



جامعة أبوظبي
ABU DHABI UNIVERSITY

كلية القانون College of Law

ماجستير القانون العام

الحرم الجامعي بدبي

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام في موضوع:

أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة
دراسة مقارنة

The Tools Of Parliamentary Control Over The Executive Authority
On The United Arab Emirates
A Comparative Study

إشراف الأستاذ الدكتور:

محمود سامي جمال الدين

إعداد الطالبة:

منيرة لطيف محمد الشيباني

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور/ محمود سامي جمال الدين، أستاذ القانون العام بكلية القانون – جامعة أبوظبي، رئيساً
الدكتورة/ أماني حلمي عمر، أستاذ القانون العام بكلية القانون – جامعة أبوظبي، عضواً

السنة الأكاديمية: 2020 / 2021

الإقرار

أقر أنا الموقعة أدناه الطالبة / منيرة لطيف محمد الشيباني، المقيمة ببرنامج القانون العام، أن هذا البحث المقدم مني للحصول على الماجستير في القانون العام، هو نتاج عملي وجهدي العلمي الخالص، وأنه لم يسبق لي التقدم به لأي جهة علمية أو إدارية أو غيرها داخل الدولة أو خارجها للحصول على أي درجة علمية أخرى أو لأي سبب من الأسباب، وأن مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحثة الخاصة وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبناها الجهة المانحة للدرجة العلمية.

كما أقر بقبول قيام الجامعة في حال إجازة الرسالة من قبل لجنة المناقشة والحكم بطباعة الرسالة ونشرها بالكيفية التي تراها محققة لأغراضها وأهدافها، دون أن يكون لي حق العدول عن هذا الإقرار بعد إجازة الرسالة.

مقدم من: منيرة لطيف محمد الشيباني

الرقم الجامعي: 1066031

التوقيع:

قرار إجازة الرسالة

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ ... / .. / 2021، وقد قررت اللجنة اعتبار الطالبة منيرة لطيف محمد الشيباني ناجحة، ومنحها درجة الماجستير في القانون الخاص.

أعضاء لجنة المناقشة:

- | | | |
|---------|----------------|-----------------------------------|
| التوقيع | رئيساً ومشرفاً | 1) الدكتور/ محمود سامي جمال الدين |
| التوقيع | عضواً | 2) الدكتورة/ أماني حلمي عمر |

قال الله تعالى:

﴿وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا﴾

سورة طه - الآية ١١٤

الإهداء

إلى من علمني أن أحب الحياة، أكافح بشرف من أجل تحقيق غاياتي... والدي الموقر

إلى من علمتني الصبر والجد والاجتهاد في كافة نواحي الحياة... أُمي الغالية

إلى من كان عوناً وسنداً في مشوار حياتي... زوجي الغالي

إلى فلذات أكبادي... حفظهم الله من كل سوء

إلى جموع الأهل والأصدقاء

أهدي هذا الجهد العلمي المتواضع

الشكر والتقدير

أتقدم بالشكر الخاص لجامعة أبوظبي على تقديم الدعم اللازم لإكمال رسالة الماجستير،
كما أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين الذي سهل مهمتي
وكان لي عوناً ودعماً في سبيل إنجاز الرسالة.

وللدكتورة الفاضلة أماني عمر حلمي التي وافقت على مناقشة الرسالة رغم مشاغلها

الكثيرة.

ملخص الرسالة

لقد عرضنا في هذه الرسالة لموضوع أدوات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة مقارنة مع مملكة البحرين وجمهورية مصر العربية، وأشرنا في مقدمة البحث على النظام البرلماني وتعريفه بشكل عام، كما تطرقنا إلى خصائص النظام البرلماني ومظاهر تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية مثل: السؤال والاستجواب، وطرح الثقة، كما عرضنا الاختلاف حول موضوع الرقابة وتضارب الآراء بينهم.

كما درسنا اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي في المجال التشريعي وكذلك في المجال الرقابي التنفيذي، ووضحنا أهم المواد القانونية التي برزت في الدستور وفي اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي والتي تشير إلى الاختصاص الأصيل للمجلس في نظر مشروعات القوانين.

وكان منهجنا في الدراسة المنهج التحليلي المقارن في طرق الرقابة البرلمانية بين النظام الإماراتي والنظام البحريني والنظام المصري بغرض الوقوف على نقاط الاتفاق والاختلاف فيما بين الأنظمة، وقد اشتملت الدراسة على فصلين ومبحث تمهيدي.

The Abstract

This study presents the tools of parliamentary control over the executive authority in the United Arab Emirates comparing them to both of the Kingdom of Bahrain and the Republic of Egypt. Whereas the research specifies the parliamentary system and its definition in general, as it also indicates the characteristics of the parliamentary system and the manifestations of interference of the legislative authority with actions of the executive authority, such as: questioning, interrogation, and offering conviction. Moreover, this research also discusses the difference of supervision and conflict of opinion between them, quoting that ‘the ability of an individual or group of individuals to influence the behavior of another individual or another group of individuals or a specific organization in order to effectively achieve the desired results. Anyhow, this preferred result may be intended by which the authorized manager or organization have the right to emend the performance of the coefficients in order to ensure that the plan in place is implemented and adhered to.

المقدمة

يقوم البرلمان بالتدخل في شؤون الدولة باعتباره هيئة دستورية تقوم بتشريع القوانين وسنها، ومع احترام مبادئ الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية إلا أن السلطة التشريعية تقوم بأعمال رقابية على أداء السلطة التنفيذية، حتى أن ذلك يعد من أهم الأدوار التي تقوم بها السلطة التشريعية، لأن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ الخطة التي قامت بها الدولة من قبل ومن أجل الحفاظ على موارد الدولة، وتحقيق الخطط الاستراتيجية التي تم وضعها فإن السلطة التشريعية تعمل على رقابة البرامج الحكومية تحت مظلة الدستور.

ونظراً لأهمية الرقابة البرلمانية فإن هذا البحث سيتناول بالتحليل الدور الرقابي التي تقوم به السلطة التشريعية ومفهومه والنطاق الخاص بها، ومعرفة الأسباب التي تدفع السلطة التنفيذية إلى القيام بأعمال رقابية على أداء الحكومة وبرامجها، كذلك سوف يتناول صور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وممثليها.

ونظراً لأن دستور دولة الإمارات الذي تم إصداره في عام 1971م، والذي قام بتقسيم السلطات الاتحادية العامة إلى هيئات خمس، تتشابه في اختصاصاتها باستثناء السلطة القضائية فإننا سوف نتناول موقف المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة من أدوات الرقابة وصورها، كما سيتم تناول موقف المشرع في جمهورية مصر العربية والبحرين بالدراسة والتحليل للوقوف على أهم نقاط القوة والضعف في الدستور لتفعيل الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية أو تفويض سلطاتها تجاه السلطة التنفيذية والبرنامج الحكومي.

• أهمية الدراسة:

يختلف وضع السلطة التنفيذية من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق، فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف عن وضعها في دولة تعتق النظام الرئاسي، ووضع السلطة التنفيذية في الدول التي تعتق النظامين السابقين يختلف عن وضعها في دولة تعتمد النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية⁽¹⁾.

فالنظام البرلماني يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية وسلطة التنفيذية⁽²⁾، فهو يعتمد على عدم تبعية أو سيطرة إحدهما على الأخرى أو تعسف إحدهما مع الأخرى، وهو ما يعني ضرورة التعاون بينهما، وهذا النظام ولد نتيجة تطور الديمقراطية في إنجلترا ذات النظام الملكي، وانتهى إلى الأخذ بنظام الملكية الدستورية الذي يأخذ بقاعدة أن الملك يسود ولا يحكم، وأن السيادة للشعب وحده، وبالتالي كانت سلطة البرلمان المستمدة من الشعب، وكذلك الوزارة المستمدة من البرلمان أقوى من سلطة الملك، ومع ذلك فإن هناك كثيراً من الأنظمة الجمهورية قد أخذت بالنظام البرلماني على خلاف في التطبيق بينها وبين النظام الإنجليزي⁽³⁾.

ويتميز النظام البرلماني بخصائص تدور حول عنصرين أساسيين: أولهما ثنائية السلطة التنفيذية، وثانيهما التوازن والتعاون بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا التوازن لا يعني تدخل أحدهما في اختصاصات الآخر، فالسلطة التشريعية تمارس دورها الرقابي على السلطة التنفيذية،

(1) دكتور إبراهيم عبدالعزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية، رئيس الدولة، الوزارة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 5.

(2) الأستاذ الدكتور محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، كلية شرطة دبي، 1997، ص 325.

(3) دكتور زين بدر فراج، النظرية العامة للنظم السياسية، مكتبة الجلاء، المنصورة، 1999، ص 553.

والأخيرة عليها التجاوب مع هذا الدور⁽⁴⁾، وهو ما يعني أن العلاقة بينهما تقوم على التداخل والتفاعل والتعاون⁽⁵⁾، ومن مظاهر رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية توجيه الأسئلة للوزراء، والاستجواب، ولجان التحقيق، وطرح الثقة أو الاقتراح لتوجيه اللوم للحكومة، أو طرح الثقة وتوجيه اللوم معاً⁽⁶⁾، وطرح موضوع عام للمناقشة والمسؤولية الوزارية.

والرقابة بصفة عامة وبدون أي تحديد لصورها تعني الإشراف والمتابعة، وهناك اختلاف حول تحديد مفهوم الرقابة، فهناك من يراها أنها قدرة فرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى من الأفراد، أو تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المرجوة⁽⁷⁾، وقد يقصد بها الوسيلة التي تستطيع بها القيادة تصحيح أداء المتعاملين، بهدف التأكد من أن الخطة الموضوعية يتم تنفيذها والالتزام بها، فهي وسيلة في يد جهة صاحبة قوة، تتولى الإشراف والمتابعة على الجهة التي أنيط بها الإشراف عليها⁽⁸⁾.

وتعتبر الرقابة البرلمانية من أهم آليات مكافحة الفساد الإداري داخل الدول، ولذلك كان من الضروري تهيئة الطريق أمامها لتقوم بالدور المنوط بها على أكمل وجه دون عراقيل، ولذلك تتجلى الأهمية العلمية في هذه الدراسة في معرفة هل يعارض الدستور بعض الصلاحيات الممنوحة للمجلس

(4) دكتور ماهر جبر نصر، دكتور جورج شفسق ساري، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة 2005، ص 446.

(5) الأستاذ الدكتور ثروت بدوي، موجز القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 334.

(6) الأستاذ الدكتور صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية في دولة الإمارات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 115.

(7) دكتور خالد عبدالله عبدالرزاق النقي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الإمارات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2012، ص 12.

(8) دكتورة جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 2001، ص 7.

التشريعي، وتوضيح الآليات التي تقوم بها الرقابة البرلمانية من أجل تحسين الأداء الخاص بها وفقاً لإجراءات قانونية تنتهجها في هذا الصدد.

ومن الناحية التطبيقية تمكننا الدراسة من معرفة الثغرات في بعض الدساتير فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية، وكيف يمكن سد هذه الثغرات لتمكين السلطة التشريعية من القيام بأعمال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على الوجه الأمثل، وفيما لا يتعارض مع الدستور، وذلك لحسين أداء السلطة التنفيذية، وهو ما يعني تحقيق مصالح المجتمع.

ولقد حدد دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة 1971 اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي في المجال التشريعي، وكذلك في المجال الرقابي، وذلك في المواد (89 إلى 93)، حيث نصت المادة (89) على الاختصاص الأصيل للمجلس في نظر مشروعات القوانين⁽⁹⁾، ونصت المادة (90) على اختصاص المجلس بالنظر في مشروع قانون الحساب الختامي، أما المادة (91) فقد ألزمت الحكومة بإبلاغ المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية، كما نصت المادة (92) على حق المجلس في مناقشة أي موضوع من الموضوعات العامة للاتحاد، وإصدار توصياته بشأنها في حضور رئيس الوزراء والوزير المختص، ونصت المادة (93) على حق أي عضو من أعضاء المجلس في توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء أو نائبه أو الوزير المختص للاستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصهم.

(9) المادة (89) من دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة 1971.

كما نصت المادة (118) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الصادرة بالمرسوم الاتحادي رقم 97 لسنة 1977 على حق رئيس المجلس الوطني في أن يطلب من رئيس مجلس الوزراء أو من الوزراء المختصين تقديم البيانات والإيضاحات المتعلقة بالشكاوى التي تقدم للمجلس الوطني.

وفي جمهورية مصر العربية فيقوم مجلس النواب المصري بدور هام في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتم هذه الرقابة باستخدام العديد من الأساليب والأدوات وفقاً لما جاء في المواد (129 إلى 159) والمادة (161) من الدستور الصادر في العام 2014، هذا بالإضافة إلى ما اشتملت عليه اللائحة الداخلية للمجلس من مواد لبيان الأحكام التفصيلية الواردة في الدستور فيما يخص عمل المجلس، وقد تنوعت هذه الأساليب والأدوات ما بين إبداء الرغبات، وطلبات المناقشة، وطلبات توجيه الأسئلة، وإجراء التحقيقات البرلمانية، والاستجواب، بالإضافة إلى حق تقرير المسؤولية الوزارية، بل وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، فضلاً عن سلطة اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك الدستور أو بالخيانة العظمي ومحاكمته أو سحب الثقة منه⁽¹⁰⁾.

والمأمل لأحكام الفقه الإسلامي يجد أن الشريعة الإسلامية الغراء قررت حق الأمة في الرقابة على أعمال الحكام، وذلك بهدف الحيلولة دون استبدادهم بالسلطة وانحرافهم عن المصلحة العامة وخروجهم عن مقتضى الشرع، والرقابة على أعمال الحاكم يمارسها المسلمون بمقتضى ما أوجبته الشريعة الإسلامية من الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، فواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر يلتزم به المسلمون فيما بينهم وبين بعضهم من ناحية، وبينهم وبين السلطة الحاكمة من ناحية أخرى، وبذلك يعم الخير والمعروف بينهم ويقضي على المنكر والفساد، ويلتزم الجميع - حكماً

(10) دكتور زين بدر فراج، مرجع سابق، ص 864.

ومحكومين - بما تقضي به الشريعة الإسلامية⁽¹¹⁾، تصديقاً لقوله تعالى ﴿وَكَانَ اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ رَاقِبًا﴾⁽¹²⁾، ويقول في آية أخرى: ﴿يَعْلَمُ خَائِنَةَ الْأَعْيُنِ وَمَا تُخْفِي الصُّدُورُ﴾⁽¹³⁾، ويقول - عز وجل - : ﴿وَقُلْ اْعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ﴾⁽¹⁴⁾.

• إشكالية الدراسة:

تعتبر الرقابة البرلمانية عن رقابة الشعب على ممارسات الحكومة باعتبار أن البرلمان هو الجهة التشريعية التي لا يقتصر دورها على وضع القوانين فقط والتصويت عليها، بل يمتد دوره ليشمل الرقابة على أعمال الحكومة وتقديم ما يستوجب من أسئلة وسحب ثقة واستجوابات، وتأسيس لجان تحقيقه وغيرها، ولكن إذا امتدت أعمال الرقابة البرلمانية لكل هذه الجوانب وغيرها، فهل يمكن أن توجد جوانب من القصور في تشريعات بعض الدول ودستورها بما يحد من سلطات وصلاحيات الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة، وما هي الصلاحيات التي يمنحها الدستور لأعضاء السلطة التشريعية في الإمارات العربية ومصر والبحرين من أجل القيام بالأعمال الرقابية على الوجه المنشود، ومدى فاعلية الأدوات الرقابية التي يتبعها البرلمان في تقييم أداء الحكومة، ولذلك يمكن أن نصيغ مشكلة البحث على النحو التالي:

ما مدى مواءمة النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة لأدوات الرقابة البرلمانية؟

(11) دكتور خالد عبدالله عبدالرزاق النقيي، مرجع سابق، ص 13.

(12) سورة الأحزاب، الآية 52.

(13) سورة غافر، الآية 19.

(14) سورة التوبة، الآية 105.

• تساؤلات الدراسة:

ينبثق من إشكالية الدراسة العديد من التساؤلات الفرعية، ويمكن سردها على النحو التالي:

- (1) ما هو الأساس التي قامت بناءً عليه الرقابة البرلمانية؟
- (2) ما هي الأطراف الفاعلة والمتأثرة بالرقابة البرلمانية؟
- (3) ما هو مدلول الرقابة البرلمانية وآثارها؟
- (4) ما هو نطاق الرقابة البرلمانية؟
- (5) ما هي الأدوات التي تستخدمها الرقابة البرلمانية؟
- (6) ما هو موقف دستور دولة الإمارات العربية المتحدة من الرقابة البرلمانية؟
- (7) ما هو دور الرقابة البرلمانية في ظل دستور جمهورية مصر العربية؟
- (8) ما هو الدور الذي تلعبه الرقابة البرلمانية في نطاق دستور دولة البحرين؟

• أهداف الدراسة:

تكمن أهداف هذه الدراسة في النقاط التالية:

- (1) معرفة مدلول الرقابة البرلمانية، وكيف أنها تعد من أهم وظائف السلطات التشريعية في البلدان للرقابة على أداء الحكومة.
- (2) بيان الأطراف التي تتأثر بالرقابة البرلمانية ونطاق سلطاتها.
- (3) معرفة الأساليب التي تنتهجها السلطة التشريعية في القيام بأعمال الرقابة البرلمانية.
- (4) إلقاء الضوء الدور الرقابي للبرلمان باعتباره من أهم الأدوار الرقابية في العصر الحديث.
- (5) دراسة مدى تأثير الرقابة البرلمانية بالقوانين الدستورية في بعض البلدان العربية.

• منهج الدراسة

قامت الباحثة باستخدام المنهج التحليلي لدراسة مفهوم وأطراف وآثار الرقابة البرلمانية، وكذلك معرفة الأدوات التي تستخدمها الرقابة البرلمانية من أجل الرقابة على أداء الحكومة، كما قامت الباحثة باستخدام المنهج المقارن باعتباره من المناهج التي تساهم في مقارنة الدساتير، وهو ما تهدف إليه الباحثة من أجل معرفة أثر الدستور على الرقابة البرلمانية في كل من جمهورية مصر العربية ودولة البحرين.

• خطة الدراسة:

المبحث التمهيدي: مدلول الرقابة البرلمانية وأساسها.

المطلب الأول: مدلول الرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: أساس الرقابة البرلمانية.

الفصل الأول: أدوات الرقابة البرلمانية ونطاقها.

المبحث الأول: أهداف الرقابة البرلمانية وآثارها.

المطلب الأول: أهداف الرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: آثار الرقابة البرلمانية.

المبحث الثاني: نطاق الرقابة البرلمانية وأطرافها.

المطلب الأول: نطاق الرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: أطراف الرقابة البرلمانية.

المبحث الثالث: أدوات وصور الرقابة البرلمانية.

المطلب الأول: وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المطلب الثاني: الوسائل الرقابية للمحاسبة والمساءلة.

الفصل الثاني: موقف المشرع الدستوري من أدوات الرقابة وصورها في الدول المقارنة.

المبحث الأول: موقف المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة.

المطلب الأول: المجلس الأعلى للاتحاد.

المطلب الثاني: المجلس الوطني الاتحادي.

المبحث الثاني: موقف المشرع الدستوري في مملكة البحرين.

المطلب الأول: تكوين المجلس الوطني.

المطلب الثاني: مجلس الشورى بين العضوية والاختصاص.

المبحث الثالث: موقف المشرع الدستوري في جمهورية مصر العربية.

المطلب الأول: النظام السياسي في ظل دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014.

المطلب الثاني: وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية في الدستور المصري لعام 2014.

المبحث التمهيدي

مدلول الرقابة البرلمانية وأساسها

سنعرض في هذا المبحث مدلول الرقابة البرلمانية لبيان مفهومها، والأساس القانوني الذي ترتكز عليه هذه الرقابة، وذلك في المطلبين التاليين.

المطلب الأول

مدلول الرقابة البرلمانية

يضطلع البرلمان في الدول القانونية الدستورية بثلاثة أدوار رئيسية:

(1) تمثيل الإرادة الشعبية، فالنواب هم ممثلو الشعب وتقع على عاتقهم مسؤولية خدمة الشعب والدفاع عن مصالحه وحقوق أفراده وحياتهم الأساسية.

(2) البرلمان هو يد التشريع في الدولة، والمسؤول عن وضع القوانين التي تحكمها وهو دور أصبح اليوم أكثر تعقيداً وأوسع نطاقاً مما كان عليه في الماضي، وقد أدى ذلك إلى صدور معظم التشريعات بناءً على مبادرة من الحكومة في صورة مشروعات القوانين، لذا يجب إعداد النواب إعداداً جيداً وتزويدهم بالمعلومات الوفيرة بخصوص القواعد الدستورية والمبادئ العامة التي تسود دول العالم المتقدم، والسياسات الحكومية والخطط التنموية الجديدة، وذلك لتمكينهم من أداء رسالتهم على نحو يتسم بالمصداقية والفعالية⁽¹⁵⁾.

(15) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2017، ص 6.

(3) البرلمان هو الأداة الرئيسية في منظومة الديمقراطية، ويناط به مهام مباشرة الرقابة على الحكومة وأجهزتها، حتى يتمكن من توعية الرأي العام بشأن القضايا المحلية والدولية المتشابكة والأساسية، وليكون حلقة وصل بين عامة الناس والمجتمع المدني من ناحية والحكومة وغيرها من السلطات العامة الأخرى من ناحية ثانية، مما يساعد على تكريس وترسيخ دولة القانون في نفوس أفراد المجتمع، والتأكد من أن القانون ينبع من ثقافة الدولة وخصوصية احتياجاتها وواقعها الاجتماعي والثقافي، وهو الأمر الذي لا غنى عنه لتوفير الأمن القانوني للدولة عن طريق سلامة قواعد القانون واستقرارها بما مؤداه توفير الثقة المشروعة في النظام.

