

رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين

" دراسة مقارنة "

اعداد

حنين عماد الفارس

إشراف

د. غازي دويكات

د. محمد شراقة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

2016

رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين

" دراسة مقارنة "

اعداد

حنين عماد الفارس

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2016/4/10م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

- د. غازي دويكات / مشرفاً ورئيساً

- د. محمد شراقة / مشرفاً ثانياً

- د. عبد الملك الريماوي / ممتحناً خارجياً

- د. حسن السفاريني / ممتحناً داخلياً

التوقيع

.....
D. Shariqat
.....
.....

.....
.....

الإهداء

إلى وطني الأعلى والأجمل... فلسطين.

إلى زهرة المدائن ... القدس، وإلى من هم أكرم منا جميعاً... إلى أرواح الشهداء الأبرار، وعلى رأسهم الشهيد القائد أبو عمار.

إلى أسرى الحرية، وإلى من نزفت دمائهم من أجل الوطن

إلى من كلفه الله بالهيبة والوقار ... إلى من علمني العطاء بدون إنتظار ... إلى من حملت اسمه بكل افتخار...أبي الغالي.

إلى من انتظرتني تسعة أشهر وأنارت دربي كشمعة جميلة إلى بسمة الحياة أمي.

إلى من دقاً بحنانه قلبي ودفعني إلى الأمام ... إلى سكاني وحاضري ومستقبلي ... فادي.

إلى أجمل ما هدتني الحياة ... عمرو، نايا.

إلى القلوب الرقيقة التي شاركتني الطفولة أختي واخوتي .

إلى أقبائي وأحبائي وصديقاتي.

إلى حراس الميزان ...إلى زميلاتي وزملائي الساعين نحو تحقيق العدالة .

إلى الباحثين في محراب العلم.

أهدي هذا الجهد المتواضع...

حنين

الشكر والتقدير

أول شكري لله رب الأولين والآخرين ... الذي توجني بعقلٍ سقاءً علماً.. فالحمد لله رب العالمين
ويطيب لي أن أتقدم بوافر الشكر وعظيم الإمتنان إلى الصرح العلمي الشامخ جامعة النجاح
الوطنية .. إعتزازاً وفخراً.
أدامك الله منارةً للعلم والعلماء....

ولا بد لي من أن أنسب الفضل لأهله، فكل الشكر والتقدير لمن أفاضوا علي بعلمهم، ولم يبخلوا
علي بنصحهم، لإتمام كتابة هذه الرسالة بجهودهم القيمة الدكتور محمد شراقة والدكتور غازي
دويكات.

كما لا يفوتني أن أشكر أهل العلم والتميز الذين تعنّوا بقراءة هذه الرسالة، وإبداء ملاحظاتهم
القيمة وآرائهم السديدة .. الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة الدكتور عبد الملك الريماوي والدكتور
حسن السفاريني .

وليس لي أن أنسى جهود المخلصين، أولئك الذين عشقوا الحياة بالعلم، وتغلبوا على مصاعبه
ليرسموا النجاح تلو النجاح ... الهيئة التدريسية في كلية القانون وعميدها الدكتور أكرم داوود.

حنين

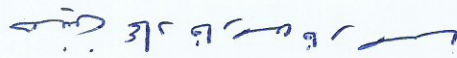
Date:

التاريخ: ٢٠١٦ / ٣ / ١٠

Signer:

التوقيع: 

Student's Name:

اسم الطالب: 

degree or qualification.

