

لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري -دراسة تحليلية-

الأستاذ: ظريف قدور

أستاذ مساعد أ

قسم الحقوق، جامعة سطيف، الجزائر

ملخص:

تركز هذه الدراسة على تبيان مكانة التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية أساسية وجوهرية تملكها السلطة التشريعية لسيطرت قابتها على عمل ونشاط السلطة التنفيذية.

وقد سلطنا الضوء على هذا الموضوع قصد قياس مدى فعالية التحقيق البرلماني ومساهمته في تقويم العمل الحكومي، باعتباره أحد أدوات الرقابة التي أقرتها دساتير النظم البرلمانية وأفرزتها التجربة فيها لصالح المجالس التشريعية لتمكينها من الحد من هيمنة وتسلط الجهاز التنفيذي، لاسيما وأن البرلمان من خلاله لا يكتفي بالبيانات والمعلومات التي تزوده بها الحكومة بل يقوم بنفسه ودون أية واسطة بالتحري والاستبيان على صحة هذه المعلومات وتلك البيانات التي تم تقديمها له.

الكلمات المفتاحية: لجان التحقيق، البرلمان، الحكومة، التقرير.

Abstract :

This study focuses on the parliamentary inquiry into Algerian constitutional system as a basic and essential mechanism owned by the legislature to extend its control over the activity and the work of executive branch.

We have highlighted on this subject in order to measure the effectiveness of the parliamentary investigation and its contribution to government work, as a tool of control adopted by the constitutions of parliamentary systems in favor of the legislative assemblies to enable them to reduce the dominance of the executive branch, especially since the parliament relies not only on data and informations provided by the government, but it gets itself without any mode of investigation the questionnaire on the validity of this information and the data presented to him.

Keywords : The parliamentary committees, the parliamentary, the government,

مقدمة:

لقد أصبح مبدأ الفصل بين السلطات بالصيغة التي جاء بها الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" الركيزة الأساسية والدعامة القوية التي تقوم عليها النظم الدستورية في العصر الحديث، بعدما عانت الشعوب من ويلات الديكتاتورية والحكم الفردي في العصور الغابرة، ويقتضي هذا المبدأ توزيع السلطات العامة في الدولة بين هيئات ثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية، إلا أن هذا الفصل ليس معناه فصلا مطلقا بوضع سياج مادي حتى تتم إقامة العزل التام بين هيئات الحكم، بحيث تبقى كل هيئة بعيدة عن رقابة غيرها، بل أن مقتضى هذا الفصل لا يمنع وجود تعاون وتأثير متبادل فيما بين هذه السلطات إلى غاية أن يصبح الحكم في الدولة قائما على أساس السلطة تحد وتوقف السلطة الأخرى لإرغامها على احترام الحدود الدستورية والقانونية المرسومة لها.

وللوصول إلى تحقيق هذه الغاية تزود كل سلطة بآليات تسمح لها ببسط رقابتها على السلطة الأخرى، ومن بين الآليات التي زودت بها السلطة التشريعية للتأثير على السلطة التنفيذية قدرتها على إنشاء لجان تحقيق برلمانية.

ونظرا لأهمية وجود هذه اللجان في مجال رقابة عمل الحكومة فقد نص عليها الدستور الجزائري في المادة 180، كما خصها المشرع بأحكام دقيقة أوردتها ضمن عدة مواد من القانون العضوي رقم 16/12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وعلى ضوء هذا تبرز إشكالية الدراسة في الإجابة على السؤال التالي:

ما مدى قدرة هذه الآلية في تفعيل دور البرلمان الرقابي بما يضمن له رقابة حقيقية وجديّة على عمل ونشاط الحكومة؟

وستنوخى الإجابة عليها من الناحية الموضوعية بإتباع كل من المنهج الوصفي الذي يفيدنا في قراءة النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة لمعرفة حقيقة والولي، والشاهدين وانعدام الموانع الشرعية شروط لصحة عقد الزواج⁽³⁾، وهو ما ذهب إليه الحنفية، حيث يعتبر الحنفية التراضي هو الركن الأساسي أما ما عدا ذلك فهي شروط صحة عقد الزواج⁽⁴⁾، هذا في التعاقد التقليدي.

توظيف هذه الآلية في الواقع العملي، والمنهج التحليلي الذي فرضته طبيعة الموضوع وما تحتاجه من قراءة النصوص وفهمها ليتسنى تحليلها بما يؤكد حقيقة دور لجان التحقيق البرلمانية باعتبارها وسيلة رقابية تمارس على أعمال الحكومة، وتبين ذلك من ناحية التطبيق العملي الذي يختلف اختلافا جوهريا عن الجانب النظري.

أما من الناحية الشكلية فإن الإجابة على الإشكالية المطروحة تقتضي منا تقسيم الدراسة إلى ثلاث محاور أساسية، حيث نخصص الأول منها إلى مفهوم لجان التحقيق البرلمانية، أما المحور الثاني فنخصصه في الحديث عن معرفة كيفية المبادرة بإنشاء هذه اللجان، بينما المحور الثالث والأخير فنخصصه لتبيان الآثار والنتائج المترتبة على توظيف هذه الآلية.

