جامعة القاهرة
كلية الحقوق
الدراسات العليا

اللجان البرلمانية

"دراسة مقارنة"

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من

الباحث/ عبد الحميد محجوب السقعان محمد

لجنة المناقشة والحكم:

الأستاذ الدكتور/ أنور أحمد رسلان رئيساً
الأستاذ بقسم القانون العام بكلية الحقوق- جامعة القاهرة - وعميد الكلية الأسبق

الأستاذ الدكتور/ صلاح الدين فوزى عضواً
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق- جامعة المنصورة

الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار عضواً ومشرفاً
الأستاذ بقسم القانون العام بكلية الحقوق- جامعة القاهرة

الآيات القرآنية

يقول الله تعالى:

بسم الله الرحمن الرحيم

«وَمِمَّنْ خَلَقْنَا أُمَّةٌ يَهْدُونَ بِالْحَقِّ وَبِهِ يَعْدِلُونَ وَالَّذِينَ كَذَّبُوا بِآيَاتِنَا سَنَسْتَدْرِجُهُمْ مِنْ حَيْثُ لَا يَعْلَمُونَ وَأُمْلِي لَهُمْ إِنَّ كَيْدِي مَتِينٌ»

سورة الأعراف الآية (١٨١): (١٨٣)

« وَمَا كَانَ الْمُؤْمِنُونَ لِيَنْفِرُوا كَافَّةً فَلَوْلَا نَفَرَ مِنْ كُلِّ فِرْقَةٍ مِنْهُمْ طَائِفَةٌ لِيَتَفَقَّهُوا فِي الدِّينِ وَلِيُنْذِرُوا قَوْمَهُمْ إِذَا رَجَعُوا إِلَيْهِمْ لَعَلَّهُمْ يَحْذَرُونَ»

سورة التوبة الآية (١٢٢)

«وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ»

سورة النساء الآية (٨٣)

«وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ»

سورة آل عمران الآية (١٥٩)

« وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ»

سورة الشورى الآية (٣٨)

إهداء

إلى روح أبى الذي توفى.

وإلى أخي الذي وفى.

وإلى أمي التي حملت.

وإلى أمي التي حضنت.

وإلى أسرتي التي تحملت.

وإلى من يعيد لنا الأمجاد التي ولت.

شكر وتقدير

أتقدم بخالص الشكر الجزيل والتقدير لأستاذنا الجليل **الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار أستاذ القانون العام بكلية الحقوق- جامعة القاهرة** على ما قام به من جهد مشكور وعمل مأجور عند الله- إن شاء الله- فهو الذي منحني من وقته الكثير، ولم يضن علي بنصح أو إرشاد أو تنوير، وكان له الأثر العظيم في إخراج هذا البحث القويم على المستوى اللائق للتقييم.

وأتوجه بالشكر والتقدير **للأستاذ الدكتور/ أنور أحمد رسلان الأستاذ بقسم القانون العام بكلية الحقوق- جامعة القاهرة - وعميد الكلية الأسبق.**

والشكر والتقدير **للأستاذ الدكتور/ صلاح الدين فوزي أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق- جامعة المنصورة.**

سائلاً الله سبحانه وتعالى أن يجزيهم عن العلم خير الجزاء، ويجعل ما بذلوه في ميزان حسناتهم، ولا يفوتني أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفان لكل من ساهم لإخراج هذا البحث إلى النور، والحمد لله رب العالمين.

الباحث

مقدمة:

باسم الله والحمد لله ولا إلـه إلا الله والله أكبـر ولا حـول ولا قـوة إلا بـالله، هذه الكلمات خير ما قيل ويقال في كل زمان ومكان، فهي فاتحة كل خير وتمام كـل نعمـة، والصـلاة والسـلام علـى خيـر مـا يقـال عنـه ولا يـرد خـاتم الأنبيـاء والمرسلين سيدنا محمد صـلى الله عليـه وسلم، فهو مرجع لكل خير وفضـيلة، ونهى عن كل شر ورذيلة، وأعلـى من قدر الأخـلاق حتـى قـال:-" إنمـا بعثت لأتمم مكارم الأخلاق، وأقربكم منـى مجلساً يوم القيامـة أحاسنكم أخلاقاً" ومـن هذا المنطلق لا يمكن الحديث عن أمر ما من خـلال نصـوص منصوصـة فقط، ولكـن مـن خـلال نفـوس نفيسـة تطبقهـا، وإلا وصـل بنـا الأمـر إلـى مـا نحـن عليـه...!! . وموضـوع اللجـان البرلمانيـة مـن الأهميـة بمكـان، فـالحراك الـذي حدث أثناء التعديلات الدستورية الأخيرة، جذب انتباه الرأي العام نحو المجالس النيابيـة، ومعرفـة مـدى دور وفاعليـة اللجـان البرلمانيـة هـذا مـن جانـب، ومـن جانب آخر الحاجـة الملحـة إلـى تطـوير العمـل البرلمـاني. زد علـى ذلـك أصـبح موضوع البرلمان أكثر حضـوراً علـى السـاحتين السياسية والفكريـة فـي مصـر والبلاد العربية والعالم والحاجة إلى تطوير مجالسها النيابية.

فاللجـان البرلمانيـة دون مبالغـة هـي الأداة الفعالـة فـي النهـوض بالعمـل البرلمانـى، والآلية الرئيسية التي تستعين بهـا المجـالس النيابيـة لمباشـرة مهامهـا التشـريعية والرقابيـة، وأحـد أهـم الأجهـزة البرلمانيـة فـى مجلسـي الشـعب والشـورى، فهـي سـمع وبصـر وقلـب المجـالس النيابيـة فـى العصـر الحـديث، وخصـوصاً بعـد تزايـد دور السـلطة التنفيذيـة علـى حسـاب المجـالس النيابيـة، حتى وصل الأمر إلى إفول دور البرلمـان فـي التشـريع والرقابـة، والعمـل علـى تحجيم صلاحياته، أو تحييده، أو إفراغه من دوره السياسـي، وهـذا لا يتفق مـع

قواعد النظام الديمقراطي، ففي الدول الديمقراطية أصبح تهميش البرلمان في عملية الحكم هو الاستثناء، ناهيك عن أنه لا يمكن تحقيق ديمقراطية بلا برلمان يمثل المواطنين ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم، ولا يمكن أن يكون هناك برلمان إلا إذا كان ممثلاً للجماهير- أي بعد انتخابات حرة ونزيهة لا تزوير فيها- وبالتالي يتحقق الهدف المنشود من الديمقراطية، فالبرلمان القوى يخرج لجاناً برلمانية قوية، ويصبح البرلمان بعد ذلك عنصر قوة، وقريناً للديمقراطية الصحيحة.

وتعتبر اللجان البرلمانية العمود الفقري بالنسبة للمجالس النيابية والرحم الذى تستقر فيه الأعمال البرلمانية عموماً، والحبل السري الذي يغذيها بالمعلومات والبيانات والدراسات المستفيضة والمتخصصة، والترمومتر الذي تقاس به المجالس النيابية، فضعف وقوة اللجان البرلمانية مؤشر على ضعف وقوة هذه المجالس في جميع دول العالم. فلا يكاد يكون هناك مجلس نيابي بدونها سواء دائمة أو مؤقتة أو حتى مشتركة لتسيير العمل النيابي. فهي مراكز الأبحاث التى يستعين بها في دراسة وفحص مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وحاضنة لمقترحات الأعضاء. ودورها الهام لا ينكره إلا جاحد، ففي العمل التشريعي تقترح مشروعات القوانين وتقوم ببحث مقترحات الأعضاء وتفحص بعناية مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، أما دورها الرقابي فهي التي – غالباً – ما يبدأ عندها العمل الرقابي وينتهي إليها، ولها دور فعال في تفعيل الوسائل الرقابية بالمجالس النيابية.