ومن هذا المنطلق فإن مظاهر الرقابة البرلمانية لا تقتصر كما قد يتبادر إلى الذهن على ممارسة الأدوات الدستورية المقررة في هذا الشأن تجاه أعمال وأعضاء الحكومة بعيداً عن التشريع، وإنما تمتد هذه المظاهر في تقديرنا إلى وظيفة التشريع وسن القوانين، لا سيما إذا كانت مقدمة ابتداءً من الحكومة في صورة المشروعات بقوانين، فهي سلاح الشرعية والمشروعية التي تقف أمام أي محاولة لانتهاك الحقوق والحريات، ليحقق الاستقرار والأمن والحياة الآمنة للمواطن والوطن، ويحدد معالم الشرعية التي تضبط مسيرة المجتمع، والعمل على تعميق قيم الديمقراطية والمشروعية وحقوق الإنسان بأسسها السليمة في نفوس الأجيال المتوالية من البرلمانيين، حتى يمكنهم رفع راية العدل والحرية في عالم يخشى أن تنتكس فيه هذه الراية وأن ترتفع مكانها التسلط والهيمنة والقوة على أنقاض الشرعية وحقوق الإنسان⁽¹⁶⁾.

(16) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 7.

أما بعد صدور القانون فإن الرقابة البرلمانية تتبسط على الكشف عن سلامة تنفيذ القوانين وأحكامها ومدى تحقيقها للنتائج المرجوة منها، توطئة لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بتصحيح الأخطاء في هذا الشأن، نزولاً على مقتضى مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أجل إرساء الديمقراطية وتعميقها في البلاد⁽¹⁷⁾.

إن من شأن اعتناق مبدأ محاسبة الحكومة عن أعمالها بواسطة برلمان قوي يستند إلى مجتمع مدني فعال، هو ضمان بالغ الأهمية للحكم الرشيد حيث يعمل الجميع في ظل سيادة القانون وفقاً لمتطلبات هذا الحكم وسياساته التي تعتمد على الشفافية والمحاسبة ومحاربة الفساد والمشاركة السياسية للمواطنين والمساواة أمام القانون والديمقراطية والتنمية وتحقيق الأمن الإنساني بكل أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، لضمان أن تكون السياسة العامة للدولة التي تعمل الحكومة على تنفيذها متفتحة ومضيئة، مما يتطلب أن تكون تصرفاتها متسمة بالشفافية والوضوح ومنصفة فقط على الدفاع عن المصالح العامة⁽¹⁸⁾.

وعلى ذلك فإن المقصود بالرقابة البرلمانية في تقديرنا، تلك الرقابة الشاملة التي تمارسها المجالس النيابية من خلال وظائفها المتعددة في تمثيل الشعب والدفاع عن مصالحه، وسن التشريعات اللازمة لتنظيم العلاقات والروابط في المجتمع، والتعاون مع الحكومة لضمان سلامة وضع هذه التشريعات موضع التنفيذ في إطار السياسة العامة للدولة، ومن ثم محاسبة ومساءلة كل من يقصر أو يخطئ من

(17) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 6.

(18) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 7.

أعضاء الحكومة في ممارسة هذا المظهر من مظاهر الحكم وتقرير مسؤوليته السياسية عنها وفقاً للأدوات والآليات الدستورية المقررة في هذا الشأن.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه من الممكن أن يكون هناك تقييداً للسلطة التشريعية نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية عليها، ويأتي ذلك عبر عدد من الممارسات أهمها حصر اختصاص البرلمان وتقييد سلطته في التشريعات وخاصة التشريعات المالية، وحرمانه من التقدم باقتراح للقوانين، والتوسع في استخدام حالات الضرورة والظروف الاستثنائية وإعلان الأحكام العرفية من قبل السلطة التنفيذية⁽¹⁹⁾.

المطلب الثاني

أساس الرقابة البرلمانية

القانون الدستوري هو القانون الذي يضع ويقرر النظام السياسي للدولة الذي يمثل الركن الثالث من أركان قيام الدولة إلى جوار الشعب والإقليم، ولكل نظام سياسي طرفان: السلطات العامة وأفراد الشعب، ومن ثم ينظم الدستور العلاقات والروابط التي تتعلق بطرفي هذا النظام، فيتولى أولاً إنشاء السلطات العامة للعمل على تحقيق أهداف هذا النظام وضبط نشاطها وتصرفاتها⁽²⁰⁾، وعلاقاتها فيما بينها واتجاه أفراد المجتمع، ويقوم ثانياً بإقرار حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية التي لا غنى لهم عنها على الأقل، ويحدد بالتالي ضمانات كفالة هذه الحقوق وتلك الحريات في مواجهة السلطات العامة مستهدفاً في ذلك التوفيق بين السلطة والحرية، والعمل على تكاملهما باعتبارهما أهم العناصر

(19) الأستاذ الدكتور رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 167.

(20) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق.

الموضوعية للنظام السياسي الذي يقرره الدستور ضماناً لقيام الدولة القانونية التي تخضع لمبدأ
المشروعية وسيادة القانون، مما يميزها عن الدولة الاستبدادية التي لا يخضع حكامها لقانون سوى ما
يقررونه لأنفسهم.

فالدولة القانونية تركز على مبدأ السلطة المقيدة، حيث توجد فيها قواعد قانونية عليا ملزمة
للسلطات العامة فيها إلى جانب الأفراد، ولذلك يشترط في الدولة القانونية أن تتوافر فيها المقومات
الأساسية التالية:

(1) أن يكون للدولة دستور يحكم وينظم السلطات العامة فيها، فالدستور في جوهره منظومة من
القيود على ممارسة السلطة العامة، وفي طليعة المبادئ الدستورية أن تكون السلطة مقيدة،
والدستور بتنظيمه لتلك السلطة المقيدة هو درع المجتمع من مواجهة احتمال تعسف السلطة
حتى وإن كانت سلطة شرعية تولت الحكم وفقاً للدستور لأن شرعية السلطة لا تغني عن
مشروعية أعمالها وتصرفاتها.

(2) نبذ تركيز السلطة أو احتكارها الذي يؤدي حتماً إلى الدكتاتورية، ومن ثم الأخذ بمبدأ الفصل
بين السلطات باعتباره كافلاً للحماية الفعلية لحقوق الأفراد وحياتهم، ومقتضى الأخذ بهذا
المبدأ أن تتوزع السلطة بين عدة هيئات مستقلة تبعا لوظائف الدولة، بحيث تتولى كل منها
إحدى تلك الوظائف سواء بصورة حصرية كما هو الحال بصدد السلطة القضائية، أو بالتعاون
فيما بينها كما يحدث غالباً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ضماناً لتحقيق التوازن بينهما،
مع ملاحظة أن الفقه الدستوري الحديث يرى ضرورة التعدد في داخل السلطة الواحدة باتباع
نظام المجلسين في السلطة التشريعية ونظام اللامركزية في السلطة التنفيذية ونظام القضاء

المزدوج أو المتعدد في السلطة القضائية مع تعدد درجات التقاضي كذلك، ضماناً لعدم تعسف أي سلطة أو انحرافها في مباشرة سلطتها أو وظيفتها⁽²¹⁾.

(3) أن يتضمن النظام السياسي الذي يقرره الدستور تنظيمًا محددًا واضحاً للحرية، يتقرر من خلاله مجموعة من الحقوق والحريات العامة للأفراد، وتمثل الحد الأدنى المعترف به منها في النظم الديمقراطية، وكفالتها للكافة دون تمييز لضمان حماية الأفراد والأقليات من احتمالات عسف واستبداد الأغلبية من خلال ضمانات كافية لحماية من لا سلطة لهم في مواجهة من لهم السلطة، والتسليم بأن هذه الحقوق وتلك الحريات ليست منحة من الحكام للشعب، وإنما هي حقوق طبيعية فطرية يكتسبها الإنسان لمجرد كونه إنساناً، مما يوجب توفيرها لجميع أفراد المجتمع بمن فيهم الأقليات من مواطني الدولة دون تمييز وخاصة في الحقوق والحريات السياسية.

(4) الالتزام بمبدأ سيادة القانون ومقتضياته وعلى رأسها وجوب احترام أحكام الدستور والعمل على تطبيقه تطبيقاً سليماً، سيما عندما تباشر السلطة العامة اختصاصاتها بأن يتم ذلك على النحو المبين في الدستور وإلا كان عملها خروجاً عن الشرعية الدستورية، وتبعاً لذلك يتعين تنظيم رقابة فعالة على الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات العامة لضمان اتفاقها مع قواعد ومبادئ الدستور في الدولة وكفالة سموه وسيادته، وهو السبيل الوحيد الذي يضمن بفعالية كافة حقوق الأفراد وحرياتهم حال الاعتداء عليها من تلك السلطات.

(21) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقاً لدستور 2014، الطبعة الثالثة، مؤسسة حورس الدولية، 2015، ص 11.

وعلى ذلك يمكننا القول بأن أساس الرقابة على أعمال السلطات العامة أيّاً كانت صورة هذه الرقابة إنما يتمثل في طبيعة الدولة التي تتوافر فيها هذه الرقابة وتصنيفها بأنها من الدول القانونية الدستورية التي يسودها مبدأ سيادة القانون والدستور ومقتضياته وعلى رأسها فرض وتنظيم وكفالة الرقابة على أعمال السلطات العامة في الدولة بما مؤداه بطلان تصرفات هذه السلطات إذا ما تبين مخالفتها القواعد القانونية وما ينتج عن ذلك البطلان من آثار، مما يستلزم تحديد الجهات والسلطات التي تباشر هذا الاختصاص بالرقابة على تصرفات السلطات العامة، وخاصة أعمال الحكومة أو السلطة التنفيذية⁽²²⁾.

والملاحظ عملاً هو تعدد صور الرقابة حسب التنظيم القانوني والسياسي في الدولة، فقد تتركز الرقابة في جهة واحدة، وتتعدد الجهات التي تمارس تلك الرقابة مع اختلاف مداها وآثارها باختلاف الجهة التي تباشرها، ومع ذلك يمكن تقسيم صور الرقابة على أعمال الحكومة أو الإدارة استناداً إلى اختلاف الجهة التي تتولاها إلى ثلاثة أنواع: رقابة سياسية ورقابة إدارية ورقابة قضائية⁽²³⁾، ويعنينا في هذا المقام التعرض للرقابة السياسية حيث أن الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية تمارسها الجهة الإدارية على أعمالها.

على حين أن الرقابة القضائية تمارسها السلطة القضائية اتجاه السلطة الإدارية، على حين أن الرقابة السياسية تنتوع بدورها وفقاً لأسلوب وجهة ممارستها، فهي إما أن تكون رقابة شعبية يباشرها أفراد الشعب بصورة مباشرة عن طريق الاستفتاءات الشعبية، وبالطبع فهي لا تكفي لكفالة الحقوق والحريات، حيث من المحتمل أن تستخدم هذه الوسيلة لتزييف إرادة الشعب بدلاً من التعبير عنها، وقد

(22) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 5.

(23) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون، مرجع سابق.

تتمثل الرقابة السياسية في رقابة العام وهي تلك التي تباشرها بعض الهيئات والتنظيمات السياسية الشعبية مثل: الجمعيات أو الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والنقابات علاوة على الصحافة ووسائل الإعلام، وذلك عن طريق توضيح اتجاهات الرأي العام للسلطات في الدولة، ومع ذلك فهي غير كافية في كثير من الدول بالرغم من أن الرأي العام هو ضمانة كبرى للحقوق والحريات لأنه يعكس مباشرة إرادة الشعب مما يعطيه قوة وتأثير شديد على الحكومة لحملها على التزام المشروعية، ولذلك فإن هذه الرقابة يمكن أن يستفاد منها كثيراً من خلال الصورة الثالثة من صور الرقابة السياسية وهي صورة الرقابة البرلمانية التي تمارسها المجالس النيابية أيّاً كان مسماتها مثل البرلمان أو مجلس النواب أو مجلس الأمة أو مجلس الشعب، خاصة إذا كان النظام السياسي للدولة هو النظام البرلماني وفيه تكون الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من أسس هذا النظام التي لا تحتاج إلى نص يعترف بها باعتباره حق أصيل للبرلمان يستمد وجوده من طبيعة هذا النظام.

الفصل الأول

أدوات الرقابة البرلمانية ونطاقها

نحن نعلم وفقاً للقوانين الدستوري أن هناك ثلاث سلطات للدولة أولها هي السلطة التشريعية التي من شأنها سن القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وثانيهما السلطة التنفيذية تتمثل وظيفتها في تنفيذ القوانين متمثلة في الحكومة ورئيس الجمهورية والجهاز الإداري في الدولة، وثالثهما هي السلطة القضائية تقوم بالفصل في المنازعات.

هناك مبدأ كلاسيكي مشهور للغاية يحكم العلاقة بين هذه السلطات هو الفصل بين السلطات، تطبيقاً لمبدأ آخر ألا وهو أن السلطة توقف السلطة، وبالرغم من ذلك فلا يوجد دستور يقوم على أساس الفصل الجامد بين السلطات، أي أن السائد حالياً هو الفصل مع التعاون والرقابة المتبادلة، وبناء على هذا المبدأ بصورته الحديثة تكمن قوة السلطة التشريعية ودورها في الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، لذلك فإنه من إحدى وظائف السلطة التشريعية هي الرقابة على أعمال الحكومة أي لا يقتصر دوره على التشريع فقط.

لم توضع الرقابة البرلمانية هباءً، حيث أنها تقوم على مجموعة من الأهداف الرامية لتحسين أداء السلطة التنفيذية، كما أنها مقننة بمجموعة من القوانين التي لا تجعل هناك تعدي من السلطة التشريعية باعتبارها جهة رقابية على أعمال الحكومة وممثليها، ولكنه وفقاً للدساتير هو أمر محدد بوسائل وسبل يجب أن ينتهجها أعضاء البرلمان في سبيل تحقيق الرقابة البرلمانية وقيامها بالدور المنشود، لذلك

سوف نتناول في هذا الفصل كافة ما يتعلق بالرقابة البرلمانية ومدلولها وآثارها ونطاقها إلى غير ذلك من وسائل وصور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

المبحث الأول

أهداف الرقابة البرلمانية وآثارها

تقوم العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية على أساس من التوازن وتحقيق التعاون في كافة المجالات، وعلى الرغم من وجود مبدأ الفصل بين السلطات في الكثير من تشريعات الدول، إلا أن الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية في الرقابة يمثل الإرادة الشعبية للرقابة على أعمال الحكومة، للوقوف بصدد كافة التطورات التي تقوم بها الحكومة في تنفيذ خطة الدولة أو الحد من الأخطاء التي تقوم بها، لذلك فإن الدور الرقابي الذي يقوم به البرلمان من أهم الأدوار التي يقوم بها، من أجل الحفاظ على الإرادة الشعبية وحفظ كيان الدولة وهيبتها وصون حقوق أفرادها⁽²⁴⁾.

لذلك سوف نتناول في هذا المبحث أهداف الرقابة البرلمانية والذي يهدف إليه المشرع الدستوري هو التأكيد على أعمال الدستور والقانون بغرض تحقيق الصالح العام أو تبصير الحكومة بالعيب الكامن في إحدى إدارتها حتى تبادر بإصلاحه، كما سيتم دراسة الآثار المتعلقة بالرقابة البرلمانية في مسألة الرقابة البرلمانية في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية بأنها لا تصدر إلا من خلال شرطين وهما: وقوع ظروف استثنائية في البلاد مثل الحروب والاعتداءات الخارجية، والشرط الثاني هو استحالة مواجهة التهديد المشار إليه بالطرق العادية ولو وجدت لكان يجب الالتجاء إلى تلك الوسيلة.

(24) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 7.

المطلب الأول

أهداف الرقابة البرلمانية

تعارفت الأنظمة والتقاليد البرلمانية على أن الرقابة ليست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة مع الحكومة، ولا هي أداة دعائية مسخرة للنائب لكسب تأييد ناخبيه أو إظهار براعته السياسية أمام الرأي العام، كما أنه لا يجوز إساءة استعمالها في تحقيق بعض المصالح أو الأهداف الحزبية لدعم أو تنفيذ أيديولوجية محددة أو لمنافسة الأحزاب السياسية الأخرى، أو لتحقيق بعض المصالح أو الأهداف الشخصية لتحقيق بطولة أو مكانة مرموقة داخل البرلمان بهدف دعمه في الانتخابات اللاحقة مثلاً من خلال السعي لقضاء احتياجات أبناء الدائرة أو لتلقي خدمة مقابلة أو مكاسب سواء من الحكومة ذاتها أو من أبناء الدائرة الانتخابية مثل تسهيل عقد صفقات تجارية أو إقرار إعفاءات جمركية أو ضريبية⁽²⁵⁾.

والواقع أن الهدف الرئيسي الذي يهدف إليه المشرع الدستوري من توفير أدوات الرقابة البرلمانية يتمثل في اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة وذلك من خلال التأكيد على أعمال الدستور والقانون بغرض تحقيق الصالح العام أو تبصير الحكومة بالعيب الكامن في إحدى إدارتها حتى تبادر إلى إصلاحه والتنبية إلى مواطن الخلل التي قد تستلزم تدخلاً أو إصلاحاً تشريعياً بتعديل التشريع القائم أو المطالبة بتشريع جديد، ومراقبة⁽²⁶⁾ الإنفاق وفقاً للموازنة العامة للدولة وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى الوقوف على كل ما يمس كافة نواحي الأمن القومي للدولة وعلى

(25) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 12.

(26) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 12.

الأخص ما يتعلق بالسياستين الخارجية والدفاعية وبصفة عامة مساءلة الحكومة أو الوزير المختص عن الأخطاء والتجاوزات الواقعة في نطاق الأجهزة الإدارية التابعة لوزارته، ومن المتفق عليه أن تحقيق هذا الهدف الرئيسي أي تقويم وإصلاح الأداء الحكومي يتطلب أن تتوفر لدى النائب المعلومات والوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة بشكل يمكنه من الإحاطة علماً بمجريات الأمور فيها، علاوة على تطوير وتنمية قدرات النائب على ممارسة أدوات الرقابة البرلمانية في إطار الهدف المحدد لكل منها، وتدريبه على مهارات استخدامها بكفاءة فنية تمكنه من تقييم الأداء الحكومي على أسس ومعايير ثابتة، أبرزها وضوح هذه الأسس وتلك المعايير في ذهن النائب، وقدرته على إعمالها بشكل يستطيع معه الحكم على مدى التطابق بين هذا الأداء الحكومي وبين القواعد المنظمة له، حتى تأتي رقابته موضوعية بعيدة عن الهوى والرغبات الشخصية⁽²⁷⁾.

ومن الجدير بالذكر أن الرقابة البرلمانية لها أهداف عديدة ومتنوعة، ويرجع ذلك لتعدد الانتماءات السياسية وغيرها من الانتماءات الأخرى لأعضاء البرلمان، حتى بما فيها الانتماءات القبلية أو المناطقية، وهو ما ينعكس على أهداف هذه الرقابة بحيث تتسم أحياناً بالتكامل وأحياناً أخرى بالتضارب، كما يختلف هدفها من حيث الشدة وفقاً لطموحات القائمين بها، فهدف الاستعلام عن أمر ما يُعد هدفاً بسيطاً إذا ما تمت مقارنته بهدف محاسبة الإنفاق أو إسقاط الحكومة⁽²⁸⁾.

(27) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 12 – 13.
(28) الدكتور عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم الدستورية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2002، ص 65.

المطلب الثاني

آثار الرقابة البرلمانية

لا شكّ في أنه إذا ما قام البرلمان بواجبه الرقابي وفقاً للتنظيم القانوني الوارد في الدستور واللائحة الداخلية للمجلس النيابي، فإن من شأن هذه الرقابة التأثير القوي على الرأي العام في الدولة مما ينعكس بشدّة على الحكومة لحملها على التزام المشروعية واحترام الدستور والقوانين، علاوة على توفير الفرص الوافية للارتقاء بأفراد المجتمع، وتعميق التجارب الدستورية لدى ممثليهم في المجلس النيابي مما يساهم في تعاظم الوعي والنضج والاكتمال السياسي لديهم وغيرهم من المهتمين بالشؤون العامة في الدولة⁽²⁹⁾.

أمّا من الناحية القانونية فقد تكون آثار الرقابة البرلمانية ضعيفة، حيث الغالب ألا تؤدي هذه الرقابة إلى المساس بالأعمال التي ثارت بشأنها تلك الرقابة، وخاصة في الظروف العادية، غير أن ذلك لا ينفي أن الآثار السياسية للرقابة البرلمانية تفوق كثيراً غيرها من صور الرقابة الأخرى، إذ الغالب أن تسفر هذه الرقابة عن تقرير المسؤولية السياسية للوزير فرداً أو حكومة، وأن يتبع ذلك سحب الثقة ممن تقررّت مسؤوليته السياسية، أو على الأقل إعلان عدم إمكانية التعاون مع رئيس الحكومة إذا لم يسمح الدستور بسحب الثقة منه، وبالطبع فإنه يترتب على سحب الثقة من الوزير فرداً تقديمه لاستقالته من الوزارة إن لم يصل الأمر إلى حد تقديم الوزارة بأكملها لاستقالتها.

(29) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 16.

وقد يكون الأمر من الناحية النظرية أو القانونية مؤدياً إلى عدم جواز إصدار أوامر إلى الحكومة أياً كان مضمونها أو هدفها، أو عدم جواز تصرف للإدارة صادر في الظروف العادية أو تعديله أو وقف تنفيذه مهما كانت درجة وجسامته مخالفته للقانون أو الدستور⁽³⁰⁾، إلا أن ذلك لا ينفي من الناحية السياسية والعملية فإن للبرلمان أولاً أن يسنّ التشريع اللازم الذي من شأنه تحقيق الآثار القانونية المشار إليها كما أنه يملك بما له من تنفيذ أو نفوذ أدبي أن يدفع الحكومة أو الإدارة إلى اتخاذ التصرف الذي يرى المجلس ضرورة اتخاذه تجنباً منها للمساءلة السياسية وتعرض الوزير المسؤول للإدانة السياسية أو لمجرد الحرج السياسي في الدولة.

وعليه فإنه في ظل الظروف العادية تتمخض الرقابة البرلمانية من الناحية السياسية عن التأثير القوي في الرأي العام ومن ثم في موقف الحكومة، كما أنها قد تسفر من الناحية القانونية أو الدستورية عن تقرير المسؤولية السياسية للوزير كمسؤولية فردية أو للوزارة بكاملها كمسؤولية تضامنية، ومن ثم طرح مسألة الثقة بالوزير أو الوزارة فإن تم سحبها، تعين عليه دستورياً تقديم استقالته، أو استقالة الوزارة أو على الأقل إعلان عن إمكانية التعاون معها.

