

العنوان:	الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة : دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية
المصدر:	دراسات - العلوم الإنسانية
الناشر:	الجامعة الأردنية - عمادة البحث العلمي
المؤلف الرئيسي:	كنعان، نواف سالم
المجلد/العدد:	مج 22 , ع 2
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1995
الشهر:	نيسان
الصفحات:	761 - 822
رقم MD:	3208
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	HumanIndex
مواضيع:	الديمقراطية، الادارة العامة، الاردن، الرقابة السياسية، الرقابة البرلمانية، الرقابة الشعبية، الاستجابات، لجان التحقيق النيابي، طلبات المناقشة، طلبات الاحاطة، العرائض، الدستور الاردني، مجلس النواب، مجلس الاعيان، البرلمان، الرقابة القانونية، مجلس الامة، القانون الدستوري، القضاء الاداري
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/3208

الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة

(دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية)

تاريخ استلام البحث ١٩٩٣/٢/٢٤ تاريخ قبوله ١٩٩٤/١/١٠

نواف كنعان*

الجامعة الأردنية

ملخص

تناولت هذه الدراسة موضوعاً هاماً هو الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية... فشملت بيان ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها في فصل تمهيدي... ثم بيان وسائل الرقابة البرلمانية المتمثلة في: السؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق النيابية، والاقتراحات برغبة وطلبات المناقشة والعرائض، وكيفية ممارسة هذه الوسائل في الواقع العملي بموجب أحكام الدستور الأردني، والنظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان في فصل أول... وفي فصل ثانٍ بيان معوقات الرقابة البرلمانية التي تحدّ من فاعليتها سواء أكانت هذه المعوقات قانونية خاصة باستخدام وسائل الرقابة البرلمانية، أم خاصة بممارسة النواب للوظيفة الرقابية... وكل ذلك على ضوء التطبيقات العملية في مجلس الأمة الأردني الحادي عشر الحالي...

المقدمة :

فصل تمهيدي

ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها

أولاً: الرقابة البرلمانية ومبدأ المشروعية:

أصبح الطابع المميز للدولة الحديثة قيامها على مبدأ هام هو مبدأ المشروعية، ومن هنا وُصِفَت الدولة الحديثة بالدولة القانونية حيث يخضع الحكام والمحكومون للقانون، فالدولة تخضع في تصرفاتها لحكم القانون بمعناه العام، وبالتالي تخضع الإدارة للقانون فيما تأتيه من تصرفات وأعمال، وما تتمتع به من امتيازات، مما يترتب

* استاذ مشارك في كلية الحقوق، الجامعة الأردنية.

عليه بالتالي حماية الأفراد من تعسف الإدارة.

ولقد حرصت بعض الدساتير على أن تنص صراحة على مبدأ سيادة القانون باعتباره دعامة أساسية للحكم فيها، وحددت الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ والتي تشمل: خضوع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته كضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات، وضمنان حق التقاضي للناس كافة، وحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء^(١).

كما حرص الفقه الدستوري المقارن على تحديد معالم الدولة القانونية التي تقوم على المرتكزات التالية:^(٢)

١ . وجود دستور يُنظّم العلاقات بين سلطات الدولة الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما يُنظّم حقوق الأفراد وحرياتهم.

٢ . خضوع الدولة للقانون شأنها في ذلك شأن الأفراد بالنسبة للأعمال والتصرفات التي تُحاكي فيها تصرفات الإدارة.

٣ . وجود سلطة تتولى مطابقة أعمال الإدارة للقانون، وتملك صلاحية الغاء أي قرار تتخذه أجهزة الدولة بسبب عدم مشروعيته، وتتولى حماية المواطنين ضد تصرفات الإدارة المخالفة للقانون... غير أن ما تجدر ملاحظته أنه لا يوجد دولة تأخذ بفلسفة واحدة من بين هذه الفلسفات، إذ إن كل دولة تمزج بينها بحسب أوضاعها وظروفها السياسية، كما قد تميل إحدى الدول لأحدى هذه الفلسفات بدرجة أكبر.

أما في الدستور الأردني فعلى الرغم من أن المشرع لم يُفرد باباً مستقلاً لمبدأ سيادة القانون، باعتباره دعامة أساسية للحكم في الدولة، إلا أنه أورد في بعض مواد الدستور الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ مثل: مبدأ استقلال القضاء وحصانته^(٣)، وحق التقاضي للناس كافة، وضمنان الحقوق والحريات للمواطنين^(٤).

وقد أفرد الميثاق الوطني الأردني فصلاً خاصاً للتعريف بدولة القانون وبيان مرتكزاتها الأساسية، فعرف دولة القانون بأنها: الدولة الديمقراطية التي تلتزم بمبدأ سيادة القانون وتستمد شرعيتها وسلطتها وفعاليتها من إرادة الشعب الحرّة، وتلتزم بتوفير الضمانات القانونية والقضائية والإدارية لحماية حقوق الإنسان وكرامته وحرياته الأساسية... وأن الدولة الأردنية هي دولة قانون بالمفهوم العصري الحديث للدولة

الديمقراطية، وهي دولة المواطنين جميعاً. وتستمد قوتها من التطبيق الفعلي المعلن لمبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص والمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بحياته وشؤونه. كما حدد المرتكزات الأساسية لدولة القانون بأنها: الالتزام بأحكام الدستور نصاً وروحاً في أعمال السلطات الثلاث في اطار أولوية الحق. والالتزام بمبدأ سيادة القانون في اطار الرقابة الكاملة للسلطة القضائية المستقلة... والالتزام بممارسة الديمقراطية بمبادئ العدالة الاجتماعية ومقتضياتها. وبحقوق المواطن الأساسية وحيرياته العامة، واعتماد اسلوب الحوار الديمقراطي في التعبير عن الرأي، وقيام المؤسسات الحكومية جميعاً بواجبها في التعامل مع المواطنين على أساس من المساواة العامة^(٥).

ويُضاف الى الأحكام السابقة بعض الأحكام الأخرى التي لم ترد صراحة في الدستور، ولكنها وردت في بعض القوانين الصادرة استناداً لنصوصه، ومثالها ما تضمنه قانون محكمة العدل العليا الجديد من النص صراحة على حظر تحصين القرارات الادارية من رقابة القضاء، بحيث تختص المحكمة بالنظر في الطعون الخاصة في أي قرار اداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه^(٦).

ويتضح من مجمل الأحكام السابقة أنها تتضمن المرتكزات الأساسية لدولة القانون في الأردن، والتي أكدتها بعض الدساتير صراحة، كما أكدها الفقه الدستوري المقارن.

وتبدو الصلة وثيقة بين الرقابة البرلمانية ومبدأ المشروعية، من خلال خضوع السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان. ذلك أن الرقابة البرلمانية - أياً كان نطاق تطبيقها - تُساعد الى حد كبير على اعلاء كلمة القانون وإعمال مبدأ المشروعية، حيث تحمل السلطة التنفيذية على احترام القوانين والالتزام باحكامها^(٧)، إلا ان الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني اقوى منها في النظام الرئاسي، حيث يكون الوزراء في النظام الأول مسؤولين سياسياً أمام البرلمان... وعن طريق هذه المسؤولية يُراقب البرلمان اعمال كل وزارة والمصالح التابعة لها.

وقد أصبحت الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة العامة من الموضوعات الاساسية التي تحرص الدساتير على النص عليها. كما أن ممارسة الرقابة البرلمانية اكدت مزاياها التي جعلت منها وسيلة ضرورية ومُلحّة للرقابة على أعمال وتصرفات الادارة العامة، ذلك

أن السلطة التشريعية تمثل الناخبين وتعبّر عن احتياجاتهم ورغباتهم، الأمر الذي يقتضي أن تُراقب كل أعمال الأجهزة الإدارية بالدولة، لمعرفة مدى نجاحها في تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية. كما أن هذه الوسيلة المنظمة ضرورية لضمان عدم انحراف وتسلط الإدارة، وقيامها بالعمل وفق الأهداف السياسية العامة للدولة، بالإضافة إلى أنها تنصبّ أساساً على كبريات المخالفات الإدارية دون المخالفات البسيطة التي تتكرر يومياً. وكل ذلك جعل من هذه الرقابة مبدأً أساسياً تنص عليه الدساتير وتُنظّم طرقه وإجراءاته القانونية بالشكل الذي يضمن تحقيق الهدف من هذه الرقابة وهو الصالح العام.

ثانياً: أهمية الرقابة البرلمانية:

الأصل أن السلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية النيابية يتولاها برلمان منتخب من الشعب، وأن مهمة هذا البرلمان متشعبة النواحي يبينها دستور الدولة ويوضح حدودها. فالبرلمان يقوم بوظيفة تشريعية مؤداها سن القوانين، وإلى جانب وظيفته الأصلية يقوم البرلمان بوظيفة أخرى هي الوظيفة الرقابية على أعمال الإدارة العامة.

ويدلنا التاريخ الدستوري للأنظمة الديمقراطية النيابية على أن الوظيفة الرقابية أسبق في نشأتها من الوظيفة التشريعية للبرلمانات، ذلك أن البرلمانات قامت في أول عهدها للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، وتطورت تدريجياً إلى أن أصبح للبرلمان حق الرقابة الكاملة على الشؤون المالية للدولة. ففي بريطانيا التي تُعد نموذجاً للنظام البرلماني بدأت بوادر الرقابة البرلمانية في عهد الملك وليم الثالث، نتيجة لانتشار مبادئ سيادة الشعب، والفصل بين السلطات، وسيادة القانون، التي أدت بدورها إلى المشاركة الشعبية في الحكم عن طريق المجالس النيابية، وانتهت إلى إعلان الحقوق، الذي أصبح البرلمان في إنجلترا بموجبه هو السلطة المختصة بالموافقة على فرض الضرائب واعتماد تقديرات النفقات العامة اعتماداً مسبقاً^(٨).

أما بالنسبة لنطاق الرقابة البرلمانية ومداهما فلا خلاف بين الفقهاء على خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية، ومن ثم لا محل للتمييز بين العمل السياسي والعمل الإداري. وعلى ذلك تشمل الرقابة البرلمانية كافة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية: الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية. فالبرلمان يُراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة، سواء تلك التي يتخذها الوزراء داخل وزاراتهم، أو التي يتخذونها

لتنفيذ برامج الحكومة أو لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ليس فقط من حيث مطابقة هذه القرارات والاجراءات للقانون، بل يبحث أيضاً مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام^(٩).

وفي الأردن تكتسب الرقابة البرلمانية أهمية خاصة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة التي كان من نتائجها انتخاب مجلس نيابي هو المجلس الحادي عشر الحالي، وذلك بعد غيبة الرقابة البرلمانية لفترة طويلة سبقتها^(١٠). وهذا ما أكده بعض أعضاء مجلس النواب الحادي عشر الجديد خلال كلماتهم في جلسة الثقة بالحكومة التي أعقبت انتخاب المجلس الجديد بالقول: «... إن السلطة التنفيذية استغلت مظلة الأحكام العرفية فأطلقت يدها في غير ما جاءت له هذه الأحكام أو شرعت من أجله، فعطلت أحكام مواد الفصل الثاني من الدستور الأردني الخاصة بحقوق الأردنيين وحررياتهم، وسلبت القضاء صلاحياته، وأصبح قانون استقلاله حبراً على ورق، فجاءت الأحكام العرفية شبحاً يطارد الناس في أرزاقهم وحررياتهم... ونظراً لغيبة الرقابة البرلمانية تجرأت السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية على الدستور وصادرت الكثير من الحقوق، وقيدت الحريات العامة، وحُصرَ المواطن في رزقه، وحِيلَ بينه وبين عمله، وقيدت حركة سفره وتنقله، فعاش المواطن حقاً عيشة ضنكى»^(١١).

ونظراً لتعدد وتشعب أجهزة الدولة، وزيادة حجمها كما ونوعاً في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية، ووجود وزارات ومؤسسات وهيئات تشرف على نشاطاتها وتعمل على تحقيق أهدافها. أكد المشرع الأردني في الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان على قيام مجلس الأمة بمراقبة نشاط السلطة التنفيذية في هذه المجالات ومساءلتها عند الضرورة، وذلك باعتبار أن المسؤولية الوزارية هي أحد المرتكزات الأساسية للنظام البرلماني، وحدد وسائل معينة لهذه الرقابة هي: السؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق النيابية، والاقتراحات برغبة، وطلبات المناقشة، والعرائض أو الشكاوي. كما حدد الأحكام القانونية التي تكفل صحة وسلامة استخدام هذه الوسائل الرقابية واجراءات ممارستها.

ويقتضي البحث في موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة العامة بيان وسائل أو صور الرقابة البرلمانية التي استقرت عليها الدساتير والأعراف والتقاليد البرلمانية، وخاصة في الدول الديمقراطية النيابية، وتطبيقاتها في التشريع البرلماني الاردني في ظل

التجربة الديمقراطية الجديدة، وبيان معوقات الرقابة البرلمانية التي كشفت عنها الممارسة العملية في بعض دول النظام البرلماني وفي الأردن، والتي تحدّ من فاعليتها، وذلك بهدف تلمّس سُبُل علاج هذه المعوّقات أو الحدّ منها.

وستكون دراستنا لهذه الموضوعات في فصلين:

- الفصل الأول: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة.

- الفصل الثاني: معوّقات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة.

الفصل الأول

وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة

قرر الدستور الاردني مبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة وحدّد وسائل هذه الرقابة التي تبدأ بالسؤال وتنتهي بطلب تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد الوزراء^(١٢). كما نظّم المشرع الأردني ممارسة عضو البرلمان لهذه الرقابة من حيث وسائلها واجراءاتها القانونية وفقاً للنظام الداخلي الذي ينتمي اليه عضو البرلمان سواء كان مجلس النواب أم مجلس الأعيان^(١٣).

وقد حدّد النظام الدستوري الاردني - في مجال وسائل الرقابة البرلمانية - طريقاً معيناً ووحيداً لا بد من سلوكه لتطبيق قواعد المسؤولية الوزارية، التي تقوم عليها الرقابة البرلمانية، وهو اشتراط أن يكون طلب تقرير المسؤولية السياسية وسحب الثقة من الوزارة أو أحد أعضائها بعد الانتهاء من مناقشة استجواب موجه اليه. وبذلك تكون ممارسة الرقابة البرلمانية باحدى وسيلتين: وسيلة تقوم على مبدأ المحاسبة وتقرير المسؤولية وهي الاستجواب، ووسيلة أخرى تقوم على جمع المعلومات والحقائق حول موضوع أو سياسة معينة، ولكنها لا تصل في ممارستها الى حد اسقاط الحكومة أو أحد الوزراء فيها^(١٤).

ويلاحظ عدم الخلط بين وسائل الرقابة البرلمانية والنتائج التي تترتب على ممارستها. إلا أن الصعوبة في التفرقة بين الوضعين تكمن في وضع معيار لهذه التفرقة. ولهذا ظهرت بعض المحاولات في الفقه الدستوري لوضع معيار لهذه التفرقة يتمثل في فكرة الحوار، بمعنى أنه كلما كان الأمر قائماً على ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة فهو وسيلة، أما إذا كان الأمر قد نشأ بناءً على هذا الحوار فهو نتيجة له، وما عدا ذلك لا صلة له بالرقابة البرلمانية. وعليه لا يجوز اعتبار سحب الثقة بالحكومة أو اعتماد الثقة بها أو

مسؤوليتها الوزارية أداة أو وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وإنما هي نتيجة تنشأ من ممارسة الرقابة، كما لا يجوز اعتبار برامج الحكومة أو ما يماثلها مثل التصويت على الموازنات العامة، أو اقرار الخطط العامة من وسائل الرقابة البرلمانية^(١٥).

ومن هنا ستقتصر دراستنا على وسائل الرقابة البرلمانية دون آثارها وهي: السؤال، والاستجواب، والتحقيق النيابي، والاقتراح برغبة، وطلب المناقشة، والعرائض. وستكون دراستنا لهذه الوسائل وفقاً لما استقرت عليه التشريعات والتقاليد والأعراف البرلمانية في بعض النظم البرلمانية النيابية، وتطبيقات هذه الوسائل في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في الأردن وفقاً لنصوص الدستور الأردني وأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان الخاصة بوسائل الرقابة البرلمانية. وسنعرض كل ذلك في أربعة مباحث:

- المبحث الأول: السؤال.

- المبحث الثاني: الاستجواب.

- المبحث الثالث: لجان التحقيقات النيابية.

- المبحث الرابع: الاقتراحات برغبة وطلبات المناقشة والعرائض.

المبحث الأول

السؤال

تقتضي دراسة السؤال كوسيلة أولى من وسائل الرقابة البرلمانية تحديد ماهية السؤال وفقاً لما استقر عليه التشريع والفقهاء الدستوري، والشروط القانونية اللازمة لصحته وسلامته لضمان تحقيق الهدف منه. وكذلك بيان الاجراءات القانونية التي حددها المشرع لتقديم السؤال من قبل عضو البرلمان، وتلك الخاصة برّد الوزير الموجه اليه السؤال ومواعيد الردّ على السؤال، والمسائل التي تثيرها هذه الاجراءات في التطبيق العملي. وستكون دراستنا لهذه الموضوعات في مطلبين: المطلب الأول: ماهية السؤال وشروط صحته. والمطلب الثاني: اجراءات السؤال.

المطلب الأول

ماهية السؤال وشروط صحته

أولاً: ماهية السؤال:

نص الدستور الاردني على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن

يوجه الى الوزراء أسئلة حول أي أمر من الأمور العامة، وفق ما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه العضو^(١٦).

وبمقتضى هذا النص عرّف النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني السؤال بأنه: استفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور^(١٧).

ويدلنا التاريخ الدستوري على أن نظام الأسئلة كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، يرجع في جذوره الى النظام البرلماني البريطاني، حيث تُعتبر بريطانيا مهد نظام الأسئلة، ثم انتقل منها الى فرنسا ودول النظام البرلماني الأخرى بعد أن ازدادت أهمية هذه الوسيلة الرقابية، بسبب تعدّد وتنوّع وتعمّد نشاطات الإدارات الحكومية، وتشابك الحياة الاقتصادية والاجتماعية مع وظائف الدولة.

والاتجاه الغالب في الفقه الدستوري المقارن يرى أن السؤال - كوسيلة للرقابة البرلمانية - يُمكن عضو البرلمان من التحري عن حقائق معينة واستجلاء الأمور والتصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية.

ففي الفقه الدستوري المصري: يذهب الاتجاه الغالب فيه الى أن السؤال يعني استفسار عضو البرلمان عن الأمور التي يجهلها، ولفت نظر الحكومة الى موضوع معين، وبمقتضاه تترتب علاقة بين العضو السائل والوزير الموجه اليه السؤال، ويكون للسائل وحده أن يُعقّب على ردّ الحكومة إذا لم يقتنع به أو اذا وجد في الردّ نقصاً أو غموضاً^(١٨).

كما أكدّ اتجاه في الفقه الدستوري البريطاني على أن أغراض السؤال في الرقابة البرلمانية يمكن تصنيفها الى نوعين: السؤال الذي يستهدف الحصول على معلومات حقيقية أو واقعية دون النظر الى الناحية الاحصائية. والسؤال الذي يستهدف اجبار أو دفع وزير معين على اتخاذ عمل معين أو الامتناع عن عمل معين، وقد يُقدّم العضو السائل ما يراه من حلول، كما قد يترك للوزير الموجه اليه السؤال تقديم مثل هذه الحلول^(١٩). كما يمكن للعضو السائل عند عدم رضاه عن اجابة الوزير الموجه اليه السؤال الى ما يُسمى «اقتراح بالتأجيل (Adjournment) بهدف مناقشة أمر محدد ذي أهمية عامة ومستعجلة، ومن الممكن أن تؤدي مناقشة هذا الاقتراح الى تشكيل لجنة تحقيق نيابية في الموضوع، وهذا ما طُبّق في بريطانيا حيث لا تعرف نظام الاستجواب المعروف في دول أخرى كفرنسا ومصر^(٢٠).

وقد ثار التساؤل حول مدى جدوى السؤال كوسيلة رقابية، فذهب رأي^(٢١) الى القول بأن الأسئلة ليست سوى صورة من صور التعاون وتبادل المعلومات بين أعضاء البرلمان والوزراء، وأنها ليست وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وأنها بالتالي اجراء عديم الأثر الفعلي لأنه لا يترتب عليه أي مناقشة، كما لا يمكن للبرلمان أن يتخذ بصده أي قرار. في حين ذهب رأي آخر^(٢٢) الى القول بأن الأسئلة تعتبر وسيلة جدية لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة، والقواعد الدستورية بصفة خاصة، لأن فيها استجلاء للكثير من الأمور والتصرفات، وفيها توجيه لنظر الحكومة الى مخالفات معينة لاستدراكها... وأياً كان الرأي حول مدى جدوى السؤال كوسيلة رقابية برلمانية فان التشريعات الدستورية المقارنة تضمنت نصوصاً صريحة تُنظِم ممارسة هذه الوسيلة الرقابية لضمان سلامتها وتحقيق الهدف منها كما سيتضح من عرضنا لشروط صحة السؤال والاجراءات القانونية اللازمة لممارسته.