المحور الأول: مفهوم التحقيق البرلماني

قبل الخوض في تفاصيل هذا الموضوع لا بد من إعطاء تعريف محدد وواضح له (أولا) ثم تبيان أهداف إنشاء لجان التحقيق البرلمانية (ثانيا) وأخيرا نتطرق إلى تحديد نطاق ومجال عمل هذه اللجان (ثالثا).

(أولا) تعريف التحقيق البرلماني

يقصد بالتحقيق البرلماني تلك العملية التي تهدف إلى تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية والهيئات العامة التابعة لها، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس، وذلك بهدف معرفة مواطن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، ليتم إعداد تقرير مفصل بنتيجة عملها ترفعه إلى المجلس التشريعي لمناقشته واتخاذ ما يراه مناسبا بشأنه⁽¹⁾.

ومن ثم فإنه يقصد بالتحقيق البرلماني حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق والمعلومات المتعلقة بالشأن العام، ويكون ذلك عن طريق إنشاء لجان خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة حتى يستتير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصه⁽²⁾.

(ثانيا) أهداف التحقيق البرلماني

تتعدد الأهداف المتوخاة من وراء إنشاء لجان التحقيق البرلمانية وتتنوع حسب الغاية التي أنشأت من أجلها، إلا أن أساس وجودها يبقى دائما يدور حول حق البرلمان في استجلاء النتائج الكامنة من وراء قيام الحكومة بهذا التصرف أو ذاك، ومدى ارتباطه بحدود ما نص عليه الدستور والتشريعات المعمول بها لإصلاح أي خلل في أجهزة الدولة ومحاسبة المتورطين في الفساد كل هذا تحقيقا لمبدأ الرقابة البرلمانية المكفولة للمجالس النيابية.

ومن ثم يهدف إجراء التحقيق البرلماني إلى أن تقف المجالس النيابية بنفسها ودون أية واسطة على كل صغيرة وكبيرة فيما يخص الأعمال التي قامت السلطة التنفيذية بأدائها، وهذا حتى تكون هذه المجالس على بينة من أمرها قبل أن تتخذ قرارا في أية مسألة من المسائل التي تدخل في اختصاصها الرقابي، ويكون لجوء البرلمان في الغالب إلى هذه الوسيلة عند عدم اقتناع أو عدم ثقة أعضائه بالردود والبيانات والمعلومات التي تم تقديمها له من مختلف الأجهزة والمصالح الحكومية حول مسألة من المسائل التي تهم الرأي العام الوطني، أو عند تراخيها في تقديمها له أصلا، إذ يقوم البرلمان في هذه الحالات بالوقوف على الحقيقة بنفسه، وذلك من خلال تشكيل لجان تحقيق برلمانية تتولى كل ما من شأنه إجلاء الحقيقة له، ومادام الأمر كذلك فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال التشكيك في صحة البيانات والمعلومات التي يكون ممثلي الشعب قد توصلوا إليها بعد قيامهم بالمجهودات والتحقيقات اللازمة.

تأسيسا على ما تقدم نرى أن التحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة على أطرافه كالاستجواب ولا فردية كالسؤال، فهو يختلف عنهما في كونه سلسلة من الاستجابات والمناقشات والتحريرات المترابطة، لا مجرد طلب الاستعلام عن مسألة معينة والإجابة عليها وينتهي الأمر، فهو وسيلة تتجاوز كل النواب لتتعلق بالبرلمان ككل وتتجاوز أي عضو في الطاقم الحكومي لتتعلق بالجهاز الحكومي الذي يتم تقصي الحقائق عن أمر معين يتعلق بأجهزته التنفيذية ككل⁽³⁾، من هذه الزاوية يعتبر حق إنشاء لجان التحقيق وسيلة فعالة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، ومن ثم فهو حق مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول مهما كان نظام الحكم فيها، سواء كان نظامها برلماني أو كانت حتى ذات نظام رئاسي، إضافة إلى أن اختصاص المجالس البرلمانية في تكوين هذه اللجان هو اختصاص أصيل لها لا خلاف حوله⁽⁴⁾، كما أنه من الواضح لا يطرح بشأنه ولا من حوله أي جدل أو خلاف.

ومصدر تقرير هذا الحق هو المبادئ العامة المترتبة على حق المجالس النيابية في التشريع والرقابة لأن هذه الحقوق لا تظهر حكمتها ولا تؤتي ثمارها إلا إذا كان للمجالس النيابية القدرة في أن تستتير وتبحث وتتحرى الحقائق قبل مباشرة اختصاصها، ومن ثم تحرص أغلبية الدساتير على تقرير هذا الحق لصالح السلطة التشريعية، بل أن البعض من الفقهاء يذهب إلى القول بأن هذا الحق يبقى ثابتا ومعترفا به ومقررا للمجالس النيابية حتى في حالة انعدام النص الدستوري الذي يقر بوجوده⁽⁵⁾.

ولعل الدستور الجزائري النافذ حاليا هو أحد الدساتير التي خولت البرلمان إمكانية إنشاء هذه اللجان الرقابية، وذلك بموجب المادة 180 التي جاء فيها ما يلي " يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ".

