

**التحقيق البرلماني في النظام الرئاسي الأمريكي والنظام المختلط الجزائري
-دراسة مقارنة-**

**Parliamentary investigation of the American presidential system
and the Algerian mixed system - a comparative study -**

د.بوراي أسماء،

مديرة الدراسات والبحوث بالمجلس الدستوري

مقدمة:

يعد إجراء التحقيق البرلماني - حقا مساما به- في النظم المختلطة كالنظام الجزائري، كما أنّ له أهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة الرئاسية كالولايات المتحدة الأمريكية، ومصدر هذا الحق يرجع إلى المبادئ العامة المترتبة على حق البرلمان في التشريع والرقابة، فالهدف المنشود من تلك الحقوق لا يتحقق، إلا إذا كان للبرلمان الحق في التحري عن الحقائق قبل مباشرة اختصاصه.

يعد التحقيق البرلماني في جوهره، آلية من آليات التدخل البرلماني، في مجال السياسات العامة الحكومية حيث يمكن البرلمان من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وهو بذلك يتميز عن غيره من الآليات، كونه الوحيد الذي يجد تطبيقه في كل الأنظمة البرلمانية والرئاسية والمختلطة.

وتظهر أهمية دراسة التحقيق البرلماني في كونه يعد إحدى أهم الوسائل التي تمكن البرلمان من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فهو يقف بنفسه على حقيقة المعلومة وتوظيفها في الموضوع محل التحقيق أو من أجل الوصول إلى هدف محدد.

تبرز أهمية التحقيق البرلماني من خلال المدى الواسع الممنوح من السلطات للجان التحقيق من حق الاطلاع على الوثائق والحصول على الصور اللازمة من المستندات والاستماع للشهود والاستعانة بالخبراء.

الإشكالية: هل يمكن للتحقيق البرلماني أن يحقق الأهداف الموضوعية من أجله في مراقبة أداء الحكومة؟ وما مدى فعاليته في النظام الرئاسي الأمريكي والنظام المختلط الجزائري؟

وهو ما سنحاول الإجابة عليه من خلال الخطة الآتية:

المحور الأول: سلطة الكونغرس في التحقيق البرلماني

أولاً: تشكيل لجان التحقيق

ثانياً: سلطات واختصاصات لجان التحقيق

ثالثاً: نتائج التحقيق البرلماني

المحور الثاني: سلطة البرلمان الجزائري في التحقيق البرلماني

أولاً: إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية

ثانياً: سلطات ونطاق لجان التحقيق

ثالثاً: نتائج التحقيق البرلماني

المحور الأول: سلطة الكونغرس في التحقيق البرلماني

لقد أعطى الفقه الدستوري تعريفات عدة للتحقيق البرلماني، ولا شك في تباينها من خلال تعدد الزوايا والرؤى التي إستند إليها الفقهاء في تعريفاتهم التي أوردوها حول المعنى الفقهي للتحقيق البرلماني، فقد عرف بأنه (التحريات التي يقوم بها المجلس بنفسه أو بواسطة مجموعة من الأعضاء يعينهم المجلس، وهي تنصب على جميع الموضوعات التي تهم الدولة)¹. كما عرف بأنه (طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلطة التشريعية من أجل الرقابة على الحكومة، أو هو مجموعة التحقيقات التي يقوم بها المجلس التشريعي عن طريق أعضائه من أجل الوصول إلى هدف محدد)².

ولعل أفضل التعريفات التي وضعت للتحقيق البرلماني هو ما يقول بأنه (شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الإطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والإستفسار عن جميع الملابسات والوقائع)³.

¹ - مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2011، ص303.

² - هشام حسين علي الجبوري، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص32.

³ - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص80.

وهذا التعريف قد اشتمل على غالبية العناصر الواجب توافرها في تعريف التحقيق البرلماني، فهو من ناحية أولى آلية رقابية يستخدمها البرلمان لكي يتحرى بنفسه بخصوص قضية ما مثارة.

ومن ناحية ثانية، إمتاز هذا التعريف ببيانه سلطات هذه اللجنة عن طريق سماع الشهود وندب الخبراء وفحص كل المستندات، ومن ناحية ثالثة فقد أشار إلى أن من يقوم بالتحقيق لجنة تابعة للبرلمان، تعطى صلاحيات واسعة من أجل إستظهار الحقائق وجمع المعلومات حول القضية المثارة والإنتهاء بتوصية ترفع إلى المجلس الذي تكون له الكلمة الفصل في الموضوع.

النظام الأمريكي بالرغم من أنه لا يعرف آليات الرقابة البرلمانية المعتادة كالسؤال والإستجواب والمسؤولية السياسية، إلا أنه يعتمد التحقيق البرلماني كوسيلة، يستطيع بمقتضاها الكونغرس أن يراقب ويتدخل في السياسات العامة للسلطة التنفيذية، بل إن لجان التحقيق البرلمانية الأمريكية تعد من أقوى لجان التحقيق على مستوى العالم، بالرغم من عدم النص عليها في الدستور الأمريكي.

ولمعرفة هذه اللجان أكثر، سنتطرق إليها من خلال تشكيلها (أولاً) سلطاتها وإختصاصاتها (ثانياً) ونتائج التحقيقات (ثالثاً).

أولاً: تشكيل لجان التحقيق

لجان التحقيق البرلمانية في النظام الأمريكي، لا يوجد لها نص صريح في الدستور الأمريكي يقررها، ولكنها تستند إلى العرف الدستوري، حيث أنها من صنع اللوائح الداخلية التي وضعها مجلس البرلمان وذلك بغرض تحضير المشروعات التي ستعرض على كل من

المجلسين¹، ويستند الفقه الأمريكي في تبريره لسلطة الكونغرس في هذا الشأن إلى مصادر عدة، أهمها ما ورد من مناقشات في مؤتمر فيلاديفيا، فهذا " جورج ميسن" أكد في المؤتمر المذكور على أن «أعضاء الكونغرس ليسوا مجرد مشرعين فحسب، بل إنهم يملكون سلطات إستقصائية، كما أن من الواجب عليهم أن يجتمعوا باستمرار أو لفترات كثيرة لفحص كيفية إدارة الوظائف الحكومية العامة²» كذلك لاحظت المحكمة العليا في عام 1957 أن سلطة الكونغرس في إجراء التحقيقات « تشمل جس النبض في دوائر المحكمة الفيدرالية لفضح الفساد، وعدم الكفاءة، والجهد الضائع»، وحتى جوزيف هاريس في مؤلفه صدر عام 1965، وجه النقد إلى مشاركة الكونغرس في الإدارة وأقر بأنه لا يكفي للكونغرس أن يحول السياسات والبرامج إلى قوانين، وأن على أعضاء الكونغرس « أن يتأكدوا من كيفية تنفيذ هذه السياسات، وفيما إذا كانت تحقق النتائج المرجوة، وأنه إذا لم يكن الأمر كذلك، فمهي الإجراءات التصحيحية المناسبة التي يمكن أن تضعها الهيئة التشريعية».

سلطة الكونغرس في خصوص تشكيل لجان التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية تستند

في ممارستها أيضا إلى:

- مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساس أنه ليس فصلا جامدا بل فصلا مرنا

يسمح بتعاون السلطات مع بعضها البعض، كما يسمح لها برقابة بعضها البعض أيضا وهذا ما يتفق مع المبادئ والنظم الدستورية.

¹ - وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص147.

² - مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية -دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2006، 2005، ص462.

- مجموعة الأحكام الصادرة عن القضاء الأمريكي التي إعترفت على نحو قاطع للكونغرس بسلطة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية.