The work Provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the
researcher 's own work, and has been submitted elsewhere for any other

Declaration

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي جهدي خالص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه
حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل ليلى قبل أية درجة علمية أو بحث
علمي أو بحث لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

"دراسة مقارنة"

رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان:

الإقرار

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوعات
ج	الاهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	الإقرار
ط	الملخص
1	المقدمة
2	أهمية الدراسة
2	مشكلة الدراسة
3	أهداف الدراسة
3	نطاق الدراسة
3	الدراسات السابقة
5	خطة البحث
6	الفصل الأول: ماهية النظام البرلماني والرقابة البرلمانية
9	المبحث الأول: المبادئ الأساسية للنظام البرلماني.
11	المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية.
11	الفرع الأول : رئيس دولة غير مسؤول.
14	الفرع الثاني: وزارة مسؤولة أمام البرلمان.
15	المطلب الثاني: التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
15	الفرع الأول: التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية.
15	الفرع الثاني: التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية.
16	المبحث الثاني: موقع النظام السياسي الفلسطيني والأنظمة المقارنة من النظام البرلماني.
17	المطلب الأول : النظام السياسي الفلسطيني.
19	الفرع الأول :ثنائية السلطة التنفيذية.
21	الفرع الثاني:المجلس التشريعي.
22	الفرع الثالث: التعاون والتوازن بين السلطتين.
24	المطلب الثاني: النظام السياسي في المملكة الأردنية ودولة الكويت.
24	الفرع الأول: النظام السياسي في المملكة الأردنية.

26	الفرع الثاني: النظام السياسي في دولة الكويت.
28	المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية .
28	المطلب الأول : ماهية الرقابة البرلمانية.
30	الفرع الأول : التعريف بالرقابة البرلمانية.
31	الفرع الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية.
33	المطلب الثاني: تمييز الرقابة البرلمانية عن غيرها من مهام السلطة التشريعية.
34	الفرع الأول : الوظائف التشريعية والمالية للسلطة التشريعية.
36	الفرع الثاني: الوظائف السياسية للسلطة التشريعية.
42	الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية .
44	المبحث الأول: حق السؤال
44	المطلب الأول: المفهوم العام لحق السؤال.
44	الفرع الأول: تعريف حق السؤال.
47	الفرع الثاني: أهمية حق السؤال.
49	المطلب الثاني: السياق القانوني لحق السؤال.
49	الفرع الأول شروط حق السؤال.
54	الفرع الثاني: إجراءات حق السؤال.
60	المبحث الثاني: حق الاستجواب
60	المطلب الأول: المفهوم العام لحق الاستجواب.
60	الفرع الأول: تعريف حق الاستجواب.
63	الفرع الثاني: أهمية حق الاستجواب.
64	المطلب الثاني: السياق القانوني لحق الاستجواب.
64	الفرع الأول : شروط حق الاستجواب.
69	الفرع الثاني: إجراءات حق الاستجواب.
76	الفرع الثالث: آثار حق الاستجواب (طرح للثقة).
81	المبحث الثالث: حق التحقيق البرلماني.
81	المطلب الأول: المفهوم العام للتحقيق البرلماني .
82	الفرع الأول: تعريف حق التحقيق البرلماني.
83	الفرع الثاني: الإطار التشريعي لحق التحقيق البرلماني

85	المطلب الثاني: السياق القانوني لحق التحقيق البرلماني.
85	الفرع الأول : تشكيل لجان حق التحقيق البرلماني.
87	الفرع الثاني: سلطات لجان حق التحقيق البرلماني.
94	الخاتمة
98	قائمة المصادر والمراجع
b	Abstract

رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين

" دراسة مقارنة "

اعداد

حنين عماد الفارس

إشراف

د. غازي دويكات

د. محمد شراقة

الملخص

لقد تناولت هذه الدراسة موضوع رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة وذلك من خلال فصلين، خُصص الفصل الأول منها للحديث عن مبادئ النظام البرلماني والرقابة البرلمانية بمباحثه الثلاث.

بينت الباحثة بالمبحث الأول أساس النظام البرلماني وهي فكرة الفصل بين السلطات الثلاث بمبرراتها والمبادئ الأساسية للنظام البرلماني، وهي مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس دولة غير مسؤول ووزارة مسؤولة أمام البرلمان. والمبدأ الآخر وهو مبدأ التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقامت الباحثة ببيان موقع النظام السياسي الفلسطيني والأنظمة المقارنة من النظام البرلماني في المبحث الثاني. حيث بينت مدى اقتراب النظام السياسي الفلسطيني من النظام البرلماني، ومن ثم تحدثت عن النظام السياسي للمملكة الأردنية والنظام السياسي لدولة الكويت ومدى تطبيق كل دولة لمبادئ النظام البرلماني.