والقول بالمصلحة العامة هنا يعني أن أعمال هذه اللجان تمس مختلف الأنشطة المرتبطة بجميع القطاعات الوزارية دون استثناء طالما أن لها علاقة مباشرة بالمصلحة العامة، غير أن الأمر الذي قد يحدث اللبس والغموض هو أن المصلحة العامة المذكورة هنا ذات مفهوم واسع ومطاط كان على النص الدستوري توضيحها بدقة عن طريق وضع معايير دقيقة يتحدد بمقتضاها كيفية التصنيف بين المسائل التي تدخل في مفهوم المصلحة العامة والمسائل التي لا يدخل في هذا المفهوم⁽⁶⁾.

المحور الثاني: كيفية المبادرة بإنشاء لجان التحقيق البرلمانية ونطاقها

سوف نتطرق في هذا المحور إلى كيفية المبادرة بإنشاء لجان التحقيق البرلمانية (أولا) ثم نتولى تحديد نطاق عملها (ثانيا).

أولا: كيفية المبادرة بإنشاء لجان التحقيق البرلمانية

في البداية يمكن إبراز ملاحظة غاية في الأهمية يتلخص مضمونها في أن التقاليد البرلمانية تميز بين نوعين من لجان التحقيق التي يعهد إليها المجلس النيابي مهمة التحقيق. وهما اللجان الدائمة ولجان التحقيق الخاصة⁽⁷⁾، فالأولى لها اختصاص محدد مسبقا بنص القانون أو الدستور كما ينتخب أعضاؤها لفترة محددة من بين المجموعات البرلمانية المشكلة لكل غرفة برلمانية على أن يتم تجديدها دوريا، أما لجان التحقيق الخاصة فهي لجان مهامها ظرفية يتم تشكيلها حسب الحاجة إليها بحيث ينتهي وجودها القانوني بمجرد إعداد تقرير

بشأن الموضوع الذي أنشأت من أجله وتقديمه إلى المجلس الذي تتبعه حتى يتخذ القرار المناسب بشأنه⁽⁸⁾، لذلك فإن الممارسة العملية المتعلقة بطريقة توظيف هذه الآلية الرقابية في النظام البرلماني قد بينت أن الأمر لا يقتصر على تشكيل لجنة تحقيق خاصة بالموضوع محل التحقيق، بل للبرلمان حرية كبيرة في أن يعهد به إلى إحدى لجانه الدائمة عوض أن يكلف به لجنة خاصة، لاسيما وأن في إسناده إلى اللجان الدائمة فيه من الفعالية والخبرة والجدية الكثير لرقابة العمل الحكومي، بحكم تخصص هذه اللجان واطلاعها عن قرب على خلفيات العمل الحكومي وعلى كل ما يجري من حولها، وهو ما يكفي من تحقق نتائج أكثر جدية وأحسن مصداقية⁽⁹⁾.

غير أن دور اللجان الدائمة حسب غرفتي البرلمان الجزائري، لم يرتق بعد إلى درجة التحقيق رغم أن المادة 2/180 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مكنتها من أن تستمع إلى أعضاء الحكومة عن طريق مناقشة مشروع القانون محل الدراسة، حيث يمكن أن يتولى أعضاء اللجنة توجيه أسئلة مباشرة للوزير المعني، وعلى هذا الأخير الإجابة على كل الانشغالات المطروحة عليه، ولعل الغاية من كل ذلك هو محاولة معرفة كل ما يجري في كل قطاع وزاري ليتسنى اطلاع الرأي العام بها، ومن ثم فإنه يمكن القول أن دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان الجزائري لا يتعدى مهمة تزويد البرلمان بالمعلومات والبيانات الضرورية للعمل التشريعي عن طريق التقارير التشريعية الرسمية المتمثلة في التقارير التمهيدية والتقارير التكميلية المرتبطة بالنص محل الدراسة⁽¹⁰⁾.

لذلك تم التركيز في النظام الجزائري على إنشاء لجان تحقيق خاصة لتتولى معالجة بعض المسائل التي تثير جدلا من حولها، ويتم تشكيل هذه اللجان بناء على اقتراح يقدم من طرف مجموعة من النواب حدد عددهم المشرع الجزائري بـ20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو مثلهم من أعضاء مجلس الأمة، حيث يجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري ليتم إيداع طلب التشكيل لدى مكتب الغرفة المعنية⁽¹¹⁾، في حين نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 قد حصر العدد المطلوب في 25 عضوا، على عكس النظام الداخلي لسنة 1997 الذي أغفل بتاتا عن تحديد العدد المطلوب، أما العدد المطلوب في فرنسا فقد تم تحديده بـ30 عضوا في الجمعية الوطنية أو 21 عضوا في مجلس الشيوخ .

وبعد توقيع طلب تشكيل اللجنة من طرف العدد المحدد يتم إيداعه لدى مكتب الغرفة المعنية، التي تقوم بدورها بالتصويت عليه إما بقبوله أو رفضه بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللاتحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع كما وضحت ذلك الفقرة الأخيرة من المادة 78 من القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي سبقت الإشارة إليه، وفي حالة قبوله يصدر قرار تشكيل اللجنة من بين أعضاء الغرفة المعنية، وإن كان يمنع تعيين في اللجنة من النواب من وقع على لائحة إنشائها لضمان حيادها كما نصت على ذلك المادة 82 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر " لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة"، ويكون إنشاء اللجنة بالاعتماد على الكيفية نفسها المطلوبة في إنشاء اللجان الدائمة⁽¹²⁾، وهنا يفتح الباب واسعا أمام الحكومة للتحكم في تكوين اللجنة على أساس أن أغلبية النواب تكون مؤيدة لها، ثم تشرع مباشرة في تحديد إطار عملها حتى يتسنى لها البدء في إجراءات التحقيق الذي أنشأت من أجله وهو الأمر الذي نتولى توضيحه وتفصيله في الفقرة الموالية.