فإذا ذكرت المجالس النيابية ذكرت اللجان البرلمانية، وليس ذلك فحسب، بل وحتى يصبح لها دور يلمسه الجمهور، والتي ما أظن أن يكون هناك مجلس نيابي ليس به لجان برلمانية، فهي روافد نهر البرلمان، وجهاز

هام لتنقية الاقتراحات ومشروعات القوانين من الشوائب.و نأمل من هذه الدراسة أن تجعل اللجان البرلمانية محل نظر الباحثين والمتخصصين عسى أن تفجر ينابيع اللجان البرلمانية وأهمية دورها في البرلمان، لأنها تحتاج إلى المزيد من الدراسة المتعمقة في كثير من أعمالها.

خطة البحث والدراسة :-

منطلق هذا البحث صدر المادة (١١٠) من الدستور الحالي والتي تقرر:- **"يحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه....."** وعجز المادة (٣٦) من اللائحة الداخلية الحالية لمجلس الشعب والتي تقرر:-**".....وتعاون هذه اللجان المجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية"**، ومن ثم سنتناول في هذا البحث دور اللجان البرلمانية في معاونة المجالس النيابية في الاختصاصين التشريعي والرقابي.

للمجالس النيابية وظيفتان أساسيتان وهما:-

الأولى: الوظيفة التشريعية:

وهى أن البرلمان وحده المختص بوضع التشريعات في الدولة وتعديلها أو إلغائها.

الثانية: الوظيفة الرقابية:

وهى أن البرلمان باعتباره يمثل الشعب يملك حق مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية في الدولة وإن كانت هناك وظائف أخرى للبرلمان[١] ومن أهمها الوظيفة المالية،والتي من أجلها أنشئ البرلمان. وبحثنا يدور في إطار

(١) راجع: المادة (٨٦) من الدستور الحالي ١٩٧١م.

دراسة تحليلية مقارنة في مجالي التشريع والرقابة للمجالس النيابية ودور اللجان فيها، فاللجان هي التي تبحث وتناقش ما يعرض عليها من الناحية التشريعية، وتعاونه وعيون البرلمان من الناحية الرقابية، زد على ذلك أنها تعاونه في الأمر كله دقه وجله.**ونقسم هذا البحث إلى:-**

باب تمهيدى: التطور التاريخي للجان البرلمانية فى القانون المقارن

الفصل الأول: التطور التاريخي للجان البرلمانية فى فرنسا وأمريكا.
المبحث الأول: التطور التاريخي للجان البرلمانية فى فرنسا.
المبحث الثاني: التطور التاريخي للجان البرلمانية في أمريكا.
المبحث الثالث: التطور التاريخي للجان البرلمانية في مصر.

الفصل الثاني:ماهية اللجان البرلمانية وأهميتها وأنواعها
المبحث الأول: ماهية اللجان البرلمانية وأهميتها.
المبحث الثاني: أنواع اللجان البرلمانية.

القسم الأول

اللجان البرلمانية ودورها في العمل التشريعي

الباب الأول: دور اللجان البرلمانية فى ممارسة المجالس النيابية لاختصاصها التشريعي

الفصل الأول: دور اللجان البرلمانية فى العمل التشريعي في القانون المقارن.
المبحث الأول: الدور التشريعي للجان البرلمانية في فرنسا.
المبحث الثاني: الدور التشريعي للجان البرلمانية في أمريكا.

الفصل الثاني: دور اللجان البرلمانية بين أجهزة المجالس النيابية في مصر.
المبحث الأول: النصوص الحاكمة لعمل اللجان البرلمانية في مصر.
المبحث الثاني: علاقة اللجان البرلمانية بأجهزة المجلس الأخرى في مصر.
المبحث الثالث: علاقة اللجان البرلمانية بالأجهزة الأخرى ذات الصلة.

الباب الثاني: مدى فاعلية دور اللجان البرلمانية فى العمل التشريعي .

الفصل الأول: أثر دور اللجان البرلمانية فى الوظيفة التشريعية.
المبحث الأول: دور اللجان البرلمانية فى مقترحات الأعضاء التشريعية.
المبحث الثاني: دور اللجان البرلمانية في مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

الفصل الثاني: ضعف اللجان البرلمانية وأثره على العملية التشريعية.
المبحث الأول: تقارير اللجان البرلمانية.
المبحث الثاني: التضخم التشريعي والرقابة الدستورية.
المبحث الثالث: عوامل نجاح اللجان البرلمانية في العملية التشريعية.