- إمكانية أي عضو في الكونغرس أن يتقدم بمشروع قرار يحول إحدى اللجان طلب معلومات من رؤساء الإدارات التنفيذية وجميع مشروعات القرارات هذه يجب أن تبلغ إلى المجلس خلال أسبوع واحد من عرضها ويرد عليها مسؤولو الإدارات إما مباشرة أو عن طريق الرئيس.

- الاتجاه القضائي بتوسيع سلطة الكونغرس في تشكيل لجان تجعلها تشمل جميع الجوانب في جميع المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية ولم يقيد في ممارسته لها إلا بقيد واحد وهو ألا تكون تلك الممارسة غاية في حد ذاتها بل بقصد إستقصاء الحقيقة¹.

- قانون إعادة التنظيم التشريعي لعام 1946 (المعروف أيضا باسم قانون إعادة تنظيم الكونغرس)، وقد أسفر هذا القانون على نتائج متفاوتة، وربما كان أعظم نجاح له هو تزويد المشرعين ولجان الكونغرس بالخبراء للمساعدة في صياغة مشاريع القوانين وتحليل القضايا المعقدة التي تعرض على الكونغرس، وتحسنت الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية أيضا نتيجة لإعادة تنظيم العلاقة بينهما².

قسم الكونغرس مهامه التشريعية والرقابية ومهامه الإدارية الداخلية فيما بينها لأكثر من 200 لجنة ولجان فرعية فهذه اللجان تجمع المعلومات، وتقيم البدائل التشريعية، وتحدد

¹ - وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص151

² - Legislative Reorganization act of 1946_ Wikipedia,
https://en.wikipedia.org/.../legislative_Reorganization_act_of_19_the_site_it_was_visited_on:20/2/2018.

المشاكل وتقرح السياسات البديلة،¹ فالكونغرس يمارس سلطته في التحقيق عن طريق لجان تسمى لجان التحقيق Investigation committees التي يشكلها أحد مجلسي الكونغرس، أو كلاهما معا، لنظر موضوع معين. وقد تتولى إحدى اللجان الدائمة أو إحدى اللجان المتفرعة عنها، إجراء التحقيق بنفسها، ومن الأمثلة الحديثة للنوع الثاني من هذه اللجان، لجنتا مجلس النواب والشيوخ اللتان كانتا تحققان في فضيحة " إيران جيت"². وقد إنتهى عملهما دون أن تمس الرئيس " ريغان" بشيء، وذلك حماية لهيبة مؤسسة الرئاسة.

وفي الغالب تعقد هذه اللجان جلساتها علنية، واعتاد الكونغرس، رغم عدم وجود نص صريح، على تشكيل مثل هذه اللجان، حتى أصبحت توازي قوة الكونغرس التشريعية في الأهمية، بل وتدخلت بشدة في عمل كل من السلطين التنفيذية والقضائية، عن طريق إجراء التحقيقات القضائية والبولسية، وآزت المحكمة العليا الأمريكية هذا الإعتياد عندما قالت: إن سلطة التحقيق ملازمة للعمل التشريعي، وهي تشمل التحري عن تنفيذ القوانين القائمة،

¹ - Committee types and Roles,

p1, www.wise_intern.org/orientation/documents/98-241Pdf, the site it was visited on: 20/2/2018.

² - ولما كانت لجنة الكونغرس المشتركة، التي تولت التحقيق، قد إستمعت إلى أقوال الكثير من الشهود، في فضيحة(إيران جيت) وكان أهم هؤلاء الشهود (أوليفرنورث) مساعد مستشار الامن القومي الأمريكي السابق، الذي اعترف بصراحة وبشجاعة بدوره في القضية، وبأنه أتلّف وثائق الفضيحة وكذلك (جون بوبند كستر)، مستشار الأمن القومي الأمريكي السابق، الذي أعلن في خامس يوم لشهادته أمام الكونغرس، أنه إتخذ قرار تحويل الأموال إلى متمردي (الكونترا) في نيكا راجو في عدة دقائق، وأن الرئيس " ريغان" لم يعلم أبدا بتحويل الأموال (للكونترا). وأكد أنه لن يعتذر على أي تصرف بدر منه في هذه القضية، وقد أعلن البيت الأبيض أنه ليست هناك نية منح عفو إلى كل من "بوبند كستر" و"نورث"، للاطلاع أكثر أنظر: يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993، ص301.

فضلا عن القوانين المقترحة وإن سلطة التحقيق مع تزويدها بالوسائل اللازمة للإجبار والخضوع لها تعد أداة ضرورية ومناسبة للوظيفة التشريعية¹.

وفيما يلي نبين تشكيل لجان التحقيق الحالية في أمريكا على مستوى مجلس النواب

ومجلس الشيوخ لسنة(2017-2018)².

House of النواب Représentatives	Senate مجلس الشيوخ
- الرقابة والإصلاح الحكومي Oversight and Government Reform	- الأمن الداخلي والشؤون الحكومية Homeland security and Governmental Affairs
- العمليات الحكومية Government Operations	- الإشراف الفيدرالي للإنفاق وإدارة الطوارئ Federal Spending Oversight and emergency Management
- الرعاية الصحية، الفوائد، القواعد الإدارية. Health care, Benefits and administrative Rules	- التحقيقات الدائمة Investigations(Permanent)
- تكنولوجيا المعلومات Information Technology	- الشؤون التنظيمية والإدارة الاتحادية Intergovernmental Affairs

¹ - عبد الحميد محجوب السقعان، اللجان البرلمانية "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص422.

² - Standing committee(united states congress)_Wikipedia, [https://en.wikipedia.org\(standing_committee_united_states_co\)](https://en.wikipedia.org(standing_committee_united_states_co)), the site it was visited on: 01/3/2018.

- الداخلية، الطاقة والبيئة Interior, Energy and Environnement - الأمن القومي National Security	Regulatory Affairs and Federal Management
--	--

ثانياً: سلطات واختصاصات لجان التحقيق

تقوم اللجان البرلمانية بالتحقيق بإسم البرلمان ولحسابه في موضوعات معينة قد تتصل بالنشاط التشريعي أو التنفيذي ومنها: حدوث خلل في أحد أجهزة الدولة أو فضيحة مالية أو سياسية¹، وقد يقوم التحقيق بهدف جمع المعلومات حول موضوع معين أو بحث إمكانية سن تشريع ما في المستقبل وإختبار فاعلية قوانين نافذة أو للتحقيق في أداء مؤهلات المسؤولين بالجهاز التنفيذي، وبالتالي أصبحت تلك اللجان حلقة وصل في تحقيق التعاون بين السلطتين، وتباشر نوعاً من الرقابة على السلطة التنفيذية، حتى وإن لم يتم ذكرها صراحة أو ضمناً في الدستور، وإنما كانت من وضع اللوائح الداخلية للكونغرس²، ويمكن للجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تصدر مذكرات إحضار Subpoena وأن تستدعي للشهادة من ترى فائدة في سماع أقواله، سواء كان من الأفراد أو من الموظفين الحكوميين أو الخبراء، وأن تعقد جلسات إستماع Conducting Hearing وتستمع من خلالها إلى شهادات الموظفين Stall Depositions، ووجهات النظر المختلفة حول القضية محل التحقيق، وذلك في جلسات علنية

¹ - دلين سردار زهدى النورى، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2016، ص68.

² - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1989، ص282.

غالبا وعلى جميع الجهات أن تستجيب لها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض، ماتطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك، وإلا وقعت تحت طائلة المساءلة والعقاب طبقا للقوانين الفيدرالية النافذة¹.