ثانيا: نطاق عمل لجان التحقيق

اختلف الفقهاء حول تحديد مجال التحقيق البرلماني، فمنهم من أقر أن التحقيق هو حق للبرلمان يمارسه على أي موضوع يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ويحافظ عليها، ومنهم من يرى أن البرلمان يقوم بالتحقيق في صحة المعلومات والبيانات التي تقدمها الحكومة حول نشاطها المباشر أو نشاط قطاع من القطاعات التابعة لها، ومرد ذلك أن تحديد الأمر المراد التحقيق في شأنه بأنه من المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس هو الفيصل في معرفة نطاق التحقيق البرلماني أو الحدود المسموح له بالعمل ضمنها دون غيرها مما لا يحق للمجلس التحقيق من أجلها⁽¹³⁾. ومن جهة أخرى يتحدد نطاق لجان التحقيق من الناحية الزمنية بعرفة المدة التي ينبغي على اللجنة انجاز عملها وتقديم تقريرها خلالها.

هكذا يمكن أن نبحت نطاق عمل لجان التحقيق البرلمانية بالنظر إلى زاويتين أساسيتين، بالنظر إلى تحديد الهيئة التي تتولى هذه اللجان رقابة أعمالها(01) وبالنظر إلى المدة الزمنية التي يجب على اللجنة خلالها انجاز وتقديم تقريرها(02)

01-لجان التحقيق تتكفل برقابة العمل الحكومي

من البديهي القول أن هذه الآلية لا تتصب إلا على رقابة الأعمال التي تدخل في نطاق ما له علاقة بالمجال الحكومي على أساس أن عمل لجنة التحقيق هو عمل سياسي بالدرجة الأولى، وأن الحكومة هي الهيئة الوحيدة المسؤولة سياسيا أمام السلطة التشريعية، ومادام الأمر بهذه الصورة فمن حق البرلمان وفي أي موضوع يدخل في هذا النطاق إنشاء لجنة تحقيق لتتكفل بمهمة رقابته، إلا أن ما يلفت الانتباه هو طابع المصلحة العامة الذي ينبغي أن تكتسبه القضية حتى يمكن لأعضاء البرلمان اللجوء إلى تشكيل لجنة تحقيق، فربطها بهذا الطابع يثير عدة إشكاليات منها كيفية تحديد الجهة التي تتولى تكليف القضية على أنها تكتسي طابع المصلحة العامة أو أنها لا تكتسي ذلك، ما دام أن عبارة المصلحة العامة هي مصطلح فضفاض قد تسمح بتوسيع فرصة البرلمان بالتصدي للتحقيق في أي قضية⁽¹⁴⁾ إذا كان المجلس النيابي هو المخول بتحديد ما يعتبر من المصلحة العامة وما لا يعتبر منها، وضمن هذا المساق فإن التحقيق لا تحده أية قيود طالما أن له علاقة بأعمال الحكومة، فيمكن أن يشمل كل مسألة يحتمل أن يكون فيها قصورا ماليا أو إداريا أو سياسيا يمس الجانب الحكومي⁽¹⁵⁾، أما إذا كانت الحكومة هي الهيئة المخولة بذلك فإننا نجد أن عبارة المصلحة العامة قد تحد من سلطة البرلمان من المبادرة بإنشاء هذه اللجان عندما تقدر الحكومة أن هذه القضية لا تكتسي طابع المصلحة العامة.

وما زاد الطين بلة والمسألة تعقيدا هو عدم قيام لا القانون العضوي رقم 02/99 الملغى ولا القانون العضوي رقم 12/16 النافذ بضبط وتوضيح هذا المصطلح، الأمر الذي جعله يقبل بالعديد من التفسيرات والتأويلات مما قد يفتح باب الصراع واسعا بين الحكومة والبرلمان فيما يخص من له الحق في هذا التكليف.

بيد أنه وبغرض تحقيق مهامها في إطار تناسقي وتشاركي فإنه على رئيس الغرفة المعنية بتشكيل لجنة التحقيق إرسال طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة المعني قطاعهم بالتحقيق عن طريق الوزير الأول ليتسنى ضبط برنامج لذلك بالاتفاق معه (أي الوزير الأول)، أما إذا تعلق الأمر بالاستدعاءات الموجهة إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد إجراء المعاينات الميدانية والاستماع إليهم فإن هذه الطلبات ترسل مرفقة ببرنامج المعاينات والزيارات إلى المعنيين في القطاعات محل التحقيق عن طريق السلطة

السلمية التي تتبعها هذه القطاعات⁽¹⁶⁾، وهذا حتى لا يكون هناك تداخل بين السلطات أو الصلاحيات⁽¹⁷⁾.

ترتبيا على ما سبق سرده فإننا نقول أنه بالقدر الذي تنتسح فيه سلطات لجان التحقيق وتتوسع بقدر ما تقترب هذه الأخيرة من بلوغ الغرض الذي أنشأت من أجله.