غير أنه ولئن كانت الرقابة البرلمانية في الظروف العادية تنصب على أعضاء الحكومة من الوزراء ورئيس الوزراء، إلا أن الأمر يختلف في ظل حالة الضرورة في الظروف الاستثنائية إذ تنصب الرقابة البرلمانية على أعمال الضرورة وتدابيرها التي غالباً ما تصدر عن رئيس الدولة في صورة مراسيم بقوانين، وهو في معظم الأحوال لا يخضع لأية مسؤولية سياسية ومن ثم لا يجوز أن يكون بشخصه أو بصفته محلاً للرقابة البرلمانية، ولذلك فإن العمل الصادر عنه وإن كان موقّعاً عليه

(30) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 16 - 17.

من أحد أعضاء الحكومة، يخضع كعمل عيني موضوعي للرقابة البرلمانية بعيداً عن شخص أو صفة من أصدره ووقع عليه⁽³¹⁾.

والأصل في أعمال وتدابير الضرورة أنها لا تصدر ولا يتم اللجوء إليها إلا بشرطين يخضعان حتماً للرقابة البرلمانية وهما:

1) وقوع ظروف استثنائية في البلاد بأن تتعرض الدولة للتهديد بخطر جسيم حال يخرج عن إطار المخاطر المتوقعة أو المعتادة في البلاد، فهو خطر غير مألوف من حيث النوع أي غير متوقع من حيث النوع إلا أن الآثار المترتبة عليه غير قابلة للتحديد سلفاً مثل الحروب والاعتداءات الخارجية، أما كون الخطر حالاً فهو يعني ألا يكون خطراً مستقبلياً، وألا يكون قد وقع وانتهى، أو خطراً موهوماً، فالخطر الحال إذن هو الذي يكون قد بدأ فعلاً أو وشيك الوقوع دون أن يكون قد انتهى بعد، وبحيث لا تجد الحكومة أية فرصة للالتجاء إلى وسيلة أخرى لمواجهته غير تدابير وأعمال الضرورة⁽³²⁾.

2) يشترط كذلك استحالة مواجهة التهديد المشار إليه بالطرق العادية عن طريق المؤسسات الدستورية المختصة، بمعنى أنه إذا وجدت وسيلة قانونية أو دستورية تستطيع مواجهة المخاطر التي تهدد سلامة الدولة ومنع أو إزالة الآثار المترتبة عليها، فإنه يجب الالتجاء تلك الوسيلة، أما إذا كانت الوسائل القائمة عاجزة عن مواجهة هذه المخاطر فإن اللجوء إلى نظرية الضرورة وتطبيقاتها يصبح أمراً لا غنى عنه.

(31) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 17.

(32) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 17.

ومن ناحية أخرى فإنه يشترط لتطبيق وتحريك حالة الضرورة وبالتالي ممارسة سلطاتها المقررة، الالتزام بالضوابط التالية كحد أدنى بالإضافة إلى ما يضعه المشرع الدستوري من شروط أخرى وهي شروط تخضع بدورها للرقابة البرلمانية:

- أ- يشترط أولاً تحقق الارتباط بين أعمال الضرورة والهدف منها، بحيث ينبغي ألا تستهدف هذه الأعمال سوى المحافظة على سلامة الدولة بمواجهة الظروف الاستثنائية التي تهددها وإعادة الأوضاع إلى طبيعتها العادية في أقل وقت ممكن.
- ب- عدم جواز التدخل بتدابير الضرورة في النطاق المحتجز للقانون دستورياً كما لا يجوز على الإطلاق تعديل الدستور جزئياً أو كلياً، أو وقف تنفيذه ما لم ينص الدستور ذاته على خلاف ذلك، علاوة على القوانين التي يتطلب الدستور لسنّها موافقة أغلبية خاصة.
- ج- وأخيراً يلزم انتهاء تطبيق نظرية الضرورة بمجرد انتهاء أو زوال الظروف الاستثنائية التي دعت إلى تطبيقها⁽³³⁾.

ويبقى بعد ذلك أن نحدد الآثار المترتبة على تطبيق نظرية الضرورة، وهي تتبلور في سلطة الإدارة أو الحكومة في اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير الاستثنائية تسمى في هذه الحالة بأعمال الضرورة، بمعنى أن أعمال الضرورة تتمثل في ذات الأعمال الإدارية التي تصدر في نطاق الاختصاصات المقررة للحكومة في الظروف العادية، وهي الأعمال المادية والقرارات الإدارية الفردية واللوائح الإدارية، ولكن استناداً إلى صدور هذه الأعمال بسبب وقوع ظروف استثنائية وقيام حالة الضرورة، فإن هذه الأعمال لا تكون لها قوة العمل الإداري فحسب، وإنما تتمتع بقوة القانون، فيحقق

(33) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 18.

للحكومة بالتالي مباشرتها بالمخالفة لأحكام القوانين ذات الصلة دون أن يترتب على ذلك وصمها بعدم المشروعية فتظل بالتالي عملاً مشروعاً ولا تمثل أي نوع من الخطأ، من ثم لا تؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية أو القانونية عنها⁽³⁴⁾.

غير أن هذا الأثر يختلف باختلاف نوع العمل الإداري، فإن كان عملاً مادياً فهو مشروع بالرغم من مخالفته القانون، وكذلك الحال إن كان من القرارات الإدارية الفردية، فيظل قائماً مشروعاً ولكن دون أن يترتب عليه إلغاء أو تعديل الحكم الوارد في القانون الذي يخالفه، حيث لا يجوز إلغاء نص عام إلا بنص عام، أما إن كان العمل الإداري متمثلاً في لائحة، فإن الأمر يختلف، لأن اللوائح في جوهرها وموضوعها هي أعمال تشريعية، وإذ تتمتع في ظل حالة الضرورة بقوة القانون، فإنها تملك في الواقع سلطة إلغاء القوانين القائمة واستبدالها أو تعديلها أو تعطيل نفاذها، ومع ذلك فإنه يتعين ملاحظة الضوابط التالية:

1) إن لوائح الضرورة هي عمل إداري بطبيعته، فالطبيعة القانونية لكافة أنواع اللوائح هي طبيعة العمل الإداري بغض النظر عن صدورها في الظروف العادية أم الاستثنائية وهي تسمى في الظروف العادية بلوائح الضبط، ولكنها تسمى في الظروف الاستثنائية بلوائح الضرورة أو المراسيم بقوانين أو القرارات بقوانين، للدلالة على أنها قرارات أو مراسيم من حيث طبيعتها القانونية ولكنها تتمتع بقوة القانون من حيث قوتها الإلزامية.

(34) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون، مرجع سابق، ص 215 - 216.

(2) لما كانت أعمال الضرورة أو المراسيم بقوانين تصدر في نطاق القانون، بحيث تستطيع هذه المراسيم أن توقف أو تعدّل أو تلغي بعض أحكام القوانين أو أن تنشئ ابتداءً تنظيمًا تشريعيًا مما يدخل أصلاً في اختصاص السلطة التشريعية فإنه يكون من الطبيعي أن يمارس البرلمان الرقابة على ممارسة الحكومة للدور الذي كان ينبغي على البرلمان أن يقوم به أصلاً لولا وقوع ظروف استثنائية وقيام حالة الضرورة تبعاً لها.

(3) من المنطقي إذن أن تحدد الدساتير كيفية قيام البرلمان بالرقابة على المراسيم بقوانين في هذه الحالة تعبيراً عن إرادته بشأنها، وذلك بمنحه سلطة إقرار هذه التدابير على الأقل دون تعديلها، حيث أنه لا يجوز الخلط بين مباشرة وظيفة الرقابة البرلمانية ووظيفة التشريع وسن القوانين ومن ثم لا يسوغ استغلال أو تسخير الوظيفة الرقابية لممارسة وظيفته التشريعية، ومن هنا لا يجوز للبرلمان أن يعدّل العمل أو المرسوم بقانون محل الرقابة بواسطة النصوص التشريعية، وبالتالي لا يكون له إلا الموافقة على العمل أو رفضه إذا كان مشوباً بعدم الدستورية أو عدم الملاءمة، فإن شاء أن يدخل عليه أية تعديلات فعلية إقرار المرسوم أولاً فينتهي دوره الرقابي بشأنه، ثم اقتراح تعديله بعد ذلك وفقاً لإجراءات سن القوانين المقررة دستورياً⁽³⁵⁾.

(4) ليس من شأن إقرار البرلمان للمرسوم بقانون أن تتغير طبيعته القانونية كما يرى جانب من الفقه، إذ يترتب على عرضه على البرلمان وعدم رفضه بإقراره أن تكون له قوة القانون الإلزامية بصفة نهائية، ولكنه يبقى من الناحية الشكلية عملاً إدارياً ولا ينقلب إلى قانون، فالدستور إذ نصّ على أن تكون له قوة القانون، لم يسحب عليه طبيعة القانون، والعمل القانوني لا يمكن أن تتغير

(35) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 19.

طبيعته نتيجة تدخل سلطة أخرى في الرقابة عليه، ووفقاً للمعيار السائد في صدد تحديد طبيعة الأعمال القانونية الصادرة من السلطات العامة وهو المعيار الشكلي، تكتسب أعمال رئيس الدولة بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية طبيعة الأعمال الإدارية، فإذا تدخل البرلمان بإقرار هذه الأعمال فإنه ليس من شأن هذا الإقرار تأثير على الطبيعة الإدارية لهذه المراسيم، لأن الإقرار هو عمل رقابي يقوم به البرلمان بما له من سلطة لوظيفته السياسية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يكون للقرار سوى مدى سياسي دون أن يكون له أي أثر قانوني على طبيعة المرسوم، ولذلك استقر القضاء الدستوري على أنه "ليس من شأن هذا الإقرار في حد ذاته أن ينقلب به القرار (المرسوم) بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد، وإلا ترتبت على مخالفتها عدم دستورية القانون"⁽³⁶⁾.

5) يندرج في نطاق الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين، فحصر شروط الالتجاء إلى تدابير الضرورة سائلة الإشارة، وعلى الأخص ما يتعلق بتقدير حالة الضرورة، فمن المسلّم منذ وقت بعيد أن هذا التقدير ولئن كان متروكاً لرئيس الدولة، مما قد يؤدي إلى عدم جواز الرقابة عليه من جانب السلطة القضائية، إلا أنه في كل الأحوال يخضع هذا التقدير لرقابة البرلمان، ولذلك تحرص الدساتير على أن تضع من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحول سلطة إصدار المراسيم بقوانين إلى ممارسة تشريعية مطلقة تتوغل بها السلطة التنفيذية على الولاية التشريعية للبرلمان،

(36) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم 15 لسنة 18 قضائية، المحكمة الدستورية العليا (دستورية) في الرقابة على دستورية القوانين، وحكم المحكمة الدستورية العليا في 2001/1/6 القضية رقم 40 لسنة 19، وهو القضاء المستقر منذ صدور حكم المحكمة بتاريخ 1985/5/4 – راجع في شأنها مجموعات أحكام هذه المحكمة، الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقاً لدستور 2014، مرجع سابق، ص 314.

وحيث أن سن القوانين عمل تشريعي تختص به السلطة التشريعية كأصل عام، فإن الدستور - وفقاً للقضاء الدستوري- "قد وازن بين ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تولّي كل منهما لوظائفها في المجال المحدد لها أصلاً، وبين ضرورة المحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما قد تواجهه في غيبة البرلمان من مخاطر يستوي في ذلك أن تكون هذه المخاطر من طبيعة مادية أو يكون قيامها مستنداً إلى ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي يكون لازماً بصورة عاجلة لا تحتل التأخير لحين انعقاد البرلمان، وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة هذا الاختصاص الاستثنائي في المجال التشريعي... فإذا كانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة نابعة من متطلباتها، فإن انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية، ذلك أن توفر حالة الضرورة بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة، بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص، وإليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا - ومن باب أولى البرلمان - للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية، وهي من طبيعة استثنائية، إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها"⁽³⁷⁾.

(6) يترتب على رفض البرلمان إقرار هذه المراسيم بقوانين أو عدم عرضها من الأصل، زوال قوة القانون عنها فتغدو عملاً إدارياً باطلاً بمقدار مخالفته للقوانين القائمة، كما يترتب ذات الأثر في

(37) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في 2-1-1999 لقضية 15 لسنة 18 دستورية.

حالة صمت البرلمان عن إقرار أو رفض هذه المراسيم، باعتبار أن (العرض) على البرلمان لم يكتمل في هذه الحالة وبالتالي تأخذ حكم حالة عدم العرض، وهو ما يتحقق من قفل باب المناقشة حولها دون التصويت على إقرارها أو رفضها⁽³⁸⁾.

المبحث الثاني

نطاق الرقابة البرلمانية وأطرافها

تعد الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية في نطاق الرقابة البرلمانية أكثر مجالاً من التي تقوم بها السلطة القضائية، إلا أن ذلك لا ينفي أن الأثر القائم على الرقابة البرلمانية هو أضييق أثراً من نظيرتها السلطة القضائية، وبالرغم من المبادئ الخاصة بالفصل بين السلطات، الذي يحرص على عدم تدخل نطاق سلطات السلطة القضائية والتنفيذية والتشريعية، إلا أنه لم يستطع أن يضع ميزان قسط من أجل تحديد النطاق الرقابي لكل من السلطة القضائية والتشريعية، ولذلك غلبت كفة السلطة التشريعية في المجالات التي تستطيع الرقابة عليها، أما السلطة القضائية فكان لها الأثر الواسع في الرقابة.

لذلك سوف نتناول في هذا المبحث نطاق الرقابة البرلمانية ومظاهر اتساعها، حيث إنه يمتد نطاقها ليشمل أعمال الحكومة أو السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء، كما تمتد إلى فحص مدى ملائمة أعمال الحكومة أو الإدارة إلى جانب مشروعيتها.

(38) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 217.

كما سيتم دراسة أطراف الرقابة البرلمانية، مقسماً إياهم إلى ثلاث فروع أولاً هو الطرف الذي يباشر الرقابة، أما ثانياً هو الطرف الذي يخضع للرقابة، وثالثاً وأخيراً الطرف الذي يتأثر بالرقابة البرلمانية.

المطلب الأول

نطاق الرقابة البرلمانية

تتميز الرقابة البرلمانية بالمقارنة مع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أو الحكومة بأنها أكثر اتساعاً من حيث نطاقها أو مجالها، وإن كانت أضيق منها من حيث الآثار القانونية المترتبة عليها، ويبين هذا الاتساع في نطاق الرقابة البرلمانية في المظاهر التالية⁽³⁹⁾:

1) تشمل الرقابة البرلمانية إلى جانب أعمال الحكومة أو السلطة التنفيذية التي تراقبها كذلك السلطة القضائية، مراقبة أعضاء السلطة التنفيذية أنفسهم ممثلين في الوزراء نظراً لقيام النظام البرلماني على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية بما يتيح للبرلمان محاسبة أعضاء الحكومة ككل، علاوة على المسؤولية الفردية لكل وزير في نطاق وزارته ومن ثمة محاسبته عن مختلف أعمال وزارته باعتباره مهيمناً على جميع الوحدات الإدارية التابعة لوزارته وعلى الموظفين والعاملين بها، ولا يحول دون أعمال هذه الرقابة أن تتصل تصرفاتهم محل المحاسبة بحياتهم الخاصة، طالما كان لها تأثيرها على المصلحة العامة.

(39) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 14.

(2) لا تقتصر الرقابة البرلمانية على الأعمال الإدارية للسلطة التنفيذية، وإنما يمتد نطاقها ليشمل أعمال الحكومة أو السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء، بل أن هذه الأعمال تمثل المجال الحيوي الذي يلزم أن يخضع للرقابة البرلمانية باعتبارها رقابة سياسية بطبيعتها، حتى ولو كانت ذات طابع سري لأن السرية لا يمكن أن تمثل عائقاً يحول دون أن يبسط نواب الشعب رقابتهم على تلك الأعمال، وخاصة إذا كان من اليسير الحفاظ على سريتها دون إخلال بحقهم الدستوري في الرقابة من خلال الجلسات السرية أو المغلقة وحظر النشر وهي أمور يقرّها القانون⁽⁴⁰⁾.

(3) تمتد الرقابة البرلمانية - على خلاف الرقابة القضائية - إلى فحص مدى ملاءمة أعمال الحكومة أو الإدارة إلى جانب مشروعيتها، فلا تقتصر الرقابة على التأكد من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له، وإنما تتجاوز ذلك إلى فحص مدى توافق هذا العمل مع الظروف الواقعية والملابسات المحيطة به والتي تقوم الإدارة بتقديرها بما تملكه من سلطة تقديرية يقرّها القانون ذاته في شأنه، إذ يحق للبرلمان أن يعقب على هذا التقدير للتأكد من أنه أسفر حقاً عن اختيار البديل أو التصرف الملائم الذي اتخذته الحكومة⁽⁴¹⁾.

(4) يحق للبرلمان أيضاً أن يراقب العمل الحكومي أو الإداري في أي مرحلة من مراحل اتخاذه حتى في مرحلة إعدادة وقبل اتخاذه بصفة نهائية، أي أن هذه الرقابة تشمل الأعمال التحضيرية أو التمهيدية للعمل الذي تنوي الحكومة اتخاذه، ولو كان الأمر لا يخرج عن مجرد تصريحات أدلى بها أحد أعضاء الحكومة ولم تأخذ بعد طريقها إلى التنفيذ.

(40) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 14.

(41) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 15.

5) يمارس البرلمان رقابته على أعمال الضرورة (المراسيم بقوانين) دون قيود، وخاصة ما يتعلق بتوافر شرط الضرورة على خلاف القضاء، لأن البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية أصلاً، فمن الطبيعي أن يراقب الأعمال التي كان يفترض أن تصدر عنه⁽⁴²⁾.

المطلب الثاني

أطراف الرقابة البرلمانية

يتَّجه الفقه الدستوري في مجموعه إلى تحديد أطراف الرقابة البرلمانية بطرفين، أحدهما الطرف الذي يباشر الرقابة وثانيهما الطرف الذي يخضع للرقابة، بيد أننا نرى أن هناك طرف ثالث تخاطبه هذه الرقابة البرلمانية، لعله الطرف الرئيسي غير المعلن في آليات مباشرة الرقابة البرلمانية وهو طرف معنوي يتمثل في الرأي العام في الدولة، وكل ذلك على النحو التالي⁽⁴³⁾:

1. **الطرف الذي يباشر الرقابة⁽⁴⁴⁾:** من المسلم أن أعضاء البرلمان أو المجلس النيابي هم الذين يباشرون الرقابة على الحكومة أو السلطة التنفيذية، فرادى أو مجموعات، وفقاً للنظام السياسي للدولة المقرر في الدستور وطبيعته، والحقيقة أنه في النظم النيابية البرلمانية يكون عضو البرلمان منتمياً من الغالب لأحد الأحزاب السياسية التي يشكل أحدها الحكومة أو السلطة التنفيذية في الدولة باعتباره الحزب الحاكم نظراً لحصوله وحده أو بالائتلاف مع غيره على غالبية مقاعد البرلمان، ومن ثم فالشائع

(42) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 15.

(43) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 8.

(44) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 8.

ألا يقدم أحد أعضاء الحزب الحاكم من النواب على ممارسة دوره الرقابي تجنباً لإزعاج الحكومة بانتقادات تنال من الثقة فيها.

وعلى العكس من ذلك فإن أعضاء أحزاب الأقلية غير الحاكمة من النواب يتولون بكثافة مهمة الرقابة على أداء حكومة الحزب الحاكم، حيث يرفع هؤلاء الأعضاء دوماً راية المعارضة داخل المجلس النيابي لسياسات الحكومة وتصرفاتها مما قد يؤدي إلى الإصراف في توجيه الأسئلة التي لا طائل من ورائها أو التعسف في توجيه الاستجوابات أو تشكيل لجان التحقيق دون مراعاة لاعتبارات الملاءمة السياسية أو على نحو قد يراه البعض متعارضاً مع اعتبارات المصالح العليا للدولة، إلى جانب احتمال خروج تلك الممارسة على الضوابط الدستورية واللائحية التي تنظم استخدام أدوات الرقابة⁽⁴⁵⁾.

وحيث إنه لا توجد في معظم الدساتير آلية تتيح إخضاع ممارسة الرقابة البرلمانية لرقابة سلطة أخرى وفقاً لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات التي لا تجيز لسلطة أخرى التدخل في عمل البرلمان، فإن غالب الأمر أن يتصدى البرلمان ذاته لمواجهة احتمال تعسف أعضائه في ممارسة أدوات الرقابة من خلال الآليات التي توفرها اللائحة الداخلية للمجلس وما تقرره الأعراف والتقاليد البرلمانية في هذا الشأن.

2. الطرف الذي يخضع للرقابة: يختلف الطرف الخاضع للرقابة باختلاف نظام الحكم في الدول التي تعتنق الديمقراطية النيابية وبحسب الجهة التي تتولى وضع السياسة العامة والتي يناط بها مهمة تنفيذها، ففي النظام البرلماني تخضع الحكومة بكامل أعضائها أي الوزراء ورئيس الوزراء للرقابة

(45) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 8.

باعتبارهم مسئولين سياسياً وجنائياً أمام البرلمان، أما بالنسبة للنظام الرئاسي فلا يخضع للرقابة سوى رئيس الدولة من خلال المسؤولية الجنائية سواء في صورة اللوم الجنائي أو الاتهام الجنائي وكل ذلك ما لم يقرر دستور الدولة خلاف ذلك⁽⁴⁶⁾.

3. **الطرف الذي يتأثر بالرقابة البرلمانية:** في تقديرنا أن الرقابة البرلمانية لها دور بالغ الأهمية في تكوين الرأي العام في الدولة والتأثير عليه، حيث تبدى آثار هذه الرقابة في ردود الفعل إزاء تصرفات السلطات العامة في الدولة من خلال أهم أدوات قياس الرأي العام وعلى رأسها الأحزاب السياسية والصحافة، ولذلك يختلف الأمر بحسب مدى توفر هذه الأدوات وحريتها في كل دولة⁽⁴⁷⁾.
ففي الأنظمة البرلمانية التي تغيب عنها الأحزاب ذات البرامج المعلنة والتي يفترض أن تتم على أساسها الانتخابات العامة وأن تتشكل من خلالها توجهات الرأي العام، يتحول العمل البرلماني من مشروع سياسي جماعي إلى مشروع فردي تخالطه النوازع والدوافع والمصالح الشخصية، ومن ثم تصبح الحكومة هي الجهة الوحيدة التي يتوفر لديها برنامج وخطط للتنمية.