القسم الثاني
دور اللجان البرلمانية في ممارسة المجالس النيابية لاختصاصاتها الرقابية

الباب الأول: دور اللجان البرلمانية فى العمل الرقابي .

الفصل الأول: فاعلية اللجان البرلمانية فى العمل الرقابي .
المبحث الأول: تشكيل اللجان النوعية٠
المبحث الثاني: اختصاصات اللجان النوعية ومدى فاعليتها.

الفصل الثاني: وسائل وأسلوب عمل اللجان البرلمانية.
المبحث الأول: الوسائل الفنية الداعمة للجان البرلمانية.
المبحث الثاني: أسلوب عمل اللجان البرلمانية.

الباب الثاني: اللجان البرلمانية والوسائل الرقابية الأخرى .

الفصل الأول: لجان تقصى الحقائق ودورها الرقابي في القانون المقارن.
المبحث الأول: لجان التحقيق فى فرنسا.
المبحث الثانى: لجان التحقيق فى أمريكا.
المبحث الثالث: لجان تقصى الحقائق في مصر.

الفصل الثاني: دور اللجان البرلمانية في تفعيل الوسائل الرقابية.
المبحث الأول: دور اللجان البرلمانية في الوسائل الرقابية المنظمة دستورياً.

المبحث الثاني: دور اللجان البرلمانية فى الوسائل الرقابية المنظمة لائحياً.
المبحث الثالث: عوامل نجاح اللجان البرلمانية في العمل الرقابي.
الخاتمة:
المراجع :
الفهرس:

الباب التمهيدى

باب تمهيدى

التطور التاريخي للجان البرلمانية في القانون المقارن

تمهيد وتقسيم:-

نتعرض في هذا الباب إلى التطور التاريخي للجان البرلمانية في المجالس النيابية في النظام البرلماني ممثلاً في فرنسا، وفى النظام الرئاسي ممثلاً في أمريكا، ثم نردف بالتطور التاريخي في مصر، ونعرف فيه اللجان البرلمانية وأهميتها وأنواعها٠

ونقسم هذا الباب إلى فصلين:-

الفصل الأول: التطور التاريخي للجان البرلمانية في فرنسا وأمريكا٠

الفصل الثاني: ماهية اللجان البرلمانية وأهميتها وأنواعها٠

الفصل الأول
التطور التاريخي للجان البرلمانية في فرنسا وأمريكا

تمهيد وتقسيم:-

في هذا الفصل نتطرق للتطور التاريخي في كل من فرنسا وأمريكا وإنجلترا ومصر؛ لمعرفة مدى أهمية دور اللجان البرلمانية في المجالس النيابية.ففي فرنسا ارتبطت اللجان البرلمانية منذ نشأتها مع نظام حكومة الجمعية النيابية ، بذكرى الدكتاتورية والإرهاب فقد عهد إليها التنفيذ لاستحالة قيام المجلس بذلك، ولكن أصبحت الآن هي التي تدير دولاب الأعمال البرلمانية في فرنسا. وفى أمريكا تعتبر اللجان البرلمانية أقوى لجان برلمانية في العالم نظراً لقيادتها بقوة الكونجرس الأمريكي في مواجهة السلطة التنفيذية، ثم نتحدث عن اللجان البرلمانية في مصر قبل الثورة والتي كانت تعرف **"بالأقلام"** فكانت مقيدة لعدم الاستقلالية، وأما اللجان البرلمانية بعد الثورة فهي متأرجحة بين الضعف والفاعلية نظراً لسيطرة السلطة التنفيذية عليها.

ونقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:-

مبحث أول: التطور التاريخي للجان البرلمانية في فرنسا.
مبحث ثانٍ : التطور التاريخي للجان البرلمانية في أمريكا.
مبحث ثالث: التطور التاريخي للجان البرلمانية في مصر.