ثانياً: شروط صحة السؤال:

هناك مجموعة شروط يلزم توافرها في السؤال المقدم من عضو البرلمان تضمن سلامة وصحة السؤال من الناحية القانونية نصت عليها التشريعات البرلمانية المقارنة والتشريع البرلماني الاردني، تتمثل في الشروط التالية:

١ . يجب أن يكون السؤال محرراً بالكتابة: يشترط المشرع الأردني لصحة السؤال المقدم من عضو البرلمان الى أحد الوزراء أن يُقدّم مكتوباً الى رئيس المجلس الذي يبلغه بدوره الى الوزير المختص ويُدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة^(٢٣).

والسبب في اشتراط تقديم السؤال مكتوباً هو أن يكون السؤال واضحاً من ناحية، وعباراته محدّدة وأسلوبه ظاهراً من ناحية أخرى، بحيث تُعدّ اجابة الوزير في ضوء صياغته سواء كانت هذه الاجابة شفوية او مكتوبة، وقد أجمعت النُظُم الدستورية المقارنة على هذا الشرط^(٢٤). كما دلت التطبيقات العملية في استخدام السؤال كوسيلة رقابة برلمانية في بعض دورات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر على أن عدم وضوح الأسئلة التي يوجهها النواب للوزراء المختصين وعدم دقتها، يؤدي الى عدم دقة ووضوح ردّ الوزراء عليها، وبالتالي عدم قناعة العضو السائل بهذا الردّ، مما يترتب عليه عدم تحقيق الهدف من السؤال^(٢٥).

٢ . يجب أن يُوجَّه السؤال من عضو واحد: ويرجع اشتراط هذا الشرط لصحة السؤال الى كون السؤال حقاً شخصياً لعضو البرلمان، ولذا يُفترض أن يصدر عن عضو واحد. وهذا ما نص عليه المشرع الأردني صراحة بأنه لا يجوز أن يُوجَّع السؤال أكثر من عضو واحد، ولا أن يُوجَّه إلا لوزير واحد^(٢٧). وتطبيقاً لهذا النص رفض رئيس مجلس النواب ادراج سؤال واحد مُوجه من أحد النواب الى (وزير الصناعة والتجارة والتعليم العالي) رغم تأكيد العضو السائل أن الاجابة على السؤال من اختصاص الوزيرين معاً. وقد استند هذا الرفض الى النص السابق الذي لا يجيز أن يوجه السؤال لأكثر من وزير واحد، وتم تسجيل السؤال في جدول الأعمال تحت رقم واحد، وانتهى موضوع السؤال بالطلب من العضو السائل أن يُوجَّع السؤال لوزير الصناعة والتجارة فقط^(٢٧).

إلا أن هذا الشرط لا يعني منع عضو آخر في البرلمان من أن يسأل السؤال نفسه أو أن يسأل عن الموضوع نفسه، لأن هذا المنع يُعتبر مصادرة لحرية الكلمة في البرلمان. ولكن المقصود بهذا الشرط أن عدداً من أعضاء البرلمان لا يجوز لهم أن يقدموا سؤالاً واحداً، وإنما على كل واحد منهم أن يتقدم بسؤاله بمفرده، وإن كان للوزير الموجه إليه السؤال فيما بعد أن يجمع كل الأسئلة المتشابهة ويردّ عليها ردّاً واحداً^(٢٨).

وقد جرت الأعراف والتقاليد البرلمانية على سقوط السؤال بزوال صفة مُقدمه أياً كان سبب ذلك، أو بزوال صفة الوزير المُوجه اليه السؤال تحت أي سبب، وكذلك في حالة انتهاء دورة انعقاد المجلس التي قُدِّم السؤال خلالها. وأنه إذا غاب العضو مُقدم السؤال تُوجَل الاجابة عنه الى جلسة مقبلة. ومع ذلك إذا كانت الاجابة مكتوبة أُثبت السؤال والاجابة عنه في محضر جلسة المجلس^(٢٩).

٣ . يجب أن يقتصر السؤال على الأمور المُراد الاستفهام عنها دون أي تعليق: وهذا الشرط أجمعت عليه النُظُم الدستورية المقارنة مع اختلاف التعبيرات الواردة حوله في التشريعات المقارنة. ويرجع أساس هذا الشرط الى القواعد العرفية الدستورية البريطانية التي تجعل عضو البرلمان السائل مسؤولاً عن دقة السؤال، وتُوجب أن تكون عبارات السؤال مختصرة وغير منقولة عن الصحف أو عن الاحاديث أو الشائعات، وأن يعتمد السؤال على دليل حقيقي^(٣٠).

وقد أكد المشرع الاردني هذا الشرط بالنص على أنه يجب أن يكون السؤال موجزاً ومنصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها وخالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة^(٣١).

والهدف من هذا الشرط أن يكون السؤال محدداً ومحدوداً، حتى يتمكن الوزير المُوجّه اليه السؤال من الاجابة عليه اجابة محدّدة تقتصر على ما طَلَب العضو مقدم السؤال استيضاحه. وهذا يتطلب عدم خروج السؤال عن القصد الأساسي منه وهو استيضاح لجلاء غامض أو مبهم أو علم بمجهول، فليس للعضو أن يُوجه السؤال بهدف إقامة مدرسة مثلاً لأن هناك وسيلة أخرى لذلك وهي الاقتراح برغبة، كما لا يجب أن يتوقع العضو السائل عقب توجيه سؤاله قيام الوزير المُوجّه اليه السؤال، باجراء تحقيق يتناول التهم والأشخاص المذكورين بسؤاله، لأن هناك طرقاً أخرى غير السؤال تُحقّق ذلك^(٣٢).

ومن الأمثلة على عمومية السؤال وعدم وضوح موضوعه توجيه سؤال من أحد النواب الى رئيس الوزراء لتزويده بقائمة تشمل المعلومات الخاصة بأسماء موظفي ومستخدمي وزارات الدولة ومؤسساتها العامة، الذين تم تعيينهم خلال فترة معينة، وتحصيلهم العلمي، وتاريخ تخرجهم. حيث انتهى السؤال الى التفاهم بين العضو السائل ونائب رئيس الوزراء حول صعوبة الاجابة على هذا السؤال نظراً لعموميته، وعدم جدوى الاجابة عليه، مما حدا بالعضو السائل الى اعتبار السؤال منتهياً واكتفى بالاجابة، أو توجيه سؤال من أحد النواب لوزير الخارجية حول ما اذا كانت الوزارة قد أحالت موظفين أو موظفاً من الصنف الاداري على الاستيداع، وما هي أسباب الاحالة؟ ومَنْ هُم أو هو الموظف الذي تمت احالتهم أو احالته؟ وقد كان ردّ الوزير على هذا السؤال أنه لا يستطيع الاجابة عليه لعدم دقة السؤال، وطلب من العضو السائل تحديد اسم الموظف أو الموظفين موضع سؤاله ليتمكن من الاجابة عليه بالتحديد^(٣٣). كما أن من الأمثلة على عدم دقة السؤال وتشعبه أن يجمع العضو السائل عدة أسئلة في سؤال واحد مكوّن من ثمانية بنود كل بند منها يُشكّل سؤالاً عن واقعة مستقلة بذاتها، ليس لها علاقة بنفس موضوع السؤال الأصلي، مما يؤدي الى صعوبة الردّ عليه من قبل الوزير المُوجّه اليه السؤال، واصرار العضو السائل على الاجابة على بنود السؤال جميعها وعدم اقتناعه بالاجابة لعدم كفايتها، واعتبار السؤال ما يزال قائماً رغم تعدد بنوده^(٣٤).

٤ . يجب أن يكون السؤال في أمرٍ من الأمور ذات الأهمية العامة: لم يُشرِ المشرع الاردني لهذا الشرط من شروط صحة السؤال وخاصة فيما يتعلق بالموضوعات ذات الأهمية العامة التي ينصبّ عليها السؤال... ويُفترض أن أسئلة أعضاء البرلمان ليس لها صفة شخصية وانما تتصل بالأنشطة الحكومية العامة، وكل تصرفات وأعمال الإدارات الحكومية ذات أهمية عامة لأنها تحقق الصالح العام وبالتالي فكافة الأسئلة ستكون عامة ما دامت تتعلق بنشاطات وتصرفات هذه المرافق العامة. وقد لاحظت من خلال مراجعة بعض جلسات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر في دوراته العادية، أن أسئلة النواب التي قُدّمت خلالها كانت تنصبّ على موضوعات ذات أهمية عامة من أمثلتها: أسس ومعايير التعيينات في بعض الوزارات ونصيب بعض المحافظات منها، والأوضاع المالية المتعثرة والتسيب الإداري والمالي في بعض المؤسسات العامة، والحجم الذي وصلت اليه مشكلة المخدرات في الأردن، والاستفسار عن العقوبات التي تُوقَّع على المتاجرين بها، والسياسة الاعلامية التي تتبعها وزارة الاعلام وما يرتبط بها من امتيازات تمنح لكبار موظفيها. وكلها تمثل أسئلة في أمور وموضوعات ذات أهمية عامة موجّهة للوزراء المختصين كل في مجال نشاط وزارته.

ويقتضي تطبيق هذا الرط ألا يُسأل عضو البرلمان عن أمر خاص به أو أمر خاص بفرد أو أفراد معينين، ذلك لأنه لو أُجيزَ أن يكون السؤال شخصياً لخرجت وظيفة الرقابة البرلمانية من نطاق مراجعة أعمال السلطة التنفيذية الى مراجعة الأعمال الشخصية، وهو أمر غير مقبول. وهذا ما أكد عليه المشرع الاردني بالنص على وجوب ألا يكون موضوع السؤال متعلقاً بشخص النائب أو مصلحة خاصة موكول أمرها اليه^(٣٥). إلا أن الصعوبة في تطبيق هذا الشرط ترجع الى عدم وجود معيار محدد وواضح، للفرقة بين الأمور ذات الأهمية العامة والأمور ذات الأهمية الخاصة في كثير من الحالات، فقد يكون هناك أمر يبدو خاصاً ولكنه أكثر اتصالاً بالحياة العامة كاعتقال شخص أو منعه من السفر دون ذنب جناه^(٣٦). ويُعتبر رئيس المجلس هو المرجع في تحديد ما إذا كان السؤال ذا أهمية عامة وشاملاً لمجموع الشعب أو فئة منه أو خاصاً بمسائل محلية بحتة.

٥ . يجب أن يكون السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة: وهذا الشرط يقتضي ألا يُضمّن العضو السائل سؤاله أية عبارات نابية أو أوصافاً غير لائقة لشخص الوزير الموجه إليه السؤال أو لتصرفاته أو لأعمال وزارته، أو أن ينتقل العضو السائل من مجرد الاستفهام الى اسلوب التجريح والقدح، بدلاً من تقصي حقيقة وضع معين يُفترض أنه يجهله وإلا لما سأل عنه.

وقد نص التشريع البرلماني الاردني على وجوب ألا يشتمل السؤال الذي يوجهه عضو البرلمان الى أحد الوزراء، على عبارات نابية أو ذكر أسماء أشخاص أو المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة^(٣٧). ومثل هذا الشرط يقتضيه وضع عضو البرلمان الذي يمثل الشعب، وما يتطلبه هذا الوضع من توافر صفات القوار والاحترام وآداب المخاطبة، بحيث لا ينطق بالفاظ غير لائقة عند استخدامه لوسائل الرقابة البرلمانية ومنها السؤال.

ومن الأمثلة على هذا الشرط أن يرد في السؤال الموجه من أحد النواب الى وزير معين قوله عند الردّ على اجابة الوزير: إن ما ورد في ردّ الوزير المرسل الينا هو كلام غير مسؤول وتنقصه الدقة والموضوعية بل والصدق أيضاً. أو أن يستخدم أحد النواب في سؤاله الموجه الى وزير معين كلمات اعتبرها الوزير الموجه اليه السؤال كلمات غير لائقة وتتطوي على الذم والقدح بشخصه، كانت نتيجتها رفع دعوى أمام القضاء على النائب السائل^(٣٨).

٦ . يجب ألا يُحوّل السؤال الى استجواب في الجلسة: وهذا الشرط أكد عليه المشرع الاردني بالنص صراحة على عدم جواز تحويل السؤال الى استجواب في الجلسة^(٣٩).

إلا أن هذا الشرط يثير بعض الصعوبات في التطبيق العملي، إذ غالباً ما يُطالب العضو السائل - وعند عدم اقتناعه برّد الوزير المُوجّه اليه السؤال أو غموض جوابه - بتحويل السؤال الى استجواب. ويلاحظ على الاسئلة التي كان يوجهها بعض النواب للوزراء في دورات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر العادية، أن بعض النواب كان يُضمّن سؤاله ملاحظة مؤداها: أنه في حالة عدم اقتناعه باجابة الوزير المختص على سؤاله، فإنه يحتفظ بحقه في تحويله الى استجواب، أو حتى التحقيق الشامل في موضوع السؤال^(٤٠). كما أن بعض النواب كان يُضمّن ردّه على اجابة الوزير الطلب الى رئيس المجلس بأن يحوّل سؤاله الى استجواب موجه الى وزير

الوزارة الحالي الموجه اليه السؤال، وأحياناً الى وزير الوزارة السابق والعضو في البرلمان^(٤١).

٧ . يجب ألا يكون توجيه السؤال مُضراً بالمصلحة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور، أو فيه مساس بأمر معلق أمام القضاء أو يشير الى ما يُنشر في الصحف. وهذه المجموعة من الشروط مستوحاة من الاعراف الدستورية والتقاليد البرلمانية في بريطانيا، وقد استقر العمل على تقريرها وتطبيقها في ممارسة الرقابة البرلمانية في مجلسي العموم واللوردات البريطاني. فقد جرى التقليد لديهما على عدم قبول أية أسئلة ينطوي توجيهها الى الوزراء على ما يضرّ بالمصلحة العامة أو ما يخالف أحكام الدستور، أو فيها مساس بأمر معلق أمام القضاء وكذلك عدم قبول الأسئلة الخاصة بسيادة الدولة أو الأسرة المالكة^(٤٢).

وقد نص المشرع الأردني على هذه المجموعة من الشروط فأوجب ألا يكون توجيه السؤال مُضراً بالمصلحة العامة، أو مخالفاً لأحكام الدستور، وألا يشير السؤال الى ما يُنشر في الصحف، والا يكون فيه مساس بأمر معلق أمام القضاء^(٤٣).

المطلب الثاني اجراءات السؤال

تحدد التشريعات البرلمانية عادة الاجراءات القانونية الخاصة بتقديم عضو البرلمان للسؤال، وكذلك الاجراءات الخاصة بردّ الوزير الموجه اليه السؤال، ومواعيد الردّ على السؤال، ومدى دستورية توجيه أسئلة من النواب خلال عطلة المجلس. ونعرض فيما يلي للاجراءات القانونية الخاصة بالسؤال وكيفية تطبيقها في الواقع العملي:

١ . تقديم السؤال كتابة لرئيس المجلس لابلاغه للوزير المختص: فعلى عضو البرلمان الذي يريد توجيه السؤال الى أحد الوزراء أن يُقدمه كتابة الى رئيس المجلس الذي يُبلغه الى الوزير المختص^(٤٤). ذلك أن تبليغ السؤال للوزير المختص يساعده على اعداد الاجابة على السؤال المُبلّغ له. وذلك من خلال تكليف موظفي وزارته المختصين باعداد الردّ ليتمكن الوزير من إلقائه في المجلس اذا كان شفويّاً أو يُرسله الى المجلس إذا كان مكتوباً.

ويُقَدَم السؤال عادة بصيغة واضحة تحدد مضمونه، ويوجه الى رئيس المجلس بالصيغة التالية: «أرجو توجيه السؤال التالي الى الحكومة أو لمعالي وزير. لموافاتي

بالاجابة حسب الأصول، وضمن المدة القانونية المقررة. ثم يُحدد موضوع السؤال.

إلا أنه يجب ملاحظة أنه تُستثنى من الاجراءات القانونية الخاصة بالسؤال ما يُوجّهه أعضاء البرلمان من أسئلة الى الوزراء عند مناقشة الميزانية أو عند مناقشة مشروعات القوانين، إذ في مثل هذه الحالات لا تخضع أسئلة النواب للاجراءات القانونية الخاصة بالاسئلة ويُمكن لهم توجيهها في أي وقت شاءوا^(٤٥).

٢ . إدراج الأسئلة في جدول اعمال المجلس حتى تكون الاجابة عليها بحسب قيدها. وقد جرت التقاليد البرلمانية على ان الأسئلة التي لها طبيعة خاصة - بمعنى انها مستعجلة وذات اهمية خاصة وتتعلق بصالح المجتمع في مجموعه - تُدرج في جدول الأعمال قبل الاسئلة العادية.

ويحظى السؤال بالأولوية بالنسبة لادراجه في جدول أعمال المجلس، وهذا ما أكده المشرع الاردني بالنص على أن للاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الاعمال ما عدا الأسئلة. وهذا يعني أن للأسئلة أولوية الادراج في جدول أعمال المجلس إذا قُدمت مع مواد أخرى.

وتدلنا محاضر بعض جلسات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر التي قُدمت فيها أسئلة، على أن بعض النواب كانوا يُشيرون الى نقطة نظام عند ادراج الاستجابات المقدم من أحد النواب في جدول الاعمال بأن للاستجابات - حسب النظام الداخلي لمجلس النواب - الاسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال ما عدا الأسئلة، وأنه مادام هناك استجابات على جدول الأعمال فيجب أن يُقدم على غيره من موضوعات جدول الأعمال إلا إذا وُجد من ضمنها أسئلة فتُعطى الأولوية في ادراجها على جدول الأعمال على غيرها من الأعمال الأخرى^(٤٦).

٣ . مواعيد الردّ على السؤال: تختلف مواعيد الردّ على السؤال باختلاف طبيعة النظام الدستوري، والحاجات العملية التي يتوخاها... وقد حدد المشرع الاردني الضوابط الخاصة بأجال الردّ على أسئلة أعضاء البرلمان، فنصّ على أن يجيب الوزير الموجه اليه السؤال عن هذا السؤال في الجلسة التي أدرج فيها هذا السؤال. وأجاز للوزير أن يطلب تأجيل الاجابة ثمانية أيام، إلا إذا رأى المجلس تقصير هذا الأجل ووافق

الوزير على ذلك. كما أجاز للعضو السائل أن يطلب الاجابة على سؤاله كتابة، وفي هذه الحالة يُرسل الوزير الموجه اليه السؤال الاجابة الى رئيس المجلس خلال اسبوعين ليبلغها الى مُقدِّم السؤال^(٤٧).

والحكمة من الاجراء الخاص بتحديد أجل لاجابة الوزير الموجه اليه السؤال المكتوب، هي أنه يحقق هدفين معاً، يتمثل الهدف الأول في منح الوزير الموجه إليه السؤال الوقت الكافي للحصول على المعلومات الضرورية وتقييمها وبيان رأيه فيها. ويتمثل الهدف الثاني في حصول العضو السائل على الاجابة الوافية في وقت كافٍ.

ويُلاحظ أن المشرع فرّق في المدة المطلوبة للردّ خلالها على السؤال بين السؤال المكتوب والسؤال الشفوي، ففي حين أن المدة المطلوبة في السؤال الشفوي اسبوع، فانها في السؤال المكتوب اسبوعان، أي ضعف المدة. وتدلنا الأعراف والتقاليد البرلمانية على أن التفرقة بين مواعيد الردّ في الحالتين ترجع الى أن الأسئلة المكتوبة تتطلب اجراءاتها وقتاً يزيد على الوقت المحدد للأسئلة ذات الاجابات الشفوية، وخاصة اذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات ومعلومات احصائية بحتة، ولو توحدت مواعيد النوعين - الاسئلة الشفوية والمكتوبة - للجأ أعضاء البرلمان الى الأسئلة المكتوبة^(٤٨).

٤ . رفض الوزير الاجابة على السؤال الموجه اليه: الأصل أن الوزير لا يُلزم بالاجابة على الاسئلة التي تُوجه اليه، غير أنه اذا رفض الردّ على الاسئلة يجب أن يُبدي سبباً أو أسباباً حالت دون اجابته على أسئلة الأعضاء.

وتتعدّد وتتّوَع الأسباب التي يُبديها الوزراء عادة لتبرير عدم ردّهم على بعض الاسئلة، كارتباط السؤال بمسائل خاصة بالدفاع أو بمسار مفاوضات تجريها الحكومة بشأن مسائل حساسة ودقيقة، سياسية أو مالية، تتطلب عدم الافصاح عنها أو مناقشتها بشكل علني، حيث تكون اجابة الوزير المختص بشأنها اجابة تنطوي على اعطاء خطوط عامة دون التصريح بتفاصيلها أو أسرارها.