وبالتالي فهي تملك القدرة على التحكم في السياسة التشريعية وتوجيهها الوجهة التي تريدها، أما دور البرلمان سواء بصدد العملية التشريعية أم العملية الرقابية فهو دور ثانوي لأن الطابع الفردي في العمل البرلماني يحول دون صياغة توجهات تشريعية ورقابية محددة يمكن الاتفاق عليها بين غالبية أعضاء البرلمان.

(46) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 9.

(47) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 9.

وفي ظل هذا العمل البرلماني الفردي تصبح مواقف عضو البرلمان السياسية من حيث اتفاهه مع الحكومة أو معارضته لها هي أساس انتخابه، وتبعاً لذلك يتعاظم التركيز على الوظيفة الرقابية لعضو البرلمان الذي يجعل من هذه الوظيفة وسيلة من وسائل الدعاية الانتخابية دون مراعاة لأحكام الدستور واللائحة الداخلية والتقاليد البرلمانية، الأمر الذي يسمح أحياناً بوقوع حالات من الانحراف الرقابي وذلك بفعل تأثير العامل السياسي، وهو ما قد يعد خروجاً على المشروعية⁽⁴⁸⁾.

وفي تقديرنا أن النظام الديمقراطي النيابي البرلماني يتعين أن يقوم على حرية تكوين الأحزاب السياسية أياً كان مسماها وعلى حرية الصحافة ووسائل الإعلام والاتصال الجماهيري، فهذه الأدوات لا غنى عنها لتحقيق النظام الديمقراطي ولتكوين الرأي العام، فالديمقراطية لا تستقيم بغير حرية التفكير وحرية الرأي والتعبير عنه وحرية المعارضة، وتكامل الأدوات المشار إليها يساعد كثيراً على توفير هذه الحريات ويساعد كثيراً على فعالية الرقابة البرلمانية في المجالس النيابية، لأن الأفراد والنواب المبعثرين لا يستطيعون مقاومة الانحراف والتعسف في استعمال السلطة⁽⁴⁹⁾، على حين تستطيع تلك التكتلات والجمعيات السياسية تحقيق هذه الفعالية، كما أنه مما لا شك فيه أن المعارضة تساعد على الاستقرار السياسي وتحول دون الاستبداد الحكومي، عن طريق خلق إرادة عامة تقف ضد التعسف والاستبداد والانحراف، ومن هنا يبرز دور الرقابة البرلمانية على أعضاء وأعمال الحكومة في تفعيل رقابة الرأي العام وتكوينه والتأثير عليه وتحديد اتجاهاته، وتوجيه النقد إلى السلطات العامة وتصرفاتها وإرشادها إلى طرق الإصلاح التي تتطلبها المصلحة العامة.

(48) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 10.

(49) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 10.

والواقع أن الرأي العام هو ضمانة كبرى للحقوق والحريات، وهو يعكس مباشرة إرادة الشعب، ولذلك فإنه جدير بأن تكون له كلمة مسموعة في تصريف الأمور العامة لما له من قوة وتأثير شديد على الحكومة لحملها على التزام المشروعية ومع ذلك فهو ضمانة من أعز الضمانات تحقيقاً لأنه لا يتكون أو يباشر دوره في الدولة إلا إذا توافرت فيها للأفراد حرياتهم الأساسية وعلى الأخص الحرية الشخصية وحرية الرأي وحرية الصحافة ووسائل الإعلام وحق المعرفة وحرية تدفق المعلومات وتداولها وحرية الإبداع والبحث العلمي⁽⁵⁰⁾.

المبحث الثالث

أدوات وصور الرقابة البرلمانية

إذا كان الأثر الرئيسي للرقابة البرلمانية يتمثل في تقرير المسؤولية السياسية سواء للوزير منفرداً أو للوزارة كاملة متضامنة، فإن السبيل إلى ذلك يختلف باختلاف موقف الدستور من تحديد الأدوات أو الوسائل المناسبة لتحقيق هذا الغرض، وبالرغم من شبه الإجماع على هذه الأدوات أو الوسائل أو المظاهر كما يراها البعض، إلا أن تكييف أو تصنيف هذه الأدوات ليس محلاً للاتفاق، فهناك من يجمع بينها دون تمييز وهناك من يميز بين أدوات التعاون وأدوات الرقابة، كما أن البعض يميز بين الأدوات والوسائل المباشرة وتلك غير المباشرة، إضافة إلى أن البعض يخلط بين أدوات الرقابة البرلمانية وبين الآثار المترتبة على مباشرة هذه الأدوات⁽⁵¹⁾.

(50) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 10.

(51) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 23.

ولعلّ مرجع هذا الاختلاف يعود إلى تباين الهدف الذي يرمي إليه البرلمان من وراء مباشرة أي أداة أو وسيلة ينص الدستور واللائحة الداخلية عليها، فقد يكون الهدف هو مجرد الحصول على المعلومات، أو لترسيخ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو لمعرفة أسباب اتخاذ تصرف معين تمهيداً لمحاسبة المسؤول عن هذا التصرف أو مساءلة الوزير أو الوزارة فعلاً عن التصرف الذي يعدّ بعد الفحص والتدقيق موجباً للمحاسبة أو المساءلة⁽⁵²⁾.

وفي تقديرنا أن هناك بعض الأدوات والوسائل التي تهدف أساساً إلى تحقيق التعاون بين السلطتين مثل الحق في إبداء الرغبات وطرح موضوع عام للمناقشة، كما أن هناك بعض الأدوات التي تعد وسائل رقابية للمحاسبة والمساءلة مثل الاستجواب كوسيلة مباشرة لتحقيق هذا الغرض، والأسئلة التي يراها البعض وسيلة غير مباشرة للرقابة، إذ يؤيدان - معاً - في نهاية الأمر إلى تقرير المسؤولية ومن ثم سحب الثقة وتقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس الحكومة.

وأخيراً نشير إلى أن أدوات الرقابة البرلمانية يمكن تقسيمها من حيث أسلوب تحريكها إلى أدوات يباشرها النواب من تلقاء أنفسهم وأدوات تتم ممارستها استناداً إلى العرائض أو الشكاوى التي يتلقاها النواب أو المجلس من أفراد المجتمع، وعلى حين يرى البعض أن سلطة البرلمان في تلقي هذه العرائض أو الشكاوى لا ترقى إلى مرتبة الأداة الرقابية، فإن البعض الآخر يراها من الوسائل الرقابية الهامة للبرلمان، بالنظر إلى علاقتها الواضحة بالرأي العام الذي نراه كما سبق لنا التوضيح من أطراف الرقابة البرلمانية التي لا يجوز إغفالها⁽⁵³⁾.

(52) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 23.
(53) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 23 - 24.

وعليه فإنه بعيداً عن مسألة توصيف أو تكييف كل أداة من أدوات الرقابة البرلمانية المختلف عليها فقهاً، فإننا يمكن أن نحدد هذه الأدوات أو الوسائل أو المظاهر في ست أدوات هي: الحق في إبداء الرغبات، وتوجيه الأسئلة، والاستجواب وما قد يتبعه من تقرير المسؤولية السياسية ومن ثم طرح الثقة وسحبها، وطرح موضوع عام للمناقشة، وتشكيل لجان التحقيق وتقصي الحقائق، وتلقي العرائض والشكاوى، وعلى ذلك نوضح فيما يلي مدلول كل وسيلة من هذه الوسائل بصفة مجردة عن توصيفها أو تكييفها، وذلك في المباحث التالية⁽⁵⁴⁾:

المطلب الأول

وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

• أولاً: الاقتراح برغبة:

يعني الاقتراح برغبة أن أحد أعضاء البرلمان يرى أن هناك مصلحة عامة تحتاج تدخل الحكومة لاتخاذ بعض الإجراءات تجاهها، فيقوم بالتقدم للبرلمان باقتراح لتوصيله للحكومة⁽⁵⁵⁾.

ويتجه معظم الفقه الدستوري إلى أن الحق في إبداء الرغبات المقرر دستورياً للنواب هو أداة من أدوات التعاون بين المجلس النيابي والحكومة، بمعنى أنه بطبيعته ليس وسيلة رقابية مباشرة، ومع ذلك

(54) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 24.

(55) الدكتور محمد مقبل حسن البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق – جامعة عدن شمس، 2009، ص 243 – 242.

فقد تؤدي ممارسة هذا الحق إلى إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الوزارة عن طريق وسائل أخرى مثل السؤال أو الاستجواب⁽⁵⁶⁾.

وتشترط معظم الدساتير أن يتعلق الموضوع محل الرغبة بالمسائل العامة، حتى لا تتخذ الأدوات الدستورية للرقابة سبيلاً للضغط على الحكومة لتحقيق الأغراض الخاصة للنواب، وفي تقديرنا أنه يتعين في موضوع الرغبة أن يكون متصلاً بالسياسة العامة المعلنة للدولة وفي إطار هذه السياسة، بمعنى أنه يكون متوافقاً معها، لأن الحكومة لا تملك الخروج عليها وهي المسؤولة عن وضعها موضع التنفيذ وإلا تعرضت للمحاسبة دون أن يشفع لها أنها قامت بتنفيذ رغبة للمجلس النيابي أو أحد نوابه، كما يلزم لمباشرة هذا الحق أن تكون المسألة العامة مما يندرج في اختصاصات السلطة التنفيذية حتى يتسنى للحكومة الاستجابة للرغبة، فلا يجوز أن تتعلق هذه المسألة بسير العدالة في المنازعات والخصومات القضائية، بل ولا يسوغ أن تبدى الرغبة للحكومة في مسألة يمكن تقديم اقتراح بقانون داخل المجلس بشأنها، تجنباً للخلط بين وظيفة التشريع ووظيفة الرقابة البرلمانية للمجلس، وفي جميع الأحوال يجب ألا يتضمن الاقتراح برغبة أمراً مخالفاً للدستور أو القانون، أو أن يكون من شأنه الإضرار بالمصالح العليا للدولة.

ولعلّ جوهر الرقابة البرلمانية في شأن إبداء الرغبات يتبلور في حالة عدم استجابة الحكومة للرغبة، إذ تستلزم الدساتير في هذه الحال أن تبين كتابة الأسباب التي أدت بالحكومة إلى تعذر الاستجابة للرغبة حتى يتمكن المجلس النيابي من مناقشة أسباب الرفض وتمحيصها، مما قد يفضي إلى تحويل الأمر إلى مباشرة وسائل أخرى للرقابة البرلمانية مثل السؤال أو الاستجواب. والغالب أن

(56) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، مرجع السابق، ص 24.

يتم تقديم الرغبة إلى الحكومة باسم المجلس وليس باسم النائب أو النواب الذين أبدوا هذه الرغبة، ولذلك تتطلب إجراءات إبداء الرغبة في معظم الدساتير أن تعرض الاقتراحات برغبة على المجلس ليقرر الموافقة على إبداء الرغبة للحكومة باسم المجلس أو رفض الاقتراح برغبة ومن ثم سقوطه⁽⁵⁷⁾.

• ثانياً: توجيه الأسئلة:

يقصد بالسؤال "استفسار مقدم من قبل أحد أعضاء البرلمان لأحد الوزراء أو المسؤولين بهدف إيضاح موضوع من الموضوعات المتعلقة بوزارته أو ممسؤوليته"⁽⁵⁸⁾.

وعلى الرغم من أنه أقدم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث تم استخدامه لأول مرة في عام 1721م في مجلس اللوردات بإنجلترا، وفي مجلس العموم عام 1783م، إلا أنه أقل أهمية من غيره من وسائل الرقابة الأخرى، لأنه يقتصر على طلب العلم عن واقعة معينة، وليس تحليلها ومن ثم الحكم عليها، وأهم ما يتميز به السؤال عن غيره من الوسائل الرقابية الأخرى بأنه يمكن توجيهه للسلطة التنفيذية حتى فيما بين أدوار انعقاد البرلمان، كما أن دوره ينتهي بمجرد قيام المسؤول بالإجابة عليه⁽⁵⁹⁾.

ويتجه الفقه إلى اعتباره أداة رقابية تستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجهله للتعرف على نية الوزراء بشأنه، أو التحقق من صحة واقعة علم بها، أو لفت انتباه الحكومة

(57) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة بين دول مجلس التعاون الخليجي، بحث غير منشور، ص 24 – 25.
(58) مفتاح حرشواو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010، ص 36.
(59) الدكتور ملفي رشيد مرزوق الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق – جامعة المنصورة، 2011، ص 47 – 50.

إلى موضوع معين، وإن كانت بعض الأنظمة الدستورية تفرق بين هذه الحالة الأخيرة والحالات الأولى، وتطلق عليها "طلبات الإحاطة" أو "الحق في إدلاء ببيان عاجل" على أساس أن مناط السؤال هو استيضاح عن أمر يخفى على العضو أو بغية التحقق من حصول واقعة وصلت إلى علم النائب، على حين أن طلب الإحاطة يهدف إلى تبصره الحكومة بمشكلة معينة بقصد التدخل لحلها، أو اتخاذ ما يلزم لتفادي آثارها، وهو أمر في تقديرنا يمكن بلوغه إما عن طريق إبداء الرغبة أو عن طريق طرح وتوجيه الأسئلة، وذلك إذا ما أغفل المشرع تنظيمه - أي طلب الإحاطة - استقلالاً باعتباره وسيلة رقابية مختلفة أو متميزة عن السؤال واقتراح الرغبات، ومع ذلك فإن البعض يشكك في طبيعة طلب الإحاطة كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة، إذ يراها مؤازرة للحكومة على أداء مهامها، وتبصرتها بأمر قد يصعب عليها معرفتها، بسبب تعدد أجهزتها وتشعب مهامها، مما يوجب معرفتها بمختلف جوانب الخلل في أداء مرافقها، وهنا يقوم النائب بإحاطتها علماً بما لم تحط به، وإخبارها بما لم تعلمه، حتى إذا أثبتت مسؤوليتها فيما بعد لا تعذر بجهلها⁽⁶⁰⁾.

وحيث إن دساتير الدول الخليجية لم ينص أي منها على وسيلة طلبات الإحاطة، فإننا نرى أنها تندرج ضمن الأغراض التي يمكن استهدافها من السؤال إلى جانب استيضاح أمر يجهله النائب، والاستيثاق من حصول واقعة وصلت إلى علمه، حيث إننا نرى أن معظم وسائل الرقابة البرلمانية لا تحتاج إلى أساس دستوري تستند إليه، إذ كانت معظم هذه الوسائل مصدرها التقاليد والأعراف البرلمانية، ولم تنص عليها الدساتير المكتوبة إلا منذ وقت قريب بعد انتشار حركة تدوين الدساتير، ورغم ذلك لم يشكك أحد في شرعيتها أو يهدر وجودها لغياب سندها الدستوري، تأسيساً على أن تلك

(60) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 25.

الوسائل لا تستمد وجودها من الدستور وإنما من طبيعة النظام السياسي النيابي وعلى الأخص في صورة النظام البرلماني الذي يقر صراحة أو ضمناً وظيفة الرقابة البرلمانية للمجلس النيابي على أعمال الحكومة، مما يستوجب الاعتراف له بكل الوسائل التي تمكنه من تأدية وظيفته الدستورية⁽⁶¹⁾.

وبعيداً عن الجدل الفقهي حول شمول أداة السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية لمسألة لفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين يدخل في اختصاصها أم لا، فإن السؤال له بين وسائل هذه الرقابة أهمية بالغة، باعتباره البداية المنطقية للوسيلة الرقابية الأهم والأخطر وهي الاستجواب وما قد يستتبعها من تقرير المسؤولية السياسية ومن طرح الثقة وسحبها من الوزير المستجوب أو إعلان عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء⁽⁶²⁾، وكبديل آخر قد يؤدي السؤال إلى تشكيل لجان للتحقيق وتقصي الحقائق إن لم يكن المجلس متيقناً من صحة الاتهام الموجه إلى الوزير أو رئيس الوزراء، وهو ما قد يسفر أيضاً عن تقرير المسؤولية وسحب الثقة أو إعلان عدم إمكانية التعاون مع رئيس الحكومة، والغالب أن يعنى المشرع الدستوري بتنظيم هذه الأمور سواء في صلب الدستور أو بالإحالة إلى المشرع المختص بتنظيم العمل بالمجالس النيابية في لوائحها الداخلية⁽⁶³⁾.

وبصفة عامة لا يجوز أن يكون من شأن السؤال التدخل فيما تختص به السلطة التنفيذية دون معقب، أو السلطة القضائية بصدد مباشرتها لاختصاصاتها، أو التعدي على حقوق الأفراد أو تناول خصوصياتهم أو إفشاء أسرارهم أو التعريض بهم، أو عرقلة أعمال الحكومة وتعطيل مصالح الدولة، أو إضاعة وقت المجلس النيابي وتعطيله عن أعماله التشريعية، ولذلك تشترط الدساتير عادة أن يكون

(61) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 25.

(62) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 26.

(63) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 26.

السؤال متعلقاً بشأن عام أو مسألة عامة ترتبط بمصالح المجتمع أو المبادئ التي ينبغي أن تسيّر عليها الحكومة في تصرفاتها، كما أنها لا تفرض على المسئول عن الإجابة على السؤال أم يقدم أية مستندات أو أوراق أو وثائق مؤيدة أو مثبتة لصحة إجابته⁽⁶⁴⁾.

يضاف إلى ذلك بعض الشروط الشكلية مثل أن يكون السؤال واضحاً مكتوباً وموقعاً من العضو السائل، وأن يكون مصوغاً بإيجاز وخالياً من التعليق، وألا يتضمن عبارات غير لائقة، ولا يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد، وأن يتناول أموراً تدخل في اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال، وألا يكون موضوعه مما لا يجوز السؤال عنه مثل الأسرار العسكرية أو بأقاربه أو بأحد موكله، أو متعلقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو تكون له صفة شخصية⁽⁶⁵⁾.

وبالنظر إلى الطابع الفردي للسؤال، فالغالب ألا يجيز الدستور تقديم السؤال إلا من عضو واحد فحسب لمنع التحايل على وسائل الرقابة بإثارة أسئلة جماعية يقدمها مجموعة من النواب بقصد طرح موضوعه لمناقشة عامة أو الالتفاف حوله لتحويله إلى استجواب دون اتباع الإجراءات الملزمة لذلك، وفي المقابل يجب أن يكون السؤال موجهاً إلى الوزير المختص دون غيره، كما لا يجوز تعدد الوزراء الموجه إليهم هذا السؤال، فإذا غم على النائب معرفة الوزير المختص بموضوع سؤاله، جاز له أن يوجه السؤال إلى رئيس الوزراء الذي يحق له في هذه الحالة إنابة الوزير المختص فعلاً للإجابة عليه⁽⁶⁶⁾.

(64) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 26 - 27.

(65) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 27.

(66) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 27.

أما عن آثار تقديم السؤال فإن المشرع يحدد هذه الآثار كما يحدد إجراءات توجيهه وسلطات المجلس ورئيس المجلس بشأنه، والمبادئ المنظمة لمناقشته وكيفية إدراجه بجدول الأعمال، وتحديد الوقت المخصص للإجابة عليه، والعلاقة بين السائل والمسؤول والحق في التعقيب على الإجابة والحق في سحب السؤال أو التنازل عنه أو السماح لعضو آخر أن يتبناه، وإحالته إلى اللجنة المختصة بموضوعه لإعداد تقرير عنه إن أجاز المشرع ذلك الإجراء، كذلك تحديد حقوق الوزير أو المسؤول وخاصة مدى حقه في رفضه الإجابة أو طلب تأجيل هذه الإجابة أو الإنابة في الإجابة وإبداء أسباب ذلك، علاوة على تحديد مدى إمكانية تحويل السؤال على استجواب وبيان حالات سقوط السؤال ومدى جواز تركه أو استرداده، وبصفة عامة تحديد جزاء تخلف كل أو بعض شروط وضوابط السؤال المقررة قانوناً⁽⁶⁷⁾.

والغالب أن الأسئلة البرلمانية ولئن حققت الرقابة البرلمانية كأداة رئيسية من أدواتها، إلا أنها لا تكفي وحدها لتحريك المسؤولية السياسية، ولذلك فمن المشاهد عملاً الالتجاء إليها سواء من قبل نواب المعارضة أو أعضاء الأغلبية الحاكمة على قدم المساواة، مع التسليم باختلاف أهداف كل من هاتين الفئتين، وخاصة أن أسلوب الأسئلة البرلمانية يتسم بالبساطة وبالطابع الفردي قياساً على غيره من أدوات الرقابة البرلمانية التي تكون القيود المفروضة عليها أكثر شدة وتعقيداً، ومع ذلك فإن السؤال ليس حقاً مطلقاً، إذ الشائع في الأنظمة البرلمانية المختلفة أن هناك موضوعات غير مسموح بالسؤال عنها سواء في نصوص الدساتير أم في إطار الأعراف والتقاليد التي ترتفع إلى مصاف المبادئ القانونية العامة، أو كان مصدرها اللوائح الداخلية للبرلمانات، ففي بريطانيا مثلاً لا يسمح إطلاقاً

(67) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 27.

بالأسئلة التي يمكن أن تثير مشاكل سياسية، كما أن الاختصاصات التي يباشرها رئيس الدولة منفرداً وخاصة ما يتعلق منها بتعيين رئيس الوزراء وإعفاءه من منصبه، واختيار كبار الموظفين في الدولة لا تكون عادة محلاً لسؤال، وكذلك الأمر بصدد اختصاصات السلطة القضائية والمسائل الخاصة بالاستقلال الداخلي للبرلمان وإجراءات العمل أمامه، وذلك نزولاً على مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما ينطبق كذلك على الموضوعات الخاصة باختصاصات الحكومات الأجنبية وفقاً لمبدأ عدم جواز التدخل في شؤونها الداخلية⁽⁶⁸⁾.