ومع ذلك فإنه لا يمكن لها التدخل في أعمال السلطة القضائية بأي شكل من الأشكال، ذلك أن عملها لا يمكن أن يشمل مسائل فتح تحقيق قضائي بشأنها إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف، وقصد التأكد من أن الوقائع موضوع اقتراح اللائحة ليست محل إجراء قضائي فإنه يتعين على رئيس الغرفة المعنية باقتراح اللائحة تبليغ الوزير المكلف بالعدل بمضمون هذه اللائحة قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع⁽¹⁸⁾.

02- عمل لجان التحقيق مرتبط بمدة زمنية محددة

أما عن النطاق الزمني المتعلق بتحديد المهلة التي تستغرقها لجان التحقيق حتى تنجز المهام التي أنشأت من أجلها، فقد تكفلت الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية بتحديددها، التي وضحت بأن عملها يكتسي طابعا مؤقتا ينتهي بمجرد قيامها بإيداع تقريرها لدى رئيس الغرفة المعنية خلال مدة ليست بالطويلة، لأن في طول مدة العمل آثار سلبية تؤدي إلى أن تفقد كل من اللجنة والتقارير أهميته، على أساس أن الإطالة بين مدة تكليف اللجنة بتقصي الحقائق وقراءة التقرير ومناقشته من شأنه أن يجعل الرأي العام ينسى طبيعة وأهمية المشكلة التي على إثرها قام البرلمان بإنشاء لجنة للتحقيق كما يمكن للبرلمان نفسه أن ينساها⁽¹⁹⁾.

ومن أجل تفادي كل هذه التأثيرات السلبية على عمل اللجنة حدد المشرع الجزائري مدة عملها يكون بالانتهاء من إعداد تقريرها الذي ينبغي تحضيره في كل الأحوال بانقضاء ستة أشهر على الأكثر من تاريخ إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل إثني عشر شهرا تحسب ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها⁽²⁰⁾، وهذا لتجنب التكرار أو التناقض في نتائج لجان التحقيق في حالة تعددها بالإضافة إلى الحفاظ على سير المصالح العمومية بعيدا عن الضغط والتأثير.

أما إذا لم تنته من ذلك خلال هذه الآجال فقد مكنها المشرع من تقديم طلب إلى رئيس الغرفة المعنية يتعلق بتمديد مدة التحري والتي حددها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بسنة أشهر أخرى إضافية على الأكثر ولمرة واحدة⁽²¹⁾،

المحور الثالث: اختصاصات ونتائج عمل لجان التحقيق

لا يتأتى للجان التحقيق البرلمانية تأدية المهام المنوطة بها على أكمل وجه إلا إذا منحت اختصاصات وسلطات واسعة (أولا) وكانت نتائج وآثار عملها جد فعالة في رقابة نشاط الحكومة(ثانيا).

أولا: اختصاصات لجان التحقيق البرلمانية.

في إطار قيام لجان التحقيق البرلمانية بسلطاتها ومهامها فإنها تخول بأن تتولى بعض التحريات والمعاينات اللازمة لتمتكن من جمع المعطيات بشأن الموضوع محل التحقيق، حيث يسمح لها في هذا الشأن الاستماع إلى أي شخص ترى أن له فائدة عملية في سماعه بما فيهم أعضاء الحكومة أنفسهم، وبالتالي فإنه في حالة تخلف هؤلاء الأشخاص وامتناعهم عن التجاوب مع ما تحتاجه لجنة التحقيق من معلومات ووثائق اعتبر ذلك تقصيرا جسيما منهم يدون ويسجل في التقرير المعد، وتتحمل السلطة السلمية الوصية التي يتبعها المعني كامل مسؤوليتها عن ذلك التصرف⁽²²⁾، ذلك أنه ليس لأعضاء هذه اللجنة ولا حتى الغرفة التي أنشأتها أية سلطة تمكنها من فرض طلباتها والتقيد بتوجهاتها اتجاه الجهة محل التحقيق، الأمر الذي يؤكد بما لا يدع مجالا للشك عجزها في مواجهة السلطة التنفيذية التي تهيمن عليها (وتتغول) باستعمال أدوات كثيرة من قانونية وسياسية وحتى عملية تاريخية⁽²³⁾.

والقول بتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها عن عدم تجاوب الجهات المعنية بالتحقيق مع اللجنة يوحي بأن المشرع الجزائري قد أغفل عن ترتيب أي أثر جزائي لإهمال المخالفين وتهاونهم في التعاون والتجاوب مع ما يقتضيه عمل اللجنة من معلومات وبيانات وحتى الإدلاء بحقائق وشهادات، وهذا بسبب أن عمل اللجنة ليس عملا قضائيا يبرر الاستعانة بالقوة العمومية، وبالتالي ليس من اختصاصها القيام ببعض الإجراءات ذات الصبغة القضائية كالقيام بمهام النيابة العامة مثل اصدار الأمر بتفتيش المنازل أو مذكرات توقيف الأشخاص المشتبه فيهم أو القيام بمصادرة الممتلكات الخاصة.