ومن التطبيقات العملية لهذه الحالة في دورات مجلس الأمة الأردني الحادي عشر اجابة وزير الداخلية على سؤال لأحد النواب حول القرارات الصادرة عن مؤتمر وزراء الداخلية العرب، وما تضمنته بعض الكلمات التي أُلقيت في المؤتمر من الدعوة لمواجهة خطر الظاهرة الأصولية ووصفها بالارهاب، حيث تضمنت اجابة الوزير

الامتناع عن ذكر التفاصيل الخاصة بهذه القرارات بسبب سرية هذه القرارات الأمر الذي لا يمكنه من الكشف عن مضمونها أمام المجلس، وأنه يمكن للعضو السائل الاطلاع عليها. وقد أثار موضوع هذا السؤال التساؤل لدى بعض النواب حول ما اذا كانت بعض الاسئلة تستدعي عقد جلسة سرية لادلاء الوزير الموجه اليه السؤال بالاجابة عليها، عند امتناعه عن الرد على الاسئلة لأسباب خاصة بسرية المعلومات حولها، لافتراض أن مجلس الأمة مؤتمن على هذه الاسرار^(٤٩).

٥ . توجيه الأسئلة من النواب للوزراء خلال عطلة المجلس: والمقصود بهذا الوضع الأسئلة التي يُقدمها بعض النواب لرئاسة المجلس والموجهة الى بعض الوزراء ويتعذر الرد عليها بسبب انتهاء دورة انعقاد المجلس التي قُدمت الأسئلة خلالها.

وهذا الاجراء كان محل خلاف بين بعض اعضاء مجلس النواب الأردني الحالي حيث ظهر حوله اتجاهان: اتجاه يرى أن تقديم الاسئلة من بعض الاعضاء قبل انتهاء دورة المجلس أو اثناء عطلته، يترتب عليه الاحتفاظ بهذه الاسئلة ليُصار الى تبليغها الى الوزراء المختصين عند انعقاد المجلس في دورته التي تلي عطلة المجلس، وذلك لأن الاجراءات القانونية الخاصة بتقديم السؤال تشمل التقديم والتبليغ والادراج في جدول أعمال المجلس، وهي اجراءات متلازمة لا يتم انجازها إلا في حالة انعقاد المجلس. واتجاه آخر يرى أنه لا يوجد ما يمنع من أن يُبلّغ السؤال الى الوزير المختص وحين ورود الاجابة يحتفظ بها المجلس لحين انعقاد دورته القادمة، وذلك لان النصوص القانونية التي تُنظّم اجراءات تقديم السؤال جاءت مطلقة وأنها تجري على اطلاقها بحيث لا يجوز تقييدها.

وفي اعتقادنا أن النصوص القانونية الخاصة باجراءات تقديم السؤال يُفترض أن تطبق في حالات انعقاد المجلس لتحقيق الهدف من السؤال كوسيلة رقابية، ذلك أن هذا الهدف لا يتحقق إلا إذا انتهى الى اجابة الوزير الموجه اليه السؤال عليه، وأن احتفاظ المجلس بالاسئلة المُقدمة اليه والتي يتعذر الاجابة عليها في الدورة التي قُدمت فيها، ليطم ابلاغها للوزراء المختصين عند انعقاد الدورة التي تلي العطلة لاستكمال اجراءاتها القانونية وتحقيق الهدف منها، كل ذلك يتفق مع مضمون النصوص التي تحكم اجراءات تقديم السؤال. وقد لاحظنا من خلال تتبعنا لبعض

جلسات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر الحالي، أن الكثير من الاسئلة التي قُدمت في دورة انعقاد المجلس الأولى تمّ الردّ عليها من قبل الوزراء المختصين في الدورة الثانية بسبب انتهاء الدورة الأولى دون تمكّن الوزراء من الردّ عليها.

المبحث الثاني الاستجواب

يعتبر الاستجواب من أهم وسائل الرقابة البرلمانية وأخطرها لأنه يقوم على محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة التي تُنَاط بالسلطة التنفيذية، وقد تؤدي الى طرح الثقة بالحكومة أو بالوزير. ومن هنا أحاط المشرع وسيلة الاستجواب بضمانات وشروط كثيرة تكفل عدم اساءة استعماله من جهة، وتضمن جدية اللجوء اليه من جهة أخرى، بحيث تجعل منه وسيلة رقابة بناءة ومسؤولة وجادة الى أبعد مدى.

ونعرض فيما يلي لماهية الاستجواب وأغراضه، ثم لشروط صحته، واخيراً لاجراءاته. وذلك في ثلاثة مطالب: المطلب الأول: ماهية الاستجواب وأغراضه، المطلب الثاني: شروط صحة الاستجواب، المطلب الثالث: اجراءات الاستجواب.

المطلب الأول

ماهية الاستجواب وأغراضه

نظّم المشرع الأردني أحكام الاستجواب كوسيلة رقابة برلمانية بموجب نصوص الدستور والنظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان، فأكد حق كل عضو من أعضاء البرلمان في أن يُوجّه الى الوزراء استجوابات حول أي أمر من الأمور العامة. وعرّف الاستجواب بأنه محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة، وذلك وفقاً للشروط والضوابط التي تحكم السؤال^(٥٠).

ويُستفاد من هذه الأحكام أن الاستجواب وسيلة رقابية يحق لعضو البرلمان بمقتضاها أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة، أو عن سياسة الوزير في تسيير شؤون وزارته في ضوءها. وذلك ليس بهدف الاستفهام عن شيء لا يعلمه - كما هو الحال في السؤال - وبهدف المناقشة والانتقاد والمساءلة، بل والتجريح أحياناً.

ويلاحظ أن المشرّع الأردني استخدم عبارة «المحاسبة للوزراء أو أحد الوزراء على

تصرف معين في شأن من الشؤون العامة». وهي - في اعتقادنا - عبارة غير دقيقة لأن الأصل أن المحاسبة لا تكون على تصرف معين كالتردد برجاه للمجلس أو ابداء رأي في موضوع معين، وإنما تكون المحاسبة على التصرف الذي ينطوي على خطأ. والخطأ المقصود - في حالة الاستجواب - هو الخطأ الذي يرتكبه الوزير مخالفاً أحكام الدستور أو القانون، أي مخالفة مبدأ المشروعية الذي يعتبر المرتكز الأساسي الذي تقوم عليه الرقابة البرلمانية بوسائلها المتعددة.

وترتيباً على ذلك فإن مفهوم المسؤولية الوزارية يدور حول فكرة الخطأ بالمعنى السابق. وذلك يبدو واضحاً من اشتراط كل من الدستور والنظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان الانتهاء من مناقشة الاستجواب الموجه إلى الحكومة، قبل تقديم الاقتراح الخاص بطلب سحب الثقة من أحد الوزراء أو بعضهم، بحيث إذا تبين لمجلس الأمة من خلال مناقشة الاستجواب عدم وجود خطأ قانوني أو فني أو اداري في جانب الوزير الموجه إليه الاستجواب، ينتهي المجلس إلى الموافقة على الانتقال إلى جدول الأعمال، وذلك يعني عدم وجود أي مؤاخذة في جانب الوزير^(٥١).

ويعتبر الاستجواب وسيلة قانونية لتحريك المسؤوليتين - الفردية والتضامنية - أمام مجلس الأمة^(٥٢). ذلك أن الأصل أن يكون طلب تحريك المسؤولية التضامنية مسبقاً باستجواب موجه إلى الحكومة، بينما يُوجه إلى الوزير المستجوب في حالة المسؤولية الفردية. وأن ما يترتب على المناقشة - التي تجري في موضوع الاستجواب - طلب سحب الثقة من الوزير المستجوب (في حالة المسؤولية الفردية)، وطلب تقرير مسؤولية الحكومة (في حالة المسؤولية التضامنية) متى ثبت للمجلس ما يُمكن المؤاخذة عليه^(٥٣).

إلا أنه يجب ملاحظة عدم الخلط بين المسؤولية الوزارية بمعناها الفني وبين مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمر معين... فهذا الخلاف لا بد منه ومطلوب، حتى يمكن أن تتطور الاتجاهات العامة... فإذا تقدمت الحكومة بمشروع قانون ورفضه البرلمان، أو تقدم البرلمان برغبة ورفضت الوزارة تنفيذها، فإن ذلك لا يؤدي إلى استقالة الوزارة، وإنما يتعين استقالتها إذا اعتبر البرلمان أو الحكومة أن المسألة موضع الخلاف مسألة سياسية عامة وبمثابة محل للثقة بالوزارة^(٥٤).

أما أغراض الاستجواب فقد اختلف الفقه الدستوري حول تحديدها بسبب

اختلاف تكييفهم للاستجواب، وظهرت عدة اتجاهات فقهية في هذا المجال:

الاتجاه الأول: يرى أن الغرض من الاستجواب - كوسيلة رقابة برلمانية - هو نقد الحكومة وتجريح سياستها وليس مجرد استفهام عضو البرلمان عن شيء لا يعلمه كما هو الحال في السؤال. فالاستجواب يثير بحثاً جدياً ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو الاشتراك فيها، والاستمرار في هذه المناقشات الى نهايتها حتى لو عدل صاحب الاستجواب عن استجوابه. ذلك أن الاستجواب بعد تقديمه والبدء بمناقشته يُصبح حقاً ومُلْكاً للمجلس كَلِّه وليس لمُقدِّم الاستجواب وحده، كما هو الحال في السؤال الذي يُعتبر حقاً شخصياً للنائب السائل، الذي ينحصر موضوعه بين السائل والوزير صاحب العلاقة^(٥٥).

الاتجاه الثاني: يرى أن هدف الاستجواب ليس النقد والتجريح لسياسة الحكومة أو أحد وزرائها، وإنما هو كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام مجلس الأمة. وإزاء هذه المخالفة لا يتوانى المجلس في سحب الثقة بالحكومة أو بالوزير المختص. أو بمعنى أشمل يستهدف الاستجواب تحريك المسؤولية الوزارية، والتي يمكن أن تتخفف إذا وعدت الحكومة بالاصلاح اللازم. وهكذا يكون الهدف الذي ينشد النائب تحقيقه من استجوابه الرقابة الموضوعية لسياسة الحكومة وليس مجرد نقدها وتجريحها^(٥٦).

الاتجاه الثالث: يرى أن القصد الحقيقي من توجيه الاستجوابات لا يقتصر على نقد الحكومة وكشف مخالفاتها، وإنما يتعداها الى ممارسة عضو البرلمان كمثل للشعب لدوره كرقيب على السلطة التنفيذية ممثلة في الوزارة، وخاصة إذا كان عضو البرلمان ينتمي الى المعارضة في المجلس. ذلك أن العضو مُقدِّم الاستجواب يعلم أنه عندما يُقدِّم استجوابه مشفوعاً بالحجج القوية والأسانيد الحقيقية الدامغة، قد لا يحقق نتائج سريعة من استجوابه والوصول بالاستجواب الى مداها، وهو طرح الثقة بالوزير أو بالوزارة، وإنما يرمي الى كسب قطاع من الرأي العام، خصوصاً إذا كانت وراءه صحيفة حزبية ستنتشر كل ما قاله في شرح استجوابه وتعليقاته على ردِّ الوزير المُوجَّه اليه الاستجواب في المجلس. وهذا يحقق عدة أهداف من الاستجواب أهمها: كشف الحقائق وتجسيمها أمام الرأي العام لأن الحقائق يكون لها أثر في نفسية الرأي العام، ويتعاظم ذلك الاثر كلما كانت الحقائق بارزة. فضلاً عن أن الاستجواب قد يتضمن موضوعات تستدعي التحقيق البرلماني وتقصي الحقائق حولها، وقد ينجح العضو عند شرح استجوابه أو عند تعقيبهِ على ردِّ الوزير في أن يُقنع الرأي العام بذلك، وهنا يكون قد حقق هدفه إذا انتهى المجلس الى ما يريد^(٥٧).

المطلب الثاني شروط صحة الاستجواب

تُحدد التشريعات البرلمانية الشروط الواجب توافرها في الاستجواب كوسيلة رقابة برلمانية، وهي شروط لا تختلف في مضمونها عن الشروط المطلوبة في السؤال. وتتمثل هذه الشروط في: أن يكون الاستجواب محرراً بالكتابة وأن ينصبّ على أمر من الأمور الهامة ويتضمن موضوعه، وألا يتضمن عبارات غير لائقة، وألا يكون ضاراً بالمصلحة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور، أو فيه مساس بأمر معلق أمام القضاء.

١ . يجب أن يكون الاستجواب محرراً بالكتابة: وهذا الشرط أجمعت عليه معظم التشريعات التي تُنظّم وسائل الرقابة البرلمانية. كما أكدّه المشرع الأردني في النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان، فاشتراط أن يُقدم عضو البرلمان الذي يريد استجواب وزير أو أكثر استجوابه الى رئيس المجلس مكتوباً^(٥٨).

٢ . يجب أن يكون الاستجواب في أمر من الأمور الهامة وأن يتضمن موضوعه: الأصل أنه يجوز لعضو البرلمان أن يوجه الاستجواب الى الحكومة أو أحد الوزراء في أي موضوع من الموضوعات المرتبطة بالشؤون العامة مع وجوب أن يكون متضمناً وقائع محددة تُنسب للوزير الموجه اليه الاستجواب. وقد أوجب المشرع الأردني تضمين الاستجواب المقدّم من عضو البرلمان اتهامات محددة موجهة الى الوزير حول موضوعات ووقائع يتناولها الاستجواب^(٥٩).

ويقتضي هذا الشرط أن يقوم العضو مُقدّم الاستجواب بشرح موضوع استجوابه بأسهاب ويوضّح أسبابه ومبرراته وأهدافه، ويبين وجه الاتهام الموجه الى الوزير، ولرئيس المجلس أن يطلب منه ايضاحات لبيان الوقائع والنقاط الرئيسية التي يتضمنها الاستجواب. ويترتب على عدم توافر هذا الشرط، الخاص بتضمين الاستجواب اتهامات محددة موجهة الى الوزير المختص في وقائع معينة، عدم تحديد جلسة لمناقشة الاستجواب لعدم استيفاء هذا الشرط. ومثال ذلك الاستجواب الموجه من أحد النواب لوزير الخارجية حول تقصير وزارة الخارجية والسفراء في الخارج في نقل الصورة الصحيحة لسياسة الأردن، وتطرّق الاستجواب الى موضوعات غير محدّدة كاخلاقيات السفراء وولائهم وعجزهم عن أداء مهامهم الدبلوماسية، الأمر الذي اعتبره رئيس المجلس وبعض النواب خروجاً عن موضوع الاستجواب، وطلب

من العضو مقدّم الاستجواب الالتزام بحدود موضوع الاستجواب وعدم الخروج على هذه الحدود^(١٠).

والأمور المهمة التي ينصبّ عليها الاستجواب كشرط لصحة غير محددة على سبيل الحصر، فمن الممكن توجيه استجابات بخصوص أي عمل مهم من أعمال السلطة التنفيذية، سواء كان في مسألة داخلية أم خارجية، عامة أم محلية، ما دام أن الاستجواب لم يتجاوز حدود القانون^(١١). بل قد يكون موضوع الاستجواب اتهام أحد الوزراء بعدم الالتزام بأحكام القانون عند قيامه بإبرام أو تعديل عقد خاص بوزارته، مما يُسبب خسارة للدولة. ومثال ذلك توجيه استجواب من أحد النواب لوزير المالية حول مخالفة الوزارة لمذكرة التفاهم، المُبرمة بين الحكومة وشركة مصفاة البترول الاردنية والخاصة بعقد امتياز الشركة، لأن هذه المذكرة تضمنت تعديلاً جوهرياً على ما ورد في عقد الامتياز، وهو زيادة الأرباح الى حد أقصى معين من رأسمال الشركة المدفوع، وأن ما يزيد عن هذا الحد يتم تقاسمه مناصفة بين الشركة والخزينة، لأن مثل هذا التعديل يخالف ما ورد في عقد الامتياز وبالتالي يشكل مخالفة قانونية. ووجه النائب مُقدّم الاستجواب الاتهام لوزير المالية لأنه طلب من مجلس ادارة الشركة الموافقة على حساب الأرباح والخسائر حسب مذكرة التفاهم غير النافذة قانوناً وليس حسب عقد الامتياز الساري المفعول^(١٢).

٣ . يجب ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة: وهذا الشرط يقتضي أن يكون الاستجواب الموجه الى الوزير المختص خالياً من العبارات غير اللائقة، ويترتب على عدم الالتزام بهذا الشرط رد الاستجواب. ومثال ذلك استخدام أحد النواب في استجوابه الموجه لوزير الخارجية - عند نقده للجهود الدبلوماسية وتقصير الوزارة في واجباتها أثناء أزمة الخليج - عبارات غير لائقة مثل: وصفه للسفراء «بأنهم أموات في جلود أحياء»، وأن الوزارة تحولت الى ملجأ للعجزة وبؤرة للشلليات ومراكز القوى وأعمال التجارة التي ترتدي ثوب العمل الدبلوماسي»، مما اعتبره رئيس المجلس مخرلاً بأداب الاستجواب ونبه العضو المستجوب الى الالتزام بموضوعات الاستجواب دون تجريح أو اهانة، وأن أية عبارة واردة في الاستجواب تنطوي على تجريح أو اهانة ستشطب من محضر جلسة الاستجواب^(١٣).

ويحصل أحياناً اعتراض بعض النواب على بعض الوقائع الواردة في الاستجواب،

وخاصة عند استخدام العضو مُقدِّم الاستجواب عبارات غير لائقة دون الانتظار لحين عرض الاستجواب ومن ثم التعليق عليه، مما يترتب عليه حصول مناقشات حادة أحياناً نتيجة مقاطعة النائب المستجوب. ومثل هذا الوضع لا يتفق مع الأحكام الخاصة بالاستجواب، إذ إنه ليس من حق النواب مقاطعة النائب المستجوب وأن الشخص الوحيد الذي يملك مقاطعة النائب المستجوب ومنعه من الاستمرار في الكلام أثناء تقديمه الاستجواب - إذا استخدم عبارات أو كلمات نابية أو تتضمن تَجْرِيحاً - هو رئيس المجلس. كما يقتضي هذا الشرط أيضاً التزام النائب المستجوب بآداب الاستجواب عند شرح استجوابه، أو مناقشته أو الردّ على اجابة الوزير الموجه إليه الاستجواب وذلك بعدم استعمال الألفاظ والعبارات غير اللائقة، وعدم مقاطعته للوزير الموجه إليه الاستجواب أثناء ردّه على استجوابه والانتظار لحين الانتهاء من اجابته.

٤ . يجب ألا يكون الاستجواب مخالفاً لأحكام الدستور، أو فيه مساس بأمر معلق أمام القضاء: لا يجوز أن توجه استجوابات تتجاوز حدود الدستور أو القانون، كأن يُقدِّم استجواب يتعلق بأعمال الملك التي يمارسها بنفسه دون تدخل السلطات الأخرى وذلك بصفته رئيساً للدولة. فتعيين رئيس الوزراء مثلاً لا يصح أن يكون محلاً للاستجواب لأن مثل هذا التعيين يستقل به الملك دون غيره بموجب أحكام الدستور^(٦٤). والاستجواب في هذه الحالة سيكون موجهاً الى الملك وهو غير مسؤول وفقاً لأحكام الدستور. إلا أنه يجوز توجيه الاستجواب بخصوص تعيين الوزراء، لأن الاستجواب في هذه الحالة سيكون موجهاً الى رئيس الوزراء^(٦٥).

ويقتضي هذا الواجب عدم مساس الاستجواب بأمر معلق أمام القضاء، وهذا ما أكدّه المشرع الاردني^(٦٦)، واستقرت السوابق البرلمانية على تطبيقه، بحيث يمتنع أن يدور في أي موضوع يرفع الى القضاء أي من الوسائل الرقابية للمجلس - ومنها الاستجواب - حرصاً على استقلال القضاء من ناحية، وضمناً لحريات الأفراد من ناحية أخرى. ذلك لأن السلطة القضائية سلطة مستقلة طبقاً لنصوص الدستور، فالقضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة^(٦٧).

المطلب الثالث اجراءات الاستجواب

حدد المشرع الاردني الأحكام الخاصة باجراءات الاستجواب فنص على أن يرسل عضو البرلمان المستجوب استجوابه مكتوباً لرئيس المجلس مبيناً فيه بصفة عامة، الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب، وعلى الرئيس أن يُدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد المناقشة في موضوعه^(٦٨).

وتشمل الاجراءات الخاصة بالاستجواب: تقديم الاستجواب وتبليغه وادراجه في جدول أعمال المجلس، وتحديد مواعيد الردّ عليه، وردّ الوزير الموجه اليه الاستجواب عليه أو امتناعه عن الردّ، وإمكانية ضم الاستجابات عند تعددها.

١ . تقديم الاستجواب وتبليغه وادراجه في جدول أعمال المجلس: يقضي هذا الاجراء بأن يتقدم عضو البرلمان باستجوابه الى رئيس المجلس كتابة، محدداً وموضحاً فيه الوقائع التي يتناولها، وهو اجراء أجمعت عليه النُظُم الدستورية المقارنة كما اشترطه المشرع الاردني.

