كلية الحقوق
قسم القانون العام

التحقيق البرلماني

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى القانون

من الباحث

سيد محمد إبراهيم محمد

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور / صبري محمد السنوسى (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

المستشار الدكتور / عبد الفتاح صبري أبو الليل (عضواً)

نائب رئيس مجلس الدولة

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور / محمود أبو السعود حبيب (مشرفاً وعضواً)

رئيس قسم القانون العام الأسبق – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

١٤٣٥هـ - ٢٠١٤ م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث: سيد محمد إبراهيم محمد

اسم الرسالة : التحقيق البرلماني (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية : الدكتوراه.

القسم التابع له : القانون العام

الكلية : الحقوق.

الجامعة : جامعة عين شمس.

سنة التخرج : ١٩٨٨

سنة المنح : ٢٠١٤

كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: سيد محمد إبراهيم محمد

اسم الرسالة : التحقيق البرلماني (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية : الدكتوراه.

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور / صبري محمد السنوسى (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

المستشار الدكتور / عبد الفتاح صبري أبو الليل (عضواً)

نائب رئيس مجلس الدولة

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

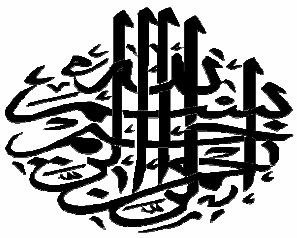
الأستاذ الدكتور / محمود أبو السعود حبيب (مشرفاً وعضواً)

رئيس قسم القانون العام الأسبق – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة



﴿رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ
الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ
وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي
بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾

صدق الله العظيم

سورة النمل ﴿الآية ١٩﴾

إهـــداء

إلى من هو ثابت كالجبل لا يهتز ... إلى من رسم لي طريق الحياة وأنار لي الدرب وأجزى لي العطاء وعلمني أسمى معاني حب الخير ... والذي لولاه لما كتبت هذه الرسالة.... عليه رحمة اللّه.

روح والدي

إلى من أنا في عينها دمعة ... وفي قلبها خفقة وعلى لسانها دعاء ... فكانت لعيني النور ولقلبي الحياة ... منبع الحب والحنان...

عليها رحمة اللّه...

روح والدتي

إلى الغالية منبع إلهامي الذي لا ينضب والتي ما دأبت جهدا إلا بذلته لتوفير المناخ الملائم لإنجاز هذا البحث.

زوجتي

إلى فلذة قلبي ونور عيني أولادي بسمة ومحمد وأحمد وسما ومحمود الذي حرمتهم وجودي معهم لإنجاز هذا البحث ، وإلى إخواتي الأشقاء الأعزاء .

أهدى لكم هذا البحث...

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله الذي لا يبلغ مدحته القائلون.
الحمد لله رب العالمين الذي علم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم.
ووتد بالصخور ميدان أرضه. أحمده استتماما لنعمته. واستسلاما لعزته. واستعصاما من معصيته. وأستعينه فاقة إلى كفايته. أنه لا يضل من هداه.
وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له. شهادة ممتحنا أخلاصها. نتمسك بها أبدا ما أبقانا.
وأشهد أن محمدا عبد الله ورسوله. أرسله بالدين المشهور. والعلم المأثور. والكتاب المسطور. والنور الساطع. والضياء اللامع.

أما بعد:
فإنني لا أملك إلا أن أبوح بكلمة شكر لمن يستحق الشكر بعد الله ﷻ.
يقول النبي المعصوم صلى الله عليه وسلم "لا يشكر الله من لا يشكر الناس"... ويقول "ومن صنع إليكم معروفا فكافئوه فإن لم تجدوا ما تكافئونه فادعوا له حتى تروا أنكم قد كافأتموه".

وانطلاقا من هذا التوجيه النبوي، واعترافا بالفضل والجميل، فإنه لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير وعظيم العرفان والامتنان إلى أستاذي الفاضل العالم الفقيه **الدكتور/ محمد سعيد أمين حسين**- أستاذ ورئيس قسم القانون العام- بكلية الحقوق بجامعة عين شمس ، على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، والذي تعهدني برعايته وشملني بعطفه، ولم يضن على بعلمه الغزير، ولم يضق ذرعا بي رغم أعبائه الكثيرة ومشاغله الجمة، فآثرني برحابة صدره وتواضعه وفيض عطائه، ومزيد كرمه، ولقد كانت توجيهاته القيمة ونصائحه الثمينة بمثابة النبراس الذي ينير عتمة دروب البحث الوعرة، فكان العقل المنير الذي عبر معي ظلام الحيرة فأضاء بحثي حتى وصلنا معا إلى شاطئ النور ، فجزاه الله عني وعن طلاب العلم خير الجزاء، ومتعه بموفور الصحة والعافية.