هذا بخلاف ما ورد في القانون رقم 04/80 في مادته 27 التي أكدت على ضرورة امتثال الشخص المستدعى للاستماع إليه أمام لجنة التحقيق أو المراقبة، وأعطى اللجنة الحق في إمكانية إحالته على القضاء إذا واجهت من قبله حالة من الحالات المذكورة في المادة 27 من القانون المذكور سابقا⁽²⁴⁾.

ومن ثم فإنه قد يمتد الجزاء ضدهم إلى حد تطبيق قانون العقوبات بشأنهم عند الامتناع أو التخلف أو الإدلاء بشهادات على خلاف الواقع طبقا لأحكام المواد 235، 236، على أن كل هذه الصلاحيات تمنح وتسنَد إلى رئيس المجلس وليس إلى رئيس اللجنة⁽²⁵⁾ الذي له وحده الحق في مباشرة الدعوى العمومية بناء على طلب مكتوب مقدم من طرف رئيس هذه اللجنة.

كما لها الحق أيضا في معاينة أي مكان والاطلاع على أي معلومة أو وثيقة لها علاقة بالموضوع محل التحقيق هذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 85 من القانون العضوي رقم 12/16 " تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها.... " شريطة تقيد أعضائها والتزامهم بالسرية التامة كما جاء في المادة 83 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر " يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم ".

غير أن حرية الاطلاع هذه ليست مطلقة إذ قيدها المشرع بضرورة ابتعاد الوثائق محل التحقيق عن طابع السرية والاستراتيجية التي تهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي كما وضحته المادة 85 السابقة الذكر، إذ في هذه الوضعيات يجوز رفض تسليم وتقديم الوثائق المطلوبة في التحقيق شريطة أن يكون هذا الرفض كذلك مبررا ومعللا من طرف الجهة المعنية⁽²⁶⁾، الأمر الذي يفهم منه أن الجهة المخولة بتكليف المسألة على أنها تتعلق بالدفاع والأمن الوطني أو المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني من عدمه هي الجهة نفسها المكلفة بتسليم الوثائق والمستندات المطلوبة لعمل لجنة التحقيق، وهو ما يطرح إمكانية تعسف هذه الجهات واحتجاجها دائما بسرية الوثائق المطلوبة حتى يتسنى لها التهرب من التجاوب معها، أي أن ممارسة اللجنة لعملها يبقى رهين التكليف الذي تجربيه هذه الجهات حتى وإن فرض المشرع عليها هذه تعليل وتسبب رفضها، إلا أنها في كل الأحوال لا تملك لجنة التحقيق البرلمانية أية وسيلة من

شأنها الضغط على الجهات المعنية بتسليم الوثائق لدفعها إلى التغيير موقفها بما يمكنها من الاطلاع على ما تريده.

ثانيا: الآثار المترتبة على عمل لجان التحقيق

في المجال الرقابي المخول للسلطة التشريعية فإن لجان التحقيق تكتسي أهمية كبرى، لأنها تعتبر الوسيلة الفعالة التي يتمكن البرلمان بمقتضاها وبنفسه التحقيق في واقعة تدخل في اختصاصه، حتى يتسنى له إعطاء الحكم الصحيح والرأي الصائب بشأنها، دون انتظار التقارير التي تصله من المصالح الحكومية التي قد تتسم بالمجاملة والتستر عن بعض الهفوات الصادرة منها.

ونظرا للأهمية التي تحوزها لجان التحقيق البرلمانية في المجال الرقابي بفعل النتائج التي يمكن أن تقود إليها عملية توظيفها وتأثير ذلك على الرأي العام الوطني، فقد أقر القانون العضوي رقم 12/16 ضمنا للتنسيق بين غرفتي البرلمان، ضرورة قيام الغرفة التي وافقت على إنشاء اللجنة بإعلام الغرفة الأخرى بذلك الإجراء حيث جاء في نص الفقرة الأخيرة من المادة 78 ما يلي: " تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك ".

وبالرغم من ذلك فإن أهم ما يميز مهام لجان التحقيق البرلمانية - كما سبقت الإشارة إليه - هو طابع المؤقت الذي يميزها، حيث يختفي وجودها بمجرد الانتهاء من عملية التحقيق الذي قامت به بخصوص المسألة التي أنشئت من أجلها، لتزول بعد إعداد تقريرها النهائي، الذي تذكر فيه كل ما بذلته من جهود وما قامت به من إجراءات في سبيل إنجازها للغاية التي قامت من أجلها.

هكذا نجد أن تقرير اللجنة يتضمن كل الأعمال والتحريات التي قامت بها والنتائج التي تم التوصل إليها مرفقة بجميع البيانات والمستندات التي تدعم وتؤيد ما ذهب إليها، ومن ثم عد تقرير اللجنة بمثابة مستند رسمي توضح فيه كيفية إنجازها لمهامها وتأكيدا على أهمية النتائج المتوصل إليها، يبلغ التقرير حسب المادة 86 من القانون العضوي رقم 12/16 إلى رئيس الغرفة المعنية وإلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع بعد طبعه على نواب المجلس الشعبي الوطني أو على أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة ليتمكنوا من

الاطلاع على ما جاء فيه من معلومات وحقائق دون الاكتفاء بالعرض الذي يقدم إليهم في الجلسة الخاصة بمناقشة مدى صلاحية أو عدم صلاحية نشر هذا التقرير.