والحق في تقديم الاستجواب ليس حقاً شخصياً لعضو البرلمان، وإنما هو حق لمجلس الأمة ككل. وهذا لا يعني أنه ليس من حق العضو البرلماني أن يستعمل هذا الحق بمفرده، وإنما يعني أنه بعد أن يتقدم عضو البرلمان باستجوابه يصبح هذا الاستجواب حقاً للمجلس، فاذا تمسك بالاستجواب بعض اعضاء المجلس استمرت مناقشته حتى لو أبدى العضو المستجوب رغبته بالتنازل عنه^(٦٩).

كما يقتضي هذا الاجراء قيام رئيس المجلس بادراج استجواب عضو البرلمان في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد المناقشة في موضوعه، إذ لا يجوز نظر استجواب لم يُدرج في جدول الأعمال. ويكون للاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال ما عدا الأسئلة، كما يكون لاقتراح الانتقال البسيط الى جدول الأعمال الأولوية على ما عداها من الاقتراحات^(٧٠). إلا أن الاقتراح - بالانتقال الى جدول الأعمال - قد يكون مسبباً كتوجيه الشكر أو اللوم للعضو المستجوب مع الانتقال الى جدول الأعمال، ذلك أن جوهر الانتقال الى جدول الأعمال هو أن المجلس لا يرى شيئاً في الاستجواب.

٢ . تحديد مواعيد لمناقشة الاستجواب والردّ عليه: بعد ادراج الاستجواب في جدول أعمال المجلس يُبلّغ الاستجواب للوزير المختص، ويحدّد المجلس مواعيد لمناقشة الاستجواب بعد سماع أقوال الوزير الموجه اليه الاستجواب، بحيث لا تقل عن ثمانية أيام إلا إذا رأى المجلس وجهاً للاستعجال ووافقه الوزير إذا كان الاستجواب متعلقاً بالأمر العامة، أما إذا كان الاستجواب متعلقاً بالأمر الداخلية فتحدد المدة لمناقشته خلال شهر.

ويلاحظ أن المدة التي حددها المشرع الاردني لمناقشة الاستجوابات المتعلقة بالأمر العامة وهي ثمانية أيام بعد سماع أقوال الوزير، هي مدة معقولة نسبياً لافتراض أن الأجهزة الحكومية تعمل في ظل ادارة منظمة ووثائق منضبطة، مما لا يجعل التأجيل الى ما بعد هذا الموعد مقبولاً^(٧١).

كما يُلاحظ أن المشرع الاردني جعل الاستعجال في مناقشة الاستجواب مرهوناً بموافقة المجلس والوزير الموجه اليه الاستجواب، دون الاشارة لموافقة العضو مُقدم الاستجواب. مع أن التقاليد البرلمانية جرت على عدم اجازة تعجيل مناقشة الاستجواب بناء على طلب الوزير إذا رفضه العضو مُقدم الاستجواب^(٧٢). إذ يُفترض أن الاستعجال في مناقشة الاستجواب هو استثناء على الأصل - وهو تحديد حد أدنى وحد أعلى لموعد المناقشة - ولا بد أن يكون للاستعجال مبرر، إذ إن تقدير صفة الاستعجال لا يتأتى إلا بعد الاطلاع على مضمون الاستجواب وأسانيده ووقائعه. حيث يُستدل من التطبيقات العملية لهذه الحالة في جلسات مجلس النواب الأردني الحادي عشر الحالي أنه غالباً ما كان يُطرح على المجلس تقدير صفة الاستعجال في مناقشة الاستجواب، وما إذا كان هناك وجه للاستعجال أم لا، وأنه إذا أيد بعض النواب صفة الاستعجال لمناقشة الاستجواب، كان يُطلب منهم تقديم مبررات هذا الاستعجال لعرضها على المجلس، ليتخذ قراره بشأنها، ثم يسأل الوزير الموجه اليه الاستجواب فيما اذا كان مستعداً وجاهزاً لمناقشة الاستجواب في هذا الوقت المستعجل^(٧٣).

أما بالنسبة لتأجيل موعد مناقشة الاستجواب، فقد جرت التقاليد البرلمانية على قبول التأجيل في بعض الحالات التي تقتضي تأجيل مناقشة الاستجواب أهمها: غياب العضو مُقدم الاستجواب عن الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه بعذر، أو انشغاله

في مناقشة استجواب آخر في مجلس الأعيان، ووجود استجابات أخرى مدرجة على جدول أعمال المجلس أو لحين انتهاء المجلس من النظر في موضوعات عاجلة بجدول الأعمال، وطلب الوزير الموجه إليه الاستجواب التأجيل لاعداد بيانات أو معلومات تخص الاستجواب، وموافقة المستجوب بعلم رئيس المجلس، وغياب الوزير الموجه إليه الاستجواب، وارتباط الاستجواب بمشروع قانون معروض على لجان المجلس أو لكون موضوعه معروضاً على القضاء، أو تعلق الاستجواب بالسياسة الخارجية الذي قد يؤدي الى تأجيل موعد المناقشة الى أجل غير مسمى^(٧٤).

٣ . ضم الاستجابات عند تعددها: ويعني هذا الاجراء جواز ضم الاستجابات ذات الموضوعات أو الوقائع الواحدة أو المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بعضها الى بعض وأن تحصل المناقشة فيها في وقت واحد^(٧٥). وهذا الضم للاستجابات ذات الموضوعات الواحدة يقتضي موافقة الوزير الموجهة إليه الاستجابات أو صدور قرار من المجلس بذلك الضم، فإذا لم يصدر قرار المجلس فمعنى ذلك أن مناقشة كل استجواب تكون على حدة. ويمكن لأصحاب الاستجابات التي يتقرر ضم بعضها الى بعض أن يقرروا فيما بينهم نظام ترتيب الكلام عند مناقشة استجاباتهم.

إلا أنه يجب التفرقة بين هذا الاجراء - وهو ضم الاستجابات الى بعضها - واجراء آخر - وهو ضم الاستجواب الى ما يُسمى طلب المناقشة - ولو كان موضوعهما واحداً. ذلك لأن الاستجواب وطلب المناقشة، وإن كانا يمثلان حقاً لعضو البرلمان، إلا أنهما يختلفان من حيث أغراضهما واجراءات ممارستهما. فمن حيث اختلاف أغراضهما: يستهدف الاستجواب أصلاً الكشف عن مخالفات سياسية أو ادارية أو فنية أو قانونية معينة ارتكبتها الحكومة أو ارتكبتها أحد الوزراء، في حين تمثل المناقشة وسيلة هادئة تستهدف الوصول الى حلول يتفق عليها الطرفان البرلمان والحكومة. ومن حيث اختلاف اجراءات ممارستهما: يجوز أن يتقدم بالاستجواب عضو واحد في البرلمان، وذلك على عكس طلب المناقشة الذي لا يجوز ابتداء قبوله ما لم يتقدم به عدد من أعضاء المجلس (عشرة أعضاء على الأقل) أو تتقدم الحكومة بطلب للمجلس في طرح موضوع هام للمناقشة لتبادل الرأي بينها وبين المجلس^(٧٦).

٤ . استرداد الاستجواب وسقوطه وتحويله الى سؤال: تجيز التشريعات البرلمانية - ومنها التشريع البرلماني الأردني - لكل عضو في البرلمان تقدّم باستجواب أن يسترده،

وفي هذه الحالة يمتنع على المجلس النظر فيه إلا إذا طلب ذلك واحد أو أكثر من بقية الأعضاء^(٧٧).

ويلاحظ أن المشرع الاردني لم يُشِرْ الى حالة غياب مُقَدِّم الاستجواب، وما إذا كان يجوز لناائب آخر أن يتبنى الاستجواب، أو حالة تنازل العضو مُقَدِّم الاستجواب عن استجوابه، أو حالة استقالة الوزير الموجه اليه الاستجواب، وقصر مناقشة الاستجواب على حالة تمسك أحد الاعضاء بنظر الاستجواب. ومثل هذا التوضيح ضروري لا سيما أن التقاليد البرلمانية جرت على تطبيق ضوابط معينة في هذا المجال أهمها: أن سقوط الاستجواب لا يكون الا بنزول مُقَدِّمة عنه أو باستبداله باستجواب آخر الى رئاسة المجلس. أما بالنسبة لقيام نائب آخر بتبني الاستجواب في حالة غياب مُقَدِّمة - باعتبار أن غياب النائب المستجوب عن الجلسة يعني استرداد استجوابه، إذا لم يكن ذلك بعذر - فهذا الوضع محل نظر. ذلك لأن العضو الذي يُقَدِّم الاستجواب يجب أن يكون محل نظره وعنايته، وأن يُدرك جيداً موعد مناقشته، ويتفرغ من أجله حتى لا تضيع فرصته في مراقبة الحكومة ما لم يكن لديه عذر يقبله المجلس.

أما بالنسبة لامكانية تحويل الاستجواب الى سؤال فهو موضوع محل نظر. لأنه لا يوجد ما يُبرر تحويل الاستجواب الى سؤال، لأن السؤال، - كوسيلة رقابية برلمانية - وُضِعَ لأغراض تدور في مجملها حول الاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه، أو للوقوف على ما تعتمزه الحكومة في أمر من الأمور، أو للحصول على بيانات أو معلومات احصائية بحته كما سبق أن بيّنا. وقد جرى مجلس النواب الاردني - كما يُستفاد من محاضر جلسات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر في هذا المجال - على عدم معاملة الاستجواب كالسؤال من حيث امكانية التحويل، ففي حين أجاز تحويل السؤال الى استجواب، فإنه لم يُجَزَّ تحويل الاستجواب الى سؤال، لأن الاستجواب بمجرد طرحه في المجلس يُصَبِحُ حقاً للمجلس وليس حقاً شخصياً للعضو المُستجوب، ولذلك لا يملك المجلس أن يُوقِفَ الاستجواب وانما عليه أن يحدّد موعداً لمناقشته.

٥ . مناقشة الاستجواب والردّ عليه: ويقضي هذا الاجراء قيام العضو المستجوب بشرح موضوع استجوابه مع الالتزام بالوقت المحدد قانوناً لتقديم الاستجواب إذا وُجِدَ، أو وفقاً للوقت الذي يُحدده رئيس المجلس. وبعد اجابة الوزير الموجه اليه

الاستجواب يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة، وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع بالاجابة أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله وغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة الثقة مع مراعاة الاجراءات القانونية الخاصة بطرح الثقة بالوزارة أو بالوزير وفق الأحكام والاجراءات المحددة في الدستور^(٧٩).

كما يقتضي هذا الاجراء أن يقوم الوزير الموجه اليه الاستجواب، بتحضير الاجابة كتابة وتلاوتها في الجلسة المحددة لمناقشته، ويجوز للوزير أن يستدعي بعض موظفي وزارته لحضور مناقشة الاستجواب، كما أن له أن يُنيب عنه وزيراً آخر بالاجابة والردّ على الاستجواب. هذا اذا لم توجد معوقات تحول دون رده على الاستجواب، وبالتالي عدم مناقشته، كأن يتثبت الوزير من أن الاستجواب يتعلق بحياته الشخصية، أو أنه يتضمن عبارات غير لائقة، أو أن وقائع الاستجواب كانت ضمن وقائع استجواب سبق توجيهه بمناسبة أخرى، وتم فحصها من قبل لجنة لتقصي الحقائق^(٨٠). وبعد ردّ الوزير الموجه اليه الاستجواب يمكن لمُقدم الاستجواب بيان أسباب اقتناعه أو عدم اقتناعه، على أن يكون ذلك بعد سماع كلمة الحكومة أو الوزير المختص، والتي قد تكون من آثارها تعديل ما عند الأعضاء من كلام أو تصحيح ما عندهم من وقائع. وقد يطلب مُقدم الاستجواب - عند عدم اقتناعه بالردّ - طرح الثقة بالوزير المستجوب وطلب استقالته. وعند انتهاء مناقشة الاستجواب يُبلغ رئيس المجلس نتيجتها الى رئيس الوزراء^(٨١).

ويثير التساؤل في الفقه الدستوري حول ما اذا كان يجب توجيه الاستجواب الى الوزير البديل عند استقالة الوزير الموجه اليه الاستجواب أو تغيير موقعه الوزاري؟

والاجابة على هذا التساؤل تتوزع بين اتجاهين: اتجاه يرى أنه لا يجوز توجيه الاستجواب الى الوزير البديل، إلا إذا قام بتبني ذلك العمل الذي بدأه الوزير السابق أو إذا لم يُصحح أخطاء الوزير السابق. والحجة في ذلك أن الاستجواب مرتبط بشخص وصفة الوزير، وأن زوال صفة الوزير تُسقط الاستجواب، استناداً الى النصوص القانونية التي تقضي بسقوط الاستجواب إذا زالت صفة من تُقدّم به أو من وُجّه اليه، أو بانتهاء دورة الانعقاد، وأن زوال الصفة لا يعني انتفاء المسؤولية، وإنما يحق لكل ذي مصلحة أن يُلاحق هذا المسؤول أمام القضاء عن أي تقصير جنائي أو اداري جسيم^(٨٢). وهذا يتفق مع اتجاه المشرع الاردني في

تفسيره لكلمة «الوزراء» الواردة في مواد الدستور الاردني والخاصة بمحاكمة الوزراء على الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المجلس العالي لمحاكمة الوزراء، وأن المقصود الوزراء العاملون والوزراء غير العاملين، وهم المستقبلون، لأن العبرة في ذلك أن يكون الجرم المنسوب اليهم ناتجاً عن تأدية وظائفهم، وأن صلاحية المجلس العالي في محاكمة الوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم تشمل الوزير العامل والوزير غير العامل^(٨٣).

أما الاتجاه الثاني: فيرى أنه في حالة زوال صفة الوزير الموجّه اليه الاستجواب بالاستقالة أو بتغيير موقعه الوزاري يمكن توجيه الاستجواب الى رئيس الوزراء لمسؤوليته عن الاشراف العام على تنفيذ الوزارة للسياسة العامة للدولة، ولمسؤوليته التضامنية مع الوزراء أمام مجلس الأمة عن السياسة العامة للدولة وطبقاً لقاعدة التضامن الوزاري التي أكدها المشرع الدستوري^(٨٤). وأن القول بغير ذلك يعني أن تقلت أعمال الوزير السابق من المساءلة السياسية للحكومة^(٨٥). أما بالنسبة للوزير البديل فيرى أنصار هذا الاتجاه إمكان توجيه الاستجواب اليه في حالات معينة هي: انتهاجه النهج الذي اتبعه الوزير السابق، أو مرور فترة معقولة تتيح له تدارك الأمور محل الاستجواب، وتصحيح الأوضاع الموجبة لمسؤولية سلفه والتي كانت سبباً في خروجه من الوزارة، وعدم ظهور ما يُثبت الاصلاح أو التغيير^(٨٦).

المبحث الثالث

لجان التحقيقات النيابية

يُقسّم فقهاء القانون الدستوري اللجان النيابية الى نوعين: لجان دائمة، ولجان مؤقتة.

واللجان الدائمة: تُشكّل عادة في بداية كل دورة انعقاد عادية لمجلس الأمة من عدد من الأعضاء في كل من مجلسي النواب والأعيان، حيث تتولى كل لجنة منها دراسة وبحث الموضوعات المتعلقة بوزارة أو بوزارات معينة، حيث يتم عرض نتائج بحثها على المجلس في صورة تقرير يهتدي به المجلس فيما يتخذه من قرارات أو ييسر من قوانين. ذلك أن ما تقوم به هذه اللجان في مجالات محددة ابتداءً يُحقق مبدأ التخصص، ويوفر الوقت والجهد بدلاً من أن يقوم كل أعضاء البرلمان بدراسة كافة المسائل المعروضة عليه دراسة دقيقة.

وقد أخذ المشرع الأردني بهذا الاتجاه فحدد أربع لجان دائمة تُشكّل في بداية كل دورة عادية ولمدة سنتين وهي: اللجنة القانونية، واللجنة المالية، واللجنة الإدارية، ولجنة الشؤون الخارجية^(٨٧).

أما اللجان المؤقتة: فهي لجان يرى مجلس الأمة أن الحاجة ماسة لتشكيلها، للنظر في مسألة معينة من غير المسائل التي تتولاها اللجان الدائمة، وتنتهي مهمتها بعد الانتهاء منها. ومن أمثلة هذه اللجان تلك التي قرر مجلس النواب الأردني الحادي عشر الحالي تشكيلها وفق أحكام نظامه الداخلي، وهي اللجان المؤقتة التالية: لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين، لجنة الشؤون الزراعية، اللجنة الصحية وسلامة البيئة، لجنة التربية والتعليم، لجنة فلسطين والأراضي العربية المحتلة، لجنة الريف والبادية، لجنة استراتيجية المياه، ولجنة التحقيق النيابية وهي موضوع دراستنا^(٨٨).

ونعرض فيما يلي لماهية لجان التحقيقات النيابية وأهميتها، ثم لمهام هذه اللجان واجراءات عملها... وذلك في مطلبين: المطلب الأول: ماهية لجان التحقيقات النيابية وأهميتها. والمطلب الثاني: مهام لجان التحقيقات النيابية واجراءات عملها.

المطلب الأول

ماهية لجان التحقيقات النيابية وأهميتها

تعتبر لجان التحقيقات النيابية من الوسائل الرقابية المهمة والخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أي مخالفة أو تجاوز للقوانين والانظمة في الدولة، وبالتالي حماية الدستور من أي تجاوز أو تعدٍ على أحكامه وقواعده.

وتدلنا الأعراف الدستورية والتقاليد البرلمانية في الدول الديمقراطية النيابية، على تطبيق هذه الوسيلة الرقابية منذ وقت بعيد، ومحاولة تطويرها بما يتلاءم مع تطوير النظام البرلماني، وما يحقق الهدف من هذه الوسيلة. ومن أمثلة ذلك محاولة إيجاد بديل للجان التحقيق النيابية في بريطانيا، من خلال ما يسمى بالمفوض البرلماني (الامبودسمان) (Ambodsmen) الذي يختص بدراسة الشكاوي والتظلمات الخاصة

بأعمال الادارة المتصلة بالحكومة المركزية. إلا أن هذه الوسيلة البديلة للجان التحقيق النيابية لم تُلَقَّ النجاح، لأسباب أدت الى الحدّ من اختصاصات المفوض البرلماني أهمها: امتناعه عن بحث المسائل المنظورة أمام القضاء تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وعدم اختصاصه بالنظر في مسائل معينة تتعلق بالأمن العام أو العلاقات مع الدول الاجنبية أو تتعلق بالقوات المسلحة. وكلها أسباب أدت الى الحدّ من استخدام هذه الوسيلة الرقابية البديلة وعدم فاعليتها، والعودة بالتالي الى لجان التحقيق النيابية التي أثبتت التطبيقات أنها أكثر فاعلية في رقابة البرلمان على أعمال الادارة العامة^(٨٩).

ونظراً لأهمية دور لجان التحقيق النيابية كوسيلة رقابية فقد نصت عليها بعض الدساتير صراحة وحددت الأحكام القانونية الخاصة بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها والضمانات الخاصة بممارسة عملها.

فالدستور المصري نص صراحة على أن لمجلس الشعب أن يُكوِّن لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو اداري أو أي مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل تقصي الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع الادارية أو المالية أو الاقتصادية، أو اجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة. وأن للجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع أي شخص ترى فائدة في سماع أقواله، وعلى الجهات التنفيذية والادارية أن تستجيب الى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك^(٩٠).

أما الدستور الاردني فلم يتضمن نصاً صريحاً يُحدد تشكيل واختصاصات واجراءات لجان التحقيق النيابية، إلا أن النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان تضمن أحكاماً خاصة باللجنة الادارية - وهي من اللجان الدائمة - فبيّن اختصاصاتها فيما يتعلق بتدقيق الشكاوى والبيانات الخاصة والعامة التي تُرفع لمجلس النواب، وبحث أية مسألة بشأن أي أمر له صلة بالادارة العامة. وأن لهذه اللجنة في سبيل القيام بمهامها أن تطلب استدعاء الوزير ذي الشأن أو مُقَدِّم الاقتراح أو من ترى لزوم سماعه، ولكل من الوزير أو مُقَدِّم الاقتراح الحق في حضور جلساتها إذا طلب ذلك وفي الموعد الذي تحدد اللجنة^(٩١).

ويرى بعض فقهاء القانون الدستوري^(٩١) أن عدم وجود نص صريح في الدستور يقضي بممارسة البرلمان لرقابته على أعمال السلطة التنفيذية من خلال لجان التحقيق النيابية لا يعني حرمان البرلمان من هذا الحق، ذلك لأن هذا الحق يعتبر نتيجة طبيعية لسلطة المجلس في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فضلاً عن أن ممارسة البرلمان لهذا الحق يعتبر مكملاً لاختصاص المجلس في إصدار قرار في أمور معينة، وأن الكثير من البرلمانات في الدول الديمقراطية النيابية مارست هذا الحق بدون نص دستوري.