فوجدت الباحثة اختلافاً في مدى اقتراب كل من الأنظمة السياسية الثلاث من النظام البرلماني. فكلٌ منها أخذ بالنظام البرلماني دون حرفيته وطبقه بشكل خاص به يعتمد على الوضع السياسي في كل نظام من النظام المقارنة.

وتبلور المبحث الثالث ليبين أهم مبادئ النظام البرلماني ألا وهو مبدأ " الرقابة البرلمانية " فمن خلاله بينت الباحثة مفهوم الرقابة البرلمانية بتعريفها وأهميتها كونها تعد الوظيفة الأساسية التي أنشئت البرلمانات من أجلها، ومن ثم قامت بتمييزها عن باقي مهام المجالس البرلمانية.

أما الفصل الثاني فكان بعنوان وسائل الرقابة البرلمانية . وقد تعرضت الباحثة من خلاله لوسائل الرقابة البرلمانية الثلاث : حق السؤال وحق الاستجواب وحق التحقيق البرلماني من خلال ثلاثة مباحث.

حيث تعتبر هذه الحقوق وسائل للرقابة البرلمانية المتفق عليها فقهيًا، فمن خلال المبحث الأول تناولت الباحثة حق السؤال من حيث تعريفه وأهميته والشروط التي يجب أن يحظى بها، وكيفية اجراءاته ومتى يجوز تحويله لاستجواب، أما المبحث الثاني فقد بيّن حق الاستجواب بتعريفه و أهميته والشروط التي تستلزم قبوله وسير اجراءاته وما يترتب عليه من آثار، بما فيها طرح الثقة بالحكومة واجراءاتها.

وجاء المبحث الثالث على نهج المباحث السابقة مبيناً تعريف وأهمية حق التحقيق البرلماني، ومتى يجوز تشكيل لجان التحقيق، وكيفية تشكيل هذه اللجان وعدد أعضائها، ومدى الصلاحيات الممنوحة لها وعمما يتوجب عليها بيانه في تقريرها من توصيات، وعن دور المجلس بعد صدور تقرير لجنة التحقيق.

وقد أنهت الباحثة هذه الدراسة بخاتمة لخصت النتائج التي توصلت لها هذه الدراسة وبينت التوصيات المقترحة بشأنها.

المقدمة:

"الشعب مصدر السلطات، وهو الرقيب على سلطاته" هذا المبدأ الذي تنطلق منه الدساتير المعاصرة، فهي ترسخ مبادئ الديمقراطية، ولعل السلطة التشريعية كأحد السلطات الرئيسية الثلاث التي تجسد هذا المبدأ، فالشعب يتدخل مباشرة في تكوين السلطة التشريعية؛ وذلك من خلال اختياره لأعضائها اللذين يقومون بدورهم في وضع التشريعات التي تنفذها السلطة التنفيذية وتطبقها السلطة القضائية، وتفرض الالتزام بها وتحترمها، وذلك تحت رقابة ممثلي الشعب.

أما بالنسبة للسلطة التنفيذية (الجهة الإدارية للدولة) المتمثلة في الحكومة فهي عمليا من تتولى أهم الصلاحيات من إدارة ووضع سياسات وبرامج تسيير عليها الدولة. وهنا تتضح أهمية رقابة ممثلي الشعب (السلطة التشريعية) على أعمال السلطة التنفيذية لضمان أن الأمور العامة تدار وفقا للارادة العامة للشعب التي تعبر عنها السلطة التشريعية.

والأنظمة السياسية الديمقراطية عامة، تسند السلطة التشريعية لمجلس نيابي أو تشريعي مهما اختلفت تسمياته وذلك للنظم التي تأخذ بنظام المجلس الواحد . أما الدول التي تأخذ بنظام المجلسين فتسند السلطة التشريعية للمجلسين وتحدد في دساتيرها كيفية تشكيل المجلسين وطرق تنظيمهما واختصاصاتها.