وأخيراً لا يفوتنا أن نشير إلى أن النظام النيابي في إنجلترا - مهد الرقابة البرلمانية - لا يعرف نظام الاستجواب كوسيلة رقابة برلمانية، كما أنه في النظام النيابي الفرنسي والذي يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي⁽⁶⁹⁾، وفقاً لما يقرره الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958، فقد تم إلغاء الاستجواب الذي ابتدعه دستور 1791 الفرنسي لأول مرة على أعمال الحكومة، لظروف تاريخية خاصة بالأداء السياسي للبرلمان الفرنسي خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة، إذ أساءت المعارضة استخدام هذه الأداة بصورة متطرفة، أدت - مثلاً - إلى تعاقب ما يزيد على عشرين وزارة خلال الجمهورية الرابعة التي لم تتجاوز مدتها ثلاثة عشر عاماً، مما أدى إلى إلغاء الاستجواب من دستور الجمهورية الخامسة وفقاً للدستور الحالي، وبالتالي استعاض البرلمان عنه بالسؤال الذي ارتقى به هذا الدستور لأول مرة إلى مصاف الحقوق الدستورية، بعد أن كان مصدره العرف والتقاليد البرلمانية، وضاعف من أهميته وفعاليته ما ورد في التعديل الدستوري الذي تم في 22 يونيو 1992، وذلك الذي

(68) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 27 ، 28.

(69) الأستاذ الدكتور محمود جمال الدين، المرجع السابق، ص 28.

تم في 4 أغسطس 1995 على المادة (48) من الدستور، حيث اتسع نطاق هذه الأسئلة وتم تخصيص جلسة على الأقل أسبوعياً على للإجابة عليها⁽⁷⁰⁾.

والخلاصة أن الأسئلة البرلمانية تعتبر وسيلة بالغة الأهمية لتحقيق الرقابة على النشاط الحكومي، فهي ليست مجرد أداة استفهام وعرض للمشكلات في عمل الوزارات وإدارتها المختلفة، وإنما هي وسيلة دستورية رقابية للكشف عن المخالفات والتجاوزات وتحقيق الإصلاحات الإدارية في مختلف الوزارات والمصالح والمرافق العامة، مما قد يؤدي إلى التسبب في إعادة النظر بالقوانين التي تحكم أوجه النشاط الإداري، ومن ثمّ التدخل تشريعياً لتحقيق الإصلاح الإداري والتشريعي اللازم لذلك⁽⁷¹⁾.

• ثالثاً: الاستجواب وسحب الثقة:

نشأ الاستجواب في فرنسا في القرن الثامن عشر بموجب الدستور الصادر في العام 1793، وهو يلعب دوراً خطيراً إن لم يكن الأخطر على الإطلاق في أداء البرلمان، نظراً لما يمثله من مواجهة مباشرة بين السلطتين من جهة، وما يمكن أن يؤدي إليه من جهة أخرى قد تصل لسحب الثقة وإسقاط الحكومة، نتيجة ما يحمله من اتهام للوزارة بأكمله أو لأحد وزرائها⁽⁷²⁾، وقد يصفه البعض بأنه أداة الرقابة البرلمانية الأكثر قساوة على السلطة التنفيذية، لأنه يقوم على أمرين، الأول أنه ذو طبيعة

(70) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 28.

(71) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 29.

(72) غسان شاكر محسن أبوطبيخ، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017، ص 13 - 14.

اتهامية للحكومة بالتقصير في الأداء، أو الإتيان بفعل مشين من قبل أحد أعضائها، والثاني الواقع شديد البأس لنتائجه على الحكومة بأكملها أو على أحد أعضائها⁽⁷³⁾.

ويلتقي معظم الفقه الدستوري على أن الاستجواب هو أمضى وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها ضراوة وقساوة على الحكومة، لأنه وسيلة إجرائية ذات طبيعة اتهامية حيث يحمل في طياته اتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها عن شائبة قصور في أحد تصرفاتها أو فعل مشين لأحد أعضائها، إضافة إلى أنه وسيلة عقابية شديدة البأس لما قد ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة أو طرح الثقة بأحد الوزراء ومن ثم سحبها منه مما يقتضي استقالته على الفور، ولذلك يعد الاستجواب أكثر أدوات المسائلة السياسية فاعلية، وهو أكبر مظاهر السلطة التشريعية من الرقابة على السلطة التنفيذية، إذ تتجلى فيها المسؤولية السياسية في أبرز مظاهرها.

وتذهب غالبية هذا الفقه إلى أن طرح مسألة الثقة بالوزير في البرلمان أو قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، هي من آثار الاستجواب والنتائج التي قد تترتب عليه، ومن ثم فهي لا تعد أداة رقابية مستقلة عندما لا يجوز للبرلمان أن يتخذ مثل هذه القرارات إلّا بعد مناقشة استجواب، على حين يتجه البعض إلى اعتبار طرح الثقة من الوزير وقرار عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء من أدوات الرقابة السياسية، لأن كون هذا الإجراء لا يتخذ إلّا بعد مناقشة استجواب فإن هذه تبعية إجرائية وليست نتيجة حتمية له، فما دام البرلمان يملك اختيار التوقف بعد مناقشة الاستجواب عند حد قفل باب

(73) وسيم حسام الدين الأحمد، الاستجواب في النظام البرلماني العربي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 7.

النقاش أو تقديم توصيات أو اقتراح طرح موضوع الثقة أو عدم إمكان التعاون، فإن مؤدى ذلك التسليم بأن هذه القرارات تعد أدوات رقابية مستقلة⁽⁷⁴⁾.

وفي تقديرنا أن الأمر يختلف باختلاف النظام النيابي المقرر في الدستور والقانون، فإذا لم يقرر الدستور وسيلة الاستجواب، فإن ذلك لا يعني على الإطلاق التخلي عن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق وسائل أخرى مثل السؤال ولجان التحقيق، وبالتالي يجوز اعتبار تقرير المسؤولية هو أثر يترتب على السؤال أو التحقيق ولا يجوز تقريرها إلا بناءً على سؤال أو على ما يسفر عنه التحقيق، وفي تقدير البعض أن الاستجواب قد أقل نجمه في الأنظمة البرلمانية الحديثة لأسباب من أهمها فاعلية المؤسسات السياسية بها، وعظم تأثير الرأي العام فيها، لدرجة صار معها المسؤول يتخلى عن السلطة طواعية، ويستقيل إذا ما أخطأ في ممارسة سلطاته أو أتى تصرفاً معيباً يؤثر على مركزه الوظيفي، أو تبين فشل سياساته أو نتيجة لأخطاء ارتكبها رؤوسه، وعليه فإنه في مثل هذه الأنظمة التي لا تقر الاستجواب كوسيلة رقابية برلمانية، فإن طرح الثقة وإقرار عدم إمكان التعاون تكون أدوات مستقلة للرقابة البرلمانية ما دامت غير مرتبطة بأدوات أخرى كأثر قانوني يترتب على مباشرتها، أما إذا كان الدستور يقر الاستجواب وسيلة رقابية للبرلمان ولا يجوز طرح مسألة الثقة أو عدم إمكان التعاون إلا بناءً على ما تسفر عنه نتيجة الاستجواب بعد مناقشته، فإن هذه القرارات تكون بمثابة النتيجة أو الأثر القانوني والسياسي الذي يترتب على مباشرة وسيلة الرقابة الأصلية وهي الاستجواب⁽⁷⁵⁾.

(74) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 29.
(75) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 30.

ولعله مما يلزم ذكره في هذا الصدد أن النظام البرلماني الإنجليزي الذي لا يعرف أصلاً نظام الاستجواب كأداة رقابية برلمانية، فإلى جانب الوسائل العادية للرقابة البرلمانية وهي الأسئلة ولجان التحقيق البرلمانية، تبرز كوسيلة رقابية مستقلة تقرير المسؤولية السياسية هي ذاتها أهم سلاح من أسلحة الرقابة البرلمانية، ويراد بها حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة متجانسة أو من أحد الوزراء مما يترتب عليه وجوب استقالة الوزير نتيجة سحب الثقة منها أو منه، ويتم تحريك المسؤولية السياسية في بريطانيا بإحدى وسيلتين⁽⁷⁶⁾:

1. الوسيلة الأولى: الاقتراح بلوم الحكومة، وهو عبارة عن لوم موجه إلى الحكومة بمبادرة من البرلمانيين في مجلس العموم - دون أعضاء مجلس اللوردات - وهو حق غير مقيد بأي شرط، أما إذا كان الاقتراح خاص بلوم وزير معين أو ضد تصرف معين من تصرفات الحكومة أو أحد الوزراء، فإنه لا يناقش إلا بعد أربعة أيام من تقديمه لإعطاء الفرصة الكافية أو الوزير للدفاع عن أنفسهم⁽⁷⁷⁾.
2. الوسيلة الثانية: الاقتراح بسحب الثقة من الحكومة، فبالرغم من تولي الحكومة قيادة مجلس العموم من خلال الأغلبية البرلمانية، إلا أنه إذا رفض مجلس العموم تبني رأي الحكومة في مسألة ذات أهمية، فإن ذلك يعدّ رفضاً لسياسة الحكومة، يؤدي إلى طرح موضوع الثقة فيها صراحة أو يؤدي إلى استقالة الحكومة مباشرة باعتبار أن رفض سياسة الحكومة مفاده سحب الثقة منها، والنتيجة المترتبة على سحب الثقة هي استقالة الوزارة كلها في حالة المسؤولية التضامنية أو استقالة الوزير أو الوزراء الذين تعلق بهم قرار سحب الثقة والذي لا يصدر إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس

(76) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 30 - 31.

(77) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 30.

العموم وليست أغلبية الحاضرين⁽⁷⁸⁾، وهو ما تحقق حديثاً بصدد مسألة خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي في عام 2019م.

ويحظى الاستجواب في الدول التي تقرر دساتيرها هذه الأداة للرقابة البرلمانية بأهمية سياسية بالغة، ودليل ذلك الحرص الفائق على تنظيم هذا الأسلوب للرقابة في صلب نصوص الدستور واستكمالته تفصيلاً في لائحة المجلس النيابي الداخلية، وذلك بمجموعة من الشروط والقواعد والضوابط التي يجب توفرها لصحة تقديمه وحصر آثاره، سواء من الناحية الإجرائية أم الموضوعية، ومن ذلك أن الاستجواب لا يكون إلا في أمر من شؤون الدولة العامة، وأن يستهدف تحقيق رقابة الشعب على أعمال الحكومة وتقرير المسؤولية الوزارية السياسية أمام المجلس النيابي دون ذلك من أغراض، مثل مجرد نقد الحكومة وتجريح سياستها، وإلى جانب تحديد موضوع الاستجواب على هذا النحو، فإنه يشترط على النائب الذي يقدمه أن يبرهن على اتهاماته ضد الوزير أو الحكومة بالوقائع والأدلة والبراهين وجميع البيانات والمستندات الدالة على ذلك، كما يشترط ضرورة الالتزام بالضوابط الشكلية والإجرائية لتقديم الاستجواب، مثل عدد النواب الذين يجوز لهم كحد أدنى تقديم الاستجواب الذي لا يتسم بالطابع الفردي أو الشخصي⁽⁷⁹⁾ مثل السؤال، كذلك أسلوب كتابة الاستجواب وتداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، والبيانات والوقائع والنقاط اللازم تضمينها سواء في الاستجواب ذاته أو في المذكرة المرفقة الشارحة له والتي تبين وجه المخالفة المنسوبة إلى الحكومة أو أحد أعضائها، وكذلك الأمر بصدد الشروط الموضوعية مثل عدم مخالفة الدستور أو القانون وعدم الإضرار بالمصالح العليا للبلاد، وأن يتعلق الاستجواب بأمر يدخل في اختصاص الوزير المستجوب، دون أن يكون

(78) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 31.

(79) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 31.

لصاحب الاستجواب أية مصلحة خاصة أو شخصية له أو لأقاربه أو لأحد موكلية، وعدم تكرار الاستجواب في موضوع سبق أن تصدّى له المجلس وفصل فيه، وغير ذلك من شروط يراها المشرع لازمة لتحقيق الاستجواب أغراضه المشروعة منه⁽⁸⁰⁾.

يضاف إلى ذلك تحديد كيفية وحالات سقوط الاستجواب، والحق في استرداده وإجراءات إدراجه في جدول أعمال المجلس وتحديد موعد مناقشته وإجازة طلب تأجيله، وكيفية مناقشته في المجلس أو اللجان المختصة، وعرض تقارير هذه اللجان ومناقشة اقتراحاتها، وبيان آثار الاستجواب بشأن تقرير المسؤولية الوزارية السياسية، ومدى جواز طرح الثقة بالوزير وأعضاء الحكومة، وما إذا كان رئيسها يخضع بدوره إلى احتمال سحب الثقة منه، أم أن حق البرلمان في حالة تقرير مسؤوليته يقتصر على إعلان عدم إمكان التعاون معه، وآثار ونتائج هذا الإعلان أو سحب الثقة، وخاصة ترتيب استقالة الوزير صراحة بقوة الدستور أو ضرورة صدور قرار بعزله أو إقالته من رئيس الدولة، وغير ذلك من آثار⁽⁸¹⁾.

(80) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 32.

(81) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 32.

المطلب الثاني

الوسائل الرقابية للمحاسبة والمساءلة

• أولاً: طرح موضوع عام للنقاش:

يهدف طرح موضوع عام للمناقشة أمام المجلس النيابي إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد التوصل إلى حل يتفق عليه الطرفان، ولذلك فإن ظاهر هذا الأسلوب أنه قبيل تبادل الرأي وتبادل المعلومات والتعاون بين البرلمان والحكومة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، فهو لا يقوم على اتهام ولا ينتهي إلى قرار يحرك المسؤولية الوزارية، بل ينتهي إما بإقفال باب المناقشة دون اتخاذ أي قرار وإما بقرار لا يدين الحكومة مثل الاقتراح برغبة⁽⁸²⁾.

ومع ذلك فإننا نرى أنه يمكن استخدام الحق في طرح موضوع للمناقشة من جانب البرلمان كوسيلة رقابية، حيث تستهدف المناقشة الكشف عن اتجاهات وسياسة الحكومة في شأن الموضوع المطروح للمناقشة، وموقف البرلمان واتجاهاته منها ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهتها، بشكل تتوقى من خلاله المساءلة أمامه سياسياً بسببها، ولذلك تعطى معظم الدساتير هذا الحق في طرح الموضوع العام للمناقشة لكل من الحكومة والبرلمان في إطار التعاون المتبادل بينهم⁽⁸³⁾.

وعلى الرغم مما يبدو من عدم فاعلية هذا الأسلوب كوسيلة رقابية برلمانية على أعمال الحكومة، إلا أنه مما لا شك فيه أن من شأن المناقشة العلنية للموضوع أن تحدث أثرها على الرأي العام - وهو

(82) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 32.

(83) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 32.

الطرف الثالث من أطراف الرقابة البرلمانية على نحو ما سبق إيضاحه - والذي يستطيع بدوره أن يمارس على الحكومة ضغطاً شعبياً بهذا الشأن، وعليه فإن هذه الوسيلة ولئن كانت ضعيفة من الناحية القانونية، إلا أن لها قدراً لا ينكر من الأهمية والقوة من الناحية السياسية والشعبية⁽⁸⁴⁾.

ومن هذا المنطلق يتفق الفقهاء على أن طرح موضوع للمناقشة يقف موقفاً وسطاً بين السؤال والاستجواب، فهو يفوق السؤال من حيث عدم اقتصره في الحوار على طرفيه (السائل والمسؤول)، إذ يفتح باب النقاش لجميع الراغبين من أعضاء البرلمان في المناقشة⁽⁸⁵⁾، وهو في ذلك يماثل الاستجواب في خاصية طرح موضوعه في مناقشة لا تقتصر على المستجوب والموجه إليه الاستجواب، ولكنه - أي طرح الموضوع للمناقشة - يفترق عن الاستجواب في أنه لا يفضي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد أعضائها وهو الأثر الذي يحققه الاستجواب⁽⁸⁶⁾.

ومع ذلك فليس هناك ما يحول دون توجه المشاركين في المناقشة إلى طرح أسئلة إلى الحكومة حول ما يتكشف أثناء المناقشة من أمور تتعلق بالموضوع محلها، بل وقد يتطور الأمر بعد ذلك إلى التجاء بعض النواب إلى إجراء استجواب في شأن ذات الموضوع⁽⁸⁷⁾.

وتبين الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمان عادة العدد اللازم لطلب طرح موضوع عام للمناقشة بهدف ضمان جدية الطلب وأثر غياب مقدميه أو تنازلهم عنه على سقوط أو استمرار النظر في الطلب، وكيفية المشاركة بين الحكومة والبرلمان في إجراء هذه المناقشة العامة، ومدى اشتراط أن يكون

(84) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 32، 33.
(85) الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دون ناشر، 1998، ص 923.
(86) الأستاذ الدكتور محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 94.
(87) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 33.

موضوعها متصلاً بالنشاط الداخلي للحكومة أم يمكن كذلك أن يتعلق بنشاطها الخارجي، ومدى عمومية الموضوع، إلى جانب الشروط الإجرائية اللازمة لقبول الطلب وإجراء المناقشة فيه⁽⁸⁸⁾.

• ثانياً: لجان التحقيق وتقصي الحقائق:

تُعد اللجان البرلمانية عصب المجالس البرلمانية، نظراً لدورها المحوري في أداء البرلمان، وما يمكن أن تقوم به من بلورة لدور أعضاء البرلمان ومختلف تصوراته ومواقفه فضلاً عن اتجاهاته، سواء نعلق الأمر بالدور الرقابي أو الدور التشريعي⁽⁸⁹⁾.

التحقيق بصفة عامة هو اتخاذ جميع الاجراءات والوسائل التي يقررها القانون بهدف كشف الحقيقة وإظهارها، والتحقيق البرلماني بصفة خاصة هو شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة بهدف الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية تتعلق بمصلحة عامة، وتباشر هذه الوسيلة لجمة مؤلفة من أعضاء يختارهم المجلس خصيصاً لهذا الغرض وتسمى غالباً بلجنة تقصي الحقائق، ويحق لها قانوناً الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها للاستفسار عن جميع الوقائع والملابسات المحيطة بها⁽⁹⁰⁾.

ونظراً لارتباط حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق مع جوهر النظام البرلماني القائم على أساس الفصل بين السلطات مع تعاونها فقد ذهب أغلب رجال الفقه وكذلك القضاء الدستوري إلى أن التحقيق البرلماني هو حق أصيل للسلطة التشريعية يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني نفسه، ولو لم يرد

(88) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 33.
(89) الأستاذ الدكتور دويب حسين صابر، اللجان البرلمانية في مصر وسلطنة عمان، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 4.
(90) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 33، 34.

به نص خاص في الدستور، وبه تتوصل السلطة بنفسها أو عن طريق لجنة تشكلها إلى ما تريد معرفته من الحقائق التي يمكن أن تكون قد خفيت عنها أو وصلت إليها غير واضحة أو ناقصة عن طريق الوزراء المختصين، ليس فقط استناداً إلى سلطتها في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وإنما كذلك تأسيساً على اختصاصاتها التشريعية، إذ يمكن التحقيق البرلماني المجلس النيابي من الاستتارة والاحاطة قبل إصدار التشريع المزمع إصداره، ليأتي أكثر اتفاقاً مع المصلحة العامة ومحافظة عليها، علاوة على تمكين المجلس من مراقبة سلامة ما اتخذته الحكومة من أعمال ومدى ملاءمتها للأهداف التشريعية أو السياسية، وما يرتبط به من تحديد المسؤول عن عدم التنفيذ السليم من الناحية السياسية، بما يمكنه من تحديد موقف المجلس منها⁽⁹¹⁾.

وللتحقيق البرلماني عدة مقومات تتعلق بلجنة التحقيق، وموضوع التحقيق، وسلطات التحقيق، وعلانية التحقيق، فبصدد لجنة التحقيق فإن البرلمان إذا رأى أن إحدى لجانه الدائمة هي الأجدر بحكم تخصصها وطبيعة الموضوع المراد التحقيق فيه، أن يكلفها بذلك، وإلا فإنه يعهد بالتحقيق إلى لجنة خاصة، وربما - بحسب الدستور - يلجأ إلى ندب عضو أو أكثر من أعضائه للقيام بتلك المهمة وذلك من بين من تتوافر لديهم الخبرة والتخصص مع مراعاة تمثيل الاتجاهات السياسية داخل المجلس ما لم تكون هناك مصالح خاصة تمنع من ترشيح بعض هذه الاتجاهات أو الأعضاء⁽⁹²⁾.

أما عن موضوع التحقيق، فالمستقر عليه أن يكون متصلاً بالأجهزة الإدارية من مصالح وهيئات ومؤسسات عامة أو مرافق عامة، ومتعلقاً بأعمال تلك الجهات خلال فترة معقولة يحددها الدستور أو

(91) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 34.

(92) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 34.

القانون، سواء كانت مما وقع في عهد مجلس نيابي سابق غير ذاك الذي يجرى التحقيق بشأنها، أو كانت مما قامت به وزارة أو جهة إدارية سابقة، ودون اشتراط لوجود مخالفة قانونية ثابتة، إذ ليس من أهداف التحقيق أن يحرك المسؤولية السياسية أو الجنائية للوزراء أو الحكومة، ومع ذلك فإنه لا يجوز أن يجري التحقيق البرلماني في موضوع يكون محلاً لتحقيق قضائي، أو سبق إجراء تحقيق بشأنه داخل المجلس النيابي⁽⁹³⁾.

وفيما يتعلق بسلطات التحقيق، فإن الأنظمة الدستورية المختلفة هي التي تحدد تلك السلطات سواء تعلقت بالوثائق والمستندات وكيفية الحصول عليها أو بالأشخاص الذين ترى لجنة التحقيق ضرورة الاستماع إلى أقوالهم أو شهاداتهم، أو بالأماكن التي يحق لأعضاء اللجنة الانتقال إليها من الوحدات الإدارية والمواقع التابعة للجهة محل التحقيق لإجراء المعاينات والزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق، وعلاوة على ما تقدم يتعين تحديد مدى علانية التحقيق البرلماني أو سريته سواء بصدد المعلومات التي تحصل عليها اللجنة وتمس مصالح الغير، أو اتجاه المداولات التي تجريها لجنة التحقيق والتي يغلب عليها طابع السرية، خلافاً للجلسات التي تعقدها اللجنة والتي يسودها طابع العلانية ما لم تقرر اللجنة أو رئيسها جعلها سرية لأسباب مقبولة.