ويستفاد من جلسات مجلس النواب الأردني الحادي عشر الحالي أن المجلس مارس هذا الحق فقرر تشكيل لجنة تحقيق نيابية من رئيس وسبعة أعضاء للالتزام بقاعدة الأغلبية، وحدد صلاحياتها، وأجراءات عملها، وذلك للنظر في القضايا المتعلقة بالفساد الإداري والمالي بحيث تنتهي مهمتها بانتهاء مدة المجلس. وقد حُدِّدت مهام هذه اللجنة بأنها: التحقيق في كافة القضايا وفي كل ما يُنسب إلى الوزراء الحاليين والسابقين من جرائم أو مخالفات، ناتجة عن تأدية وظائفهم بعد إحالتها من المجلس، ومتابعة تحريك قضايا الفساد التي تصل إلى المجلس والتي تتعلق بالوزراء وغيرهم، بعد أن كان هذا الاختصاص قاصراً على متابعة وتحريك قضايا الفساد، التي تصل إلى المجلس والتي تتعلق بغير الوزراء وإحالتها إلى الجهات المختصة^(٩٢).

ويختلف التحقيق النيابي الذي تُمارسه لجان التحقيقات النيابية في إجراءاته وهدفه، عن التحقيق القضائي الذي تُمارسه السلطة القضائية، من حيث أن التحقيق القضائي إما أن ينتهي إلى الحفظ أو توجيه الاتهام إلى فرد معين بصدور حادثة معينة تكون وقعت في الزمن الماضي، إذ لا شأن للتحقيق القضائي بالمستقبل كما هو الحال في التحقيق النيابي الذي يستهدف تقصي الحقائق وإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية. كما يختلف التحقيق النيابي من ناحية أخرى عن الاستجواب، من حيث أن الرقابة البرلمانية التي تتم من خلال لجان التحقيقات النيابية تأخذ مظهراً جماعياً أكثر عمقاً من الاستجواب، إذ إن الاستجواب قد يمتد يوماً أو يومين، جلسة أو جلستين، في حين قد يمتد التحقيق النيابي في موضوع معين أكثر من شهر أو شهرين^(٩٤).

وهكذا فإن مناط الرقابة البرلمانية - عن طريق لجان التحقيقات النيابية - هو الأعمال السياسية والإدارية التي يقوم بها رجال السلطة التنفيذية والتي تؤثر في سير المرافق العامة والأجهزة الإدارية على اختلاف أنواعها وحُسن إدارتها ومساواة الأفراد

أمامها. ويُفترض أن ينصبَّ عمل لجان التحقيقات النيابية على مدى مطابقة قرارات الوزراء للقوانين والأنظمة، وما إذا كانت التعويضات المطلوبة من الإدارات قد صُرِفَتْ لأصحابها أو لم تُصَرَفْ وأسباب التأخير، ومراجعة العقود الادارية التي وقَّعها الوزير أو أمر بتوقيعها مع جهات محلية أو أجنبية ومدى فائدتها، وخاصة إذا كانت من العقود الادارية الخاصة بامتياز المرافق العامة، والنظر في شكاوى الجماهير والعاملين ذات الطابع السياسي، التي تفيد أن فساداً في مجال اداري أو مالي مثلاً قد استشرى في مرفق معين فتبحث أسباب وأوجه هذا الفساد. وكل ذلك من أجل أن تصل اللجنة الى حلول لدرء الفساد أو اىصال الخدمة الى المواطنين أو رفع الضرر أو الظلم عنهم، وفي الوقت نفسه تحديد مسؤولية الوزير في الأعمال محل تقصّي اللجنة. بحيث تأخذ اللجنة في الاعتبار في ممارسة مهامها مدى تأثير الوزير في الاعمال محل التقصّي، سواء كان تأثيره بالسلب أو الايجاب، أو أنه لم يتدخل فعلاً في انجاز هذه الاعمال ولم تكن لديه الفرصة الكاملة للعمل على تلافي ما قد يتضح للجنة من ملاحظات أو أخطاء^(٩٥).

المطلب الثاني

مهام لجان التحقيقات النيابية واجراءاتها

إن ممارسة لجان التحقيقات النيابية لمهامها يقتضي ألا يتجاوز الهدف منها كوسيلة رقابية والذي يتمثل في ابراز وقائع معينة، فهي ليست جهة تحقيق تسأل الأفراد لأن المسؤول عن ذلك أجهزة القضاء، وهي ليست جهات رقابة إدارية لأن هناك أجهزة رقابة ادارية في الدولة من المفروض أن تنهض باختصاصها. وإذا كان دور لجان التحقيق النيابية يشمل استدعاء الشهود والاطلاع على الملفات والسجلات الخاصة بالمسألة موضوع التحقيق، فإن هذا الدور لا يتجاوز ذلك إلى اتخاذ قرار ما، وإنما ينتهي عند الكشف عن عمل ما، والتوصية بعرض الأمر على الجهة المختصة أو التوصية للبرلمان نفسه بما تراه اللجنة لاتخاذ الاجراء المناسب^(٩٦).

ولجان التحقيقات النيابية تُمارس في الواقع العملي صلاحيات البرلمان، فلها أن تستدعي من تشاء لسماع أقواله حول المسألة موضوع التحقيق، ثم تُكَيّف التهمة وتقدمها للمجلس الذي يتخذ قرار الاتهام بأغلبية ثلثي الأعضاء، ويعين بدوره العضو الذي يترافع امام المجلس العالي حول قرار الاتهام الذي يصدر عن المجلس وفق احكام الدستور الاردني الخاصة بحق اتهام الوزراء واجراءاته القانونية. وإذا كان الدستور

الاردني لم ينص على اختصاصات لجان التحقيقات النيابية، فانه لا يجوز للجنة التحقيق النيابية الزام الشهود بالثول أمامها أو توقيع العقوبات عليها في حالة تخلفهم عن الحضور أو في حالة شهادة الزور، لأن ذلك يجعل منها سلطة تحقيق قضائي، دون سند قانوني يجيز لها مثل هذا الاختصاص^(٩٧).

أما بالنسبة لآلية عمل لجان التحقيقات النيابية في دورات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر الحالي، فيتمثل ذلك في الاجراءات التالية: تحديد نصاب اللجنة في حضور اجتماعاتها وهو نصاب الأغلبية البسيطة (أي أربعة أعضاء على الأقل من سبعة من بينهم رئيس اللجنة ومقررها)، ونصاب اللجنة في اصدار قراراتها وتوصياتها وهو الأغلبية البسيطة في الحضور، وإذا تساوت الأصوات رُجِحَ الجانب الذي فيه الرئيس، وتطبيق اللجنة في تحقيقاتها قواعد أصول المحاكمات الجزائية، ولها أن تمارس كل ما هو مخول للنيابة العامة ممارسته في القوانين المرعية، وأن للجنة أن تستعين بالخبراء وبكل من يعينها على تحقيق أهدافها من داخل الجهاز الحكومي أو خارجه، وتفويض اللجنة من قبل مجلس النواب بالاستعانة بالعدد اللازم من الموظفين للقيام بأعمال أمانة اللجنة وضبط المحاضر والقيام بالأعمال التنفيذية وكافة الأعمال المتعلقة بتنفيذ قراراتها. وقد وُضِعَت هذه الاجراءات بعد مناقشة واسعة ومعقدة لعمل لجان التحقيقات النيابية على ضوء تجربة المجلس في هذا المجال في دورات سابقة^(٩٨).

ومن أهم المسائل التي تثيرها ممارسة لجان التحقيقات النيابية لمهامها المسائل

التالية:

المسألة الأولى: مدى سلطة لجان التحقيقات النيابية في تقرير مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية.

يُستفاد من التطبيقات الخاصة بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال لجان التحقيقات النيابية، أن لجنة التحقيقات النيابية التي شكلها مجلس النواب الاردني الحادي عشر الحالي من بين أعضائه، للنظر في بعض قضايا الفساد الإداري والمالي في بعض الوزارات والمؤسسات والمصالح العامة، توصلت من خلال تحقيقاتها الى مسؤولية المتهمين فيها بعد أن ثبت للجنة أن بعض أعضاء السلطة التنفيذية قد أساءوا استخدام سلطتهم، فضلا عن تبديدهم للمال العام. وعندما طلب من النواب الردّ على تقرير اللجنة كانت هناك عدة اتجاهات: لإتجاه رأى اعادة التقرير الى لجنة التحقيق

النيابية المذكورة لدراسته من جديد واستيفاء النواقص فيه. واتجاه ثانٍ: رأى أن تشمل المسؤولية جميع أعضاء مجلس الوزراء وأن لا تقتصر على رئيس الوزراء المعني وبعض الوزراء. واتجاه ثالث: رأى رفض التقرير المقدم من اللجنة. واتجاه رابع: رأى الموافقة على تقرير اللجنة المتضمن التوصية بتقرير مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء المعنيين. وقد وافق المجلس على تقرير اللجنة - مغلباً الاتجاه الرابع - والعمل على تنفيذ ما ورد في هذا التقرير الذي قرر مسؤولية بعض أعضاء السلطة التنفيذية^(٩٩).

المسألة الثانية: مدى سلطة لجان التحقيق النيابية في التحقيق مع الوزراء واتهامهم؟

لم تتضمن نصوص الدستور الأردني الخاصة باتهام الوزراء نصاً صريحاً على حق مجلس النواب في التحقيق مع الوزراء من خلال لجان التحقيق النيابية، وإنما اقتصر النص على حق المجلس في اتهام الوزراء.

إلا أن الاعراف والتقاليد البرلمانية استقرت على حق مجلس النواب في اجراء التحقيق مع الوزراء حتى ولو لم ينص الدستور صراحة على التحقيق والاتهام، ذلك أن خلو الدستور من النص على اجراء التحقيقات لا يسلب المجلس هذا الحق، لا سيما وأن هناك تلازماً بين التحقيقات والاتهام، إذ إن التحقيق هو الذي يكشف ما إذا كان هناك قضية أم لا، فإذا ثبت وجود قضية يتم الاتهام، وترتيباً على ذلك لا يمكن اتهام الوزير بدون تحقيق معه. ويستفاد من محاضر بعض جلسات مجلس النواب الاردني الحادي عشر أن المجلس استقر على تقرير اختصاص لجنة التحقيق النيابية باجراء التحقيق مع الوزراء أو استكمالها كمرحلة سابقة على اتهامهم^(١٠٠).

وتشمل سلطة لجان التحقيقات النيابية الوزراء العاملين وغير العاملين ما دام أن الجرائم التي يرتكبها الوزراء هي نتيجة لتأدية وظائفهم، وهي جرائم لا يتغير وصفها سواء كان الوزير الذي ارتكبها وزيراً عاملاً أو غير عامل (الوزير المستقيل)، ذلك أن العبرة في ذلك أن يكون الجرم المنسوب اليه ناتجاً عن تأدية وظيفته، وهذا ما أكده قرار المجلس العالمي لتفسير الدستور الصادر في هذا المجال^(١٠١).

المسألة الثالثة: مدى سرية أعمال لجان التحقيقات النيابية؟

يثور التساؤل والجدل في الفقه الدستوري حول ما اذا كان يجب ان تقوم لجان التحقيقات النيابية بأعمالها بشكل سري، بعيداً عن الجمهور ووسائل الاعلام أم بشكل

علمي؟ وللإجابة على هذا التساؤل ظهر اتجاهان فقهيان^(١٠٣):

الاتجاه الأول: يرى وجوب علانية وإشهار أعمال لجان التحقيقات النيابية حتى تحقق هذه الوسيلة الرقابية الهدف منها. وحجة أنصار هذا الاتجاه أن علانية أعمال لجان التحقيقات النيابية يُمكن أصحاب المظالم من معرفة إلى أين انتهى التحقيق النيابي. وأن النشر سوف يساعد على جعل التحقيقات النيابية والسلطات الوزارية التي تساندها، أحسن فهماً وأكثر قبولاً للجماهير عامة. هذا فضلاً عن أن في النشر أو العلانية مراجعة فعّالة ومستمرة للأعمال التكمّية التي قد تقوم بها السلطة التنفيذية.

الاتجاه الثاني: يرى وجوب سرية جلسات وأعمال لجان التحقيقات النيابية. وحجة أنصار هذا الاتجاه أن السرية تساعد على ضمان الثقة وتعميقها بين الوزير المعني ولجنة التحقيق النيابية. كما أن الوزير قد يكون لديه بعض الاعتبارات التي دفعته لاتخاذ قراراته، ونشر هذه الاعتبارات وحدها قد يعطي انطباعاً سيئاً عن لدى الجمهور، وقد يزيد عدم الرضا العام في القضية محل التحقيق. يُضاف إلى ذلك أن النشر قد يؤدي إلى تحويل توصيات اللجنة إلى قرار مشروط بأمور معينة مما يجعل العامة يقفون في مواجهة الوزير. وقد زعم أنصار هذا الاتجاه أن الوزير لا يجوز أن يتعرض لمثل هذا الموقف الناشئ عن الاختلاف بين قراره وقرار اللجنة.

وقد كشفت التطبيقات العملية في هذا المجال أن الاتجاه الغالب يؤيد النشر والعلانية لأعمال وجلسات لجان التحقيقات النيابية، وخاصة في بريطانيا حيث يحظى هذا الاتجاه بتأييد غالبية الفقه الدستوري.

المبحث الرابع

الاقتراحات برغبة، وطلبات المناقشة والعروض

أولاً: الاقتراحات برغبة:

لم ينص الدستور الأردني على إبداء الرغبات من قبل أعضاء البرلمان حول موضوعات عامة إلى الحكومة أو أحد وزرائها، كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. كما هو الحال في دساتير بعض الدول التي نصّت صراحة على حق أعضاء البرلمان بإبداء رغبات في موضوعات عامة إلى الحكومة أو أحد وزرائها^(١٠٣).

إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني أفرد باباً خاصاً للاقتراحات برغبات، باعتبارها وسيلة رقابة برلمانية، مبيناً الأحكام الخاصة بها، وأناط باللجنة الادارية في مجلس النواب مهمة النظر في الاقتراحات برغبات تُحال اليها، واجراءات ابلاغها للحكومة ليتولى الوزراء كل في مجال اختصاصه النظر فيها. ويُقدّم الاقتراح برغبة عادة كتابة من عضو البرلمان الى رئيس المجلس الذي يقوم بدوره بابلاغ المجلس به في أول جلسة لاحالته إلى اللجنة الادارية. وإذا كان الاقتراح برغبة متعلقاً بموضوع مُحالٍ الى لجنة أخرى بعث به الرئيس اليها مباشرة لبحثه مع هذا الموضوع^(١٠٤). ويُقدّم الاقتراح برغبة عادة الى رئيس المجلس بالصيغة التالية: «أرجو أن اقترح على الحكومة أو / على وزير. وبالطريقة النظامية (ويذكر موضوع الاقتراح برغبة)».

وقد ثار التساؤل حول ما اذا كانت الاقتراحات برغبة تعتبر وسيلة رقابة برلمانية مستقلة عن الوسائل الرقابية، أم أنها تعتبر نتيجة من نتائج وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى؟ وللإجابة على هذا التساؤل ظهر اتجاهان، اتجاه يرى أن من حق عضو البرلمان أن يُقدّم اقتراحات برغبة الى الوزراء باعتبار ذلك من مقتضيات الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة وقيام المسؤولية الوزارية. ويستند أنصار هذا الاتجاه الى السوابق البرلمانية التي استقرت على اعتبار أن الرغبات التي يقرها البرلمان لا تكون ملزمة للسلطة التنفيذية، إلا اذا كانت قوة البرلمان فعالة وله تأثير على الحكومة، الأمر الذي يؤدي بالحكومة الى الازعان للرغبة البرلمانية لخوفها من أن يحجب المجلس ثقته عنها أو عن بعض وزرائها^(١٠٥). في حين يرى اتجاه آخر أن الاقتراحات برغبة ليست من وسائل الرقابة البرلمانية بالرغم من النص عليها في الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان، وإنما هي اجراء يقتصر تأثيره على تقييد الحكومة من خلال ايضاح بعض أعضاء البرلمان اتجاهاتهم حول ما يجب أن تكون عليه سياسة الحكومة في وضع معين. ومعنى ذلك أن الاقتراحات برغبة تضع مؤشرات أمام السلطة التنفيذية لمراعاتها عند القيام بنشاط معين دون أن يجري أي نقاش حولها بين البرلمان والحكومة، فالاقتراحات برغبة قد يسبقها سؤال أو استجواب أو تحقيق أو مناقشة، ولكنها في النهاية تعتبر نتيجة من نتائج وسائل الرقابة الأخرى وثمره من ثمارها، وليست وسيلة رقابية مستقلة عنها^(١٠٦).

ونحن لا نتفق مع الاتجاه الثاني القائل بأن الاقتراحات برغبة ليست وسيلة رقابة برلمانية مستقلة، وإنما هي نتيجة تترتب على وسائل الرقابة الأخرى. ذلك أن هذه الوسيلة الرقابية تستند الى نص قانوني يقرها سواء كان هذا النص قاعدة دستورية أم نظامية،

شأنها في ذلك شأن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى. فضلاً عن أن هذه الوسيلة استقرت السوابق البرلمانية على استخدامها ولا زالت تحظى بالتطبيق الواسع في الوقت الحاضر. حيث تدلنا التطبيقات العملية لهذه الوسيلة خلال دورات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر الحالي على تزايد استخدامها وشمولها لموضوعات عامة تهم الجمهور في مجالات متعددة. حتى أن الاقتراحات برغبة التي قُدمت خلال خمس جلسات من الدورة العادية الثانية لمجلس النواب بلغت ثلاثة وعشرين اقتراحاً برغبة شملت موضوعات في مجالات: الخدمات الصحية والزراعية والهاتفية، واقامة مناطق حرة في بعض مناطق المملكة، ومعايير منح البعثات الحكومية من قبل وزارتي التربية والتعليم، والتعليم العالي، ووضع المياه والطرق. وأن بعض النواب كان يتقدم أحياناً بأكثر من عشرة اقتراحات برغبة في جلسة واحدة ويتم تحويلها الى اللجنة الادارية في المجلس للنظر فيها^(١٠٧).

ثانياً: طلبات المناقشة:

يُفترض أن تنصّب طلبات المناقشة على بعض الأحداث والموضوعات المهمة التي قد تقع في الدولة، ذلك ان التمهيد لتوجيه أسئلة أو استجابات بشأن هذه الموضوعات يتطلب توفر الحقائق والمعلومات حولها، وهو الأمر الذي قد لا يُسعف البرلمان معه وسيلتنا الأسئلة أو الاستجابات، فيكون الاجراء المناسب هو أن يقوم المجلس بعمل مناقشة عامة حولها.

وقد حدد المشرع الاردني الأحكام الخاصة بطلبات المناقشة والتي تُجيز لكل عضو في البرلمان - إذا أيدته عشرة أعضاء على الأقل - أن يطلب طرح موضوع للمناقشة، وكذلك يحق للحكومة أن تطلب من المجلس طرح موضوع هام عام للمناقشة لتبادل الرأي فيه بين المجلس والحكومة^(١٠٨). كما حدد الاجراءات الخاصة بتقديم طلب المناقشة كتابة الى رئيس المجلس الذي يعرضه على المجلس في أول جلسة لتحديد موعد هذه المناقشة، ثم يحدد المجلس ميعاداً لذلك بحيث لا يتجاوز عشرة أيام، إلا إذا رأى اعتبار الموضوع غير صالح للمناقشة فيقرر استبعاده. وأنه لا يجوز لطالب المناقشة أن يسحب طلبه قبل الجلسة المحددة لمناقشته، وإذا سحبه في الجلسة فلكل عضو الحق أن يطلب استمرار النظر فيه^(١٠٩).

ويُفترض أن طلب المناقشة لا يكون لازماً الا عندما يكون لدى مجموعة من النواب - عشرة على الأقل - موقف معين تجاه سياسة عامة، ولكنها لا تأخذ طابع المحاسبة

للحكومة أو أحد أعضائها عن خطأ معين، لأن ذلك لا يتم إلا في المناقشات الخاصة بالاستجابات الموجهة لأحد الوزراء. كما يُفترض أيضاً أن يكون طلب المناقشة وسيلة لطرح موضوع هام أو مشاكل تتطلب اتخاذ قرارات رشيدة بشأنها، فيكون في مناقشة موضوعها توجيه القرار لحلها بالاتجاه الصحيح، خاصة وأنه يُطلب من الحكومة أو الوزير المعني بموضوع طلب المناقشة أن يتقدم بتقرير وافٍ ومفصّل ليكون أساساً لموضوع المناقشة. وهكذا يُعتبر طلب المناقشة وسيلة لطرح موضوع أو مسألة هامة ليكون مجالاً لتبادل الرأي والحوار بين البرلمان والحكومة، وفرصة لاطلاع البرلمان على سياسة الحكومة، وخاصة في بعض المسائل المهمة التي تستوجب المناقشة العادلة والحكيمة أحياناً. ومثال ذلك أن يطلب عدد من النواب - لا يقل عن عشرة - مناقشة مشكلة البطالة، والطلب من الحكومة تقديم تصوراتها حول هذه المشكلة والحلول المقترحة عملياً لحلها، وحجم هذه المشكلة، والمعوقات التي تعترض الحكومة في حلها على المدى القريب والبعيد. أو طلب مناقشة موضوع الاستراتيجية الوطنية للمياه التي تتخذها الحكومة، أو طلب مناقشة موضوع آلية مراقبة ديوان المحاسبة للمؤسسات والدوائر الحكومية وأثر ذلك على السياسة الادارية والمالية^(١١٠).