فالشهادات المكتوبة لا بد أن يقدمها الأفراد خلال (24-72 ساعة) وكثيرا ما يتعين على الشهود تقديم نسخ متعددة من بياناتهم حيث تطلب بعض لجان مجلس الشيوخ من الشهود تقديم نسخ إلكترونية أيضا.

نادرا ما تحدد اللجان من طول البيانات المكتوبة، ولكن بعض اللجان تطلب من الشهود أن يصيغوا ملخصا موجزا للشهادة مع النص الكامل.

ويجوز لرئيس اللجنة أن يتنازل عن شرط الشهادة الخطية المسبقة، ويجوز التنازل عن هذا الشرط على سبيل المثال، إذا دعي الشاهد دون إشهار يذكر ويمكن للجنة أن تطلب من موظفيها إعداد ملخصات لهذه البيانات قبل الجلسة، ويقدم الموظفون نسخا من هذه الملخصات لتوزيعها على الجمهور والصحافة.

أما الشهادة الشفهية، فيجوز لكل لجنة أو لجنة فرعية أن تكمل نصابها الخاص للإدلاء بشهادة شفوية في جلسات الإستماع. وتطلب معظم لجان مجلس الشيوخ من أحد الأعضاء

¹ - تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه لا يوجد في الدستور الأمريكي ما يشير إلى تحويل الكونغرس سلطة إصدار مذكرات إحضار لإرغام الشهود على المثول أمام لجنة التحقيق وانتزاع الشهادة منهم حول القضية التي يجري التحقيق بشأنها، وبالرغم من ذلك فقد قضت المحكمة الفيدرالية العليا في العديد من الأحكام بأن سلطة إصدار مذكرات الإحضار يعتبر عنصرا ضروريا ولازما لسلطة الكونغرس في تشريع القوانين، وقد عبرت المحكمة العليا عن ذلك في حكمها الصادر في 27 ماي 1975 في قضية إيسلندا مقابل صندوق جنوب الولايات المتحدة للدخار والوفير، للاطلاع أكثر أنظر: عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص 426.

الإدلاء بشهادته، ولكن البعض الآخر لديه متطلبات أخرى من النصاب القانوني، فعلى سبيل المثال حددت لجنة الخدمات المسلحة نصاباً قانونياً مكوناً من ثلاثة أعضاء، يتضمن عضواً واحداً من الأقلية، لأخذ شهادتهم تحت القسم مالم تأمر اللجنة بخلاف ذلك.

ومن الشائع لأعضاء اللجنة إبداء ملاحظات إفتتاحية في بداية جلسة الإستماع، بعد ذلك يقوم رئيس اللجنة بإدخال كل شاهد بشكل عام وفقاً لترتيب مسبق، وبموجب القانون يحق لأي من أعضاء مجلس الشيوخ أن يحلف يمين الشاهد تحت القسم حسب تقدير رئيس اللجنة) ومن الناحية العملية، نادراً ما تطلب معظم اللجان من الشهود الإدلاء بشهادتهم تحت القسم في جلسات الإستماع التشريعية، إذ أن الشهادة المحلفة الأكثر شيوعاً هي جلسات التحقيق (وجلسات التثبيت).

وتتيح فترة الأسئلة والأجوبة التي تلي بيان أحد الشهود الفرصة لأعضاء مجلس الشيوخ لتوضيح الأقوال التي أدلوا بها في الشهادات، والتوسع في أقوال الشهود، وفتح سجل عام، والحصول على المعلومات التي تستند إليها الإجراءات المقبلة.

وغالباً ما يضع موظفو اللجنة أسئلة أو نقاط نقاش يستخدمها الأعضاء في التحقيق مع الشهود، وتحدد كل لجنة المنهجية التي يتم إتباعها من قبل مجلس الشيوخ في التحقيق مع الشهود، وهناك طريقة مشتركة للتناوب بين أعضاء مجلس الشيوخ بالترتيب على حسب الأقدمية، وتعمل بعض اللجان بموجب ما يسمى بقاعدة "الطيور المبكرة" أو ممارسة الطيور المبكرة، والتي تسمح بترتيب أعضاء مجلس الشيوخ في التحقيق بناء على وصولهم إلى الجلسة.

وتستخدم بعض اللجان مزيجا من هاتين الطريقتين، وكثيرا ما يسمح رؤساء اللجان لمجلس الشيوخ بالخروج من النظام. كما أن أعضاء مجلس الشيوخ كثيرا ما يقدمون أسئلة خطية يمكن أن يستجيب لها الشهود كتابة بعد الجلسة.

وعلى الرغم من أن قواعد مجلس الشيوخ لا تقيد المدة الزمنية التي يجوز فيها لكل عضو من أعضاء مجلس الشيوخ أن يحقق فيها مع الشاهد، فإن عدة لجان إتمدت هذه القواعد، وتحدد بعض اللجان أن لكل شاهد مدة خمس دقائق حتى تتاح لجميع أعضاء الحاضرين الفرصة لطرح الأسئلة، وتسمح بعض اللجان أيضا لموظفي اللجنة بالتحقيق مع الشهود.

ويتعين على اللجان إعداد وحفظ أي سجل أو تسجيل إلكتروني لأي جلسة حتى ولو كانت الجلسة مغلقة، مالم تصوت أغلبية أعضاء اللجنة على خلاف ذلك.

مالم يتم إغلاق الجلسة يجب نشر نص أو تسجيل فيديو أو تسجيل صوتي على الأترنت في موعد أقصاه 21 يوم من أيام العمل بعد الجلسة، ويجوز للجنة أيضا أن تنشر محاضر جلسات الإستماع والمواد المرتبطة بها وتقوم بذلك عادة، وتشجع قواعد مجلس الشيوخ اللجان على بذل كل " جهد معقول" من أجل عقد جلسات إستماع بشأن تدير تم الإبلاغ عنه ومتاح أمام أعضاء مجلس الشيوخ قبل النظر فيه، ويمكن أيضا طباعة المواد التكميلية كجزء من السجل الصوتي¹.

حقيقة الأمر أنه ليس هناك ما يقرر إمتيازا معيناً لأي شاهد يستطيع بموجبه رفض الإدلاء بشهادته بخصوص واقعة ما، أو يرفض تقديم أية أوراق أو مستندات أو وثائق ذات صلة بالقضية التي يجري التحقيق فيها، من قبل أي من مجلسي الكونغرس، أو من قبل أية لجنة

¹ - Senate committee hearing: witness Testimony, pp1,2,2017,
https://Fas.Org/sqp/crs/misc/98_392.Pdf. the site it was visited on: 21/2/2018.

مشتركة يتم إنشاؤها بناء على قرار مشترك أو صادر من مجلسي الكونغرس، أو أية لجنة من لجان المجلس، وذلك بحجة أن شهادته حول هذه الواقعة أو تقديمه لتلك الأوراق أو المستندات قد تجعله عرضة للخزي أو العار أو بمعنى آخر من شأن ذلك أن يلحق به السمعة السيئة¹.

