لجان التحقيق البرلمانية بين الواقع والمرتجى

د. هشام الأعور

تتجه النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني الى تضمين دساتيرها قواعد تكفل رقابة السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو ما يعرف "بالرقابة التبادلية" ما يضمن فصلا مرنا للسلطات، وذلك عبر امتلاك كل سلطة آليات لمراقبة السلطة الأخرى حمايةً لحقوق المواطنين وحرياتهم.

فالحكومة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة عبر اتخاذ مجموعة من المبادرات تعرف بالعمل الحكومي، والبرلمان يقوم بمراقبة هذا العمل ومدى مطابقته للإطار القانوني والسياسي. وقد حرصت أغلبية الدساتير العربية ومنها الدستور اللبناني على تقرير هذا الاختصاص للسلطة التشريعية ومكنت البرلمانات من مراقبة اعمال الحكومة عن طريق مجموعة من الآليات والوسائل، منها السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وغيرها من أساليب الرقابة المنصوص عليها في النصوص الدستورية.

أولاً: تعريف التحقيق البرلماني:

يعرف الفقهاء القانونيون التحقيق البرلماني بأنه عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة)، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير[1]. فالتحقيق البرلماني شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، تقوم به لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان تهدف إلى الكشف عن العناصر المادية والمعنوية كلها في مسألة او قضية ذات مصلحة عامة ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق

(١) هشام البدري لجان التحقيق البرلماني دار الفكر العربي،١٩٩٣ص ١٠٦.

واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع[٢].

ويرجع حق البرلمانات في تشكيل لجان التحقيق البرلماني الى ايام الملك ادوارد الثاني في انكلترا وفي فرنسا عام ١٨٢٨ عندما شكلت لجنة التحقيق البرلماني في بعض المخالفات الاقتصادية[٣].

ثانياً: طبيعة التحقيق البرلماني:

تشكل لجان التحقيق البرلماني من عدد من أعضاء البرلمان وتعتبر من حيث طبيعتها لجان مؤقتة بالنظر إلى المهمة التي يوكلها إليها المجلس، وتختص بتقصي الحقائق حول الموضوع الذي تخول التحقيق فيه، ويشمل التحقيق البرلماني القضايا التي تمس المصلحة العامة وعند وجود خلل من الناحية الإدارية أو المالية أو القانونية ولغرض أن يقوم المجلس بممارسة دوره في الرقابة على السلطة التنفيذية.

تقوم لجنة التحقيق بإعداد تقرير عن الموضوع يتضمن ما قامت به من أعمال، والنتائج التي توصلت إليها وتوصياتها، والتي تضم مشاريع قرارات، فهذه اللجان لا تملك صلاحية إصدار قرارات في الموضوع. ويعرض التقرير على الغرفة المعنية لتتخذ ما تراه مناسباً من قرارات وتوصيات على ضوء النتائج والتوصيات الواردة في تقرير اللجنة.

ثالثاً: أهمية التحقيق البرلماني:

يعتبر التحقيق البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية وهي وسيلة عملية للغاية، فلا يمكن للبرلمان، أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية ام المالية أم السياسية إلا من خلال هذا النوع من الرقابة التي بستطيع بواسطه التعرف على المساوئ والانحرافات التي ينطوي عليها العمل الحكومي. إن حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية من أهم الوسائل التي تزوده بها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث يستطيع بهذه الوسيلة أن يفرض رقابة فعالة على أعمالها، لا سيما إذا ما اراد التدقيق بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة بمناسبة سؤال مقدم إليه أو ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين. فلا يمكن للبرلمان أن يكتشف عيوب الجهاز الإداري سواء من الناحية المالية أم العسكرية أم السياسية أم الإدارية، كما لا يمكن أن يتعرف على حاجيات البلاد بغير هذه الطريقة. وقد يكون الأمر خطيراً كخلل في جهاز من أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية.فيرغب المجلس في أن يستوضح الأمر بنفسه، فيجري تحقيقاً قد ينتدب له عضواً أو أكثر من أعضائه، وقد يؤلف لجنة خاصة تسمى "لجنة تحقيق برلمانية" تتولى بنفسها، وباسم المجلس ولحسابه دراسة الموضوع الذي تألفت من اجله.

إن الهدف من اللجوء الى نظام التحقيق البرلماني هو التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وتثير التساؤل عما إذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية. والتأكد من حدوث وقائع محددة، وأن يتوصل البرلمان إلى الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة.

(٢) عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة بيروت المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ج ١، ص ٢٩٩.
(٣) عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨، ص: ٨٠٩.

فالتحقيق البرلماني هو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتي على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه.