ومن هنا لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بخالص آيات التقدير الجليل والشكر الوفير المقرونين بالاحترام والامتنان لأستاذي القدير **الأستاذ الدكتور/ محمود أبو السعود حبيب** – أستاذ ورئيس قسم القانون العام الأسبق - بحقوق عين شمس ، على تفضله وبرغم كثرة مشاغله بقبول الاشتراك في الإشراف على رسالتي هذه. فشملني بعلمه الغزير وخلقه الرفيع وفضله الوفير. وهمته العالية ، وجزاه الله عني خير الجزاء، ونفع الله بعلمه رواد العلم والمعرفة، وأدام الله في عمره، ومتعه بالصحة والعافية.

وكذلك أتوجه بخالص شكري وتقديري، وعظيم عرفاني وأمتناني إلى أستاذى الفاضل العالم الجليل **الأستاذ الدكتور/ صبري محمد السنوسي** - أستاذ القانون العام - بكلية الحقوق جامعة القاهرة ، على قبوله الاشتراك في الحكم على هذه الرسالة، وتحمله عناء قراءتها، رغم مشاغله وأعبائه الكثيرة، فلسيادته مني كل الشكر والامتنان، وجزاه الله عني خير الجزاء، ونفع الله بعلمه رواد العلم والمعرفة، وأدام الله في عمره، ومتعه بالصحة والعافية.

كما أتقدم أيضا، بخالص شكري وعظيم امتناني وتقديري للعالم الفاضل **المستشار الدكتور/ عبد الفتاح صبري أبو الليل** - نائب رئيس مجلس دولة ، لتحمله عناء قراءة هذه الرسالة، والاشتراك في لجنة الحكم عليها، رغم ضيق وقته ومشاغله الكثيرة، فلسيادته مني كل الشكر والتقدير والامتنان، وجزاه الله تعالى عني خير الجزاء، ومتعه بموفور الصحة والعافية.

"أسأل الله تعالى أن يجزيهم خير الثواب"

الباحث

مقدمة

تتجه النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني إلى تضمين دساتيرها قواعد تكفل رقابة السلطتين التشريعية والتنفيذية بعضها لبعض (الرقابة التبادلية) مما يضمن تحقيق الديمقراطية والمنفعة العامة للدولة.

فالمجتمعات وخاصة المتخلفة منها لا تجد مجالاً للديمقراطية مما يفجر حركات انقلابية أو ثورات (مثل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ و ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣ في مصر) الأمر الذي قد يكون من شأنه زعزعة الاستقرار، فالسلطة كما يقول الفليسوف هارولدلاسكي "إذا لم تخضع للرقابة باستمرار فهي عدو طبيعي لحرية الإنسان" [١].

فرقابة سلطات الدولة ضرورة حتى لا تذهب كل واحدة منها بما أوتيت من قوة فتضعف الدولة ككل [٢]، فالنظام البرلماني هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية [٣] فالنظام البرلماني يستهدف أساساً إقامة التوازن بين السلطتين بحيث تحول إحداهما دون تعسف الأخرى واستبدادها [٤].

---

(١) فارس محمد عبد الباقي علي عمران، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٩٨ص ٦.

(٢) فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق ص ٦.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة – الوزارة " في الأنظمة السياسية المعاصرة – منشأة المعارف بالإسكندرية – سنة ٢٠٠٦ – ص٥.

(٤) خالد عبد الله عبد الرازق النقبي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، رسالة ٢٠١٢، حقوق القاهرة ص٢٣ ومابعدها.

ويعد مبدأ الفصل بين السلطات جوهر الديمقراطية النيابة في توزيع السلطات لأن هذا الفصل أصبح فصلاً مرناً بين السلطات ولكنه مرن يقوم على التعاون وعلى الرقابة المتبادلة بين السلطات[١]، والتوازن الحقيقي بين السلطات يصنعه توزيع الأعباء والرقابة الفعالة بما يضمن إثارة المسئولية السياسية للحكومة وحق الحكومة في حل البرلمان [٢]،

ولما كانت السلطة المطلقة مفسدة مطلقة كان لابد وأن يمارس نوع من الرقابة على تلك السلطة ويقصد بالرقابة في النظام السياسي بشكل عام مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة بقصد ضمان احترام القانون من جانب المنظمات الخاضعة للرقابة أو بقصد حماية الصالح العام في هذا المجال [٣]، والأدوات التي تملكها السلطة التشريعية في رقابتها لمهام السلطة التنفيذية متعددة تتمثل في الاستجواب وسحب الثقة وحق إجراء تحقيق عن طريق لجان التحقيق البرلماني [٤]... الخ فمباشرة البرلمان لوظائفه وصلاحياته سواء في أداء الوظيفة التشريعية أو في شأن رقابة أعمال السلطة

---

(١) د. إبراهيم درويش النظام السياسي- دراسة فلسفية تحليلية - الجزء الأول دار النهضة العربية ١٩٧٨، ص١٢٣. د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ١٩٨٨، ص٣٠٥.