والرقابة البرلمانية - بتعريفها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ الصحيح والسليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته- من أهم المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني الديمقراطي وهو أكثر الأنظمة السياسية تطبيقا؛ على اختلاف تطبيقاته حيث أن الدول المتقدمة التي أخذت بالنظام البرلماني أخذته بكافة أركانه، أما الدول الناشئة فقد مزجت بين النظامين الرئاسي والبرلماني حيث تبنت دساتيرها مبادئ النظام البرلماني، وأدرجت في نصوصها صلاحيات تنفيذية لرئيس دولتها مفترضا أن تكون من اختصاص رئيس الوزراء.

لا بد وأن تحقيق الديمقراطية يحتاج لهذا النوع من الرقابة؛ لأن هذه الرقابة وتأثير السلطة التشريعية على أعمال الحكومة يكفلان للدولة استقرارها، ويجعلها تتقيد بأحكام الدستور والقوانين، إضافة لدورها الفعال في منع الحكومة من استغلال سلطاتها أو التعسف باستخدامها.

أهمية الدراسة :

تتبع أهمية الدراسات الدستورية كونها ضرورية ومفيدة لا سيما باتساع اختصاصات ونشاطات الدولة السياسية و الاجتماعية والاقتصادية وأن العالم يشهد تحولات نحو الديمقراطية فالدستور هو أساس القوانين وهو الذي يبين النظام السياسي للدولة وينص على حقوق وحرية الأفراد ويكفلها. وهنا فإن دراسة رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة على جانب كبير من الأهمية، فالرقابة تعزز الوظيفة السياسية للسلطة التشريعية، وهي من الموضوعات الأساسية التي تحرص الدساتير على النص عليها ؛ حيث أنها أداة ضرورية لضمان عدم انحراف الحكومة، و قد أجمع الفقهاء على أن مراقبة السلطة التشريعية لكل أعمال السلطة التنفيذية هي من أهم وظائف المجالس النيابية نظراً لمسؤولية الحكومة سياسياً أمام البرلمان.

تتلخص أهمية الدراسة كونها تعالج موضوعاً في غاية الأهمية خاصة أنه يتسم بقلّة الدراسات التي بحثت فيه؛ حيث أن الدراسات المتعلقة بالسلطة التشريعية قد ركزت على وظيفتها التشريعية وليس على وظيفتها السياسية الرقابية، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فالدراسة تبين لقراءها القانونيين والسياسيين وللرأي العام أيضاً ضوابط وحدود وأهمية الرقابة البرلمانية، فضلاً على أنها تميز لكل قارئ الرقابة البرلمانية كصورة من صور الرقابة السياسية عن غيرها من الرقابة الذاتية والرقابة الشعبية.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في البحث في مدى قوة وتأثير الرقابة البرلمانية على وظيفة الحكومة من خلال:

1- ما هو مدى اقتراب الرقابة البرلمانية من أركان ومبادئ النظام البرلماني؟؟

2-هل تتسجم رقابة المجلس التشريعي في فلسطين مع النصوص الدستورية؟؟

3-هل تمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها وصلاحياتها دون معيقات؟؟

4-هل درجة الفصل بين السلطين التنفيذية والتشريعية ضمانة كافية لتحقيق أوجه تأثير السلطة التشريعية على أعمال الحكومة؟؟

أهداف الدراسة:

1- دراسة رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة وأثر هذه الرقابة وأهميتها.

2-البحث في وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ضوء النصوص الدستورية وأثارها.

3- بيان أوجه قصور النصوص التشريعية.