وبناء على ذلك يمكن أن تقرر الغرفة المعنية نشر هذا التقرير كليا أو جزئيا، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء اللجان البرلمانية وأخذ رأي الحكومة بذلك، ومن ثم فإنه بسبب السرية التي قد يقوم عليها هذا التقرير فإن نشره للرأي العام للاطلاع عليه لا يتم تلقائيا بمجرد المصادقة عليه من طرف اللجنة، وإنما يتم ذلك بعد المرور بعدة إجراءات وخطوات وضحاها المشرع الجزائري في المادة 87 القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر، ومع ذلك فإنه قبل توضيح هذه الإجراءات لابد من الإشارة إلى مسألة غاية في الأهمية ألا وهي فوائد نشر هذا التقرير للرأي العام، إذ أنه يعد بمثابة ضغط يمارس على الحكومة لإرغامها على مراجعة أعمالها وتصرفاتها لتفادي تكرار الأخطاء التي وقعت فيها، وهذا حتى لا تستغل أحزاب المعارضة النقائص والاختلالات الموجودة لمطالبة رئيس الجمهورية بتحتيتها.

حيث لا بد من أن يبيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، في ذلك من دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا⁽²⁷⁾، وقد ألزم هذا القانون-كما قلنا-أخذ رأي الحكومة بخصوص مسألة النشر من عدمها، وعلى الرغم من أن الرأي الحكومي لا يدعو أن يكون رأيا استشاريا إلا أن ذلك يعد تأثيرا وضغطا على حرية عمل اللجنة، لأنه لا يعقل أن توافق الحكومة على نشر تقرير قد يكشف أوجه المخالفات التي ارتكبتها والنقائص التي اعترت عملها، ولعل هذا من شأنه أن يقلل من دور النواب في تقديم وسرد كل النتائج التي توصلوا إليها بعد قيامهم بمهمة التحقيق⁽²⁸⁾ تجنباً لإحراج الحكومة، وبالتالي قد يكون الباعث على تشكيل لجان التحقيق من بدايته هو مساندة الحكومة نفسها للتقليل من حدة الانتقادات الموجهة إليها وتبريد المشاعر المتأججة ضد سياستها، بشأن القضية محل التحقيق حتى يتم الوصول إلى تبرئتها وتلميع صورتها أمام الرأي العام، وذلك عوض جمع القرائن والأدلة لإثبات مسؤوليتها من أجل دفعها لإصلاح الاختلالات القائمة في أدائها وكذا تفادي الأخطاء المرتكبة من طرفها⁽²⁹⁾.

خاتمة:

على الرغم من الأهمية الكبيرة التي يمكن أن تؤديها لجان التحقيق البرلمانية في رقابة عمل ونشاط الحكومة في الأنظمة البرلمانية على أساس الصلاحيات الواسعة التي

زودت بها في ظل هذه الأنظمة بما ضمن فعاليتها وقوتها في تحقيقها الغاية التي أنشأت من أجلها، إلا أنه باستقراء تطبيقات التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية وفقا للضوابط والحدود التي بينتها الأحكام الدستورية والقانونية المخصصة لتنظيمها، اتضح لنا إفراغ هذه اللجان من محتواها وتحويلها إلى أداة رقابية جافة بعيدة عن التأثير في سياسة الحكومة وتوجهاتها، وما أكد ضعف أداء هذه الوسيلة الرقابية هو الإحجام الكلي لمجلس الأمة عن توظيفها بينما وظفت في المجلس الشعبي الوطني بصورة محتشمة.

بل ونظرا لهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، أصبح مفعولها لا يتعدى مهمة الاستعلام والاستفسار عن بيانات ومعلومات كانت غامضة بالنسبة للبرلمان، خاصة في الحالة التي يتم فيها رفض نشر التقرير، ومن ثم تبقى هذه الآلية بمثابة الوسيلة ذات الأثر المحدود إن لم نقل المعدم، ينتهي دورها بمجرد تقديم تقريرها الجاف بحيث لا يوجد أي مساس بوجود واستمرارية الحكومة، بل حدث العكس من ذلك تحولت لجان التحقيق في الجزائر إلى مساندة ومدعمة لخيارات الجهاز الحكومي ومبررة لتصرفاته، على غير ما هو متعارف عليه في النظم البرلمانية العريقة.

الهوامش:

- ¹ - حسن مصطفى البحيري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاد القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، القاهرة، 2006، ص ص 36-37.
- ² - إن حق إنشاء لجان التحقيق البرلمانية حق قديم ظهر في بريطانيا في القرن السابع عشر، وتحديدًا منذ أيام الملك " إدوارد الثاني " إذ تشكلت هناك أول لجنة تحقيق سنة 1689 للتقصي في مسألة سوء إدارة الحرب مع إيرلندا، وتبعًا لذلك جرى التقليد الانجليزي على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية يشارك فيها أعضاء البرلمان للوقوف على الحقائق بالنسبة للمسائل الخطيرة، وغالبًا ما تكون تقارير هذه اللجان ذات أثر كبير بالنسبة للموضوعات التي تتصل بها، أما في فرنسا فلم يظهر التحقيق البرلماني إلا عام 1828 بغية التحري في المخالفات الاقتصادية المرتكبة من طرف الحكومة. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من: - علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم النيابية-دراسة مقارنة- الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، المملكة الوطنية الهاشمية، 2008، ص 229.
- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013، ص 131.
- ³ - فيصل شطاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الأردني-دراسة مقارنة- مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، الأردن، المجلد 25، العدد 9، سنة 2011، ص 2365.

