيات التي قامت بها إدارة المباحث الجنائية أو الإدارات الأخرى ونجم عنها وفاة الخاضع للإجراء أو أصيب بعاثة مستدامة.

وقد لا يكون تقرير لجنة تقصي الحقائق ذات قيمة في الرقابة البرلمانية، ولا يقنع أعضاء البرلمان به، بسبب التدخل الحكومي في عمل لجنة التحقيق، فعلى سبيل المثال أثرت في الكويت قضية تحكيم تجاري دولي انتهى الحكم فيها لصالح "شركة داوكيميكال الأمريكية" المعروفة (ب مسمى (كي - داو)، وكان محل القضية عقد شراكة طرفيه دولة الكويت مع الشركة الأمريكية، ورد في أحد بنود العقد شرط جزائي عن فسخ العقد من احد طرفيه وهو ما قامت به الكويت فعليا ما حدا بالشركة باللجوء الى شرط التحكيم والمطالبة بالشرط الجزائي.

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

انتهى تقرير اللجنة البرلمانية دون إفادة لأعضاء البرلمان وكانت الأسباب الرئيسية التي تقف وراء انتقاد عمل اللجنة ترجع إلى عدم اقتناع البرلمان بجدواها، ووجهت إليها انتقادات برلمانية بأنها حابيت أو كانت متعاطفة مع القطاع النفطي، حيث أن هناك قيادات نفطية رفيعة المستوى ذات صلة بهذا الملف، وهي على علاقة وثيقة مع بعض أعضاء هذه اللجنة، وهو ما انعكس بطبيعة الحال على عمل اللجنة<sup>(١)</sup>.

ونظراً لفداحة الغرامة المالية التي تكبدها الدولة من أموال الشعب ومقدراته، ووجود شبهة إهدار عمدي للمال العام، الإهمال في الاحتراز ضد النزاع القضائي التحكيمي الذي أقيم أمام هيئة التحكيم الدولية، وعدم الدراسة المتأنية لقرار إلغاء الصفقة من قبل مجلس الوزراء، وعمد في إخفاء المعلومات وإهدار وتبديد للمال العام وتقديم المصالح الشخصية على مصالح الدولة في هذه الصفقة، تقدم بعض أعضاء مجلس الأمة بمقترح تعدى طلب تشكيل لجنة تحقيق، وذلك من زاويتين<sup>(٢)</sup>:

(١) الكويت، مجلس الأمة، جلسة مناقشة تقرير اللجنة البرلمانية المشكلة للتحقيق في قضية ال- داو كيميكال، مضبطة ٢٣ يناير ٢٠١٤.

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

الأولى: تكليف ديوان المحاسبة بإعداد دراسة وتقرير بحثي شامل ومفصل عن تداعيات صفقة " الداو كيميكال " بدءاً من أول إجراءاتها وإرهاصاتها ومروراً بالمفاوضات التي أجريت بشأنها والمكاتبات والمراسلات التي تمت بين الجهات ذات الصلة والمعنية بهذه الصفقة، وانتهاءً بأسباب ومبررات إلغائها ؛ على أن يكون لديوان المحاسبة الصلاحية المطلقة في الاطلاع لدى الوزارات والجهات ذات العلاقة على كل ما يراه لازماً من مستندات وأوراق خاصة بهذه الصفقة، والثانية: إحالة الموضوع لجهات التحقيق الجنائي أو التأديبي حسب الأحوال تجاه المخطئين .