ثالثاً: العرائض:

كفلت الكثير من الدساتير حق المواطنين بتقديم العرائض للسلطات العامة فيما له صلة بأموالهم ومصالحهم الشخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة، والنص على هذا الحق ضمن الحقوق والحريات للمواطنين. ومن أمثلة ذلك ما نص عليه الدستور المصري من أن لكل فردٍ حق مخاطبة السلطات العامة كتابةً وبتوقيعه، على أن لا تكون مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية^(١١١).

وقد حدّد المشرع الأردني الأحكام الخاصة بتقديم العرائض للبرلمان في النظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان، والقواعد العامة التي تحكمها في النظامين قريبة من بعضها. وتتضمن هذه القواعد بأن تُقدّم العريضة موقعاً عليها من مُقدمها، وأن لا تشمل عبارات فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات. وأن لرئيس المجلس أن يأمر بحفظ العرائض التي لم تتوافر فيها الشروط النظامية المطلوبة، كما أن له أن يحيلها الى اللجنة الادارية، إلا اذا كان لها علاقة بمشروع أو اقتراح أو موضوع مُحال الى احدى لجان المجلس، فيحيلها الى اللجنة المختصة. وتدرس اللجنة موضوع العرائض التي تُحال اليها وتُعيدها

بعد ذلك الى رئيس المجلس مبيّنة ما ترى إرساله منها الى الوزراء، وما ترى لزوم رفضه أو حفظه. ويعرض الرئيس على المجلس رأي اللجنة للفصل فيه، ويُقدّم الوزراء الى المجلس الايضاحات الخاصة بما تضمنته العرائض التي بعث بها اليهم، وترسل النتيجة الى مقدم العريضة - التي لم يرفضها المجلس - للاطلاع على ما تم فيها^(١١٣).

ويُلاحظ عدم الخلط بين استخدام اللجنة الادارية للوسيلتين الرقابيتين - الاقتراحات برغبة والعرائض - وللتين أناط بها النظام الداخلي صلاحية النظر فيهما. ففي الوسيلة الرقابية الأولى وهي الاقتراحات برغبة: تملك اللجنة الادارية صلاحية التقرير فيما إذا كان يجوز النظر في طلب الاقتراح برغبة أم لا، فإذا قررت جواز النظر به يحال الى المجلس ليقرر ماذا يفعل به وهل يحيله للجنة الادارية أم للجنة فنية أخرى، وذلك وفقاً لمفهوم عبارة «جواز النظر» الواردة في المادة (٩١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني والخاصة بالاقتراحات برغبة. أما في الوسيلة الرقابية الثانية وهي العرائض: فان اللجنة الادارية تملك صلاحية التوصية للمجلس بالعرائض التي ترى إحالتها للوزراء والعرائض التي ترى رفضها، وذلك وفقاً لمفهوم عبارة «ما يجب إرساله منها الى الوزراء» الواردة في المادة (١١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني والخاصة بالعرائض. ويُستفاد من التطبيقات العملية لهاتين الوسيلتين الرقابيتين في مجلس الأمة الاردني الحادي عشر الحالي أنهما يُوصلان الى النتيجة المرجوة منهما مع أن وسيلة الرقابة عن طريق العرائض أقصر في اجراءاتها، وأسرع في تحقيق نتائجها من وسيلة الاقتراحات برغبة، حيث تقرر اللجنة الادارية مباشرة احالة العرائض للوزراء أو رفض احالتها^(١١٣).

الفصل الثاني

معوّقات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة

نقصد بمعوّقات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة العوامل والمؤثرات التي تحدّ من فاعلية استخدام وسائل الرقابة البرلمانية، وبالتالي عدم تحقيق الهدف الأساسي منها وهو مراقبة أعمال الأجهزة الادارية في الدولة، لمعرفة مدى نجاحها في تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية، وضمان عدم انحراف وتسلسل الإدارة وقيامها بأعمالها وفق الأهداف العامة للدولة. وهذه المعوّقات كشفت عنها التطبيقات والتجارب في العلاقات بين البرلمان والحكومة في الدول ذات الأنظمة النيابية، وكذلك التطبيقات العملية لوسائل الرقابة

البرلمانية في ظل مجلس الأمة الاردني الحادي عشر الذي يُمثّل منطلقاً للتجربة الديمقراطية الجديدة في الاردن.

وتبدو أهمية دراسة معوّقات الرقابة البرلمانية على اختلاف صورها في محاولة متابعة وتحديد العوامل التي تؤثر سلباً على فاعلية الرقابة البرلمانية، حتى يمكن ايجاد الوسائل اللازمة لعلاجها والاستفادة من التجارب العملية في هذا المجال.

ونعرض فيما يلي أهم المعوّقات الخاصة بكل وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية المعروفة، وكذلك المعوّقات الخاصة بممارسة النواب للوظيفة الرقابية.

أولاً: معوّقات خاصة بالأسئلة:

ترجع المعوّقات الخاصة بالرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة في مجملها، الى عدم التزام أعضاء البرلمان بالأحكام القانونية الخاصة بتوجيه الأسئلة للحكومة أو للوزراء في موضوعات معينة من جهة، وعدم التزام رجال السلطة التنفيذية الموجهة اليهم الأسئلة بهذه الأحكام من جهة أخرى. وخاصة الأحكام التي تختص بادراج السؤال في جدول أعمال جلسات المجلس أو عدم ردّ الوزير الموجه اليه السؤال بسبب الغياب عن الجلسة التي أدرج فيها السؤال أو تأخير الردّ على السؤال لأكثر من المدة المحددة في النظام الداخلي لمجلس النواب والاعيان.

وقد لاحظنا من خلال مراجعتنا لمحاضر بعض جلسات مجلس النواب الاردني الحادي عشر الحالي في دوراته العادية، أن من أهم المعوّقات التي تحدّ من فاعلية أسئلة النواب المعوّقات التالية:

١ . إحجام بعض النواب عن استعمال حقهم في السؤال، أو استعمال هذا الحق بشكل محدود سواء كان موضوع السؤال مسائل محلية خاصة بمناطقهم، أو مسائل ذات طابع وطني تهم الوطن ككل، أو مسائل ذات طابع عربي أو دولي. فضلاً عن أن عدداً محدوداً من النواب كانوا يستخدمون حقهم في السؤال على نطاق واسع خلال دورتين عاديتين متتاليتين من دورات المجلس^(١١٤).

ويلاحظ أن من أهم الأسباب التي كانت تحول دون لجوء معظم النواب الى السؤال على نطاق واسع، هو أن بعض النواب كانوا يلجأون الى طريق غير رسمي للاستغناء عن السؤال، وذلك ببذل مساعيهم لدى الوزراء الذين يُفترض أن توجه اليهم

الأسئلة لحل المشاكل الخاصة بالسؤال، وإذا صادف عضو البرلمان السائل عقبات تحول دون الإجابة على سؤاله من قبل الوزير المختص، ولم يتوصل إلى حل المشاكل موضوع السؤال بواسطة الطريق غير الرسمي، فإنه يلجأ إلى تقديم السؤال في المجلس.

ومثال ذلك السؤال الذي وجهه أحد النواب لوزير الطاقة والثروة المعدنية حول ما تتقاضاه شركة الكهرباء من تأمينات على عدادات الكهرباء ووضع هذا التأمين؟. حيث تم التفاهم بين النائب السائل والوزير المختص بعد اجتماعه به، وأنه اكتفى بالرد بعد أن قرأ إجابته على سؤاله وأعلن ذلك، على أمل أن تقوم الشركة بتصويب وتصحيح الأخطاء والممارسات المؤدية للخلل والخسارة فيها^(١١٥).

وفي اعتقادنا أن لجوء العضو السائل إلى التفاهم مع الوزير المختص حول المسألة موضوع السؤال قبل الرد عليه. تُعتبر مظهراً للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما دام أن الهدف هو المصلحة العامة التي ينشد عضو البرلمان تحقيقها من استخدامه للسؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية.

٢ . خروج بعض النواب في أسئلتهم عن الهدف الذي قصده المشرع من السؤال، وهو استفهام عضو البرلمان عن أمر يجله، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور. إذ يُستفاد من محاضر بعض جلسات مجلس الأمة الأردني الحادي عشر أن بعض النواب تقدم بأسئلة تتضمن طلب معلومات تفصيلية عن أسماء عدد كبير من القيادات الإدارية في أجهزة الدولة، وتاريخهم الوظيفي، وروابط القربى والنسب بينهم، ومؤهلاتهم. وهي معلومات تخرج عن مفهوم السؤال والهدف منه - كوسيلة رقابة برلمانية - وأن بإمكان النائب السائل الاطلاع عليها، فضلاً عن أن بعض هذه الأسئلة ليس بمقدور أي دائرة الإجابة عليها، لما يتطلبه ذلك من جهد ووقت، وأنه لو تمت الإجابة عليها فإن تلاوة أجوبتها من قبل الوزراء المختصين يستنفد وقت المجلس المخصص للأسئلة، ويحول دون بحث ومناقشة أسئلة أخرى. وكل ذلك بسبب خروج الأسئلة التي يوجهها النواب عن مفهوم وهدف السؤال المحدد في النظام، الأمر الذي كان يضطر رئيس المجلس لأن يطلب من العضو السائل إعادة صياغة سؤاله، بما يتفق مع مفهوم السؤال الوارد في النظام، وذلك بهدف تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية من خلال

ارساء التقاليد البرلمانية العريقة، وترسيخ مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، واستثمار جهد المجلس والحكومة فيما يعرّز هذا المبدأ^(١١٦).

٣ . تقدّم بعض النواب بمجموعة كبيرة من الاسئلة حول موضوع واحد، الأمر الذي يتطلب اجابة موسعة تتضمن معلومات متعدّدة ومتشعبة وموثقة حول محاضر اجتماعات واسمائها وغير ذلك، مما يجعل قراءة مثل هذه الردود أمراً مرهقاً. ومن الأمثلة على ذلك تقدّم أحد النواب بسؤال لوزير السياحة والآثار حول مشروع حمامات ماعين تضمن أحد عشر سؤالاً حول جوانب متعددة للمشروع، حيث تضمنت اجابة الوزير عليها (والتي بلغت ثلاثين صفحة) معلومات واحصائيات وبيانات ووثائق وعقود ومحاضر اجتماعات مجلس ادارة الشركة التي تدير المشروع وأسماء أعضاء هذا المجلس. وأمام هذه الاجابة الموسعة اضطر رئيس المجلس للإشارة الى أن هذه الاجابات على الاسئلة ومرفقاتها، موجودة لدى الأمانة العامة للمجلس، وأنها لم تُوزّع مع جدول الأعمال الذي يتضمن عادة الاسئلة واجاباتها، بسبب حجمها الكبير^(١١٧).

٤ . تقديم أسئلة من بعض النواب وادراجها في جدول أعمال المجلس ومناقشتها أحياناً، رغم تعلق هذه الاسئلة بموضوعات منظورة أمام القضاء، الأمر الذي يُخالف مقتضى النظام الداخلي لمجلس النواب، الذي يُوجب لصحة السؤال ألا يكون في توجيه السؤال مساس بأمر معلق أمام القضاء، على النحو الذي سبق بيانه في شروط صحة السؤال. فضلاً عن أن تعلق السؤال بموضوع منظور أمام القضاء يُخلّ بمبدأ الفصل بين السلطات، ويحول دون استخدام الاسئلة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية.

ثانياً: معوّقات خاصة بالاستجابات:

ترجع المعوّقات التي تحول دون فعالية الاستجابات كوسيلة هامة من وسائل الرقابة البرلمانية الى العوامل والمؤثرات التالية:

١ . طبيعة الاستجواب كوسيلة رقابة برلمانية الذي ينطوي على محاسبة الوزراء عن أخطائهم أو تقصيرهم في أداء مهامهم. وهذا يجعل معظم النواب يُحجمون عن اللجوء للاستجواب ومحاولة استخدام وسيلة السؤال بدلاً من وسيلة الاستجواب.

ويُستدل من محاضر جلسات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر أنه خلال تسعة جلسات للمجلس في دورته الثانية لم يُقدّم فيها سوى استجابتين فقط، وخلال ستة جلسات للمجلس في دورته الثالثة لم يُقدّم فيها أي استجاب، في حين قُدّم خمسة وعشرون سؤالاً خلال هذه الجلسات من دورتي المجلس. وأن الاستجابات القليلة التي قُدّمت خلال هذه الجلسات كانت تتكرر من عدد محدود من النواب لا يتجاوز خمسة نواب، وهي نسبة قليلة من عدد نواب المجلس البالغ ثمانين عضواً. الأمر الذي يؤكد محدودية استخدام الاستجاب - رغم أهميته كوسيلة رقابة برلمانية - من معظم النواب.

٢. عدم التزام بعض أعضاء البرلمان بالشروط والاجراءات القانونية المطلوبة لصحة الاستجاب. كمخالفة الاستجاب للقانون، أو تضمينه عبارات غير لائقة، أو كون الاستجاب ينطوي على مصلحة شخصية أو خاصة، أو عدم ادراج الاستجاب في جدول أعمال المجلس، أو عدم إعطائه الأولوية على غيره من الأعمال ما عدا الاسئلة، أو ارتباط موضوع الاستجاب بموضوعات مُحالة الى لجان أخرى.

يُضاف الى ذلك عدم تمكين العضو مقدّم الاستجاب في بعض الأحيان، من شرح استجوابه في الجلسة المحددة لمناقشة الاستجاب بسبب مقاطعة بعض النواب له أثناء تقديم استجوابه، أو مقاطعة مُقدّم الاستجاب للوزير المختص عند الردّ على استجوابه بشكل يتجاوز الحدود القانونية، رغم اختلاف الدوافع في الحالاتين.

٣. قيام بعض النواب باسترداد استجوابه بعد تقديمه - وهو أمر جائز نظاماً - ثم يقوم بتحويل هذا الاستجاب الى سؤال. ذلك أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني نصّ صراحة على عدم جواز تحويل السؤال الى استجاب في الجلسة، ولكنه لم ينص على العكس، الأمر الذي يُثير التساؤل حول هذا الوضع رغم أن الاتجاه الغالب في الفقه الدستوري وما استقرت عليه التقاليد البرلمانية أنه لا يوجد ما يبرر تحويل أو تعديل الاستجاب الى سؤال، إذ إن السؤال - كأحد وسائل الرقابة البرلمانية - وُضِعَ لأغراض أخرى سبق ذكرها تدور في مُجملها حول استفهام عضو البرلمان عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه أو الوقوف على ما تعتمزم الحكومة عمله في أمر من الأمور، للحصول على معلومات أو بيانات إحصائية بحتة. وهذا يختلف عن غرض الاستجاب الذي يقوم على محاسبة الوزراء عن

أخطائهم. إلا أن السوابق البرلمانية جرت على حق البرلمان بتحويل الاستجواب الى سؤال عند عدم توافر الشروط القانونية للاستجواب^(١١٨).

٤ . استخدام بعض النواب للاستجابات في غير أغراضها المحددة لها في النظام والتي تقوم على محاسبة الوزراء المختصين عن أخطائهم، الأمر الذي يُفقد الاستجواب هدفه ويجعله أقرب للسؤال منه للاستجواب. وهذا يؤدي إلى إرباك الأعضاء الآخرين وكذلك الوزير الموجه اليه الاستجواب لمعرفة ما إذا كان ما يوجهه عضو البرلمان سؤالاً أم استجواباً؟ ومن الأمثلة على ذلك الاستجواب الموجه من أحد النواب لوزير الخارجية حول جهود الدبلوماسية الاردنية أثناء أزمة الخليج؟. حيث ظهرت عدة اتجاهات في المجلس لتحديد طبيعة الوثيقة المقدّمة من العضو السائل لوزير الخارجية وهل هي سؤال أم استجواب؟. فذهب اتجاه الى أن ما طرحه النائب لا تتوافر فيه شروط الاستجواب، وأنه أقرب الى السؤال منه للاستجواب لأنه لا يشير الى خطأ ارتكبه الوزير في شأن من الشؤون العامة حتى يوجه اليه استجواباً. وذهب اتجاه آخر الى القول بأن عضو البرلمان الذي يُقدم وثيقة هو الذي يحدد طبيعتها ويصفها بأنها سؤال أم استجواب بحسب تقديره واعتقاده، وأن للمجلس عندئذ أن يقرر هل ما تضمنته الوثيقة يعتبر استجواباً أم سؤالاً؟. وذهب اتجاه ثالث وهو الغالب الى أن ما طلبه النائب هو استجواب موجه لوزير الخارجية عن سياسة الحكومة بشأن قضية كبرى هي الدبلوماسية الاردنية في أزمة الخليج. وهو يختلف في مضمونه ونتائجه عن السؤال، فهو من حيث المضمون ينصبّ على تقصير أو وقوع خطأ أو مخالفة من الوزير، في حين أن السؤال يتضمن استفهام العضو عن أمر معين. ومن حيث النتيجة والأثر يؤدي الاستجواب الى طرح الثقة بالوزير أو الحكومة بينما يؤدي السؤال الى اقتناع العضو أو عدم اقتناعه بالأجابة عن استفسار معين. وأن العضو السائل يريد محاسبة وزير الخارجية لأنه قصر في سياسة الوزارة من حيث غيابها التام وغياب سفرائها في الخارج، وأن المجلس هو الذي يتحقّق من وجود مثل هذا التقصير أو انتفائه^(١١٩).

ثالثاً: معوّقات خاصة بلجان التحقيق النيابية:

من أهم المعوّقات القانونية التي تحول دون فعالية الرقابة البرلمانية من خلال لجان التحقيقات النيابية:

١ . طريقة تشكيل لجان التحقيق النيابية ومعايير اختيار أعضائها: إذ يتم تشكيل هذه اللجان في الغالب من أعضاء يميلون لمساندة السلطة التنفيذية، وذلك نتيجة لحق رئيس المجلس في ترشيح أعضائها، وعدم استعانتها بخبراء ومتخصصين في مجال الموضوعات والمسائل التي تبحثها، وخاصة إذا كان لهذا الموضوعات جوانب فنية أو تخصصية، الأمر الذي يؤدي إلى اتسام أعمالها بالقصور. يضاف إلى ذلك بطء الحكومة في تنفيذ قرارات مجلس الأمة الصادرة بناء على تقارير لجان التحقيقات النيابية، وعدم تنفيذ الحكومة لقرارات المجلس والردّ عليه بما اتخذته في هذا الشأن من إجراءات.

٢ . قيام لجان التحقيقات النيابية في بعض الأحيان بالنظر في موضوعات ترتبط بتحقيقات جارية أمام القضاء. إذ يُفترض أن يقتصر نشاط لجان التحقيقات النيابية على إجراءات لا تدخل في اختصاصات موظفين تابعين للسلطة التنفيذية أو السلطة القضائية، تأسيساً على ما استقرت عليه الأعراف والتقاليد من أن حق التحقيق النيابي متفرّع عن حق البرلمان في الرقابة، ومن ثم لا يصحّ أن يتعدى هذا الحق لأن الرقابة لا تعني تدخل سلطة من السلطات الثلاث في شؤون سلطة أخرى. وترتيباً على ذلك لا يجوز إخضاع موضوع لجان التحقيقات النيابية إذا كان هذا الموضوع مرتبطاً بتحقيقات أو قضايا منظورة أمام القضاء، إلا إذا انحصر موضوع الدعوى القضائية في تحديد المسؤولية الجنائية للعاملين بالجهات الإدارية التابعة للوزير، عندما يتطرق الأعضاء في مناقشاتهم للقصور أو الخلل في أداء المرفق العام لمهامه المنوطة به^(١٢٠).

٣ . تعدّد وتشعب الموضوعات التي تقتضي من المجلس إحالتها إلى لجان التحقيقات النيابية، وهي موضوعات تنصبّ في معظمها على قضايا الفساد الإداري والمالي في الأجهزة الإدارية المختلفة. وتدلنا التطبيقات العملية في هذا المجال من خلال استعراض الجلسات في دورات مجلس الأمة الأردني الحادي عشر، على أن كثرة القضايا المعروضة على لجنة التحقيقات النيابية التي شكّلها مجلس النواب، للنظر في قضايا الفساد الإداري والمالي وتشعب موضوعاتها، جعل من الصعوبة بمكان أن تقوم هذه اللجنة بجمع الأدلة والوثائق والمستندات المتعلقة بهذه القضايا، خاصة وأن الأجهزة الحكومية المعنية لا تقوم في كثير من الأحيان بموافاة اللجنة بالمعلومات

والوثائق المطلوبة، مما يُشكّل بالتالي عائقاً يحدّ من فعالية الدور الذي تقوم به لجان التحقيقات النيابية وعدم تحقيق الهدف من تشكيلها^(١٢١).