- 4- للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:
- ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد التاسع والأربعون، أبريل 2011، ص 331.
- حسين البحيري، الرقابة البرلمانية، بحث قانوني مقدم للموسوعة القانونية المتخصصة، ص18.
- 5- يذهب الفقيه الدستوري الفرنسي Duguit إلى تأكيد ذلك بالقول "أن إجراء التحقيق حق طبيعي لكل مجلس تشريعي لأنه يكفي لتبريره الاستناد إلى النصوص الدستورية التي تمنحه حق اقتراح وإقرار القوانين، بحكم أنها ضرورية لتزويده بالمعلومات الصحيحة التي تمكنه من مباشرة حقه في الاقتراح والمبادرة، كما تمنحه الحق في مساءلة الحكومة سياسيا " وهو ما جرى العمل عليه في فرنسا إذ رغم خلو دستور 1875 من النص على هذه الوسيلة الرقابية فقد أجرى غرفتا البرلمان تحقيقات عديدة.
- 6- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري-دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص183.
- 7- لقد كانت المادة السادسة من القانون الأساسي الصادر في 17 نوفمبر 1958 والمتعلقة بوظائف مجلسي البرلمان الفرنسي تميز بين نوعين من اللجان وفقا لموضوعهما:
- النوع الأول:** يتمثل في لجان التحقيق التي تشكل بغرض جمع المعلومات حول موضوعات محددة وتخضع للمجلس الذي أنشأها.
- وأما النوع الثاني:** فيتمثل في لجان الرقابة التي يتم تشكيلها من أجل فحص النشاط المالي والإداري والفني للمرافق العمومية وتخضع نتائجها هي الأخرى للمجلس الذي أنشأها.
- وقد ظل هذا التمييز قائما إلى أن صدر قانون 20 يونيو 1991 والمعدل للمادة السادسة من المرسوم رقم 1100 لسنة 1958 والذي بموجبه تم دمج اللجنتين (التحقيق والرقابة) في لجنة واحدة هي لجنة التحقيق، ومن ثم فلا يوجد في فرنسا الآن سوى لجان التحقيق. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:
- ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، التحقيق البرلماني، المرجع السابق، ص 329-330.
- 8- ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص132.
- 9- ففي بريطانيا نكتسي هذه اللجان أهمية بالغة في رقابة العمل الحكومي عن قرب، وتمثل لجنة المالية أهم لجان البرلمان التي تسهر على رقابة الجهاز الحكومي. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع. أنظر:
- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010، ص 424-425.
- 10- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص247.
- 11- أنظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 12/16 السابق الذكر.
- 12- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص184.
- 13- فاطمة العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية، موقع إلكتروني، 2001.

- 14- محمد لمعيني، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009، ص ص 19-20.
- 15- ميلود ذبيح، مرجع نفسه، ص135.
- 16- أنظر المادة 84 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.
- 17- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص184.
- 18- أنظر المادة 80 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.
- 19- محمد لمعيني، المرجع السابق، ص 78.
- 20- أنظر المادة 81 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.
- 21- المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 200/06/30.
- 22- أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 84 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.
- 23- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص185.
- 24- تمثلت هذه الحالات فيما يلي:
- الذي لا يمثل أمام اللجنة دون وجود لأي مبرر مشروع.
- الذي رفض الإدلاء بشهادته(باستثناء ما تعلق منها بالسرية)
- الذي شهد شهادة الزور وقام بتهرب الشهود. أنظر - لمعيني محمد، المرجع السابق، ص76.
- 25- ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص134.
- 26- وإن كان الواقع العملي الممارس قد يخالف ذلك تماما ولا أدل على ذلك ولا أوضح من فشل جميع لجان التحقيق التي أنشئت في ظل دساتير 1976 و 1989 و 1996مع مختلف التعديلات التي عرفها. وبالتالي تبقى فاعلية هذه اللجان محدودة لأسباب تعود من دون أدنى شك إلى ضعف صلاحياتها وصعوبة الوصول إلى البيانات والمستندات، نظرا لعدم تفاعل الجهاز الحكومي معها من جهة أو حتى قيامه بإخفاء وثائق وحقائق لاسيما تلك التي تكون لها علاقة مباشرة بعمل لجنة التحقيق وغيرها من الأدلة المطلوبة من جهة أخرى، وكذا عدم القدرة في إلزام الشهود بالحضور أمام اللجنة، وافتقار بعض أعضاء اللجان إلى الكفاءة المطلوبة، وتدخل أعضاء الحكومة في تشكيل اللجان، وإعاقة عملها بعدم التعاون معها، وإطالة فترة عمل اللجنة حتى تموت القضية وتتغير المعطيات. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:
- سعيد بوشعير، المرجع السابق، 185.
- 27- أنظر المادة 87 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.
- 28- لمعيني محمد، المرجع السابق، ص87.
- 29- مولود ذبيح، المرجع السابق، ص269.