وقد كانت لجان التحقيق سبباً دائماً لتوتر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومحل خلافات دائمة حول اختصاصات لجان التحقيق التي يجب على وجه العموم ألا تشمل الموضوعات التي تدخل في اختصاص القضاء، كما يجب ألا يؤدي تشكيل هذه اللجان إلى الاعتداء أو المساس بحقوق المواطنين التي كفلها الدستور.

ويمكن أن نلخص بعض أهداف التحقيق البرلماني فيما يلي:

– الاستنارة قبل إصدار تشريع معين: وهذا النوع يرمي إلى البحث والاستقصاء والاستجلاء في بعض النظم أو الشؤون العامة التي يرغب البرلمان معالجتها بتشريع، ويرى من خلالها تحقيق للمصلحة العامة وتبيان حقيقة الحال والكشف عن نقاط الضعف التي ينبغي عليه معالجتها فيكون تشريعه على أساس من دراسة الواقع وبحثه.

– استجلاء وقائع معينة وبحثها وتمحيصها في صدد تحريك المسؤولية الوزارية تحقيقاً لمبدأ الرقابة البرلمانية وما يترتب عليه من نتائج، وحتى تكون قرارات البرلمان على أساس سليم من معرفة الحقيقة والوقوف عليها بالوسيلة التي يطمئن إليها قبل البت في موقف الوزراء.

– استجواب الحكومة لغرض تحريك المسؤولية السياسية للوزراء.

رابعاً: تمييز التحقيق البرلماني عما يشابهه من نظم.

١) تمييز التحقيق البرلماني من السؤال والاستجواب.

أ) تمييز التحقيق البرلماني من السؤال:

إن الغرض من السؤال هو الحصول على إجرائه عن عمل من الأعمال الحكومية لم يستطع النائب في البرلمان الوصول إليها. فهو حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان على خلاف التحقيق البرلماني الذي هو حق للبرلمان بأكمله.

ب) تمييز التحقيق البرلماني من الاستجواب:

يحق للنائب في البرلمان توجيه اتهام للحكومة ومساءلتها مجتمعة أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسئولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات.

إن ما يميز وسيلة التحقيق البرلماني من وسائل الرقابة على الحكومة أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء لها من بيانات، وإنما يتحرى البرلمان بنفسه ويستقي البيانات من مصادرها الأصلية، فلا يكون ثمة شك في صحة هذه البيانات فالسؤال يستهدف العلم ببعض الأشياء المجهولة أو الغامضة، والاستجواب يهدف إلى المحاسبة بالمقابل يكون الهدف من التحقيق البرلماني هو كشف الحقيقة حول أمر تضطرب الآراء بشأنه.

٢) تمييز التحقيق البرلماني من التحقيق التشريعي:

يمارسه البرلمان بمناسبة دراسة مشروعات القوانين أو اقتراحات القانون. وبالتالي فإن التحقيق التشريعي لا يعد من وسائل الرقابة على عمل الحكومة، بل عمل تحضيري لصياغة القواعد التشريعية الخاصة بمسألة تشغل البرلمان، فهو ليس إلا رقابة على تنفيذ القوانين.

٣) تمييز التحقيق البرلماني من التحقيق الانتخابي:

التحقيق الانتخابي هو التحقيق الذي يجرى للفصل في صحة الانتخابات والاستفتاءات قد يقوم بها المجلس الدستوري أو المحاكم المختصة بذلك. وعليه فإن التحقيق الانتخابي ليس عملا رقابيا.

٤) تمييز التحقيق البرلماني من التحقيق الإداري:

التحقيق الإداري هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية غرضه تحديد الأفعال وظروفها وبيان الأخطاء التي تنسب للموظف العام القضائية وجمع الأدلة حوله لعرضه على اللجنة المختصة لتأديبه.

٥) تمييز التحقيق البرلماني من التحقيق الجنائي والإداري:

التحقيق الجنائي هو مجموعة من الإجراءات القضائية التي تمارسها سلطات التحقيق بالشكل المحدد قانونا بغية التثبت من الأدلة في شأن جريمة ارتكبت وتجميعها، ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم على المحاكمة أو الأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى. ان التحقيق البرلماني غرضه التحقق من وجود أو عدم وجود التجاوز ولا يوجه بموجبه أي اتهام، بل كشف اللثام عن وقائع معينة ومعرفة حقيقتها. أما التحقيق الإداري أو الجنائي لا يكونان إلا إذا وجدت المخالفة وبموجبهما يوجه الاتهام للموظف أو المتهم حسب الحالة او عدم متابعتهما.