في سبيل تفعيل دور لجان التحقيق خصوصا وضمان أداء عمل اللجان البرلمانية عموما، ولضمان نجاحها في أداء أعمالها، تقرر القوانين الفيدرالية أن «كل شخص يستدعى كشاهد بموجب السلطة التي يملكها أي من مجلسي الكونغرس سواء النواب أو الشيوخ للإدلاء بالشهادة أو لتقديم أوراق أو مستندات أو وثائق عن أية قضية ما يجري التحقيق بشأنها من قبل أي من المجلسين المذكورين، أو من قبل أية لجنة مشتركة يتم إنشاؤها بناء على قرار مشترك أو متزامن مع مجلسي الكونغرس أو أي لجنة من لجان مجلسي الكونغرس، ثم يتخلف أو يقصر في أداء واجبه بشكل متعمد أو بعد المثل أمام الجهة القضائية القائمة بالتحقيق يرفض الإجابة عن أي سؤال ذي صلة بالمسألة قيد التحقيق، فإنه سيعتبر مذنباً بإرتكاب جنحة يعاقب عليها بالغرامة التي لا تزيد عن ألف دولار أمريكي، ولا تقل عن مائة دولار، وبالحبس في سجن عمومي لمدة لا تقل عن شهر واحد، ولا تزيد عن إثني عشر شهرا²»

ومجلس النواب يزيد من جدية سلطته التحقيقية، من خلال إستخدام « مشاريع قرارات حول التحقيق» إذ أن أي عضو يمكنه أن يتقدم بمشروع قرار يخول إحدى اللجان طلب معلومات من رؤساء الإدارات التنفيذية. وجميع مشاريع القرارات هذه يجب أن تبلغ إلى المجلس في غضون أسبوع واحد من عرضها. ويرد عليها مسؤولو الإدارات إما مباشرة أو عن

¹- عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص 427.

²- 2U.S.C.192_ Refusal of witness to testify or produce papers, p232,

https://www.gpo.gov/Fdsys/.../uscode_2010_title2_chap6_sec192,the site it was visited on:21/2/2018.

طريق الرئيس، وإذا قاوم الفرع التنفيذي مطالب بتسليم أوراق معينة، فإنه بإمكان لجان الكونغرس إصدار مذكرة لإحضار تلك الوثائق، أو حمل الأفراد على الإدلاء بشهادتهم، وقد وجدت إحدى المحاكم أن إصدار مذكرات الجلب إلى هيئة تحقيق ذات صلاحية، «يعتبر عنصراً لا غنى عنه في صناعة القانون». وإذا فشلت مذكرة الجلب في لفت إنتباه الفرع التنفيذي، فإن بإستطاعة الكونغرس أن يلجأ إلى سلطة الإتهام بالإزدراء لحماية المزايا والصلاحيات التشريعية¹.

ثالثاً: نتائج تحقيقات اللجان في أمريكا

التحقيق في أمريكا لا يقل أهمية عن التحقيق في النظام البرلماني، وخصوصاً التحقيق في الأعمال الموكلة إلى السلطة التنفيذية، وفي رقابة تطبيق القوانين بواسطة لجان الكونغرس الخاصة والدائمة أو المشتركة، وتعتبر سلطة التحقيق التي يمتلكها الكونغرس من أهم الوظائف غير التشريعية Non legislative Functions².

من الواضح أن النتائج المترتبة على ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق تتمثل في العديد من أوجه التأثير المباشر على السلطة التنفيذية، التي يتولى الرئيس رئاستها، وتلخص أوجه التأثير هذه فيما يلي:

¹ - لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى «الكونغرس والسلطة التنفيذية» ترجمة مازن حماد، الطبعة الثالثة، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 80، 81.

² - عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص 419.

1- ضغط الكونغرس على السلطة التنفيذية

أثر التحقيق لا ينتهي بمجرد التوصية ولكن يتخذ إجراءات لمعالجة الموضوع، أو المحاكمة البرلمانية، وتضع اللجان التوصيات بشأن علاج الخطأ والقصور في أعمال السلطة التنفيذية، ويقوم الكونغرس بوضع التشريعات اللازمة على ضوء التقارير الصادرة من اللجان سواء بإصدار قانون أو بتقليص إختصاصات جهاز إداري أو إلغائه كلياً، بناء على سلطته في تنظيم الجهاز الإداري وإنشاء المناصب وتحديد شروط شغلها، بالإضافة إلى تحديد الإعتمادات المالية اللازمة للتحكم في المرافق العامة وتوجيه أهداف نشاطها فإذا اتضح من نتائج التحقيقات أن الخطأ الواقع من أعضاء السلطة التنفيذية يشكل جريمة من الجرائم التي تقع في إطار إجراءات المحاكمة البرلمانية لعزل عضو السلطة التنفيذية المقصر، فإن الكونغرس يقوم بإتخاذ إجراءات الإتهام والمحاكمة، وتأخذ في الحسبان التوصيات الصادرة من اللجان عقب التحقيقات عند إصدار التشريعات المستقبلية أو من زيادة أو نقص الإعتمادات المالية¹.

كذلك الكونغرس يملك الضغط الأدبي على السلطة التنفيذية بوجود رأي عام قوي، فجلسات التحقيق تذاع على الهواء مباشرة، وبذلك، يصل إلى علم الشعب في الحال ما قد تكشفه هذه التحقيقات من أوجه الفساد أو قصور أو مخالفة للقانون من جانب الجهاز التنفيذي، وخير شاهد على ذلك أن الرئيس «ريتشارد نيكسون» قد أطيح به، وأضطر إلى الإستقالة بناء على عمل لجنة التحقيق المكلفة من مجلس الشيوخ. وكشف فضيحة «ووترجيت» والتي سنتطرق لها في الفرع الثاني².

¹ - عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص429.

² - يحي السيد الصباحي، مرجع سابق، ص303.

2- تأثير الكونغرس على السياسة العامة الأمريكية

تحتل السياسة العامة الداخلية المقام الأول في إهتمام الكونغرس، كونها تعد المقياس الحقيقي في بقاء عضو الكونغرس داخل (الكابيتول) أو خارجه، فالناخب حينما يصوت لأحد أعضاء الكونغرس فهذا متوقف على ما سيقدمه العضو المنتخب. وعلى أساس ذلك يتحدد بقاء العضو داخل الكونغرس أو لا خصوصا في القضايا ذات المساس المباشر في حياة المواطن.

وبذلك تكون القضايا الداخلية الشاغل الرئيسي لأعضاء الكونغرس لا سيما وأنه يعد نفسه جزءا من الشعب الأمريكي فهم يؤثرون ويتأثرون في المجتمع بحكم إنتائهم إليه أو إنتائهم لطبقة أو شريحة معينة تدفعهم لإتخاذ قرارات معينة تخدم مصالحهم بالدرجة الأولى¹.

في الواقع، هناك الكثير من التحقيقات التي أجراها الكونغرس عبر التاريخ الدستوري الأمريكي وكان لها دور بارز في الكشف عن الإدارات السيئة، ومعالجة مواطن النقص والخلل فيها، كما كان لها أيضا دور مهم في مكافحة جميع مظاهر الفساد في أجهزة السلطة التنفيذية من محاباة أو إستغلال للمنصب أو إساءة إستعمال السلطة، أو تبديد للأموال العامة، أو أي تصرف آخر يكون مخالفا للدستور أو للقوانين الفيدرالية النافذة².

ومن بين هذه التحقيقات، تلك التي أجراها الكونغرس ولعل أشهرها التحقيقات في قضيتي «ووتر جيت» و«كلينتون/ مونيكا» وسنقصر الحديث هنا على التحقيق في القضية الأولى.

¹ - ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، 2016، ص256.

² - مصطفى حسن البحري، مرجع سابق، ص491.