(٢) بدر محمد حسن الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي، حقوق القاهرة، رسالة ٢٠١٠ ص٢ وما بعدها.

(٣) إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، رسالة ٢٠١١، حقوق القاهرة ص٩ وما بعدها.

(٤) ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه حقوق المنصورة ٢٠١١.

التنفيذية، إنما يستهدف رقابة الحكومة في مجال تحديد وتنفيذ السياسات العامة للدولة، والموافقة على الميزانية وحساباتها الختامية (الرقابة المالية).

ولا يتأتى ذلك إلا من خلال الوسائل التي كفلها الدستور للبرلمان وهي بطبيعتها متعددة ومتدرجة في القوة والأثر. ويتفرع على ذلك أن لكل وسيلة من هذه الوسائل مناسبة استخدامها ووقت وظروف إثارتها وبمراعاة قيود وضوابط الممارسة في هذا الشأن، وبنفس القدر، فإن مباشرة السلطة التنفيذية اختصاصاتها في مواجهة السلطة التشريعية إنما تتقيد بالضوابط الدستورية حفاظاً على العلاقة معها [١].

وتعد الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أهم ضمانات تنفيذ القواعد الدستورية [٢]، وتعتبر الوسائل والإجراءات الرقابية التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة عصب الديمقراطية النيابية في عالمنا المعاصر [٣].

وقد اختلف الفقهاء في تحديد وسائل الرقابة التي يستخدمها البرلمان في رقابته، للحكومة [٤]، ونرى أن التحقيق البرلماني هو أهم تلك الوسائل حيث يمكن للبرلمان بمقتضاه الوقوف على حقيقة أمر معين يدخل في اختصاصه من موضوعات أو مشاكل مالية أو إدارية أو سياسية ويمكنه بذلك

---

(١) د. فاتن محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام ١٩٧٣ وتعديلاته، دراسة مقارنة الطبعة الأولى ٢٠١٢.

(٢) د. محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، الجزء الأول النظم السياسية والقانون الدستوري دار النهضة ١٩٩٥.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية الطبعة الأولى ٢٠٠٧.

(٤) يراجع في ذلك فارس محمد عمران، مرجع سابق، من ص١٤: ١٦.

التعرف على أوجه القصور في الأداء الحكومي، ويقرر البرلمان الوسائل التي تقضي على ذلك القصور، لأن لابس الحذاء هو وحده الذي يعرف أين يؤلمه [١].

فلجان التحقيق البرلماني تعتبر من أهم الوسائل الرقابية، وذلك لأهمية النتائج المترتبة على عملها وخاصة في الاتهام السياسي بالنسبة للمسئول الذي يجري معه التحقيق البرلماني والوقوف على حقيقة معينة في موضوع معين قامت به السلطة التنفيذية[٢]، والبرلمان هنا يقوم بتشكيل لجان للتحقيق (تقصي الحقائق) من أجل الحصول على بيانات ومعلومات غير متوفرة لدى أعضاء المجلس. كما قد يلجأ إليها للوقوف على خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة أو ما إلى ذلك وفي هذه الحالة يحمل اللجوء إلى هذه الطريقة معنى الرقابة أكثر مما يحمل مجرد معنى الحصول على المعلومات [٣]، وهنا يجب على المجلس ألا يخرج عن حدوده، بما يجعله يتدخل في اختصاصات سلطة أخرى من سلطات الدولة، احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات [٤].

---

(١) سيريل جود، الحرية في القرن العشرين، تعريب طه السباعي، مكتبة الأنجلو المصرية، ص١٨٠.

(٢) د. محسن خليل النظم السياسية والدستور اللبناني – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٧٩، ص٦٦٥.

(٣) د. يحيى الجمل، القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٨٥، ص٢٨٣.

(٤) د. عمرو أحمد حسبو: اللجان البرلمانية دراسة مقارنة – مطبعة جامعة طنطا، بدون سنة نشر ص١٢٥.

ويرجع حق البرلمانات في تشكيل لجان التحقيق البرلماني إلى أيام الملك إدوارد الثاني في إنجلترا وفي فرنسا سنة ١٨٢٨ عندما شكلت لجنة التحقيق في بعض المخالفات الاقتصادية [١].