نطاق الدراسة:

إن هذه الدراسة ستتناول وسائل رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في النظام السياسي الفلسطيني مقارنة بمثليه في كل من المملكة الأردنية ودولة الكويت؛ وذلك بتحليل النصوص الدستورية المتعلقة بالرقابة في دساتيرها، والأنظمة الداخلية لمجالسها النيابية، ومدى توافقها مع المبادئ الأساسية للنظام البرلماني، وبيان القصور التشريعي في هذه الدساتير، وتأثيره على ممارسة الرقابة مع الإشارة إلى الممارسة العملية للمجلس التشريعي الفلسطيني إن أمكن ذلك...وفي هذا ستتبع الباحثة المنهج الوصفي التحليلي المقارن.

الدراسات السابقة:

إنه ونظراً لقلة الدراسات في موضوع القانون الدستوري على الصعيد الوطني، فلم تجد الباحثة دراسات تتحدث في موضوع رقابة المجلس التشريعي على الحكومة، ولكن من الدراسات السابقة في القانون الدستوري في فلسطين :

1- دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، حنين محمد حجاب.

عرضت الباحثة دور الرئيس التشريعي في النظام الرئاسي والبرلماني كما عرضت الدور التشريعي للرئيس في النظام الفلسطيني . وتحدثت عن النظامين البرلماني والرئاسي وأسس التشريع بكليهما، ومن له حق اقتراح أو عرض القوانين، وكيفية سن التشريعات تفصيلاً، ثم انتقلت الى دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني بالمراحل التاريخية وفي الظروف العادية والاستثنائية.

وفي المملكة الأردنية:

2- الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، فرحان نزال المساعيد.

حيث تناول الباحث أساس الرقابة البرلمانية بمفهومها وأهميتها وربطها بالنظام البرلماني مفرقا إياها عن صور الرقابة السياسية الأخرى، وتحدث عن وسائل الرقابة البرلمانية من خلال ممارسة البرلمان لوظيفته السياسية ولوظيفته المالية، وختم دراسته بنتائج الرقابة البرلمانية على الوظيفة السياسية والمالية لمجلس النواب الأردني .

خطة البحث:

رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين "دراسة مقارنة"

الفصل الأول: ماهية النظام البرلماني والرقابة البرلمانية

المبحث الأول: المبادئ الأساسية للنظام البرلماني.

المبحث الثاني: موقع النظام السياسي الفلسطيني والأنظمة المقارنة من النظام البرلماني.

المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية .

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية .

المبحث الأول: حق السؤال

المبحث الثاني: حق الاستجواب

المبحث الثالث: حق التحقيق البرلماني.

الفصل الأول

مبادئ النظام البرلماني والرقابة البرلمانية.

تُعرف الديمقراطية بأنها حكم الشعب للشعب والوسيلة التي يعبر بها الشعب عن ارادته وسيادته ويستطيع ممارسة السلطة من خلالها ويحكم نفسه بنفسه .

والديمقراطية مصطلح قديم حديث، ظهر في المدن الإغريقية قديماً وطبقته الدول الأوروبية الغربية في بداية العصر الحديث، وأصبح النظام البرلماني الهدف الذي تسعى إليه الشعوب للتعبير عن سيادتها، وتتغنى به لتحقيق غاياتها في الحياة الحرة الكريمة، وكفالة حقوق وحرقات أفرادها.

ويستند النظام الديمقراطي كنظام سياسي إلى تقديس الفرد وحماية حقوقه وحرياته، وتحقيق سعادته، والعمل على مساهمته في الحكم بصفته مواطن... إضافةً إلى مساواة المواطنين جميعهم أمام القانون دون تمييز.¹

تتجلى صور الحكم الديمقراطي في ثلاث: الديمقراطية المباشرة والديمقراطية شبه المباشرة والديمقراطية النيابية²، وإن نظام الديمقراطية النيابية "النظام النيابي" قد نشأ وتطور في إنجلترا ومر بمراحل طويلة حتى استكمل أركانه.³

يدعو البحث في النظام النيابي لعدم الخلط بينه وبين النظام البرلماني، كون النظام النيابي يتطلب وجود برلمان منتخب من قبل الشعب، إلا أن وجود برلمان منتخب لا يدل بالضرورة على أن النظام برلماني.

¹ د. عبد الغني بسيوني، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص142.