فضيحة ووتر جيت تشكل إحدى الفضائح الرئاسية الأكثر شهرة في التاريخ الأمريكي الحديث، وتتلخص وقائع هذه القضية، أنه في ليلة 17 يونيو 1972 أُلقت الشرطة الفيدرالية القبض على خمسة دُخلاء اقتحموا مقر اللجنة القومية للحزب الديمقراطي بفندق ووتر جيت في العاصمة واشنطن، بهدف التنصت على المكالمات التلفونية، وتصوير وثائق ومستندات الحزب الديمقراطي، والأغرب من ذلك أن هؤلاء كانوا يحملون بطاقات إثبات الشخصية، وأوراقا نقدية من فئة مائة دولار، تبين أنّ مصدرها لجنة الحزب الجمهوري لإعادة انتخاب الرئيس¹، وبدأ الكونغرس بتحقيقاته في قضية (وتر جيت) التي كانت تجري ببطء، ففي أوت 1972 كشف مكتب المحاسب العام وهو إحدى الوكالات التابعة للكونغرس عن إنتهاكات خطيرة لقانون تمويل العملية الإنتخابية عام 1971، وذلك من اللجنة المالية لإعادة انتخاب الرئيس "نيكسون"²، وقد ساهم القاضي " جون سيركا" John sirica في تفجير الحادث عندما أعلن عن عدم اقتناعه بالحقيقة الكاملة حسبما وردت في الدعوى، وهو يحاكم المتهمين، وهو الأمر الذي دعا مجلس الشيوخ في 7 فبراير 1973 إلى تكوين لجنة مختارة، من كلا الحزبين الديمقراطي والجمهوري للتحقيق في الفساد المحتمل في حملة الانتخابات الرئاسية لسنة 1972، وترأس اللجنة السيناتور سام إرفين (ديمقراطي من كارولينا الشمالية)، وكان نائب رئيس اللجنة السيناتور هاوارد بيكر (جمهوري من تينيسي)³.

وفي هذه القضية، قالت لجنة مجلس الشيوخ أن الدرس الهام لقضية ووتر جيت هو أن المعارك الإنتخابية يجب أن تخضع لرقابة صارمة، كما أن قانون العقوبات يتعين تطبيقه على كل

¹ - ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، مرجع سابق، ص 257

² - داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع العملي)، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2011، ص 154

³ - مصطفى حسن البحري، مرجع سابق، ص 492

المخالفين حتى ولو كانوا من بين الشاغلين للمناصب العليا في البلاد، وفي هذه القضية حاول الرئيس نيكسون أن يتخلص من لجنة التحقيق البرلمانية وذلك حينما أثار قضية إمتيازات وحصانات رئيس السلطة التنفيذية وذلك برفضه تقديم بعض الوثائق المتعلقة بهذه القضية، إلا أن المحكمة العليا دحضت هذا الإدعاء حينما قررت بحكمها الصادر في 24 جوان 1974 أن من وجهة نظر الدستور ليس من حق الرئيس الأمريكي أن يمتنع عن تقديم المستندات المطلوبة وبالتالي فإنه في هذا الخصوص مثل سائر المواطنين (بشرط ألا تكون هذه الوثائق سرية ففي هذه الحالة يستطيع الرئيس أن يحجبها متى كانت هذه السرية لازمة لتمكين الرئيس من ممارسة سلطاته بطريقة فعالة¹).

وفي 27، 29 و 30 يوليو 1974، تبنت اللجنة القضائية عدة إتهامات ضد الرئيس نيكسون وهي عرقلة العدالة، إساءة إستعمال السلطة وإحتقار الكونغرس.

وفي 5 أوت 1974، أفرج الرئيس نيكسون-نتيجة لحكم المحكمة الإتحادية العليا-عن ثلاث نسخ من أشرطة التسجيل تبين تدخل موظفي البيت الأبيض في الحملة الرئاسية لإعادة إنتخاب الرئيس لفترة رئاسية ثانية، وتدخل الرئيس نيكسون لدى مكتب التحقيقات الفيدرالي لوقف تحقيقاته في قضية ووتر جيت²، فأستقال عدد كبير من كبار مستشاريه في البيت الأبيض، وبعدها إستقال الرئيس نيكسون في يوم 9 أوت 1974³.

أما عن نتائج القضية:

¹ - وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 152

² - مصطفى حسن البحري، مرجع سابق، ص 495

³ - ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، مرجع سابق، ص 260

- إستقالة الرئيس نيكسون وعزل بعض مساعديه.

- الحزب الجمهوري يفقد خمسة مقاعد في الكونغرس و49 مقعدا بمجلس النواب لصالح

الديمقراطيين¹.

- لم تتوقف آثار فضيحة ووتر جيت عند حد إستقالة الرئيس من منصبه وسجن بعض مساعديه ومستشاريه، بل ألفت بظلالها على الكونغرس نفسه، الذي رأى أن هناك حاجة ملحة لتعديل بعض التشريعات القائمة، أو لسن تشريعات أخرى تكون أكثر فاعلية، وهو ما حدث فعلا حيث قام الكونغرس عقب أحداث تلك الفضيحة بإجراء سلسلة من الإصلاحات للإنتخابات، وتمويل الحملات السياسية، ولضمان وصول العامة بشكل أفضل للمستندات السرية أو التي كان يحظر على الجمهور الإطلاع عليها بحجة حماية الأمن القومي، وقد شملت هذه الإصلاحات بشكل خاص: مؤسسة لجنة الإنتخاب الفيدرالية، مكتب ميزانية الكونغرس، قانون سلطات الحرب، تعديلات عام 1974 لقانون حرية المعلومات، قانون المفتش العام، قانون الأخلاقيات في الحكومة لسنة 1978².

- إن أهم ما حققته فضيحة ووتر جيت للكونغرس هو أنه اتبع سياسة نضال الخطوة

خطوة لإسترداد بعض السلطات والإمتيازات من الفرع التنفيذي، من خلال إصلاح نظامه الخاص بالميزانية، وبمهاجمة أسلوب السرية التي إتبعته السلطة التنفيذية.

¹ - فضيحة ووترجيت_ ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، www.ar.wikipedia.org/wiki تم الإطلاع على صفحة الويب بتاريخ: 2018/2/21.

² - مصطفى حسن البحري، مرجع سابق، ص496

- إن أساس أزمة ووتر جيت كان مشكلة حدود السلطة التنفيذية والتوسع الذي حصل فيها، وليس بسبب عملية السطو على المكاتب الرئيسية للحزب الديمقراطي فقط وعليه، كانت إستقالة ريتشارد نيكسون نتيجة منطقية للمحاولات التي بذلها الكونغرس لتحقيق مكانه الصحيح في النظام الأمريكي بموجب الدستور، كما أن نيكسون أراد من خلال هذه الإستقالة أن يتفادى صدور قرار من الكونغرس بإدانتته وفضحه على مستوى الداخل والخارج ويصبح نيكسون حديث الصحافة العالمية والإعلام!

المحور الثاني: التحقيق البرلماني في النظام الجزائري

تمثل لجان التحقيق البرلماني إحدى آليات التدخل البرلماني التي ورد النص عليها في صلب التعديل الدستوري الجزائري، وتضمنتها كذلك المواد من (77 إلى 87) من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة²، ونص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المواد (102 إلى 108)³ بينما نظمها النظام الداخلي لمجلس الأمة في المواد (100 إلى 107)⁴.

¹ - ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، مرجع سابق، ص 261، 262.

² - قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، مؤرخة في 28، غشت سنة 2016، ص 63، 64.

³ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، مؤرخة بتاريخ 30 يوليو 2000، ص 21.

⁴ - النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 49، مؤرخة في 22 غشت سنة 2017، ص 26، 27.