وتنظم الدساتير واللوائح الداخلية كذلك الإجراءات التي يتعين إتباعها في طلب التحقيق البرلماني من حيث تقديمه ومناقشته، وأخيراً من حيث النتائج التي يسفر عنها، والمواعيد التي يلزم انتهاء التحقيق خلالها، وأثر تعذر انتهاء لجنة التحقيق من عملها وإعداد تقريرها قبل فواتها، وكيفية عرض تقرير اللجنة على المجلس وموعد مناقشته وموقف المجلس لازماً بشأنه.

(93) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 35.

• ثالثاً: بحث العرائض والشكاوى:

رغم أن تلقّي البرلمان العرائض والشكاوى التي يقدمها أفراد المجتمع، هي من أقدم مهام البرلمان والتي أسفرت عن ظهور الحق في تقديم السؤال البرلماني كأول أداة رقابية برلمانية، فقد اختلف الفقه في تصنيف هذه الوسيلة باعتبارها من أدوات الرقابة البرلمانية حيث ذهب جانب من الفقهاء إلى أن حق البرلمان في فحص العرائض والشكاوى هو وسيلة من وسائل تبادل الرأي والمعلومات، على حين اتجه آخر إلى اعتبارها من صميم أعمال الرقابة البرلمانية، إذ من خلالها يتمكن البرلمان من فحص أعمال الحكومة ومدى التزامها بتنفيذ القوانين⁽⁹⁴⁾.

وفي تقديرنا أن بحث العرائض والشكاوى هو وسيلة لتحريك أدوات الرقابة البرلمانية، ومن ثم فإنها تتصل بوظيفة البرلمان الرقابية، وخاصة في حالة الشكاوى من وقائع منسوبة للحكومة أو إحدى هيئاتها وأجهزتها المختلفة، أما إذا كانت من العرائض التي تتضمن مطالبات جماهيرية معينة فإنها في هذه الحالة قد تتصل بالوظيفة التشريعية للمجلس النيابي إذا كان تحقيق هذه العرائض وما ورد بها من مطالبات لا يتحقق إلّا من خلال تشريع يمكن لأحد أعضاء المجلس تبنيه في صورة اقتراح بقانون، فإن لم يتيسر ذلك فيجوز له في هذه الحالة أن يبدي رغبة للحكومة في هذا الشأن للاستجابة إلى مطالب الجماهير في هذه العرائض⁽⁹⁵⁾.

وقد يرى المشرع الدستوري أو المجلس في لائحته التنفيذية النص صراحة على سلطة المجلس في بحث العرائض والشكاوى - مثل الدستور الكويتي الحالي - إدراكاً من المشرع لأهمية فحص هذه

(94) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 35.

(95) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 36.

العرائض وتلك الشكاوى والتي يبعث بها المواطنون إلى المجلس، أو يتجه المشرع إلى عدم النص على ذلك صراحة إدراكاً منه لما تدل عليه تجارب الدول من عدم اعتماد البرلمانات على هذه الوسيلة، غير أنه لا يترتب على عدم النص على هذه السلطة، عدم جواز تقديم العرائض والشكاوى وما يتبع ذلك من ضرورة فحص وبحث هذه العرائض والشكاوى، إذ يكفي النص في الدستور - مثل دستور البحرين - على حق كل فرد في أن يخاطب السلطات العامة - ومن بينها بالطبع مجلس النواب - كتابة وبتوقيعه، وكفالة هذا الحق، كذلك للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية، فليس من جدال في أن حق المخاطبة لتلك السلطات يتضمن بدهة الحق في تقديم العرائض والشكاوى إلى تلك السلطات العامة، وبالتالي فحصها وتمحيصها من جانبها⁽⁹⁶⁾.

(96) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 35، 36.

الفصل الثاني

موقف المشرع الدستوري من أدوات الرقابة وصورها في الدول المقارنة

باعتبار أن الدستور يعتبر القانون الأعلى الذي يقوم بتحديد المبادئ والقاعدة الأساسية سواء لأنماط الدول، كما أنه يختص بتنظيم السلطات العامة بناء على تكوينها واختصاصاتها والعلاقة بين السلطات فيها، وما هي الحدود التي يجب أن تتقيد فيها كل سلطة، بالإضافة إلى واجبات الأفراد والجماعات داخل الدولة، فوجب على كافة جهات الدولة أن تقوم بالالتزام به، حتى أن القوانين التي تلي الدستور في المرتبة تعتبر باطلة إذا خالفت القواعد الدستور أو القواعد المذكورة في الدستور، ونظراً لهذه الأهمية الكبيرة للدستور، فكان لزاماً علينا التطرق لموقف المشرع الدستوري من أدوات الرقابة وصورها، بمعنى إقرار أدوات الرقابة البرلمانية السياسية على أعمال السلطة التنفيذية أو الإدارية وذلك وسيتم تناول ذلك من خلال ثلاث مباحث موضوع المقارنة في هذا البحث.

المبحث الأول

موقف المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة

مرت الإمارات العربية المتحدة بتطور سياسي طويل أدى إلى قيامها في صورتها كدولة اتحادية سنة 1971، وصدر دستورها الاتحادي في ديسمبر من عام 1971م.

ولقد قسم دستور الإمارات العربية المتحدة السلطات الاتحادية العامة إلى خمس هيئات تمارس الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، بمعنى أن الوظيفة الواحدة تمارس من قبل عدة هيئات

باستثناء الوظيفة القضائية، فطبقاً لنص المادة (45) من الدستور تتكون السلطات الاتحادية العامة من المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد ونائبه، مجلس الوزراء الاتحادي، المجلس الوطني الاتحادي، القضاء الاتحادي، وسوف نتناول المجلس الوطني الاتحادي بصفته مجلساً يمارس الوظيفة التشريعية إلى جانب المجلس الأعلى للاتحاد وأدوات الرقابة التي تمارسها⁽⁹⁷⁾.

المطلب الأول

المجلس الأعلى للاتحاد

نص الدستور في المادة (46) على أن المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا في الدولة، دون أن ينص على أنه هيئة تنفيذية أو هيئة تشريعية، وسبب ذلك على أنه جمع بين الاختصاص التنفيذي والاختصاص التشريعي على نحو ما سيأتي ذكره فيما بعد.

• تشكيل المجلس الأعلى للاتحاد:

يشكل المجلس الأعلى للاتحاد من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد، أو من يقوم مقامهم في إماراتهم في حال غيابهم أو تعذر حضورهم، ولكل إمارة صوت واحد في مداورات المجلس. ولما كان اتحاد الإمارات العربية المتحدة يتكون من سبع إمارات فإن عدد أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد سبعة أعضاء، لكل منهم صوت واحد في مداورات المجلس⁽⁹⁸⁾.

(97) الدكتور خالد عبدالله عبدالرزاق النقبلي، مرجع سابق، ص 68.
(98) الدكتور خالد عبدالله عبدالرزاق النقبلي، المرجع السابق، ص 73.

وإذا كان لكل الإمارات صوت واحد في المجلس فإن الدستور قد فرق بالنسبة للأغلبية المتطلبة لإصدار قرارات المجلس بين المسائل الموضوعية والمسائل الإجرائية، فبالنسبة للمسائل الأولى قرر الدستور:

"تصدر قرارات المجلس الأعلى في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي إماراتي أبوظبي ودبي، وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية المذكورة، أما قرارات المجلس في المسائل الإجرائية فتصدر بأغلبية الأصوات"، ولقد أحال الدستور إلى اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد للتمييز بين المسائل الموضوعية والمسائل الإجرائية⁽⁹⁹⁾.

• المسائل الإجرائية كما جاءت في المادة التاسعة من اللائحة:

- 1) تحديد يوم انعقاد الجلسات العادية للمجلس الأعلى.
- 2) تقرير انعقاد المجلس الأعلى في أي مكان آخر غير عاصمة الاتحاد.
- 3) تقرير مبدأ مناقشة موضوع وارد في جدول أعمال جلسة المجلس الأعلى العادية في غير ترتيبه.
- 4) تقرير طريقة أخذ الأصوات في موضوع معين.
- 5) تقرير عدم إثبات قرار يصدره المجلس الأعلى في محضر الجلسة.
- 6) تقرير المجلس الأعلى استدعاء من يراه للإدلاء بما يطلبه المجلس الأعلى من إيضاحات.
- 7) تقرير الموافقة على ما يطلبه أمين عام المجلس من الاستعانة بواحد أو أكثر من معاونيه في أعمال الجلسة.

(99) الدكتور خالد عبدالله النقبلي ، المرجع السابق ، ص 73.

ويلاحظ أنه إذا كانت اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى قد حددت الموضوعات التي تعتبر بحكم المسائل الإجرائية، فإن ذلك لا يعنى بالضرورة أن باقي الموضوعات تعتبر من المسائل الموضوعية، ذلك أن تحديد أمر ذلك يرجع إلى المجلس الأعلى للاتحاد، وكذلك عند الخلاف على تحديد طبيعة المسألة المطروحة⁽¹⁰⁰⁾، وكذلك يلاحظ أن الدستور قد تشدد بالنسبة للأغلبية المتطلبة في المسائل الموضوعية، إذ جعلها تتم بأغلبية خمسة أعضاء من سبعة أعضاء هم مجموع عدد أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد، شرط أن تكون من بين الأغلبية سائلة الذكر صوتي إماراتي أبوظبي ودبي، وعلى ذلك فإذا تحققت أغلبية الخمسة أصوات من دون صوتي إماراتي أبوظبي ودبي مجتمعين معاً انتفت الأغلبية، ولا يمكن بالتالي إصدار القرار، أما بالنسبة للمسائل الإجرائية فإن الدستور لم يتطلب الشروط الواردة في المسائل الموضوعية لإصدار قرارات المجلس الأعلى للاتحاد، فلقد نصّ الدستور على أن تصدر قرارات المجلس في المسائل الإجرائية بأغلبية الأصوات، أي بأكثر من نصف مجموع عدد أعضاء المجلس، ومن ثم تكون الأغلبية المتطلبة هنا أربعة أصوات، إذ يكمل الكسر 3، 5 إلى العدد الصحيح التالي 4 دون اشتراط أي شرط آخر بأن يكون بين هذه الأغلبية صوت إمارات معينة بالذات كما هو الحال في المسائل الموضوعية.

كما يلاحظ أن الدستور قد اشترط في حالة واحدة فقط صدور قرار المجلس الأعلى بالإجماع، وهي حالة طلب أي قطر عربي مستقل الانضمام إلى اتحاد الإمارات العربية، وهو ما نصّ عليه

(100) الدكتور خالد عبدالرزاق النقبى، المرجع السابق، ص 73.

الدستور الإماراتي⁽¹⁰¹⁾ "ويجوز لأي قطر عربي مستقل أن ينضم إلى الاتحاد، متى وافق المجلس الأعلى للاتحاد على ذلك بإجماع الآراء".

ولا يقل دور انعقاد المجلس السنوي العادي عن ثمانية أشهر في السنة، يبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر، ويعقد المجلس جلسة عادية مرة كل شهرين، ولرئيس المجلس الأعلى دعوته لجلسة غير عادية إذا رأى ضرورة لذلك.

ويعقد المجلس الأعلى اجتماعاته في عاصمة الاتحاد، وهي الآن مدينة أبوظبي، ويجوز أن ينعقد المجلس في أي مكان آخر يتم الاتفاق عليه مسبقاً⁽¹⁰²⁾.

المطلب الثاني

المجلس الوطني الاتحادي

• أولاً: تشكيل المجلس الوطني الاتحادي:

يتشكل المجلس الوطني الاتحادي من 40 عضواً، ويوزع عدد مقاعد المجلس على الإمارات الأعضاء كما يلي⁽¹⁰³⁾:

أبوظبي: 8 مقاعد، دبي: 8 مقاعد، الشارقة: 6 مقاعد، رأس الخيمة: 6 مقاعد، عجمان: 4 مقاعد، أم القيوين: 4 مقاعد، الفجيرة: 4 مقاعد، ويترك لكل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين

(101) المادة (1) من الدستور الإماراتي.

(102) المادة (50) من الدستور الإماراتي.

(103) المادة (68) من الدستور الإماراتي.

يمثلونها في المجلس الوطني الاتحادي⁽¹⁰⁴⁾، وبناء على القرار الذي أصدره صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان رقم 1/ لسنة 2019 تم رفع نسبة تمثيل المرأة في المجلس الوطني الاتحادي إلى 50% والذي دخل حيز التنفيذ بالتزامن مع الفصل التشريعي السابع عشر للمجلس، كما نتج عن هذا القرار وجود 20 امرأة في المجلس الوطني الاتحادي بما يعادل نصف أعضاء المجلس.

• ثانياً: الشروط الواجب توافرها في عضو المجلس الوطني الاتحادي⁽¹⁰⁵⁾:

1) أن يكون من مواطني إحدى إمارات الاتحاد⁽¹⁰⁶⁾، ومقيماً بصفة دائمة في الإمارة التي يمثلها في المجلس.

2) لا تقل سنّه عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية.

3) أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية، محمود السيرة، حسن السمعة، لم يسبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

4) أن يكون لديه إلمام كاف بالقراءة والكتابة.

ومن الجدير بالذكر أنه لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد بما في ذلك المناصب الوزارية⁽¹⁰⁷⁾.

• ثالثاً: مدة العضوية في المجلس:

(104) المادة (69) من الدستور الإماراتي.

(105) المادة (70) من الدستور الإماراتي.

(106) بالطبع لا توجد جنسية مستقلة لكل إمارة ومن ثم يتم تفسير هذا الشرط بأن يكون العضو من أبناء الإمارة ومقيماً فيها بصفة دائمة.

(107) المادة (72) من الدستور الإماراتي.

مدة العضوية في المجلس أربع سنوات ميلادية⁽¹⁰⁸⁾ تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويحدد المجلس بعدها تجديداً للمدة الباقية حتى نهاية فترة الانتقال المشار إليها في المادة (144) في هذا الدستور، ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدة عضويتهم من الأعضاء.

وقبل أن يباشر عضو المجلس الوطني الاتحادي أعماله في المجلس ولجانه، فإنه يؤدي أمام المجلس في جلسة علنية اليمين التالية: أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للإمارات العربية المتحدة وأن أحترم دستور الاتحاد وقوانينه وأن أؤدي أعماله في المجلس ولجانه بأمانة وصدق⁽¹⁰⁹⁾.

وإذا خلا محل أحد أعضاء المجلس قبل نهاية مدة عضويته لسبب من الأسباب فيجري اختيار بديل له خلال شهرين من تاريخ إعلان المجلس هذا الخلو، ما لم يقع الخلو خلال الأشهر الثلاثة السابقة على نهاية مدة المجلس، ويكمل العضو الجديد مدة عضوية سلفه⁽¹¹⁰⁾.

ويعقد المجلس جلساته في مقرّ عاصمة الاتحاد، ويجوز استثناءً أن ينعقد في أي مكان آخر داخل الاتحاد، بناءً على قرار يتخذه المجلس بأغلبية أصوات أعضائه جميعاً وبموافقة مجلس الوزراء⁽¹¹¹⁾.

وفصل المجلس في صحة نيابة أعضائه وفي إسقاط العضوية عنهم إذا فقدوا أحد شروطها، وذلك بأغلبية جميع أعضائه بناءً على اقتراح خمسة منهم، وهو المختص بقبول الاستقالة من العضوية، وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ قبول المجلس لها⁽¹¹²⁾.

(108) تم استبدال المادة (72) التي نصت على هذه المدة تبعاً للتعديل الدستوري رقم 1 لسنة 2009 بحيث تم زيادة مدة الفصل التشريعي من سنتين لأربع وانطبقت الزيادة على المجلس في فصله التشريعي الرابع عشر بناءً على نص المادة (3) من التعديل الدستوري رقم 1 لسنة 2009.
(109) المادة (73) من الدستور الإماراتي.
(110) المادة (74) من الدستور الإماراتي.
(111) المادة (75) من الدستور الإماراتي.
(112) المادة (76) من الدستور الإماراتي.

عضو المجلس الوطني الاتحادي ينوب عن شعب الاتحاد جميعه، وليس فقط عن الإمارة التي يمثلها داخل المجلس⁽¹¹³⁾.

• رابعاً: نظام العمل في المجلس:

يعقد المجلس دورة عادية سنوية لا تقل مدتها عن سبعة شهور، تبدأ في الأسبوع الثالث من شهر أكتوبر من كل عام، ويمكن دعوته للانعقاد في دور غير عادي عند قيام المقتضى، ولا يجوز للمجلس في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر في غير الأمور التي دعي من أجلها⁽¹¹⁴⁾.

تكون دعوة المجلس للانعقاد وفض الدورة بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس وزراء الاتحاد وكل اجتماع يعقده المجلس بدون دعوة رسمية للانعقاد، أو في غير المكان القانوني المقرر لعقد اجتماعاته بموجب هذا الدستور يعتبر باطلاً، ولا يترتب عليه أي أثر.

ومع ذلك إذا لم يدع المجلس للانعقاد لدورته العادية السنوية قبل الأسبوع الثالث من نوفمبر انعقد من تلقاء نفسه في الحادي والعشرين من الشهر المذكور⁽¹¹⁵⁾.

يفتتح رئيس الاتحاد الدور العادي السنوي للمجلس، ويلقي فيه خطاباً يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الأحداث والشؤون الهامة التي جرت خلال العام وما تعترق حكومة الاتحاد إجراءاته من مشروعات وإصلاحات خلال الدورة الجديدة، ولرئيس الاتحاد أن ينيب عنه في الافتتاح أو في إلقاء الخطاب نائبه أو رئيس مجلس وزراء الاتحاد، وعلى المجلس الاتحادي أن يختار لجنة من بين أعضائه لإعداد

(113) المادة (77) من الدستور الإماراتي.

(114) المادة تم استبدالها تبعاً للتعديل الدستوري رقم 1 لسنة 2009.

(115) المادة (79) من الدستور الإماراتي.

مشروع الرد على خطاب الافتتاح متضمناً ملاحظات المجلس وأمانيه، ويرفع الرد بعد إقراره من المجلس إلى رئيس الاتحاد لعرضه على المجلس الأعلى⁽¹¹⁶⁾.

لا يؤخذ أعضاء المجلس عما يبدوونه من الأفكار والآراء في أثناء قيامهم بعملهم داخل المجلس أو لجانه⁽¹¹⁷⁾.

لا يجوز أثناء انعقاد المجلس، وفي غير حالة التلبس بالجريمة، أن تتخذ أية إجراءات جزائية ضد أي من أعضائه إلا بإذن المجلس، وفي حالة اتخاذ مثل هذه الإجراءات في غيبة المجلس يجب إخطاره بها⁽¹¹⁸⁾.

يستحق رئيس المجلس وسائر أعضائه من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس مكافأة يحددها القانون، وبديل انتقال من محال إقامتهم إلى مقر اجتماعات المجلس⁽¹¹⁹⁾.

يكون للمجلس هيئة مكتب تشكل من رئيس المجلس ونائب أول ونائب ثانٍ، ومن مراقبين اثنين يختارهم المجلس جميعاً من بين أعضائه⁽¹²⁰⁾، وتنتهي مدة كل من الرئيس ونائبيه بانتهاء مدة المجلس أو حله وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة (88).

وتنتهي مدة المراقبين باختيار مراقبين جديدين في مستهل الدورة السنوية العادية التالية، وإذا خلا أحد المناصب في هيئة المكتب اختار المجلس من يشغله للمدة الباقية⁽¹²¹⁾.

(116) المادة (80) من الدستور الإماراتي.
(117) المادة (81) من الدستور الإماراتي.
(118) المادة (82) من الدستور الإماراتي.
(119) المادة (82) من الدستور الإماراتي.
(120) المادة (83) من الدستور الإماراتي.
(121) المادة (84) من الدستور الإماراتي.

ويكون للمجلس أمانة عامة يرأسها أمين عام، وتحدد اللائحة الداخلية اختصاصاته، ويتولى المجلس وضع مشروع لائحته الداخلية، وتصدر بقرار من رئيس الاتحاد بناء على موافقة المجلس الأعلى للاتحاد⁽¹²²⁾.

وجلسات المجلس علنية، وتعدّ الجلسات سرية إذا طلب ذلك ممثل الحكومة أو رئيس المجلس أو ثلث أعضائه⁽¹²³⁾.

لا تكون مداولات المجلس صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائه على الأقل، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة⁽¹²⁴⁾.

ويجوز بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس وزراء الاتحاد تأجيل اجتماعات المجلس لمدة لا تجاوز شهراً واحداً، على ألا يتكرر ذلك في الدورة الواحدة إلا بموافقة المجلس ولمرة واحدة، ولا تحتسب فترة التأجيل ضمن مدة الدورة العادية، كما يجوز بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد حل المجلس الوطني الاتحادي، على أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد في أجل لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ مرسوم الحل، ولا يجوز حل المجلس مرة أخرى لنفس الأسباب⁽¹²⁵⁾.

• خامساً: الاختصاصات التشريعية والرقابية للمجلس الوطني الاتحادي وفقاً للدستور:

(122) المادة (85) من الدستور الإماراتي، والتي تم استبدالها بموجب المادة (2) من التعديل الدستوري رقم (1).

(123) المادة (86) من الدستور الإماراتي.

(124) المادة (87) من الدستور الإماراتي.

(125) المادة (88) من الدستور الإماراتي.

الاختصاص الأول: مع عدم الإخلال بأحكام المادة (110)، تعرض مشروعات القوانين الاتحادية بما في ذلك مشروعات القوانين المالية على المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها، ويناقش المجلس الوطني الاتحادي هذه المشروعات، وله أن يوافق عليها أو يعدّلها أو يرفضها.

ينظر المجلس في دورته العادية في مشروع قانون الميزانية العامة السنوية للاتحاد وفي مشروع قانون الحساب الختامي، وذلك طبقاً للأحكام الواردة في الباب الثامن من هذا الدستور⁽¹²⁶⁾.