كما ان التحقيق البرلماني يجري رغبة في التحقق ما إذا كان هناك تجاوز من عدمه وذلك بعكس التحقيقات الإدارية والقضائية التي لا تكون إلا استناداً إلى وجود مخالفة محققة رغبة في التعريف بمرتكبها وتحميله وزرها بمقتضى أدلة دامغة توافرت لدى المحقق.

خامساً: صلاحيات التحقيق البرلماني وحدودها:

صلاحيات التحقيق البرلماني:

تختلف الدول في موقفها من الصلاحيات التي تمنحها إلى لجان التحقيق البرلمانية تمكيناً لها من مباشرة اختصاصاتها. ولغرض أداء لجنة التحقيق لدورها في التحقيق البرلماني يستوجب الاعتراف لها بسلطات تمكنها من القيام برسالتها، وتجري الأنظمة البرلمانية بالاعتراف لها بعدد من الصلاحيات التي تتنوع بتنوع المحل الذي ترد عليه إلى أنواع ثلاثة: سلطات تمارس على الوثائق والمستندات وسلطات تمارس على الأشخاص وسلطات تتعلق بالأمكنة.

الطابع المؤقت لعمل لجنة التحقيق البرلماني:

تحرص بعض البرلمانات على تحديد فترة زمنية معينة لكي تنجزلجان التحقيق أعمالها، ومع ذلك فإن هذه البرلمانات، تشهد في الواقع تمديدات مستمرة لمدة عمل لجان التحقيق تمكيناً لها من وضع تقريرها النهائي. ويطرح تساؤل ما الأثر القانوني لاستمرار لجنة تحقيق برلمانية في أعمالها بعد انتهاء المدة المحددة لها؟ فإذا انقضت المدة التي حددها قرار المجلس للجنة التحقيق لإنجاز عملها وتقديم تقريرها، فإنه يكون للمجلس سواء بناء على طلب رئيس اللجنة، أم من المجلس مباشرة وعلى ضوء ما يعرض مما تم إنجازه من عمل اللجنة، أن يمنح اللجنة مهلة إضافية لتقديم تقريرها، أم أن يقرر إحالته إلى لجنة أخرى يجرى تشكيلها، أم يتصدى مباشرة للموضع بالمناقشة واتخاذ القرار. إن النتائج التي تتوصل إليها اللجنة في تقريرها تكون محل شك في

صحتها من الناحية القانونية، اللهم إلا إذا رأى البرلمان الاعتراف بشرعية عمل اللجنة بعد انتهاء الفترة المحددة لها. كما أن انتهاء ولاية مجلس النواب يضع نهاية طبيعية لعمل لجنة التحقيق، ولا تستطيع الاستمرار في عملها إلا إذا رأى المجلس الجديد السماح لها بذلك.

سادساً: سرية عمل لجنة التحقيق البرلماني:

يذهب البعض إلى أن بعض التحقيقات كالتي تتعلق بنزاهة الحكم وسمعة الحكومة والمسائل الهامة التي ترتبط بمصالح الشعب يتعين اطلاع الرأي العام عليها. ويرى بعض الفقهاء وجوب إتاحة الفرصة الكاملة لكل من تناوله التحقيق البرلماني للدفاع عن نفسه والاستعانة بمحام، إذ أن التحقيق علني وليس سرياً. وكذلك في الحالات التي لا يكون في إذاعة التحقيق ضرر بالمصلحة العامة. ويؤكد هؤلاء رأيهم بأن هذه التحقيقات ترتبط بالدرجة الأولى بمصالح الجماهير وأن إذاعتها توضح الحقيقة للشعب كما يحدث في أمريكا التي تذاع علانية فيها التحقيق مع أعضاء الحكومة باستثناء بعض الحالات الخاصة التي تتعلق بالامن القومي للبلاد.

سابعا: نتائج التحقيق البرلماني:

إذا انتهت لجنة التحقيق البرلماني من تحقيقاتها، فلا تتخذ قراراً في الموضوع وإنما تضمن نتيجة تحقيقاتها بتقرير ترفعه إلى البرلمان وفي ضوء هذا التقرير يتخذ البرلمان قراره في نطاق الصلاحيات المخولة له دستورياً. فتقرير اللجنة لا ينتج أثرا الا اذا تمت الموافقة عليها من قبل اعضاء البرلمان كما ان لجنة التحقيق غير مخولة في اتخاذ قرارات معينة وعملها لا يعدو أن يكون مجرد عمل تحضيري يسمح للغرفة التي أنشأتها اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة ومن أهم النتائج التي يمكن أن يتضمنها التقرير تكييف الإطار القانوني أو إعادة النظر فيه.