فلجان التحقيق تكتسي أهمية بالغة، ذلك أنها تسمح للبرلمان بالوصول إلى الحقيقة بنفسه إذا لم يقتنع بالمعلومات التي تقدمها الحكومة عقب الأسئلة والإستجابات، كما أنها تسمح لأعضائه بالتعرف على مدى إنتظام سير المرافق العامة والوقوف على درجة الإختلال أو الإنحراف الذي يشوب تسييرها¹، ولعل هذا ما حدا ببعض الفقه إلى القول بأن لجان التحقيق البرلمانية هي من وسائل الرقابة التي لا تحتاج إلى نص يقررها على إعتبار أنها تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، وهو ما أكدته المحكمة العليا الأمريكية للكونغرس حيث إعتبرت أن إنشاء لجان تحقيق من الحقوق الطبيعية للبرلمانات².

وعليه، فما هي إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية؟ وما هي سلطاتها ونطاق عملها؟ وماذا يجب أن تشمل عليه التقارير الصادرة منها من حيث الكشف عن حقيقة الأوضاع والمقترحات لعلاج مواطن القصور التي تكشفت لها؟ كل ذلك سنحاول الإجابة عليه فيما يلي:

أولاً: إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية

قبل التفصيل في الكيفية التي تتم بها عملية إنشاء لجان تحقيق برلمانية، فإنه يجدر بنا في البداية الحديث عن ملاحظة غاية في الأهمية وهي أن دساتير العالم تميز بين نوعين من لجان التحقيق التي يبادر المجلس النيابي بتشكيلها وهما اللجان الدائمة ولجان التحقيق الخاصة، فالأولى إختصاصها محدد مسبقاً بنص القانون أو الدستور حتى قبل وجودها، وينتخب

¹ - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2014، ص 154.

² - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 108 مرجع سابق، ص 108.

أعضاؤها لفترة محددة من بين المجموعات البرلمانية المشكلة لكل غرفة برلمانية ويتم تجديدها بصفة دورية، أما لجان التحقيق الخاصة، فهي لجان ظرفية يتم تشكيلها عند الحاجة إليها ينتهي وجودها بمجرد إعداد تقريرها وتقديمه إلى المجلس النيابي ليتخذ بشأنه قراره النهائي¹ وإن كانت ممارسة التحقيق في النظام الرئاسي لا تقتصر البتة على تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك، بل للبرلمان حرية الإختيار في أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة، أو أن يكلف به لجنة خاصة ينشؤها لهذا الغرض، مع أنه في إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان الدائمة، الكثير من الفعالية والخبرة والجدية لرقابة العمل الحكومي، لما تتوفر عليه هذه اللجان من تخصص وخبرة ميدانية يسمحان لها بالإطلاع عن قرب على خلفيات كل ما يجري من حولها، وهو ما يكفي من تحقق نتائج أكثر جدية وأحسن مصداقية وهذا هو المعمول به في أمريكا.

في النظام الجزائري، يتم إنشاء لجان تحقيق خاصة تتولى معالجة بعض المسائل التي تثير جدلا من حولها، ويتم تشكيل هذه اللجان بناء على إقتراح يقدم من طرف نائب أو عضو أو مجموعة من النواب أو الأعضاء حيث لم يحدد الدستور الجديد عددهم² (في إنتظار تعديل المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة التي تنص على أن يوقع إقتراح اللائحة على الأقل 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة) للمطابقة مع الدستور وحذف شرط العدد يعتبر إضافة

¹ - قدور ظريف، المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2017، ص 195، 196.

² - المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.

جديدة من شأنها أن تفعل آلية التحقيق، لأن رفع نصاب الموقعين على الاقتراح فيه تضيق وتقييد للمبادرين بإنشاء لجان التحقيق. أيضا يتم التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة وهي إضافة جديدة أخرى والمقصود منها هي خدمات وأداءات تؤديها الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة، بل وحتى عمل الأشخاص المعنوية الخاصة من أجل إضفاء الاستقرار والرفاهية والأمن الاجتماعي وفي حالة تقصيرها (مخالفة التشريع المعمول به مثلا سواء عن قصد أو غير قصد) في عدم القيام بالمهام المنوطة بها قانونيا ودستوريا وينجم عنه ضرر يلحق المصلحة العامة، فمن حق اللجان فتح التحقيق بسبب هذا التقصير. وللإشارة فإن التعديل الدستوري جاء بمواد جديدة تخص الإدارة للرقى بعملها (المادتان 26 و27) كما أنه تم إضافة مادتين مهمتين في هذا الدستور، فالإضافة الأولى تنص على أن تقدم الحكومة المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها البرلمان عند ممارسة مهامه الرقابية (المادة 155). وهذا من أجل تسهيل العمل الرقابي والوصول الى نتائج إيجابية. والإضافة الثانية بينت أنه يمكن للجان البرلمانية سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة (157) بعدما كانت مدرجة في فقرة فقط ولم تكن واضحة، فالاستماع كان بخصوص مناقشة مشروع القانون محل الدراسة فقط، حيث يمكن أن يتولى أعضاء اللجنة توجيه أسئلة مباشرة للوزير المعني، وعلى هذا الأخير الإجابة على كل الإشغالات المطروحة عليه، ولعل الغاية من كل ذلك هو محاولة معرفة كل ما يجري في كل قطاع وزاري ليتسنى إطلاع الرأي العام بها ومن ثم فإنه يمكن القول أن دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان لا يتعدى مهمة تزويد البرلمان بالمعلومات والبيانات الضرورية للعمل التشريعي عن طريق التقارير التشريعية الرسمية المتمثلة في التقارير التمهيدية والتقارير التكميلية المرتبطة بالنص محل الدراسة¹ في حين إضافة عبارة المصلحة العامة من شأنه التعمق أكثر في مصالح المواطنين

¹ - قدور ظريف، مرجع سابق، ص 196.

وخصوصا فيما يخص مناطق الظل، حيث أدرجت فقرة خاصة في هذا التعديل الدستوري التي تنص على أنه بالإمكان أن يخص القانون بعض البلديات ، الأقل تنمية، بتدابير خاصة (المادة 17 فقرة 2).

ويودع الإقتراح لدى مكتب أحد المجلسين، وإذا ما وافق مكتب المجلس على اللائحة تعرض للتصويت، بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب إقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع¹.

وطبقا لنص المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة، فإن أعضاء لجان التحقيق يعينون من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، من بين أعضائهما، وحسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة، وبالرجوع إلى المادتين 42 و 23 من كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، نجدتهما تنصان: المادة 42 «تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر في حين تضم اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى (30) عضوا على الأكثر»².

أما المادة 23 «تتكون لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتمهئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وكذا لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية من خمسة عشر (15)

¹ - المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 63.

² - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق، ص 10.

إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر وتضم بقية اللجان الدائمة من عشرة (10) أعضاء إلى خمسة عشر (15) عضوا على الأكثر»¹.

وبناء عليه، ووفقا للإحالة الواردة في المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-16 والتي أشارت إلى المادتين 42 و 23 من كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، فإن عدد أعضاء لجان التحقيق البرلمانية ينبغي ألا يخرج عن النصاب المذكور أعلاه والمتعلق باللجان الدائمة.

كما نصت المادة 82 من القانون العضوي رقم 12-16 السابق الذكر على منع الأعضاء الموقعين على اللائحة من الإنضمام إلى التشكيلة².