وهذه الأهمية التي حاز عليها التحقيق البرلماني أفضت بالدستور الكويتي وكذلك المصري إلى الأخذ بها في دستور عام ١٩٧١ في المادة ١٣١، وأيضاً الدستور المصري الجديد[٢] ٢٠١٤ في المادة (١٣٥) والتي نصت على أن " لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصى الحقائق في موضوع عام، بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات العامة أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقوله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك وفي جميع الأحوال لكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس ".

أما المادة ١١٤ من الدستور الكويتي فنصت على أن ((يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من

---

(١) د. عادل الطبطباني: النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، جامعة الكويت الطبعة الثالثة، ١٩٩٨، ص٨٠٩.

(٢) وكذلك نص عليها دستور ٢٠١٢ المعطل في المادة ١٢٢.

أعضائه، للتحقيق في أي من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم)).

وبالنظر إلى نص الدستور المصري ٢٠١٤ نجد أنه أعطى لجان التحقيق أو لجان (تقصي الحقائق) التي يكونها المجلس النيابي بعض الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق القضائية وهذه الاختصاصات لهذه اللجان تجعل منها وسيلة بالغة الأهمية لتمكين مجلس الشعب من مراقبة عمل السلطة التنفيذية [١].

والبرلمان عند إجراءه التحقيق لا يقوم بهذا العمل بكامل أعضائه، بل يعهد بذلك إلى بعض لجانه سواء الدائمة أو المؤقتة التي تشكل خصيصاً لذلك[٢].

وفيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بطلب التحقيق البرلماني:

١- تقديم طلب التحقيق البرلماني: تنص المادة ٢١٩ من لائحة المجلس النيابي على أنه لابد لتشكيل لجنة تحقيق أن يقدم الطلب كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل.

٢- مناقشة طلب التحقيق البرلماني: في النظام المصري هو أن يحيل المجلس النيابي طلب التحقيق إلى أحد لجانه المتخصصة في موضوعه.

---

(١) الدكتور/ محمد حسنين عبد العال: القانون الدستوري، دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٢، ص٢٤٠.

(٢) الدكتور/ نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – دار الثقافة للنشر والتوزيع – ٢٠٠٤ – ص٣٨٤.

يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته من إجراءات لتقصي الحقائق عن الموضوع المحال أحوالها والاقتراحات حيال السلبيات [1].

أما بالنسبة للكويت فإنه وفقاً للمادة ١٤٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي يبلغ رئيس المجلس التحقيق فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد لنظره ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس.

وسلطات التحقيق هي:

١- سلطات لجنة التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات والتي من خلالها يكون لها الحق بالاطلاع على وثائق الإدارة والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها.

٢- سلطات لجنة التحقيق بالنسبة للأشخاص وتتمثل في حقها باستدعاء كل شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته.

٣- سلطات اللجنة على الأمكنة، تكمن في حقها في الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن الميدانية التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق.

وأما عن علانية التحقيق البرلماني فتكون جلسات لجان المجلس سرية، ولا يجوز حضورها إلا لأعضائها من أعضاء المجلس النيابي والعاملين

---

(١) الدكتور/ عبد الفتاح مراد: التشريعات البرلمانية في الدول العربية والمستويات الدولية – شركة البهاء للبرمجيات والنشر الإسكندرية، ص١٨٣.

بأمانتها، ومن ترى الاستعانة بهم من ذوي الخبرة، ولكن يجوز استثناء لرئيس اللجنة أن يسمح بنشر بعض ما دار في جلساتها [١].

أما فيما يخص بنتائج التحقيق البرلماني فتتفق الأنظمة البرلمانية على أن للجنة التحقيق مدة معينة لابد أن تفرغ من عملها خلالها، ففي النظام المصري ألزمت لائحة المجلس النيابي لجنة التحقيق بتقديم تقريرها خلال شهر من تاريخ إحالة الموضوع محل التحقيق إليها، غير أنه في جميع الأحوال يجوز للمجلس مد هذا الميعاد إلى الوقت الذي يحدده تبعاً لظروف الحال.

في حالة تعذر اللجنة تقديم تقريرها إلى المجلس في الميعاد الذي حدده، وجب عليها إعداد تقرير للمجلس تضمنه العقبات والأسباب التي أدت إلى تأخيرها[٢].

ويتخذ قراره، إما بإحالة التقرير للحكومة لاتخاذ ما تراه لازماً بشأن ما انتهت إليه اللجنة، أو بإحالة الموضوع إلى النيابة العامة، أو الانتقال إلى جدول الأعمال.

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس – الرقابة البرلماني على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي – دار الجامعة الجديدة الإسكندرية – ٢٠٠٢ راجع في هذا المعني ١١٢:١٢٠.

(٢) الدكتور/ صلاح الدين فوزي: المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٥ – ص٩٦٣.