تتولى الحكومة إبلاغ المجلس الوطني الاتحادي بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تجريها مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية المختلفة، مشفوعة بما يناسب من بيان⁽¹²⁷⁾، ومن خلال هذه الاختصاصات يباشر المجلس الوطني الاتحادي نوع من الرقابة غير المباشرة على تلك الأعمال.

الاختصاص الثاني: للمجلس الوطني الاتحادي أن يناقش أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد، إلّا إذا أبلغ مجلس الوزراء المجلس الوطني الاتحادي بأن مناقشة ذلك الموضوع مخالفة لمصالح الاتحاد العليا، ويحضر رئيس الوزراء أو الوزير المختص النقاش، وللمجلس الوطني الاتحادي أن يعبر عن توصياته ويحدد الموضوعات التي يناقشها وإذا لم يقر مجلس الوزراء تلك التوصيات أخطر المجلس الوطني الاتحادي بأسباب ذلك⁽¹²⁸⁾.

(126) المادة (90) من الدستور الإماراتي.
(127) المادة (91) من الدستور الإماراتي والتي تم استبدالها بموجب المادة (2) من التعديل الدستوري رقم (1) لسنة 2009م.
(128) المادة (92) من الدستور الإماراتي.

ويمثّل حكومة الاتحاد في جلسات المجلس الوطني الاتحادي رئيس مجلس الوزراء أو نائبه أو أحد أعضاء الوزارة الاتحادية على الأقل⁽¹²⁹⁾.

ويجيب رئيس الوزراء أو نائبه أو الوزير المختص على الأسئلة التي يوجهها إليهم أي عضو من أعضاء المجلس للاستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وذلك وفقاً للإجراءات المقررة في اللائحة الداخلية للمجلس.

وبذلك تتمثّل الاختصاصات الرقابية البرلمانية المباشرة للمجلس الوطني الاتحادي في أمرين:

❖ الأمر الأول: حق طرح موضوع عام للمناقشة في دولة الإمارات العربية المتحدة:

نصّت المادة (92) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على حق المجلس الوطني الاتحادي في مناقشة موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد، حيث جرى نصها على النحو التالي: "للمجلس الوطني الاتحادي أن يناقش أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد إلا إذا أبلغ مجلس الوزراء المجلس الوطني الاتحادي بأن مناقشة ذلك الموضوع مخالفة لمصالح الاتحاد العليا. ويحضر رئيس الوزراء أو الوزير المختص النقاش، وللمجلس الوطني الاتحادي أن يعبر عن توصياته ويحدد الموضوعات التي يناقشها، وإذا لم يقر مجلس الوزراء تلك التوصيات أخطر المجلس الوطني الاتحادي بأسباب ذلك".

ويتضح من نص المادة (92) من الدستور المشار إليها وكذا من نصوص المواد (103 إلى 105) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي ما يلي:

(129) المادة (93) من الدستور الإماراتي.

1) إجراءات طرح موضوع عام للمناقشة:

تتمثل إجراءات طرح موضوع عام للمناقشة فيما يلي:

- أ- يقدم طلب طرح موضوع عام للمناقشة من خمسة أعضاء.
- ب- يبلغ رئيس المجلس الوطني رئيس مجلس الوزراء بطلب المناقشة فور تقديمه.
- ج- يتم إدراج الموضوع المطروح للمناقشة في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار رئيس مجلس الوزراء بالموضوع المطلوب مناقشته.

2) استبعاد موضوع المناقشة المطروح:

وفقاً لنص الدستور في المادة (92)، وكذلك نص المواد (103 إلى 105) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي فإن الموضوع المطروح للمناقشة يمكن استبعاد مناقشته في حالتين هما:

- أ- إذا اعترض مجلس الوزراء على مناقشة الموضوع لاعتبارات تتعلق بمصالح الاتحاد العليا.
- ب- إذا تنازل مقدمو طلب المناقشة أو تغيبوا عن الجلسة المحددة لنظره ولم يتبن مناقشة الموضوع خمسة أعضاء آخرون من أعضاء المجلس، أما إذا تبناه خمسة أعضاء من أعضاء المجلس ففي هذه الحالة يتابع المجلس النظر فيه.

3) مناقشة الموضوع المطروح ونتيجة المناقشة:

إذا لم يتم استبعاد موضوع المناقشة المطروح للأسباب السالف ذكرها فإنه في هذه الحالة يكون من حق المجلس الوطني أن يناقش الموضوع أو يحيله إلى إحدى لجان المجلس لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه.

ومن الجدير بالذكر في هذا المجال أن مناقشة الموضوع المطروح يشترك فيها سائر أعضاء المجلس، فهي لا تقتصر على الأعضاء الذين قدموا طلب مناقشة الموضوع فحسب⁽¹³⁰⁾.

وبعد أن يناقش المجلس الوطني الموضوع المطروح يصدر توصياته بشأنه ويخطر مجلس الوزراء بتلك التوصيات، ويكون من حق مجلس الوزراء الاعتراض على توصيات المجلس الوطني، وفي هذه الحالة يقوم مجلس الوزراء بإخطار المجلس الوطني بأسباب الاعتراض⁽¹³¹⁾.

❖ الأمر الثاني: الحق في توجيه الأسئلة:

وفقاً للمادة (93) من الدستور وبموجب المادة (1) من التعديل الدستوري رقم (1) لسنة 2009، يمثل حكومة الاتحاد في جلسات المجلس الوطني الاتحادي رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد أعضاء الوزارة الاتحادية على الأقل.

ويجيب رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزير المختص على الأسئلة التي يوجهها إليهم أي عضو من أعضاء المجلس للاستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم وذلك وفقاً للإجراءات المقررة في اللائحة الداخلية للمجلس، وذلك بهدف الحصول على معلومات يحتاج إلى معرفتها عضو المجلس للتحقق من صحة وقائع علم بها وبصعب عليه التعرف إلى حقيقتها أو الوقوف عليه نية الوزارة اتجاهها.

(130) تنص المادة (103) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي على أنه " لسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة".

(131) تنص المادة (92) من دستور الإمارات العربية المتحدة على أنه "وللمجلس الوطني الاتحادي أن يعبر عن توصياته، ويحدد الموضوعات التي يناقشها، وإذا لم يقر مجلس الوزراء تلك التوصيات أخطر المجلس الوطني الاتحادي بأسباب ذلك".

غير أنه يتعين ملاحظة أنه بالإضافة لتلك الاختصاصات المتصلة بالرقابة المباشرة للمجلس الوطني الاتحادي والمنصوص عليها في الدستور فقد أضافت المادة (116) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي أداة رقابية ثالثة لهذا المجلس حيث تمّ تشكيل لجنة دائمة للشكاوى بموجب المادة (39) من اللائحة وذلك بالإضافة إلى حق المجلس في فحص العرائض والشكاوى بحسب المادة (116) من اللائحة.

• سادساً: حالات الضرورة.

ويتعين علينا الإشارة إلى أنه وفقاً لدستور دولة الإمارات العربية المتحدة توجد عدة تطبيقات لتدابير الضرورة من خلال سلطة إصدار مراسيم بقوانين تتمثل في نصوص الدستور في المواد التالية:

❖ المادة (4/110).

1. إذا اقتضى الحال إصدار قوانين اتحادية في غياب المجلس الوطني الاتحادي، فللمجلس وزراء الاتحاد أن يستصدرها عن المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد على أن يخطر المجلس الاتحادي بها في أول اجتماع له.

❖ المادة (113).

إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور.

ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو إلغائها، فإذا أقرها تأييد ما كان لها من قوة القانون، ويخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له.

أما إذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر.

❖ المادة (115).

للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية أو إعلان الأحكام العربية ورفعها، أو إعلان قيام الحرب الدفاعية، أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا.

❖ المادة (143).

يحق لأية إمارة من الإمارات طلب الاستعانة بالقوات المسلحة، أو بقوات الأمن الاتحادية للمحافظة على الأمن والنظام داخل أراضيها إذا ما تعرضت للخطر، ويعرض هذا الطلب فوراً على المجلس الأعلى للاتحاد لتقرير ما يراه. وللمجلس الأعلى أن يستعين لهذه الغاية بالقوات المسلحة المحلية التابعة لإحدى الإمارات شريطة موافقة الإمارة طالبة الاستعانة والإمارة التابعة لها تلك القوات. ويجوز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين، إذا لم يكن المجلس الأعلى منعقداً اتخاذ ما يلزم من التدابير العاجلة التي لا تحتل التأخير ودعوة المجلس الأعلى للانعقاد فوراً.

❖ المادة (145).

لا يجوز بأي حال تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور، إلا أثناء قيام الأحكام العرفية وفي الحدود التي يبينها القانون المنظم لتلك الأحكام ولا يجوز مع ذلك تعطيل انعقاد المجلس الوطني الاتحادي في تلك الأثناء، أو المساس بحصانة أعضائه.

❖ المادة (146).

يكون إعلان الأحكام العرفية، بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له.

وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها.

• سابعاً: اختصاصات للمجلس الوطني خاصة بصور مشروعات القوانين، والتي قد نص عليها

دستور دولة الإمارات:

❖ المادة (89).

مع التأكيد على عدم الإخلال بأحكام المادة (110) فإن مشروعات القوانين الاتحادية بالإضافة إلى مشروعات القوانين المالية يتم عرضها على المجلس الوطني الاتحادي، ويتم ذلك قبل أن ترفع إلى رئيس الاتحاد من أجل التصديق، ويقوم المجلس الوطني بمناقشة هذه المشروعات وله الحق في

الموافقة عليها أو عمل تعديلات عليها أو رفضها، ويعد ذلك نوع من الرقابة المباشرة خاصة وأن الدستور لا يخير للمجلس الوطني القيام باقتراح قوانين وفقاً للمادة (3/110).

المبحث الثاني

موقف المشرع الدستوري في مملكة البحرين

نصت المادة (32) من دستور البحرين الصادر في عام 1973م على أن "السلطة التشريعية يتولاها الأمير والمجلس الوطني وفقاً للدستور"، وعلى ذلك فإن الدستور قد جعل السلطة التشريعية مركبة يشترك فيها الأمير مع المجلس الوطني (البرلمان).

المطلب الأول

تكوين المجلس الوطني

• أولاً: تشكيل المجلس:

تنص المادة (43) من دستور 1973م على أن المجلس الوطني يتألف على النحو التالي:

أ) ثلاثون عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب، ويرفع هذا العدد إلى أربعين عضواً ابتداءً من انتخاب لفصل التشريعي الثاني، ويكون تحديد الدوائر الانتخابية بقانون.

ب) الوزراء بحكم مناصبهم.

يبدو مما تقدم أن السلطة التشريعية في البحرين آنذاك تتكون من ثلاثين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، ولتحقيق مزيد من الديمقراطية والمشاركة الشعبية يرفع هذا العدد إلى أربعين عضواً ابتداءً من انتخابات الفصل التشريعي الثاني، كما يضم المجلس الوزراء بحكم مناصبهم⁽¹³²⁾.

• ثانياً: مدة العضوية:

تنص المادة (45) من دستور 1973 على أن مدة المجلس الوطني أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، وتجرى في غضون الشهرين الأخيرين من تلك المدة انتخابات المجلس الجديد مع مراعاة حكم المادة (65) من هذا الدستور، والأعضاء الذين تنتهي مدة عضويتهم يجوز إعادة انتخابهم، ولا يجوز مد الفصل التشريعي للمجلس التشريعي للمجلس الوطني إلا لضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المد بقانون يقره المجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم⁽¹³³⁾.

• ثالثاً: شروط العضوية:

طبقاً للمادة (44) من دستور 1973 يشترط فيمن يرشح لعضوية المجلس الوطني ما يأتي:

- أ- أن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب، وألا يكون استعماله لحق الانتخاب موقوفاً، وأن يكون مواطناً بصفة أصلية.
- ب- ألا يقل سنّه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة.

(132) الدكتور الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دار النهضة العربية، 2012، ص 95.

(133) الدكتور الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 96.

ج- أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

وعلى الرغم من أن عملية انتخاب المجلس الوطني تتم بشكل ديمقراطي ليختار الشعب ممثليه بنفسه في المجلس عن طريق الاقتراع العام السري المباشر في جو من الحرية والشفافية، وخاصة أن أخذت المسيرة الديمقراطية تشق طريقها وترى النور، حتى أن إسهامات الحكومة كانت حريصة كل الحرص على إنجاح التجربة النيابية، فلم تمارس أية ضغوط على الناخبين في عمليتي الترشيح والانتخاب وبذلك تتم العملية الانتخابية في جو من الشفافية والحرية والديمقراطية⁽¹³⁴⁾.

وعلى الرغم من استمرار المجلس الوطني خلال أول فصلين تشريعيين، أي منذ افتتاحه في السادس عشر من ديسمبر 1973 م حتى نهاية عام 1975 م، وبعد أن استوفى نصف المدة المحددة له بأربع سنوات، فقد دبّت الخلافات بين الحكومة وبعض أعضاء البرلمان كان من شأنها تهديد استقرار الوضع السياسي ومسيرة شؤون الدولة، وبعد أن وصلت محاولات تسوية هذه الخلافات إلى طريق مسدود، لم يكن أمام رئيس الوزراء آنذاك خيار سوى أن يتقدم باستقالة الحكومة إلى أمير البلاد في 24 ديسمبر عام 1975 م، وفي 26 أغسطس عام 1975 صدر مرسوم أميري رقم 13 لعام 1975 م بتشكيل الوزارة الجديدة⁽¹³⁵⁾.

غير أن الأمير في 26 أغسطس عام 1975 م وقبل أن يكمل المجلس فصله التشريعي الأول، حل المجلس الوطني طبقاً لما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة (65) من دستور 1973 وذلك بموجب الأمر الأميري رقم 14 لسنة 1975.

(134) الشيخ صباح من حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 97.

(135) الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 98.

وقد ذهب بعض من الفقهاء إلى القول بأن من أهم أسباب لجوء الحكومة إلى حل المجلس الوطني هو استحالة التعاون بين السلطة التنفيذية (الحكومة) والمجلس الوطني (البرلمان) وأن المجلس الوطني لم يكن عوناً للحكومة في تنفيذ برامجها الرامية إلى التنمية، وقد تحولت جلسات المجلس إلى جو متوتر لفرض أيديولوجيات غريبة على مجتمع البحرين وقيمه، واهتمام الأعضاء بمناقشة موضوعات خاصة تهمهم مثل: اقتراح بإصدار قانون يتمتع بمقتضاه أعضاء المجلس بمنحهم جوازات سفر دبلوماسية لهم ولعائلاتهم ومناقشة زيادة مكافآتهم⁽¹³⁶⁾.

في حين ذهب البعض الآخر إلى القول بأن الأسباب التي دفعت الأمير والوزارة لحل المجلس الوطني هي ظهور الاختلافات والمصادمات في وجهات النظر حتى بدأت تظهر على سطح المناقشات حدة في اللهجة، حيث أخذت وجهات النظر المتقاربة في التكتل فنجم عن ذلك ازدياد حدة الانشقاق في صفوف أعضاء المجلس، وظهور كتل متعددة داخله، مما انعكس سلباً على عمل المجلس وغلbian الأجواء العامة، وقيام العمال بإضرابات عامة بلغت سبعة وعشرين إضراباً حدثت خلال خمسة أشهر متلاحقة، مما سبب كثيراً من الأضرار على المصلحة العامة للبلاد، وأثر سلباً على الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية⁽¹³⁷⁾.

ومع ذلك فقد تعرضت البحرين لأزمات سياسية غير مسبقة خلال أعوام 2011م و2012م و2013م، تمخضت عن استقالة عدد كبير من النواب في مجلس النواب البحريني والذين كان يمثلوا طائفة سياسية معينة بهدف زعزعة الاستقرار السياسي هناك، ومع ذلك فقد تم عبور هذه الأزمة بإعادة

(136) الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 99 - 98.

(137) حسين البحارنة، التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربي، دار الكنوز الأدبية، 2004، ص 48.

فتح باب الترشح لعضوية المجلس ليحل محل المستقيلين نواب جدد ليستمر مجلس النواب في أداء مهامه الدستورية دون انقطاع.

والحقيقة أن الحفاظ على استقرار البلاد وأمنها هو من أولويات ومسؤوليات الدولة، فما وجدت هيئات الدولة إلا من أجل الحفاظ على كيائها، ومن ثم فإذا لم يكن هناك تعاون بين الهيئات الدستورية المكونة للدولة فلا فائدة من وجودها، ولا شك أن التجربة الدستورية في ذلك الوقت أظهرت حداثة التجربة النيابية وضعف الثقافة الدستورية لدى بعض الأعضاء، مما كان يمكن أن يعصف بوجود الدولة، ومن ثم كان توقف الحياة النيابية في البحرين هو السبيل كما يرى البعض، لنضج برلماني وتوفير جو سياسي قبل تقرير الحياة النيابية، ووفقاً لما ارتآه الأمير الراحل والتي استمرت ربع قرن من الزمن.

يتكون المجلس الوطني من مجلسين:

أ. مجلس النواب

ب. مجلس الشورى

ويمارس مجلس النواب حق طرح الأسئلة وفقاً للمادة (91) من الدستور "لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. وللوسائل من أعضاء مجلس النواب وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب. ولا تكون الإجابة على أسئلة أعضاء مجلس الشورى إلا مكتوبة. ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه أسئلة مكتوبة إلى من لم يرد ذكره

في الفقرة السابقة من أعضاء مجلس الوزراء لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم دون سواهم، ولا تكون الإجابة إلا مكتوبة. ولا يجوز أن يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكلّيه⁽¹³⁸⁾.

كما يمارس الاستجواب وطرح الثقة وفقاً للمادة (65) من الدستور "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته. ويتم إجراء الاستجواب وفقاً للشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة الداخلية لمجلس النواب. وتجري مناقشة الاستجواب في المجلس ما لم يقرر أغلبية أعضائه مناقشته في اللجنة المختصة، وذلك بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يطلب الوزير تعجيل هذه المناقشة. ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (66) من هذا الدستور".

والمادة (66) من الدستور نصّت على:

أ- كل وزير مسئول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته.

ب- لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.

(138) الدستور البحريني المادة (91).

ج- إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فوراً⁽¹³⁹⁾.

والمادة (68) من الدستور جاءت لإعلان عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء، وطرح موضوع عام للمناقشة، كأدوات رقابية أخرى على أعمال السلطة التنفيذية.

وكما جاء بالمادة (139) من اللائحة الداخلية "يجوز للحكومة من تلقاء نفسها أو بمناسبة سؤال موجه إلى أحد وزرائها أن تطلب مناقشة موضوع معين يتعلق بالسياسة العامة للدولة لتحصل فيه على رأى المجلس، أو تدلى ببيانات في شأنه". هذا فيما يتعلّق بتوجيه الأسئلة، أما بالنسبة للجان التحقيق حيث وكما جاء في المادة (69) من الدستور "يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم"⁽¹⁴⁰⁾.

وينص الدستور على حق مخاطبة السلطات العامة وفقاً للمادة (29) التي نصّت على: "لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية"⁽¹⁴¹⁾.

(139) المادة (66) من الدستور البحريني.

(140) المادة (69) من الدستور البحريني.

(141) المادة (29) من الدستور البحريني.

المطلب الثاني

مجلس الشورى بين العضوية والاختصاص

• أولاً: شروط العضوية:

بالنظر إلى المهمات والمسؤوليات الكبيرة التي يقوم بها مجلس الشورى، فقد استلزم نظام المجلس في العضو توافق الشروط الآتية:

أ) الجنسية البحرينية.

ب) أن يكون عضو مجلس الشورى بحريني الجنسية بصفة أصلية.

اشتراط النظام في عضو مجلس الشورى السابق ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة عند التعيين، أما النظام في مجلس الشورى الحالي فإنه رفع سن العضو، فقد اشتراط ألا تقل سنه المجلس يوم التعيين عن خمس وثلاثين سنة كاملة.

1. أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.

وهذا الشرط منطقي وضروري، فلا يعقل أن يدخل المجلس الذي يمثل الشعب ويسن التشريعات من لا يجيد القراءة والكتابة.

2. ألا يكون قد حكم عليه في جناية أو جريمة أو جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه

اعتباره.

• ثانياً: الاختصاصات⁽¹⁴²⁾:

يعدّ عضو السلطة التشريعية -النواب والشورى- في البحرين ممثلاً أو وكيلًا أو نائباً عن الشعب بأكمله في تحقيق المصلحة العامة. وبمجرد دخوله البرلمان يتخلّى عن صفته كممثل لدائرته، ليصبح ممثلاً لمصالح الأمة بأسرها، ويناط به تحقيق المصلحة العامة، وذلك من خلال وظائف البرلمان التشريعية والرقابية والمالية المتنوعة، وفقاً لأحكام الدستور والقانون واللائحة الداخلية المنظمة لسير العمل في المجلس.

وإزاء هذا الدور التشريعي والسياسي والمالي لعضو البرلمان، فإنه لا يجوز له أن يتمسك باعتبارات مناطقية أثناء ممارسته البرلمانية؛ لأن هذا سيجزئ مفهوم المصلحة العامة التي قد تتصادم في كثير من الأحيان مع البواعث المناطقية، بل عليه أن يكون حريصاً على أداء أدواره الثلاثة التشريعية والرقابية والمالية بتجرد كامل ونزاهة، وأن يتفرغ لتأدية هذه المهام التي تعد من أخطر الوظائف؛ لأنها تمثل بوابة التقدم والتنمية والديمقراطية في مملكة البحرين.

المبحث الثالث

موقف المشرع الدستوري في جمهورية مصر العربية

كانت جمهورية مصر العربية هي الدولة الأولى في المنطقة التي عرفت الدساتير، فقد كانت هناك جهود منذ القرن التاسع عشر لإصدار أول دستور مصري ولكنها لم تتم، ولكن ذلك لم يمنع البرلمان

(142) الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 103 – 102.

المصري منذ نشأته في عام 1879 في عهد الخديوي إسماعيل من ممارسة دوراً رقابياً على الحكومة، حيث أصبحت الوزارة هي المسؤولة أمامه سياسياً وليس الحاكم⁽¹⁴³⁾.