ثامناً: لجان التحقيق البرلمانية في لبنان: رقابة ضرورية

لم ينص الدستور اللبناني على حق البرلمان في إجراء التحقيق البرلماني ولكن إذا بحثنا في نص قانون النظام الداخلي لمجلس النواب عن دوره الرقابي، نجد الباب الثالث منه والمعنون بـ "الرقابة البرلمانية"، قد أفرد في فصله الثالث تنظيمًا لعملية "التحقيق البرلماني". أي أنّ السلطة التشريعية تملك حقًا في أن تجري تحقيقًا متكاملًا "في موضوع معين". وتُنشأ لجان التحقيق البرلمانية بقرار من الهيئة العامة للمجلس، كما يمكن تخويلها أيضًا سُلطات هيئات التحقيق القضائية وفقًا لأحكام القانون رقم ٧٢/١١ الصادر في أيلول ١٩٧٢. وقد أعطى المشرع في المادة ١٤١ من قانون النظام الداخلي لمجلس النواب لهذه اللجان صلاحية الاطلاع "على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وأن تطلب تبليغها نسخًا عنها وأنّ تستمع إلى الإفادات..."[٤] اما المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب فقد نصت على "ان كل

(٤) تمنح لجنة الحقوق النيابية المنتخبة، وفقا لاحكام المادة ٩٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب صلاحيات قضاة التحقيق باستثناء اصدار مذكرات التوقيف والاستنابات القضائية وقرارات الظن او الاتهام او منع المحاكمة.
– تطبق اللجنة في انتخاب رئيسها ومقررها وأصول العمل فيها نصوص النظام الداخلي للمجلس النيابي المتعلقة باللجان البرلمانية.

من دعي لشهادة أمام لجنة التحقيق البرلمانية المنصوص عنها في المادة الاولى من هذا القانون، عليه الحضور واداء الشهادة بعد حلف اليمين. وتطبق بحق الشهود الذين يدعون أمام لجنة التحقيق البرلمانية المذكورة النصوص القانونية لجهة التخلف عن الحضور او تقديم العذر الكاذب او شهادة الزور أو كتم المعلومات، وغير ذلك من الافعال التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات". كما ان المادة (٣) من النظام الداخلي فقد اشارت الى كيفية تحرك الدعوى حيث نصت على ان "تتحرك دعوى الحق العام بحق الشهود المشار اليهم في المادة السابقة بناء على طلب من رئيس لجنة التحقيق البرلمانية يقدم بواسطة وزارة العدل مرفقا بالوثائق المثبتة". اما بخصوص جلسات لجنة التحقيق البرلمانية فلا تعتبر قانونية الا بحضور الاكثرية من مجموع أعضائها. وبعد ان تنهي اللجنة تحقيقاتها تضع تقريرا وتقدمه للمجلس وفقا للمادة ٩٢ من النظام الداخلي.

ولا مفر من القول بأن ما قد قيل حول الأدوار الرقابية الأخرى للمجلس قد ينطبق على لجان التحقيق البرلمانية لجهة ضرورة زيادة فعاليتها في ظل النظام اللبناني، إذ إنّ ما يجب أن ينتج عن لجان التحقيق البرلمانية هو إثارة المسؤولية الوزارية وطرح الثقة بالحكومة، بعيداً من دوامة التجاذب السياسي. لذلك فان أهمية هذه اللجان وخصوصيتها تكمن في قدرتها على تشكيل رأي عام ضاغط في الحالات التي تتعلق بالقضايا الكبرى التي تفيد المجتمع، سيّما إذا مُنحت سُلطات هيئات التحقيق القضائية، فتكون دافعًا - ولو معنويًا - في إطار الجو العام للجهات القضائية، للتحرك من أجل وقف ما يمكن من حالات الهدر والفساد التي تعج بها البلاد.

خاتمة: تشكل لجان التحقيق البرلمانية عنواناً جديداً لحملات محاربة الفساد في لبنان، ومدخلاً حقيقياً لتعزيز الدور الرقابي البرلماني، وإثارة المسؤولية الوزارية وطرح الثقة بالحكومة في حين ان أهمية هذه اللجان وخصوصيتها تكمن في قدرتها على تشكيل رأي عام ضاغط لا سيّما إذا مُنحت سُلطات هيئات التحقيق القضائية، فتكون دافعًا - ولو معنويًا - في إطار الجو العام للجهات القضائية، للتحرك من أجل وقف ما يمكن من حالات الهدر والفساد التي تعج بها البلاد. فعملية مكافحة الفساد ليست "كبسة زر"، بل هي تحتاج إلى البدء بفتح ثغرات في مشروع محاربة الفساد، وسد الثغرات القانونية التي ينفذ منها الفساد، وفق خطط واقعية تدريجية، تؤكد على مدى القوة الكامنة في داخل هذه الوسيلة البرلمانية وتفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة من دون موارية او استغلال سياسي.