٤ . أن قرارات مجلس النواب حول تقارير لجان التحقيقات النيابية لم تتضمن تحديداً لفترة زمنية تنفذ فيها هذه القرارات بالاتفاق مع الحكومة، الأمر الذي لا يُضفي طابع الجدية على تقارير هذه اللجان وينعكس سلبياً على عملها. هذا بالإضافة لعدم وجود آلية محدّدة لمتابعة تنفيذ قرارات المجلس الصادرة بناء على تقارير لجان التحقيقات النيابية، ولضمان تنفيذ هذه القرارات خلال فترة زمنية محددة.

رابعاً: معوّقات خاصة بالاقترحات برغبة وطلبات المناقشة والعرائض:

وتشمل هذه المعوّقات العوامل التي تؤثر في فعالية الوسائل الرقابية الثلاث وأهمها:

١ . اتجاه معظم النواب لاستخدام الاقتراحات برغبة وطلبات المناقشة والعرائض بشكل واسع وفي موضوعات يغلب عليها الطابع المحلي حيث تنصبّ هذه الوسائل على مسائل ترتبط بالخدمات العامة التي تُقدّمها الأجهزة الادارية في مناطقهم.

ويستفاد من محاضر جلسات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر في دوراته العادية، أن النائب الواحد يتقدّم بعدد كبير من الاقتراحات برغبة وفي مجالات متعددة في الجلسة الواحدة، وهذا يتطلب دراستها من قبل الوزراء المختصين والاجابة عليها ومناقشتها، والطلب من الحكومة العمل على مراعاتها، وهي سلسلة مرهقة من الاجراءات تؤدي الى ضياع وقت المجلس وجهوده الذي يكون بحاجة اليهما للقيام بمهام أخرى أهم. كما أن بعض النواب يقدمون اقتراحات برغبة، موضوعها تشكيل لجنة من النواب لغايات النظر في موضوع معين، الأمر الذي يثير جدلاً في المجلس حول ما اذا كان مثل هذا الموضوع من اختصاص احدى اللجان النوعية الدائمة في المجلس، أم من اختصاص اللجنة الادارية باعتبارها للجنة المختصة بنظر الاقتراحات برغبة، للتحقق من الطلب الوارد بالاقتراح برغبة، وامكانية تحويله الى لجنة أخرى يُشكّلها المجلس وفقاً لنظامه الداخلي^(١٢٢).

٢ . مبالغة بعض النواب في تقديم العرائض أو الشكاوى من المواطنين في قضايا مختلفة، ويكون مصيرها الحفظ لأسباب متعددة أهمها: وجود مشروع قانون يتعلق بموضوع الشكاوى تكون اللجنة القانونية في المجلس قد أوصت باستعجال النظر فيه، وجود

موضوع الشكوى أمام لجنة أخرى تنظر فيه، أو تعلق موضوع الشكوى بمشكلة تمت مناقشتها من خلال طلبات مناقشة عامة مثل مشكلة البطالة، أو صدور حكم بموضوع الشكوى من محكمة مختصة.

ويُستدل من بعض محاضر جلسات مجلس الأمة الاردني الحادي عشر أن عدد العرائض التي قُدمت للمجلس في دورته العادية الثانية، وأحيلت الى اللجنة الادارية فيه، أربع وعشرون عريضة، تم حفظ احدى عشرة عريضة منها لسبب أو أكثر من الأسباب المذكورة، وأوصت اللجنة الادارية بجواز النظر بالعرائض الباقية وعددها ثلاث عشرة وارسالها الى الوزراء المعنيين^(١٢٣).

٣ . عدم التزام بعض النواب بالشروط والاجراءات القانونية الخاصة بطلبات المناقشة مثل عدم توقيع مقدميها عليها، أو شمولها لعبارات تمس الأشخاص أو الهيئات، مما يؤدي الى حفظ طلبات المناقشة والعرائض التي لم تتوافر فيها الشروط والاجراءات القانونية المطلوبة.

وبالنسبة للمناقشات العامة التي تتم في المجلس فيلاحظ من خلال التطبيقات العملية في هذا المجال أنها لا تنصب في الغالب على موضوعات هامة ومحددة، وإنما تكون في أغلبها موضوعات ترتبط بالسياسة العامة التي تتبناها وزارة معينة في مجال معين، وتكون محل خلاف بين النواب والحكومة. وأن ما يجري في الواقع العملي أن تأخذ جلسات المناقشة طابع الندوات الفكرية التي يتقدم فيها الطرفان - أعضاء مجلس الأمة والوزراء المختصون - بخطابات وبيانات لا تخرج في مجملها عن العموميات دون التركيز على الموضوع محل طلب المناقشة. وفي أحيان أخرى تتخذ المناقشة أسلوب المحاسبة للحكومة وهو ما يؤدي الى الخلط بين مفهوم المناقشة - التي لا تقوم على المحاسبة للحكومة - وبين الاستجواب الذي يقوم أساساً على مبدأ المحاسبة على الخطأ الذي يقع من الوزير المختص في مجال عمل وزارته.

خامساً: معوقات خاصة بممارسة النواب للوظيفة الرقابية:

وتتميز هذه المجموعة من المعوقات بأنها ذات طابع سياسي وذلك على خلاف المعوقات السابقة المرتبطة بوسائل الرقابة البرلمانية والتي يغلب عليها الطابع القانوني، وهي في مجملها معوقات تؤثر على ممارسة النواب للوظيفة الرقابية فتحد من فاعليتها، واستخدامها على النحو المطلوب، وأهم هذه المعوقات:

١ . خضوع النواب عند استخدام وسائل الرقابة البرلمانية السابقة، لضغوط سياسية قد تمنعهم من استعمالها أحياناً أو تحدّ من آثارها أحياناً أخرى. فقد دلت التجارب البرلمانية في مجال العلاقة بين البرلمان والحكومة، وممارسة البرلمان لوسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، أن نجاح الرقابة يتوقف على مدى صدق المعلومات والبيانات التي تتوافر لدى النواب عن الوزارات والمؤسسات والمصالح الحكومية المختلفة ومدى دقتها وواقعيتها. لذلك نصت القوانين والانظمة التي تحكم الرقابة البرلمانية على الزام الوزراء بتقديم الوثائق والبيانات الى أعضاء مجلس الأمة من نواب وأعيان لما لهذه الوثائق والبيانات من صلة بتنفيذ القوانين والانظمة الخاصة بوزاراتهم. إلا أن الواقع والتطبيق العملي يكشفان عن أن الالتزام بهذه القواعد لم يكن كاملاً وبالتالي لم يكن كافياً لتحقيق فعالية الرقابة البرلمانية^(١٢٤).

يُضاف الى ذلك أن الأغلبية المؤيدة للحكومة في مجلس النواب قد لا تسمح أحياناً بتحريك الاستجواب المقدم من بعض الأعضاء ضد أحد وزرائها، أو لا تُمكن مُقدم الاستجواب من التعقيب على ردّ الوزير على استجوابه من خلال عرض اقتراح يتضمن الانتقال الى جدول الاعمال قبل أن تبدأ مناقشة ردّ الوزير، ويُسارع المجلس الى الموافقة عليه مما يُنهي الاستجواب. وهذا يحدّ من آثار وسيلة هامة من وسائل الرقابة البرلمانية وهي الاستجواب^(١٢٥).

٢ . إجماع بعض الوزراء عن تقديم المعلومات والبيانات والوثائق الكافية عن الموضوعات محل السؤال أو الاستجواب أو التحقيق عند ردّهم على النواب. فقد تبين من خلال رصدنا لردود الوزراء على الاستجابات أو طلبات لجان التحقيقات النيابية أو الأسئلة في بعض جلسات الدورات العادية لمجلس الأمة الاردني الحادي عشر، أن بعض النواب كان يشكو من قلة - بل ونُدرة - المعلومات والبيانات التي يحصل عليها عند طلبها بمناسبة تقديم سؤال أو استجواب. كما أن بعض النواب كان - عند مناقشة ردّ الوزير على استجوابه - يؤكد على عدم اقتناعه برّد الوزير لأن المعلومات والبيانات التي عرضها الوزير في رده غير كافية أو محدودة بحيث لا تتضمن ما يُقنع العضو المستجوب، وهذا يُفقد الاستجواب فعاليته وغرضه^(١٢٦). ويُرجع بعض فقهاء القانون الدستوري السبب في عدم تمكّن أعضاء البرلمان من الحصول على المعلومات والبيانات عن موضوعات أسئلتهم واستجاباتهم الى عدم توفّر الامكانيات

والتسهيلات اللازمة للحصول على هذه المعلومات والبيانات، حيث لا يُمكنهم اللجوء الى الأجهزة الادارية للحصول عليها إلا من خلال الوزراء. وذلك بعكس الوزراء الذين تسندهم الأجهزة الادارية ويسندهم الموظفون حينما يتطلب الموقف الردّ على سؤال أو استجواب معين^(١٢٧).

٣ . صعوبة ممارسة الوظيفة الرقابية بالنسبة لعضو البرلمان بسبب تعقّد وتشعب متطلباتها. ذلك أن الوظيفة البرلمانية لا تقتصر على الرقابة على أعمال الإدارة العامة بل يوجد الى جانبها وظيفة أساسية هي الوظيفة التشريعية بما تتطلبه من مشاركة عضو البرلمان في اقتراح وتعديل وصياغة القوانين، والمشاركة في مناقشة بنود الميزانية وقرار قانونها واعادها وتعديلها، الأمر الذي يُلقى على عاتق طرفي عملية الرقابة البرلمانية - أعضاء البرلمان والحكومة - عبئاً كبيراً، ويقتضي بالتالي انمام النواب والوزراء بهذه المجالات، والقدرة على المتابعة المستمرة لهذه الموضوعات. ولعل أبرز مثال على تزايد أعباء الوظيفة التشريعية ومدى تأثيرها على الوظيفة الرقابية للبرلمان، تجربة مجلس الأمة الاردني الحادي عشر وما واجهه من أعباء تشريعية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة، ذلك أن المهمة الرئيسية لهذا المجلس وكذلك للوزراء، هي صياغة التشريعات وتعديلها حيث استغرق النواب والوزراء معظم وقتهم في الجلسات المتعدّدة للنظر في مشروعات القوانين الجديدة أو تعديلات القوانين السارية، حتى بلغ عدد مشروعات القوانين الجديدة والقوانين المؤقتة التي أدرجت في جدول أعمال الدورة الاستثنائية للمجلس، التي صدرت الارادة الملكية بدعوة مجلس الأمة لعقدها سبعة وخمسين قانوناً. وكل ذلك جعل الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة تطفى على الوظيفة الرقابية، وبالتالي الحدّ من استخدام وسائل الرقابة البرلمانية والحدّ من فعاليتها^(١٢٨).

٤ . صعوبة مراقبة أعمال الحكومة بالنسبة لعضو البرلمان، ذلك أن مثل هذه المهمة الرقابية مهمة شاقة بسبب تزايد عدد وحجم المرافق العامة، وتشعب نشاطاتها وتنوعها، بسبب التطور والتقدم التكنولوجي، مما جعل من الصعب على عضو البرلمان أن يُلّم بهذا التطور حتى يتمكن من ممارسة دوره في الرقابة على أعمال هذه المرافق بفاعلية.

ويرجع بعض الفقهاء السبب في عدم قدرة أعضاء البرلمان على ممارسة الوظيفة

الرقابية بفاعلية، الى تدني مستوى كفاءة وجدارة بعض أعضاء البرلمان أو نقص الخبرة في مجال العمل التنفيذي لديهم، إذ أن مَنْ لا يمارسون العمل التنفيذي ويعرفون كل جوانبه وطرق كشف الملاحظات وأساليب تداركها لا يمكنهم مراقبة هذا العمل. وكل ذلك ينعكس سلباً في تأثيره على ممارسة واستخدام وسائل الرقابة البرلمانية^(١٢٩).

إلا أننا لا نتفق مع الرأي السابق على اطلاقه الذي ينظر الى مستوى كفاءة أعضاء البرلمان وخبرتهم كعامل أساسي يؤثر في ممارسة الوظيفة الرقابية، ذلك أن ما يشكو منه الجميع من عجز البرلمان عن ممارسة الوظيفة الرقابية بشكل فعال، لا يعود كله الى هبوط مستوى الكفاءة والجدارة ونقص التجربة العملية لأعضاء البرلمان، بقدر عودته الى عوامل أخرى هامة مثل: حداثة التجربة البرلمانية، وحجم العمل والاعباء التي تتطلبها الحياة من هذه البرلمانات وتلك الحكومات، وتنوع وتشعب وظائف الدولة وتعقدها، وكلها مسائل تتسم بالدقة وتتطلب أخصائيين قادرين على دراستها والوقوف على وقائعها، ولا يستطيع أعضاء البرلمان الامام بها والقيام بأمر معالجتها^(١٣٠). ولعل ما يؤكد رأينا هذا ما لاحظناه من خلال تصنيف احصائي قمنا به لمؤهلات وخبرات النواب في مجلس الأمة الاردني الحادي عشر الحالي، فإن عدداً كبيراً منهم لديه أعلى المؤهلات العلمية والتجارب السياسية وممارسة العمل التنفيذي، وأن مستوى كفاءة أعضاء مجلس النواب وخبرتهم لا يُشكّل عاملاً أساسياً معوقاً لممارسة الوظيفة الرقابية، وإنما هو أحد عوامل متعددة تؤثر في ممارسة هذه الوظيفة بفاعلية^(١٣١).

الخاتمة

يتبين لنا من خلال دراسة الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها، والوسائل القانونية لممارسة هذه الرقابة من قبل السلطة التشريعية على أعمال وتصرفات الإدارة، والمعوقات التي تعترض الرقابة البرلمانية وتحّد من فعاليتها.

وقد كان لزاماً علينا أن نُمهد لدراسة موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في الأردن، ببيان مفهوم الرقابة البرلمانية وفق أحكام الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان، وبيان أهمية هذه الرقابة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في الأردن، التي كان من نتائجها انتخاب مجلس نيابي هو مجلس الأمة الحادي عشر، الذي أكد منذ افتتاح دورة انعقاده الأولى أهمية الرقابة البرلمانية كما أكدها الميثاق الوطني الأردني.

وقد عرضنا في الفصل الأول من هذه الدراسة وسائل الرقابة البرلمانية التي حددها الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان، والمتمثلة في: السؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق النيابية، والاقترحات برغبة وطلبات المناقشة والعرائض. وحاولنا بيان كيفية ممارسة هذه الوسائل من قبل أعضاء مجلس النواب الأردني في الواقع العملي من خلال الاستشهاد بأمثلة من وقائع جلسات مجلس الأمة الأردني الحادي عشر الحالي، في دوراته العادية والاستثنائية السابقة، ومدى اتفاق هذه الممارسة مع القواعد الدستورية والنظامية التي قررتها من جهة، ومع الأعراف والتقاليد البرلمانية في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني من جهة أخرى.

أما الفصل الثاني فقد عرضنا فيه المعوقات التي تحدّد من فعالية وسائل الرقابة البرلمانية، سواء كانت هذه المعوقات ذات طابع قانوني خاصة بكل وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة، وكيفية تطبيقها وممارستها في الواقع العملي، أم كانت ذات طابع سياسي ترتبط بممارسة النواب للوظيفة الرقابية والعوامل التي تؤثر سلباً على قيام النواب بدورهم الرقابي. وقد حاولنا من خلال عرض هذه المعوقات على اختلاف صورها إبراز أوجه القصور الخاصة بكل وسيلة، والتي قد تكون نابعة من قصور في التشريعات التي تحكم الشروط والإجراءات اللازمة لممارستها، أو من قصور في فهم وتطبيق هذه الوسائل تطبيقاً سليماً يتفق مع روح النصوص القانونية التي تحكمها والهدف الذي توخاه

المشرع من استخدام هذه الوسائل. وكل ذلك بهدف تلمّس العلاج لأوجه القصور في ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية في مجالس الأمة الأردنية القادمة، تحقيقاً للهدف الأسمى من الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة وهو سيادة مبدأ المشروعية في ظل دولة القانون التي يخضع فيها الحكام والمحكومون لحكم القانون.

Parliamentary Control Over the Works of the Public Administration Under the New Democratic System in Jordan

Received on 24/2/1993

Accepted for Publication on 10/1/1994

*Nawwaf Kan'aan**

University of Jordan

Abstract

This article deals with the important subject of parliamentary control over the works of the public administration under the new democratic system in Jordan. The article contains an introductory chapter showing the nature of this parliamentary control and its importance. It then, in the first chapter, indicates the means of such control represented in: questioning, interpellation, parliamentary investigation committees, suggestions and petition for review as well as exercising these means in a practical manner in accordance with the provisions of the constitution of this country and the conditions of the internal regulations of both the senate and the chamber of deputies. The second chapter refers to the impediments which limit the effectiveness of such control, whether such impediments are legal relating to the exercise of the means of control or relating to the exercise of the control function by deputies. The above is provided in view of the practice prevailing in the 11th Jordanian parliamentary assembly.

* Associate Professor, Faculty of Law, University of Jordan.

الهوامش

١. المواد (٦٤، ٦٥، ٦٨) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ والمعدل عام ١٩٨٠.
٢. Brian Chapman: The Profession of Government, George Allen and Urwin Ltd., London, 1st ed., 1959, pp: 248. 250.
٣. المادة (٩٧) من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢، ونصها: «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون».
٤. الفصل الثاني من الدستور الاردني، المواد من (٦ - ٢٣).
٥. الفصل الثاني من الميثاق الوطني الاردني الصادر في كانون الثاني عام ١٩٩٠، الفقرات (أولاً، وثانياً).
٦. المادة (٩ - ١٠) من قانون محكمة العدل العليا الاردنية الجديد رقم (١٢) لعام ١٩٩٢.
٧. الدكتور محمود حافظ، القضاء الاداري في الأردن، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٧٨، ص: ٢٣.
٨. E.N. Gladden: An Introduction to Public Administration, London, Staples Press, 1966, p: 70.
٩. الدكتور ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، عام ١٩٨٣، ص: ١٠.
١٠. جاء انتخاب هذا المجلس بعد الاعلان عن اجراء اول انتخابات نيابية في الأردن منذ حل مجلس النواب بعد العدوان الاسرائيلي عام ١٩٦٧، وقد تمت هذه الانتخابات بنزاهة عن طريق الاقتراع السري بتاريخ ١٩٨٩/١١/٣٠ عقد على أثرها مجلس الأمة (النواب والأعيان) أول اجتماع له بتاريخ ١٩٨٩/١١/٣٠ للاستماع الى خطاب العرش الذي أشار فيه جلالة الملك الى بداية العهد الديمقراطي الجديد في الأردن.
١١. كلمة النائب الدكتور عبد اللطيف عربيات الناطق باسم نواب الحركة الاسلامية وعددهم (٢٢) نائباً، محاضر جلسة مجلس النواب الاردني الحادي عشر وهي جلسة الثقة بحكومة دولة مضر بدران الذي تقدم ببيانه الوزاري امام المجلس بتاريخ ١٩٨٩/١٢/١٥ لنيل الثقة على أساسه، وتمت مناقشته في الفترة ما بين ١٩٨٩/١٢/٢٩ - ١٩٩٠/١/١، ونالت الحكومة على أثرها ثقة المجلس.
١٢. المادتين (٩٥، ٩٦) من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢.
١٣. المواد (٨١ - ١٠٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني المنشور بالجريدة الرسمية عدد (١١٠٥) بتاريخ ١٩٥٢/٤/١٦. والمواد (٧٧ - ٩٠) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان المنشور بالجريدة الرسمية عدد (٣٢٢٢) بتاريخ ١٩٨٤/٤/١.
١٤. قارن الدكتور سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، عام ١٩٧٨، ص: ٦١٧.
١٥. الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سبق ذكره، ص: ٢٤.
١٦. المادة (٩٦) من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢.
١٧. المادة (٨١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
١٨. راجع في الفقه الدستوري المصري: الدكتور سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة عام ١٩٥٨، ص: ١٦٩، الدكتورة سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، جزء أول، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ١٩٨٢، ص: ٨٠. والدكتورة سعاد الشراوي والدكتور عبدالله ناصف، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، دار النهضة العربية - القاهرة، عام ١٩٨٤، ص: ٣٦١.