واستمرت الجهود الرامية لإصدار أول دستور لمصر، والتي كُلت بالنجاح بإصدار أول صدور لدستور مصري في العام 1923، وكانت نقطة الانطلاق نحو ممارسة البرلمان للعديد من الاختصاصات التشريعية والرقابية، حيث استطاع البرلمان فرض بعض القيود على سلطة الملك في ذلك الوقت⁽¹⁴⁴⁾، ثم تلاه صدور العديد من الدساتير، وصولاً إلى الدستور الأخير في العام 2014، والذي اشتمل على العديد من أدوات الرقابة التي يستطيع من خلالها البرلمان ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، حيث يستطيع مجلس النواب مساءلة الحكومة عن جميع أعمالها، وهو ما ينعكس بالطبع على تحسين أداء الحكومة، حيث تمثل هذه الأدوات الرقابية ضغطاً على السلطة التنفيذية، سوف نتناول في هذا المبحث دستور جمهورية مصر العربية والذي يندرج منه مطلبين، المطلب لأول النظام السياسي في ظل دستور جمهورية مصر العربية، والمطلب الثاني عن وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية في الدستور المصري.

وسوف نتناول في المبحث الأول مهام السلطة التشريعية في جمهورية مصر مثل الاختصاصات الأصلية في إعداد مشروعات القوانين والقرارات وإعداد مشروع الخطة العامة للدولة. وكذلك الرقابة

(143) الأستاذ الدكتور مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق – جامعة الزقازيق، 1995، ص 61.

(144) السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، الرقابة البرلمانية – رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات – رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 67.

عن طريق البرلمان حيث ينص الدستور المصري الصادر سنة 2014 على اختصاص البرلمان بوظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية إلى جانب وظيفتها الأساسية وهي التشريع.

وفي المطلب الثاني وهو وسائل الرقابة في الدستور المصري سيتم التطرق إلى الوسائل غير المباشرة في أربع حقوق للمجلس وهي الحق في طرح موضوع عام للمناقشة والحق في إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه وتقديم طلب إحاطة إلى رئيس مجلس الوزراء، أما بالنسبة لوسائل الرقابة المباشرة فإنها تتمثل في حق توجيه الأسئلة والاستجابات بالإضافة إلى حق تقرير المسؤولية الوزارية وسحب الثقة، وتطرقنا أيضاً إلى سلطة اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك الدستور وكيفية محاكمته وسيتم تناول كل منها بالدراسة.

المطلب الأول

النظام السياسي في ظل دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014

لقد جاء هذا الدستور ثمرة لتوافق وطني، وعمل قامت به لجنة الخمسين عضواً برئاسة عمرو موسى الأمين العام المصري الأسبق لجامعة الدول العربية، وقد دلت ديباجة هذا الدستور على تاريخ النضال الوطني المصري في العصر الحديث، وصولاً إلى ثورة 25 يناير - 30 يونيو الفريدة بين الثورات الكبرى في تاريخ الإنسانية بكثافة المشاركة الشعبية التي قدّرت على نحو ما جاء بالديباجة وشهدتها الواقع بعشرات الملايين. ومن العبارات الهامة التي حوتها أيضاً هذه الديباجة "نحن نؤمن بأن لكل مواطن الحق في العيش على أرض هذا الوطن في أمن وأمان، وأن لكل مواطن حقاً في يومه وفي غده. نحن نؤمن بالديمقراطية طريقاً ومستقبلاً وأسلوب حياة، وبالتعددية السياسية، وبالتداول

السلمي للسلطة، ونؤكد على حق الشعب في صنع مستقبله هو وحده مصدر السلطات، الحرية والكرامة الإنسانية والعدالة الاجتماعية حق لكل مواطن، ولنا ولأجيالنا القادمة السيادة في وطن سيّد، نحن الآن نضع دستوراً يستكمل بناء دولة ديمقراطية حديثة، حكومتها مدنية ديمقراطية حديثة"⁽¹⁴⁵⁾.

وقد جاء الباب الخامس من مشروع هذا الدستور بعنوان نظام الحكم وتناول الفصل الأول منه السلطة التشريعية (مجلس النواب)، والتي أصبحت تتكون من مجلس واحد فقط. بالرغم من تعديل الدستور عام 2019 لينشئ مجلساً ثانياً تحت مسمى مجلس الشيوخ وإن كانت جميع اختصاصاته ذات طابع استشاري. أما الفصل الثاني من هذا الباب فقد خصصه المشرع الدستوري المصري للسلطة التنفيذية، ونصّ على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدته أراضيها وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشِر اختصاصاته على النحو المبين به. كما نصّ على أن يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عدّ المجلس منحلّاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل⁽¹⁴⁶⁾.

وقد خصّ الدستور رئيس الجمهورية بأن يضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على النحو المبين في الدستور⁽¹⁴⁷⁾، كما أنه يعين الموظفين المدنيين

(145) الدكتورة عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية دراسة مقارنة في مصر والكويت وبعض الدول الأجنبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 183.

(146) الدستور المصري، المادة (146) "بند اختيار أعضاء مجلس الوزراء".

(147) الدستور المصري، المادة (150) "بند صلاحيات مجلس الوزراء وسلطات رئيس الدولة".

والعسكريين والممثلين السياسيين ويعفيهم من مناصبهم وتقدم أنه بالنسبة للحكومة فقد عهد إليها الدستور بالاختصاصات التالية:

- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها.
- المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.
- توجيه أعمال الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها والتنسيق بينها ومتابعتها.
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.
- إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقانون ومتابعة تنفيذها.
- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.
- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.
- تنفيذ القوانين⁽¹⁴⁸⁾.

وقد أكد الدستور أيضاً العناصر اللازمة لقيام النظام البرلماني، حيث أجاز في المادة (131) منه "لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء وفي كل الأحوال، لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد ذاته. وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها مع قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار

(148) الدستور المصري سنة 2014، المادة (167)، بند صلاحيات مجلس الوزراء.

سحب الثقة متعلقا بأحد أعضاء الحكومة وجبت استقالته". وهكذا لم تختلف هذه المادة عما جاء في هذا الشأن في دستور عام 2012 إلا من حيث إلزام الدستور الجديد لمجلس النواب في أن يصدر قراره عقب مناقشة الاستجواب⁽¹⁴⁹⁾.

والواقع أنه أمام هذه النصوص يتّضح لنا نظرياً النظام البرلماني، حيث عهد هذا الدستور للحكومة اختصاصات أصيلة منها: إعداد مشروعات القوانين والقرارات، وإعداد مشروع الخطة العامة للدولة، وإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وإصدار القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، وإصدار لوائح الضبط، وذلك فضلاً عن انعقاد مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان، غير أنه لا يمكن أيضاً إغفال بعض مظاهر النظام الرئاسي، حيث تدور الحكومة في إطار تكليف رئيس الجمهورية، وأنها تشترك معه في وضع السياسة العامة للدولة ويشرفان معا على تنفيذها، وأنه يعين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعفيهم من مناصبهم⁽¹⁵⁰⁾.

وبصفة عامة ينص الدستور المصري الصادر سنة 2014 على اختصاص البرلمان بوظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية إلى جانب وظيفتها الأساسية وهي التشريع، فقد نصّ على أن يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

(149) الدكتورة عذاري سالم محمد الصباح، مرجع سابق، ص 185-186.

(150) الدكتورة عذاري الصباح، المرجع السابق، ص 187.

المطلب الثاني

وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية في الدستور المصري لعام 2014

يمكن تقسيم وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية وفقاً للدستور المصري إلى نوعين، أولهما الرقابة على أعضاء السلطة التنفيذية، وثانيهما الرقابة على بعض أعمال السلطة التنفيذية وذلك على النحو التالي:

• أولاً: الرقابة على أعضاء السلطة التنفيذية:

ينص الدستور المصري على كثير من وسائل الرقابة التي يمارسها مجلس النواب تجاه الوزراء لفحص أعمالهم، سواءً منفردين أو متضامنين، ومن هذه الوسائل ما يُعتبر بمثابة رقابة مباشرة، ومنها ما يُعد طريقاً غير مباشر، أو تمهيداً للمساءلة السياسية إذا أسفر عن وجهه لذلك. وتتمثل الوسائل غير المباشرة في أربعة حقوق للمجلس هي⁽¹⁵¹⁾:

(1) الحق في طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه وفقاً للمادة (132) من الدستور.

(2) الحق في إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم وفقاً للمادة (133) من الدستور.

(151) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقاً لدستور 2014، مرجع سابق، ص 262.

(3) تقديم طلب إحاطة أو بيان عاجل إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو

أحد نوابهم في الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية وفقاً للمادة (134) من الدستور.

(4) تشكيل لجان تقصي الحقائق لفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات العامة أو أي

مشروع من المشروعات العامة، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو

الاقتصادية فيه وللتحقيق فيها وفقاً لمادة (135) من الدستور.

أما وسائل الرقابة المباشرة فإنها تتمثل وفقاً للدستور فيما يلي:

❖ حق توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم حول

أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته

ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة

ذاتها وفقاً للمادة (129) من الدستور.

❖ حق توجيه استجوابات وهي تحمل بطبيعتها الاتهام إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه

أو أحد الوزراء أو نوابهم لمحاسبته عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم وفقاً للمادة

(130) من الدستور.

❖ حق تقرير المسؤولية الوزارية وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد

الوزراء أو نوابهم، عقب استجوابه، ويكون سحب الثقة بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، المادة

(131)، ومن ثمّ وجب عليه اعتزال منصبه بالاستقالة مال لم تعلن الحكومة تضامنها معه

قبل التصويت، فيتعين على الحكومة في هذه الحالة استقالتها بأكملها، المادة (131) من

الدستور.

❖ سلطة اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك الدستور أو بالخيانة العظمى أو بارتكاب أية جناية أخرى ويصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وذلك بناء على طلب موقع من أغلبية الأعضاء على الأقل، وبعد تحقيق يجريه مع النائب العام، وإذا كان به مانع يحل محله أحد مساعديه. وبمجرد صدور هذا القرار يوقف رئيس الجمهورية عن عمله ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم في الدعوى.

ومن الجدير بالذكر أن الدستور المصري فيما يتعلق بمساءلة رئيس الجمهورية، فقد أشار إلى أن محاكمته تكون أمام محكمة خاصة، يترأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى، ويكون في عضويتها أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة، وأقدم رئيسيين بمحاكم الاستئناف، ويتولى الادعاء أمامها النائب العام، وإذا قام بأحدهم مانع حل محله من يليه في الأقدمية، وتكون أحكام هذه المحكمة نهائية غير قابلة للطعن.

وينظم القانون إجراءات التحقيق والمحاكمة، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى، المادة (159) من الدستور.

❖ اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، إذ يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه، ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة⁽¹⁵²⁾.

(152) المرجع السابق، ص 262 - 263.

وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجري الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض عدّ مجلس النواب منحلّاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل، المادة (161) من الدستور.

• ثانياً: الرقابة على بعض أعمال السلطة التنفيذية:

ويتولّى مجلس النواب الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بالوسائل التالية:

1) يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي. ويتم التصويت على الحساب الختامي باباً بآباً، ويصدر بقانون.

2) للمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي والمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى.

3) ينظم القانون القواعد الأساسية لتحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها.

4) لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب⁽¹⁵³⁾.

5) يبين القانون قواعد تحديد المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على الخزانة العامة للدولة، ويحدد حالات الاستثناء منها، والجهات التي تتولى تطبيقها⁽¹⁵⁴⁾.

6) لكل عضو في مجلس النواب حق توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم لمحاسبته عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه وبعد أقصى ستون يوماً، إلا في حالات الاستعجال التي يراها وبعد موافقة الحكومة⁽¹⁵⁵⁾.

7) لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم.

ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء. وفي كل الأحوال لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد ذاته.

(153) الأستاذ الدكتور محمد إبراهيم الدسوقي علي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص 46 - 47.

(154) الدستور المصري، مادة (129)، بند الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية.

(155) الدستور المصري، مادة (130)، بند الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية.

وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإن كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته⁽¹⁵⁶⁾.

(156) الدستور المصري، مادة (131)، بند إقالة مجلس الوزراء.

الخاتمة

لقد عرضنا في هذه الدراسة لموضوع أدوات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة مقارنة مع مملكة البحرين وجمهورية مصر العربية وأشرنا في مقدمة البحث عن النظام البرلماني وتعريفه بشكل عام، كما تطرقنا إلى خصائص النظام البرلماني ومظاهر تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية مثل: السؤال والاستجواب وطرح الثقة. كما عرضنا الاختلاف حول موضوع الرقابة وتضارب الآراء بينهم، فقد قيل إن الرقابة هي قدرة فرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى من الأفراد أو تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المرجوة، وقد يقصد بها الوسيلة التي تستطيع بها القيادة تصحيح أداء المعاملين بهدف التأكد من أن الخطة الموضوعية يتم تنفيذها والالتزام بها، فهي وسيلة في يد جهة صاحبة قوة تتولى الإشراف والمتابعة على الجهة التي أنيط بها الإشراف عليها.

كما درسنا اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي في المجال التشريعي وكذلك في المجال الرقابي التنفيذي، ووضحنا أهم المواد القانونية التي برزت في الدستور وفي اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي والتي تشير إلى الاختصاص الأصيل للمجلس في نظر مشروعات القوانين، ولذلك يمكن منح سلطة اقتراح القوانين وإجراء بعض التعديلات على المادة (89) الخاصة باختصاصات المجلس لتعزيز دوره كسلطة تشريعية، كما نص الدستور على اختصاص المجلس بالنظر في مشروع قانون الحساب الختامي، وألزمت الحكومة بإبلاغ المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية، كما أشارت بعضها على الاختصاص الرقابي الإداري للمجلس، وبيّنت على حق المجلس في مناقشة أي موضوع من الموضوعات العامة للاتحاد وإصدار توصياته بشأنها في حضور رئيس الوزراء والوزير المختص،

وأيضاً على حق أي عضو من أعضاء المجلس في توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء أو نائبه أو الوزير المختص للاستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصهم.

وكان منهجنا في الدراسة المنهج التحليلي المقارن في طرق الرقابة البرلمانية بين النظام الإماراتي والنظام البحريني والنظام المصري بغرض الوقوف على نقاط الاتفاق والاختلاف فيما بين الأنظمة. وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج، وطرح عدد من التوصيات، نستعرضها على النحو التالي:

• النتائج:

- (1) تعد الرقابة البرلمانية من أهم وسائل تحقيق الرقابة الفعلية على أداء الحكومات، ولذلك كان لا بد من أن تتسم ببعض الامتيازات التي تجعلها بمنأى عن أي ضغوط من أجل القيام بالدور الرقابي التي تقوم به على الوجه الأمثل.
- (2) تتعرض المجالس النيابية في بعض البلدان إلى عوائق تحول دون قيامها بدورها مثل وجود أغلبية للحزب الحاكم في البرلمان.
- (3) هناك بعض التعقيدات الإجرائية التي تكتنف أدوات ووسائل الرقابة البرلمانية، وهو ما يترتب عليه تجنب أعضاء البرلمان لاستخدامها.
- (4) يفتقد بعض أعضاء مجلس النواب في بعض البلدان إلى الثقافة البرلمانية تجعلهم لا يستطيعون التفرقة بين أدوات الرقابة على أعمال الحكومة، وما هي الأداة المناسبة، حتى تجد أنه يقوموا بالخلط بين وسائل مثل الاستجواب والتحقيق، مما يفقد عملية الرقابة البرلمانية أهميتها.

5) لا تستطيع المجالس النيابية القيام بدورها في الرقابة البرلمانية اعتماداً على الحقوق الممنوحة لها من قبل الدستور، ولكن يجب أن تهيئ الظروف الثقافية والاقتصادية والسياسية البيئة الخارجية، حتى تتمكن المجالس النيابية بالقيام بالدور الرقابي.

• التوصيات:

1) إن نجاح أو إخفاق النظام البرلماني لا يرجع للنصوص فقط، وإنما تساهم فيها العديد من العوامل كالتقاليد والتربية السياسية وظروف داخلية وخارجية وغيرها، وعليه فإن الخير الذي يعزز النجاح وينبذ الإخفاق يأتي بفضل توفير دعامين، الأولي أن تحتوي مواد الدستور على روح الديمقراطية وعلى احترام حقوق الإنسان، أما الدعامات الثانية فهي وجود شخصيات كفؤة على رأس أداة الحكم، أي شخصيات قوية ذات كفاءة وخبرة ونزاهة وغيره على الخدمة العامة وموضع تقدير واحترام من الشعب.

2) تأكيد ضرورة احترام السلطة التشريعية لنظامها الداخلي، والعمل على تأسيس أعراف برلمانية وترسيخها لتؤكد استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية وأخذ المبادرة في عملية الإصلاح وتفعيل اللجان داخل المجلس.

3) التشجيع على تفعيل وسائل الاعلام وتسليط الضوء أكثر على الاعمال البرلمانية، وتغطية ما يحدث في جلسات المجلس الوطني الاتحادي.

4) إبراز أعمال أعضاء المجلس الوطني، وبيان دورهم في الارتقاء بأداء السلطات في دولة الإمارات العربية المتحدة.

(5) مناقشة القضايا التي تهّم كل أفراد المجتمع بكافة فئاته وأعمارهم وخاصة التي تشكّل خطراً لشبابنا في هذا اليوم والابتعاد عن التسترّ عليها، كما الحثّ على إبرازها وإيجاد حلول وقرارات لها.

قائمة المراجع

• أولاً: المراجع العلمية.

- (1) الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شيخا، وضع السلطة التنفيذية، رئيس الدولة، الوزارة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- (2) الأستاذ الدكتور ثروت بدوي، موجز القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
- (3) الدكتورة جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 2001.
- (4) حسين البحرنة، التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربي، دار الكنوز الأدبية، 2004.
- (5) الدكتور خالد عبدالله عبدالرزاق النقبلي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الإمارات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2012.
- (6) الأستاذ الدكتور دويب حسين صابر، اللجان البرلمانية في مصر وسلطنة عمان، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
- (7) الأستاذ الدكتور رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- (8) الدكتور زين بدر فراج، النظرية العامة للنظم السياسية، مكتبة الجلاء، المنصورة، 1999.

- (9) السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، الرقابة البرلمانية - رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات - رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- (10) الدكتور الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دار النهضة العربية، 2012.
- (11) الأستاذ الدكتور صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دولة الإمارات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- (12) الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دون ناشر، 1998.
- (13) الدكتورة عذاري سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية دراسة مقارنة في مصر والكويت وبعض الدول الأجنبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
- (14) الدكتور عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم الدستورية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2002.
- (15) غسان شاعر محسن أبوطيخ، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
- (16) الدكتور ماهر جبر نصر، دكتور جورج شفسق ساري، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة 2005.

- (17) الأستاذ الدكتور مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق – جامعة الزقازيق، 1995.
- (18) الأستاذ الدكتور محمد إبراهيم الدسوقي علي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018.
- (19) الأستاذ الدكتور محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.
- (20) الأستاذ الدكتور محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، كلية شرطة دبي، 1997.
- (21) الدكتور محمد مقبل حسن البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق – جامعة عدن شمس، 2009.
- (22) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة بين دول مجلس التعاون الخليجي، بحث غير منشور.
- (23) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2017.
- (24) الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقاً لدستور 2014، الطبعة الثالثة، مؤسسة حورس الدولية، 2015.
- (25) مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010.
- (26) الدكتور ملفي رشيد مرزوق الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق – جامعة المنصورة، 2011.

27) وسيم حسام الدين الأحمد، الاستجواب في النظام البرلماني العربي، الطبعة الأولى، منشورات

الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

• ثانياً: الدساتير.

(1) الدستور الإماراتي سنة 1971م.

(2) الدستور المصري سنة 2014م.

(3) الدستور البحريني سنة 1973م.

• ثالثاً: أحكام المحاكم.

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم 15 لسنة 18 دستورية.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم 15 لسنة 18 قضائية.

(3) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم 40 لسنة 19 قضائية.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
ب	الإقرار
ت	قرار إجازة الرسالة
ث	الآية القرآنية
ج	الإهداء
ح	الشكر والتقدير
خ	ملخص الدراسة باللغة العربية
د	ملخص الدراسة باللغة الإنجليزية
ذ	المقدمة
ر	أهمية الدراسة
ص	إشكالية الدراسة
ض	تساؤلات الدراسة
ض	أهداف الدراسة
ط	منهج الدراسة
ط	خطة الدراسة
1	المبحث التمهيدي: مدلول الرقابة البرلمانية وأساسها

1	المطلب الأول: مدلول الرقابة البرلمانية
4	المطلب الثاني: أساس الرقابة البرلمانية
9	الفصل الأول: أدوات الرقابة البرلمانية ونطاقها
10	المبحث الأول: أهداف الرقابة البرلمانية وآثارها
11	المطلب الأول: أهداف الرقابة البرلمانية
13	المطلب الثاني: آثار الرقابة البرلمانية
21	المبحث الثاني: نطاق الرقابة البرلمانية وأطرافها
22	المطلب الأول: نطاق الرقابة البرلمانية
24	المطلب الثاني: أطراف الرقابة البرلمانية
28	المبحث الثالث: أدوات وصور الرقابة البرلمانية
30	المطلب الأول: وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
44	المطلب الثاني: الوسائل الرقابية للمحاسبة والمساءلة
51	الفصل الثاني: موقف المشرع الدستوري من أدوات الرقابة وصورها في الدول المقارنة
51	المبحث الأول: موقف المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة
52	المطلب الأول: المجلس الأعلى للاتحاد
55	المطلب الثاني: المجلس الوطني الاتحادي
68	المبحث الثاني: موقف المشرع الدستوري في مملكة البحرين
68	المطلب الأول: تكوين المجلس الوطني

75	المطلب الثاني: مجلس الشورى بين العضوية والاختصاص
76	المبحث الثالث: موقف المشرع الدستوري في جمهورية مصر العربية
78	المطلب الأول: النظام السياسي في ظل دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014
82	المطلب الثاني: وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية في الدستور المصري لعام 2014
88	الخاتمة
89	النتائج
90	التوصيات
92	قائمة المراجع
96	الفهرس