وتساءل هنا عن المغزى من هذا المنع؟ فهذا الشرط يعيق قدرة اللجنة على جمع الحقائق والمعلومات، فالأعضاء المبادرون باللائحة هم الأدرى بالتجاوزات الحاصلة ما دعاهم إلى إنشاء لجنة تحقيق، كما نصت الفقرة الثانية من المادة 79 على إلزامية إعلام الغرفة التي شكلت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك. فنلاحظ أنه في القانون العضوي رقم 99-02 الملغى، لم يشترط في مادته 78 إعلام الحكومة، والهدف من هذا الإعلام هو التنسيق ومنع تكرار رقابة المجلسين لنفس الوقائع.

¹ - النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص 18.

² - القانون العضوي رقم 12-16، مرجع سابق، ص 63.

ثانياً: سلطات ونطاق لجان التحقيق

لا يمكن للجان التحقيق البرلمانية أن تقوم بعملها على أكمل وجه ما لم تكن تتمتع بسلطات كافية تخولها القيام بمهمتها الرقابية، وفي هذا الصدد جرى العرف في الممارسة البرلمانية على الإعراف للجان التحقيق بمجموعة من السلطات تتنوع تبعاً للموضوع الذي ترد عليه¹.

تتمتع لجان التحقيق بالمجلسين بسلطات واسعة في ميدان الإستماع والمعاينة والإطلاع، حيث مكنها المشرع من الإستماع إلى أي شخص للإستعانة به في أداء مهامه بما في ذلك أعضاء الحكومة وإطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها، على أن يكون الإستماع لأعضاء الحكومة بناء على طلب يرسله رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، إلى الوزير الأول لضبط برنامج الإستماع، في حين يوجه الإستدعاء مرفقاً ببرنامج المعاينات والزيارات إلى أعضاء المؤسسات والإدارات عن طريق السلطة السامية التي يتبعونها².

وطبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يعد عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق تقصيراً جسيماً يدون في تقريرها وتحمل السلطة السامية كامل مسؤولياتها.

ولكن السؤال الذي يطرح ما هو الجزاء القانوني المقرر لعدم الإمتثال؟ والجواب أن القانون الجزائري لا يتضمن أي جزاء لعدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق البرلمانية وهذا من شأنه أن يجعل من رجال الإدارة لا يتعاونون مع اللجنة المذكورة.

¹ - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 115.

² - المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 63.

وبالمقارنة مع النظام الأمريكي كما رأينا سابقا، من يتخلف عن أداء الشهادة أو يمتنع عن الحضور توقع عليه عقوبة جزائية، كما أكدت اللوائح الداخلية للكونغرس الأمريكي أن لجان المجلس لها الحق في إستدعاء أي شخص للشهادة من أعضاء السلطة التنفيذية (بما فيهم الوزراء).

ومن السلطات الأخرى التي خولها القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملها والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للجان التحقيق سلطة معاينة أي مكان والإطلاع على أية معلومة أو وثيقة ترى اللجنة أن لها علاقة بموضوع التحقيق وأخذ نسخة من أية وثيقة عند الإقتضاء ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، شريطة أن يكون هذا الرفض مبررا ومعللا من طرف الجهة المعنية¹.

عند الإطلاع على هذه المادة، نجد أن الجهة التي تسلم الوثائق والمستندات هي نفسها من تقرر طابع السرية والإستراتيجية وأمن الدولة، وبالتالي يمكن أن تتعسف هذه الجهات وتمتنع عن تزويد لجان التحقيق بالوثائق التي تريدها بحجة سرية الوثائق، حتى بدون وجود أي مبرر يذكر، بل حتى القانون لم يرد فيه أي جزاء قانوني لهذا الإمتناع.

ونشير إلى أن بعض النظم القانونية المقارنة تخول لجان التحقيق البرلمانية نفس الصلاحيات التي تتمتع بها السلطات القضائية كما رأينا سابقا عند تطرقنا لنظام الولايات المتحدة الأمريكية.

¹ - المادتين 84، 85 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 63.

وكما تناولنا النموذج الأمريكي، نعتبره أفضل للإتباع فهو يقرر علانية التحقيق، كنقل جلسات التحقيق على قنوات التلفزيون، ونشر محاضر جلسات الإستماع والمواد المرتبطة بها على صفحة الأنترنت عند تصفحنا الموقع الرسمي للبرلمان الخاص بهما، فعلاية التحقيق تتيح للرأي العام الإطلاع على كيفية تسيير الحكومة للشأن العام وتشكل نوعا من الضغط المعنوي عليها. وكنا نحبذ لو أن المشرع الجزائري كرس مبدأ علانية التحقيق مع تقييدها في حال تعلق الأمر بوثائق أو معلومات ذات طابع سري أو إستراتيجي.

أما الحديث عن نطاق عمل لجان التحقيق، فعادة ما تحدد النظم الداخلية للمجالس النيابية المدة الزمنية التي على لجان التحقيق أن تلتزم بها وتقدم خلالها التقارير، وذلك تفاديا للنتائج السلبية التي قد تنجم عن طول مدة التحقيق حيث تفقد كل من اللجنة وتقريرها الأهمية، لذلك يكون من الأهمية تقييد التحقيق البرلماني بنطاق محدد سواء من حيث الموضوع أو من حيث الزمان حتى لا يحد عن هدفه.

وطبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، يجب ألا ينصب التحقيق على موضوع يكون محلا للتحقيق القضائي، فقد نصت المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أنه «لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف»، ولقد أضافت هذه المادة في فقرة جديدة مقارنة مع القانون الملغى (99-02) «يبلغ رئيس الغرفة المعنية إقتراح اللائحة المقبول إلى الوزير المكلف بالعدل، قصد التأكد من أن الوقائع، موضوع إقتراح اللائحة ليست محل إجراء قضائي، قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع».

من جهة أخرى، تنص المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان وعلاقتها بالحكومة على أنه لا يمكن تشكيل لجنة تحقيق في ذات الموضوع الذي أنشئت لأجله لجنة سابقة ما لم يمر 12 شهرا على إنتهاء مهمة اللجنة الأولى.

وطبقا للمادة 85 من القانون العضوي السالف الذكر، لا ينبغي للتحقيق أن ينصب على مسألة تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، ولكن ما هي المسائل ذات الطابع السري والإستراتيجي؟ وما المقصود بالمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي؟

في هذا الإطار، رأى النائب علي كربوعة بأنه يظهر "بكل وضوح نية الحكومة في وضع العراقيل المختلفة للمجلس وإعاقته على أداء مهمته الرقابية، إذ لا يمكن للجنة أن تحقق في كل ما يخضع للدفاع الوطني والشؤون الخارجية وأمن الدولة والإقتصاد الوطني، وفي هذا الصدد تتساءل ماذا بقي للجان التحقيق أن تحقق فيه؟¹

في سياق آخر، وبالنسبة للنطاق الزمني لقد فصل المشرع الجزائري في المادة 81 من القانون العضوي في المدة التي تعمل في نطاقها لجان التحقيق، عندما إعتبر لجان التحقيق لجائاً مؤقتة تنتهي بإنهاء مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بإنقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتמיד، إبتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، فإذا لم تتمكن هذه الأخيرة من إتمام عملها

¹ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2006 مرجع سابق، ص 120.

خلال الأجل المحدد، تكون ملزمة بتسليم الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب الغرفة التي أنشأتها¹.

ثالثا: نتائج التحقيق البرلماني

ينتهي عمل لجان التحقيق بإعدادها لتقرير نهائي يتضمن ما قامت من تحريات مبينة في نفس الوقت النتائج التي توصلت إليها والتوصيات التي تقترحها، وقد فرض المشرع الجزائري على لجنة التحقيق تسليم تقريرها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، مع تبليغه إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة².