١٩. Lowell, Lawrence: The Government of England, McMillan and Co., Ltd., London, 1980, p: 33.
٢٠. الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سبق ذكره، ص: ٥ - ١١، ١٢٥. حيث يشير الى أن بريطانيا عرفت مثل هذه الوسيلة وطبقها منذ عام ١٨٧٧ ثم عدلت بعد ذلك عدّة مرات.
٢١. الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ١٩٧٤، ص: ٢٢٣.
٢٢. الدكتورة سعاد الشراوي والدكتور عبدالله ناصف، مرجع سبق ذكره، ص: ٣٦٣. والدكتور رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية - القاهرة، عام ١٩٨٢، ص: ٢٥٦.
٢٣. المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني. والمادة (٧٩) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني.
٢٤. الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سبق ذكره، ص: ٤٩.
٢٥. ومثال ذلك توجيه أحد النواب سؤالاً عاماً الى وزير الطاقة والثروة المعدنية حول عدم توصيل التيار الكهربائي لبعض القرى الداخلة ضمن حدود امانة عمان الكبرى، وقد ترتب على عدم دقة ووضوح السؤال اجابة الوزير عليه اجابة اعتبرها العضو السائل غير دقيقة ولا تمت للحقيقة بصلة، بل وتدل على عدم علم الوزير بحدود امانة عمان الكبرى، وطلب بالتالي اجابة نهائية ودقيقة ومعززة بالأرقام لعدم قناعته باجابة الوزير. انظر: محضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة بتاريخ ١٩٩٠/١٢/٢٦، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (١٣) المجلد (٢٨)، ص: ١٣-١٥.
٢٦. المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.
٢٧. محضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية (٢) لمجلس الامة الأردني الحادي عشر، المنعقدة في ١٩٩٠/١٢/٢٦، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (١٣) مجلد (٢٨)، ص ٥ - ٨.
٢٨. قارن الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سبق ذكره، ص: ٥٠.
٢٩. انظر: مدونة التقاليد البرلمانية المصرية منذ بدء الحياة النيابية في مصر في ظل دستور عام ١٩٢٣ وحتى الفصل التشريعي الثالث لمجلس الشعب المصري، اعداد لجنة تدوين التقاليد البرلمانية عام ١٩٨٤، البند رقم ٤٥٠، ص: ٣٣٨.
٣٠. James, Robert Rhoads: An Introduction to the House of Common, Third ed., Collins, London, 1966, p: 81.
٣١. المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٣٢. مدونة التقاليد البرلمانية المصرية، مرجع سابق، البندين : ٤٥٤، ٤٥٥، ص ٣٤١.
٣٣. محضر الجلسة (٣٥) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة في ١٩٩١/٢/١٣، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (٢٥) المجلد (٢٨)، ص: ٥٢، ٥٣.
٣٤. محضر الجلسة (١٢) من الدورة العادية (٢) لمجلس الامة (١١) المنعقدة في ١٩٩٠/١٢/٢٣، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (١٢) المجلد (٢٨)، ص: ٥.
٣٥. المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٣٦. الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص: ٥١.
٣٧. المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.

٣٨. محضر الجلسة (٣١) من الدورة العادية (٣) لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة في ١٩/٢/١٩٩٢، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (٣١)، ص: ٢٢ - ٣٠.
٣٩. المادة (٨٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٤٠. ومثالها مجموعة الاسئلة الموجهة من أحد النواب لرئيس الوزراء والتي طلب فيها معلومات تفصيلية عن شاغلي الوظائف القيادية في أجهزة الدولة ومؤسساتها العامة وهي الاسئلة ذات الارقام (١٠، ١١، ١٢، ٢٠، ٢٢، ٢٣، ٢٤، ٢٦، ٣٦). محاضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة في ١٢/٢٦/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (١٣)، ص: ١٢ - ٢٦.
٤١. محضر الجلسة (١٣) السابقة، ملحق الجريدة الرسمية عدد (١٩)، ص: ١٢ - ١٥.
٤٢. Wilding, Norman and Philip Laundry: An Encyclopedia of Parliament, 3rd ed., Cassel - London, 1968, pp: 67 - 69.
٤٣. المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٤٤. المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٤٥. المادة (٨٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٤٦. محضر الجلسة (٨) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني الحادي عشر المنعقدة في ١٢/١٢/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية الخاصة بمجلس النواب، العدد (٨) المجلد (٢٨)، ص: ٢٠.
٤٧. المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٤٨. الدكتور ايهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص: ٥٨. حيث يشير الى مناقشات مجلس الشيوخ المصري للمادة (٢٠٨) من نظامه الداخلي والخاصة بمواعيد الرد على أسئلة أعضاء المجلس.
٤٩. محضر الجلسة (١٩) من الدورة العادية (٣) لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة بتاريخ ١٩/٢/١٩٩٢، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (١٩)، ص: ٥ - ٨.
٥٠. المادة (٩٦) من الدستور الاردني، والمواد (٩٤ - ١٠٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، والمواد (٨٤، ٨٥ - ٩٠) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني.
٥١. قارن الدكتور سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص: ٨٢٥.
٥٢. المادة (٥٠) من الدستور الاردني ونصها: «رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته».
٥٣. قارن الدكتور عبدالله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق - جامعة القاهرة، عام ١٩٨١، ص: ٣٨٠ - ٣٨٥.
٥٤. الدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص: ١٦٩.
٥٥. الدكتور عثمان خليل، النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٥٦، ص: ٢٣٩.
٥٦. الدكتور ايهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص: ٩٨.
٥٧. قارن الدكتور وحيد رافت، مقالة بعنوان: حول استجاب المعارضة عن تلاعب الحكومة في انتخابات مايو، المنشور في جريدة الوفد المصرية في عددها الصادر بتاريخ ١٠/١/١٩٨٥.

٥٨. المادة (٦٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، والمادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني.
٥٩. المادة (٩٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٦٠. محاضر الجلسة (٨) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة في ١٢/١٢/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (٨) مجلد (٢٨)، ص: ٣٨ - ٤١.
٦١. راجع في ذلك: مقال حسن حافظ عضو مجلس الشعب المصري حول موضوعات الاستجواب في مجلس الشعب المصري المنشور في جريدة الاخبار المصرية العدد (١٢) الصادر عام ١٩٨٣.
٦٢. محاضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة في ٢٩/١/١٩٩٢، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (١٩) مجلد (٢٩)، ص: ١٤، ١٥.
٦٣. محاضر الجلسة (٨) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة في ١٢/١٢/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (٨)، مجلد (٢٨) ص: ٤٠.
٦٤. المادة (٣٥) من الدستور ونصها: «الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته».
٦٥. قارن الدكتور محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص: ٣٨٣.
٦٦. المادة (٩٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، والمادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني.
٦٧. راجع في ذلك: الدكتور رمزي الشاعر، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، عام ١٩٧٧، ص: ٢٤٠، والدكتور سيد رجب السيد، مرجع سبق ذكره، ص: ١٥٢ وما بعدها.
٦٨. المادة (٩٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني. والمادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني.
٦٩. قارن الدكتور عبيد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص: ٨٩.
٧٠. المادتان (١٠٢، ١٠١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.
٧١. المادة (٩٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. والمادتان (٨٧، ٨٦) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني.
٧٢. مدونة التقاليد البرلمانية المصرية، مرجع سبق ذكره، البند ٦٩٢، ص: ٤٨٤.
٧٣. محاضر الجلسة (٨) للدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة في ١٢/١٢/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية لمجلس النواب، العدد (٨) مجلد (٢٨)، ص: ٢٠ - ٢٥.
٧٤. قارن الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص: ٩٦. ومدونه التقاليد البرلمانية المصرية، المرجع السابق، بند ٧٥٥، ص: ٥١٢.
٧٥. المادة (٩٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٧٦. المواد (١٠٤ - ١٠٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني والخاصة بطلبات المناقشة واجراءاتها.
٧٧. المادة (١٠٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني. والمادة (٨٩) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني.

٧٨. مدونة التقاليد البرلمانية المصرية، المرجع السابق، البندين: ٧٥٦، ٧٥٧، ص: ٥٣٠ وما بعدها.
٧٩. المادة (٤٥) من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢. والمادة (١٠٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني. والمادة (٨٨) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني.
٨٠. الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سبق ذكره، ص: ٩٦، ٩٧.
٨١. المادة (٩٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
٨٢. محاضر مجلس الشعب المصري والآراء التي تؤيد هذا الاتجاه، مضبطة المجلس رقم (٢٨) في جلسته بتاريخ ١٦/١١/١٩٨١.
٨٣. انظر القرار الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور الاردني رقم (١) بتاريخ ٢٨/٥/١٩٩٠، مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن المجلس، ص: ٣٦. والخاص بتفسير كلمة «الوزراء» الواردة في المادة (٥٥) من الدستور الاردني. والذي قرر فيه المجلس بالاجماع ان الوزراء المقصودين في هذه المادة المطلوب تفسيرها هم الوزراء العاملون والوزراء غير العاملين ما دام أنهم ارتكبوا الجريمة اثناء تأدية وظائفهم.
٨٤. المادتان (٤٨، ٥١) من الدستور الاردني.
٨٥. قارن الدكتور سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص: ٦٣٨.
٨٦. الدكتور ماجد الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، عام ١٩٧٦، ص: ٢١٤، ٢١٥.
٨٧. المواد (٢٦، ٢٨، ٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني. والمادة (١٠) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني.
٨٨. محضر الجلسة (٣) من الدورة العادية (٣) لمجلس الأمة الاردني الحادي عشر المنعقدة بتاريخ ٨/١٢/١٩٩١، ملحق الجريدة الرسمية لمجلس النواب، العدد (٣) مجلد (٢٩)، ص: ٢٠.
٨٩. John Prohbet, The Structure of Government, Second ed., Longmans – London, 1971, pp: 63, 69.
٩٠. المادة (١٣١) من الدستور المصري لعام ١٩٧٠، والمعدل عام ١٩٨٠.
٩١. المواد (٢٦ - ٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني. والمادة (١٠ - ٣) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني.
٩٢. راجع في ذلك: الدكتور رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص: ٣٥٩. والدكتور عبدالحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار المعارف - الاسكندرية، عام ١٩٥٦، ص: ٥٦٤.
٩٣. قرار مجلس النواب الاردني الحادي عشر الحالي رقم (٢) بتاريخ ١٧/١٢/١٩٩٠ بتشكيل لجنة التحقيقات النيابية، محضر الجلسة العاشرة للدورة الاستثنائية الاولى للمجلس. والتعديلات التي ادخلت على مهام هذه اللجنة، محضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية (٢) المنعقدة في ٢٦/١٢/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية لمجلس النواب، العدد (١٣)، مجلد (٢٨)، ص: ٦٤، ٦٥، ٨٠.
٩٤. قارن بحث ابراهيم عبدالوهاب حول: التحقيقات البرلمانية، مجلد السوابق البرلمانية المصرية، الجزء الرابع، عام ١٩٥١، المرجع السابق، ص: ٢١٩٨.
٩٥. راجع: الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص: ١٤٩.
٩٦. الدكتور انور الخطيب، الاصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين - بيروت، عام ١٩٦١، ص: ٣٧٤.

٩٧. قارن: الدكتور عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، مطبوعات - غانم عبده - عمان، عام ١٩٧٢، ص: ٨١٢.
٩٨. محضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني الحادي عشر المنعقدة في ١٢/٢٦/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية لمجلس النواب، العدد (١٣)، ص: ٨٠، ٨١.
٩٩. محاضر جلسة مجلس النواب الاردني بتاريخ ٢/٨/١٩٩٢ الدورة العادية الثالثة، وقد أخذت معلوماتها من محاضر هذه الجلسة حيث لم تكن قد نشرت هذه المحاضر في الجريدة الرسمية وقد استمرت مناقشة تقرير لجنة التحقيقات النيابية في هذه القضية ثماني ساعات، وقد حضر هذه الجلسة (٧٨) نائباً من عدد النواب وهو (٨٠) نائباً، وتعتبر هذه القضية الأولى من نوعها في تاريخ الحياة النيابية في الأردن.
١٠٠. محضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني الحادي عشر، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (١٣) ص: ٧٥.
١٠١. قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) الصادر في ٢٨/٥/١٩٩٠ حول بيان المقصود بكلمة «الوزراء» الواردة في المادتين (٥٥، ٦١) من الدستور الاردني، قرار سبق ذكره.
١٠٢. راجع في ذلك: بحث الدكتور محمد حسنين عبدالعال باللغة الانجليزية:
The Role of Public Inquiries As An Instrument of Government in Britain.
منشور في مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية، العدد الثاني، يونيه، عام ١٩٧٣، السنة ٤٣.
١٠٣. مثال ذلك ما نصت عليه المادة (١٣٠) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ والمعدل عام ١٩٨٠، ونصها: «لأعضاء مجلس الشعب ابداء رغبات في موضوعات عامة الى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء».
١٠٤. المادة (٩٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
١٠٥. الدكتور عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، مرجع سابق، ص: ٨١٤.
١٠٦. الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص: ٢٤.
١٠٧. محاضر الجلسات (٨، ٩، ١٥، ١٨، ٢٥) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني (١١)، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، الاعداد (٩، ١٢، ١٨، ٢١)، مجلد (٢٨)، ص: ٥٢ - ٦٨. وقد بلغ عدد الاقتراحات برغبة التي نظرتها اللجنة الادارية وأوصت بجواز النظر فيها (١٩) اقتراحاً برغبة، في حين أوصت اللجنة بعدم النظر في الاقتراحات برغبة الباقية وحفظها.
١٠٨. المادة (١٠٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، والمادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني.
١٠٩. المواد (١٠٥ - ١٠٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني.
١١٠. محضر الجلسة (١٩) من الدورة العادية (٣) لمجلس النواب الاردني الحادي عشر بتاريخ ١٩/١٢/١٩٩٢، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (١٩)، مجلد (٢٩)، ص: ١٥، ١٦. ويلاحظ أنه لم يُقدّم خلال ست جلسات للمجلس في دورته العادية الثالثة للفترة من (١/١٢/١٩٩١ - ٣/٣/١٩٩٢) سوى طلب مناقشة واحد مقدم من (٢٢) نائباً حول مشكلة البطالة.
١١١. المادة (٦٣) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ والمعدل عام ١٩٨٠.
١١٢. المواد (١١٢ - ١١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. والمواد (٩١ - ٩٧) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني.

١١٣. انظر: مناقشات النواب حول هذا الموضوع والآراء التي ظهرت حوله في محضر الجلسة (١٢) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الأردني (١١) المنعقدة في ١٢/٢٣/١٩٩٠. ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب الأردني، العدد (١٢) مجلد (٢٨) ص: ٣٠، ٣١.
١١٤. محاضر الجلسات (٦، ١٩٧، ٣١) من الدورة العادية (٣) لمجلس النواب الأردني (١١) والمنعقدة خلال الفترة من (١٢/١/١٩٩١ - ٣/٣/١٩٩٢)، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (٧) ص: ١٣ - ١٥، والعدد (١٩) ص: (٤ - ٨). والعدد (٣١) ص: ٧ - ٢٢. حيث يتضح من محاضر هذه الجلسات أن عدد الأسئلة التي قُدمت خلال هذه الدورة (٢٥) سؤالاً، وأن معظم هذه الأسئلة قُدمت من ثلاثة نواب، وأن بعضهم كان يوجه أكثر من ثلاثة أسئلة في صيغة سؤال واحد الأمر الذي كان يدعو رئيس المجلس إلى رفض ادراجها مع بعض والاجابة على كل سؤال بشكل منفرد. كما يتضح أن جميع الأسئلة كانت تتركز حول قضايا ومسائل ذات طابع محلي، وأن معظمها انتهى باقتناع العضو السائل بالاجابة عليها والاكتفاء بما ورد في اجابة الوزراء المعنيين عليها.
١١٥. محضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الأردني (١١) المنعقدة في ١٢/٢٦/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية الخاصة بمجلس النواب، العدد (١٣) مجلد (٢٨)، ص: ١١ - ١٢.
١١٦. محاضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الأردني (١١) المنعقدة في ١٢/٢٦/١٩٩٠ ملحق الجريدة الرسمية الخاصة بمجلس النواب، العدد (١٣) مجلد (٢٨)، ص: ٢٢ - ٣٢. وفي هذه الجلسة تمت مناقشة تسعة أسئلة موجهة من أحد النواب لرئيس الوزراء واجابته عليها.
١١٧. محاضر الجلسة (٢٥) الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الأردني (١١) المنعقدة في ١٢/٢/١٩٩١، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (٢٥) مجلد (٢٨)، ص: ٦ - ٣٤.
١١٨. محضر الجلسة (٤) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الأردني (١١) المنعقدة في ١١/٢٨/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية لمجلس النواب، العدد (٤) مجلد (٢٨) ص: ٢٥، ٢٦. حيث أشار رئيس الوزراء في تعليقه حول ما أثير من إمكانية تحويل الاستجواب الى سؤال، الى أن من حق المجلس تحويل الاستجواب الى سؤال عند عدم توافر الشروط القانونية للاستجواب، وذلك استناداً الى السوابق البرلمانية في هذا الخصوص والواردة في مَدونة التقاليد البرلمانية المصرية.
١١٩. محضر الجلسة (٤) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الأردني (١١) المنعقدة في ١١/٢٨/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية الخاصة بمجلس النواب، العدد (٤) المجلد (٢٨)، ص: ١٤ - ٢٥. ويُلاحظ على المناقشة الخاصة بهذا الاستجواب أن وزير الخارجية الموجه اليه الاستجواب اثار في نهاية رده عليه قائلاً: بذلك أرجو أن أكون قد أجبت على (الاستجواب أو السؤال، أو الاستفسار) المقدم من عضو البرلمان. مما يؤكد عدم وضوح ما إذا كان ما تقدّم به عضو البرلمان سؤالاً أم استجواباً؟.
١٢٠. راجع: الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة - بحث تحليل لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية - القاهرة، عام ١٩٥٣، ص: ٤٦ وما بعدها. والدكتور سيد رجب السيد، المرجع السابق، ص: ٨٢٤.
١٢١. محضر الجلسة (٨) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الأردني (١١) المنعقدة في ١٢/١٢/١٩٩٠، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (٨) مجلد (٢٨)، ص: ٥٨. ويُلاحظ أن تقرير اللجنة المالية المقدم لمجلس النواب خلال انعقاد دورته العادية الثالثة في آذار عام ١٩٩٠ قد تضمن الإشارة الى أن عدد قضايا الفساد الاداري والمالي التي يمكن عرضها على لجنة التحقيقات النيابة بلغ ثلاثين قضية.

١٢٢. نفس محضر الجلسة (٨) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني (١١)، المرجع السابق، ص: ٥٨.
١٢٣. محضر الجلسة (١٥) من الدورة العادية (٢) لمجلس الأمة الاردني (١١) المنعقدة في ١/٢/١٩٩١، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (١٥)، مجلد (٢٨)، ص: ٣٣ - ٤٩.
١٢٤. الدكتور سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ١٩٨٧، ص: ١٥٢.
١٢٥. الدكتور مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري - المبادئ العامة والدستور المصري، مطبعة الكتاب - القاهرة، عام ١٩٥٠، ص: ٣٤٠ - ٣٤٣.
١٢٦. ومثال ذلك ما ورد في محضر الجلسة المنعقدة بتاريخ ١/٢٩/١٩٩٢، والتي سبق الاشارة اليها، حيث تمت فيها مناقشة الاستجواب المقدم من أحد النواب لوزير المالية حول مخالفة مذكرة التفاهم المعقودة بين شركة مصفاة البترول الاردنية والحكومة لعقد الامتياز مما يشكل مخالفة للقانون. وشكوى النائب مُقَدِّم الاستجواب من أن الحكومة لم تزوده بالمعلومات والبيانات والوثائق التي طلبها - طبقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب - حتى يتمكن النواب من فحصها وتدقيقها في جلسة مناقشة الاستجواب.
١٢٧. راجع في ذلك: Birch, A.H, The British System of Government, London, 1969, p: 211. وقارن أيضاً: الدكتور عبدالحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، دار المعارف، القاهرة، عام ١٩٦٤، ص: ٢. وأندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جزء ثاني، ترجمة مقلد وحداد، بيروت، عام ١٩٧٤، ص: ٢١٨.
١٢٨. محاضر جلسات الدورة الاستثنائية لمجلس الأمة الاردني الحادي عشر المنعقدة في الفترة (من ١٩٩٢/٦/٢٠ - ١٩٩٢/٨/٢٦) وهو موعد مضي هذه الدورة)، ملحق الجريدة الرسمية الخاصة بمجلس النواب، العدد (٣٨٣٢)، ص: ١٠٩٠، ١٠٩١.
١٢٩. الدكتور ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص: ٢٠٤، ٢٠٥.
١٣٠. قارن الدكتور وحيد راقت ووايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية - القاهرة، عام ١٩٣٧، ص: ٥٢٣.
١٣١. لقد تبين لنا من خلال التصنيف الاحصائي الذي قمنا به لمؤهلات وخبرات أعضاء مجلس النواب في مجلس الأمة الاردني الحادي عشر الحالي أن ما نسبته ١٦٪ من عدد النواب البالغ ثمانين نائباً يحملون شهادة الدكتوراة في مجالات مختلفة، وأن ما نسبته ٣٨٪ منهم يحملون الشهادة الجامعية، وأن ما نسبته ٧٥٪ مارسوا العمل التنفيذي ولديهم خبرات في مجال تخصصهم أو مجالات ادارية أخرى.