وهنا يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا، بناء على إقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة³ بالرغم من أن رأي الحكومة لا يعدو أن يكون إستشاريا، إلا أن هذا يعد تدخلا في قرار المجلس، حيث لا يعقل أن تبدي الحكومة موافقتها بنشر التقرير إذا كان يتضمن تحميلها المسؤولية وإدانتها في الوقائع محل التحقيق، وقد ترفض التحقيق برمته ما يصعب الأمر على البرلمان⁴.

وبيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج

¹ - أنظر المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص 27.

² - المادة 86 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 64.

³ - المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 64.

⁴ - أونيسي ليندة، رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق البرلماني، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمنراست، العدد السادس، جوان 2014، ص 90.

المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، مع إمكانية فتح مناقشة عند الضرورة في جلسة مغلقة تخص فقط نشر التقرير، وهذا طبقا لأحكام المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12.

خاتمة:

يمكن القول أن ممارسة آلية التحقيق في التجربة الجزائرية على الأداء الحكومي هي وسيلة ضعيفة ولا تترتب عنها أي مسؤولية، فليست كما هو الشأن في النظام الأمريكي، فجميع التوصيات التي يحتويها تقرير لجنة التحقيق لا تلزم الحكومة في شيء لعدم وجود حكم يقضي بذلك وبالتالي أصبح مفعولها لا يتعدى مهمة الإعلام والإستفسار عن بيانات ومعلومات كانت غامضة، كما نشير إلى أن مجلس الأمة قد أجم تماما عن توظيف آلية التحقيق، وأن المجلس الشعبي الوطني قد وظفها بصورة محتشمة لا تكاد تذكر، وإذا أقدم فإن إقدامه ضئيل، فإذا ما بادر بإنشاء لجنة التحقيق فإن كل الشروط والضوابط الإجرائية تدفع إلى إعاقه عمل اللجنة عن أداء مهمتها على الوجه الأكمل إلا أننا نأمل في هذا التعديل الدستوري الذي أضاف مواد جديدة من شأنها تفعيل دور البرلمان في العملية الرقابية على الأداء الحكومي الذي لم يبق له سوى شكلية الأداء.

من أهم التوصيات التي توصلنا إليها:

- يستحسن إصدار قانون يتوسع في تحديد سلطات لجان تقصي الحقائق وقدرتها على إستدعاء الشهود وإلزامهم بالحضور أمامها، وإمكانية توقيع عقوبة جزائية على من يتخلف عن الحضور، أو يدلي بأقوال غير صحيحة أو يمتنع عن الادلاء بالشهادة وذلك على غرار النموذج الأمريكي.

- يستحسن أن تضاف مادة للقانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة تنص على علانية التحقيق كما هو معمول به في النموذج الأمريكي.
- إعادة النظر في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات فيما يتعلق بشروط الترشح لإنتخاب البرلمان، حيث لا بد من إدراج شرطي المستوى التعليمي وحسن السيرة والسلوك وذلك من أجل ترقية أداء وفعالية البرلمان.

الملخص:

إن البرلمان يمارس صلاحيته الرقابية التي تدخل في تقييم مدى نجاح أو فشل السياسات المتبعة والبحث عن أسباب ذلك ولهذا نجد دساتير الأنظمة المقارنة تعطي صلاحيات واسعة لأجل التدخل الفعال خلال تقويم وتقييم هذه السياسات باعتمادها على آليات برلمانية متنوعة من بينها: الأسئلة البرلمانية، الاستجواب البرلماني، المسؤولية الوزارية، التحقيق البرلماني هذا الأخير يعد من أهم تلك الوسائل والسبل، إذ من خلالها يتمكن البرلمان من الوقوف بنفسه على المعلومة ليقرر حقيقة موضوع معين يتعلق بنشاط من أنشطة السلطة التنفيذية.

وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على كل ما يتعلق بألية التحقيق البرلماني من بيان القواعد العامة التي تحكم هذه الوسيلة، كاشفين عن موقف مشرعنا الجزائري تجاه التحقيق من خلال مقارنته مع موقف المشرع الأمريكي.

الكلمات المفتاحية: النظام الرئاسي، النظام المختلط، لجان التحقيق، السياسة العامة، التعديل الدستوري.

abstract :

The Parliament exercises its monitoring powers which fall within the assessment of the followed policies success or failure in order to find the reasons behind. We, thus, find that the Constitution of the comparative systems gave wide powers in order to intervene efficiently during the redressing and assessment of these public policies by relying on various parliamentary mechanisms, such as: parliamentary questions, parliamentary questionnaires, ministerial responsibility, parliamentary inquiry. The latter is considered one of the most important instruments and ways, through which the Parliament is able to assess by itself the information as to a particular subject relating to an activity of the Executive branch.

We have tried, through this study, to shed light on everything related to the parliamentary inquiry mechanism from the statement of the general rules governing this means, revealing our Algerian legislator's position toward the inquiry in comparison with the position of the American legislator.

Key words: presidential system, mixed system, commissions of inquiry, public policy, constitutional amendment

قائمة المراجع:

أ-النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية:

- الدساتير:

- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.

- القوانين العضوية:

1-القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، مؤرخة في 28 غشت سنة 2016.

- الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان:

1-النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 49، مؤرخة في 22 غشت سنة 2017.

2-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، مؤرخة بتاريخ 30 يوليو سنة 2000.

ب-الكتب:

1- مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2011.

2- هشام حسين علي الجبوري، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2017.

- ³- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
- ⁴- مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية -دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2005، 2006.
- ⁵- لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى «الكونغرس والسلطة التنفيذية» ترجمة مازن حماد، الطبعة الثالثة، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- ⁶- عبد الحميد محبوب السقعان محمد، اللجان البرلمانية "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- ⁷- يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993 .
- ⁸- دلين سردار زهدى النورى، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2016 .
- ⁹- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1989.
- ¹⁰- ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، 2016 .
- ¹¹- داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع العملي)، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2011 .

12- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.

13- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002.

14- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

ج- الرسائل الجامعية:

أطروحات الدكتوراه:

- قدور ظريف، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2017.

د- المجلات والدوريات:

- أونيسي ليندة، رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق البرلماني، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمراست، العدد السادس، جوان 2014.

ح- المواقع الالكترونية:

1- Committee types and Roles، p1 ،

www.wise_intern.org/orientation/documents/98-241Pdf، the site it was visited on: 20/2/2018

2- Legislative Reorganization act of 1946_ Wikipedia،

https://en.wikipedia.org/./legislative_Reorganization_act_of_19_the_site_it_was_visited_on:20/2/2018.

3- **Standing committee (united states congress) _Wikipedia**،

[https://en.wikipedia.org\(standing_committee_united_states_co\)](https://en.wikipedia.org(standing_committee_united_states_co)), the site it was visited on: 01/3/2018.

4 -**Senate committee hearing: witness Testimony**,pp1,2,2017,

https://Fas.Org/sgp/crs/misc/98_392.Pdf. the site it was visited on: 21/2/2018.

5- **2U.S.C.192_ Refusal of witness to testify or produce papers**, p232,

https://www.gpo.gov/Fdsys/./uscode_2010_title2_chap6_sec192,the site it was visited on:21/2/2018.

6- فضيحة ووترغيت _ ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، www.ar.wikipedia.org/wiki/ تم الإطلاع

على صفحة الويب بتاريخ: 2018/2/21.