² تتحقق الديمقراطية المباشرة بممارسة الشعب للسلطة بطريق مباشر دون وساطة أحد، ويتم تطبيق الديمقراطية شبه المباشرة عن طريق الأخذ بوسائل معينة لإشراك الشعب في ممارسة السلطة، أما الديمقراطية النيابية فتقوم على أساس اختيار الشعب لمن ينوبون عنه في مباشرة السلطة. للمزيد عن صور الحكم الديمقراطي أنظر - د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، الصفحات من 144-157.

³ أنظر - د. عبد الحميد متولي و د. سعد عصفور و د. محسن خليل. *النظام الديمقراطي في إنجلترا - القانون الدستوري والنظم السياسية*، منشأة المعارف بالاسكندرية، بدون دار نشر.

يأخذ النظام النيابي عدة أشكال تعتمد على طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية؛ أي أنه يستند لنظرية الفصل بين السلطات التي تحدد تلك العلاقة¹، فعندما يكون الفصل تاماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكون النظام رئاسياً، وعندما تكون هناك علاقة توازن وتعاون بين هاتين السلطتين مع وجود فصل مرن يكون النظام برلمانياً... أما النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية النيابية) ففيه تتبع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية.

وقبل دراسة النظام البرلماني ومبادئه، لا بد من التطرق بشيء من الإيجاز لمبدأ الفصل بين السلطات.

• مبدأ الفصل بين السلطات:

ارتبط باسم الفيلسوف الفرنسي مونتيسكو، الذي قضى حقبة من الزمن في إنجلترا ودرس المؤسسات السياسية البريطانية في منتصف القرن الثاني عشر . وعرض ما يعتبره سر نجات النظام البريطاني (وهو الفصل بين السلطات). وأبرز خصائصه في مؤلفه "روح القوانين" الذي بدوره ترك أثراً بارزاً في الفلسفة السياسية للثورة الفرنسية.

إنه ولكي تدير مصالح الدولة على ما يرام ولضمان الحريات الفردية، وحتى نحول دون استبداد الحكام، فإنه من اللازم ألا تتركز السلطات في هيئة واحدة حتى وإن كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب. ومبدأ الفصل بين السلطات كقاعدة من قواعد الفن السياسي تقوم على ركيزتين: الأولى تكمن في تقسيم وظائف الدولة إلى وظيفة تشريعية وتنفيذية وأخرى قضائية، إضافة لعدم تجميع هذه الوظائف في هيئة واحدة.²

سادت هذه الفكرة الفكر السياسي وكانت سلاحاً من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة، ووسيلة للتخلص من استبداد الملوك وسلطاتهم المطلقة³، وقد ضمن هذا المبدأ المشرع الفرنسي في إعلان الحقوق الصادر عن الثورة الفرنسية عام 1789، حيث نص " كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق

¹ - د. فيصل الشطناوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 194.

² - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط6، دار الفكر العربي، مدينة نصر، 1996، ص 451-452.

³ - د. إبراهيم شيجا، مبادئ الأنظمة السياسية، الدول - الحكومات، بدون طبعة، الدار الجامعية، القاهرة، 1982، ص 235.

الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها" ومنذ ذلك الحين أصبح هذا المبدأ ركيزة تعتمد عليه كل الحكومات الحرة.¹

• مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

يمكن اجمال المبررات التي أدت إلى لأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث بما يلي :
أولاً: منع الاستبداد وصيانة الحريات؛ حيث أن تركيز السلطات وتجميعها في يد واحدة يؤدي الى الاستبداد الأمر الذي يمس بحقوق الأفراد²، ومرجع ذلك إلى طبائع الأمور حيث أجمع المفكرون على أن السلطة المطلقة من شأنها أن تغري بإساءة استعمالها حيث قيل "السلطة المطلقة مفسدة مطلقة"³ وأن " السلطة نشوة تعبت بالرؤوس"⁴.

ثانياً: يعتبر أحد عناصر الدولة القانونية، حيث يشترط الفقه الدستوري لاعتبار دولة ما بأنها دولة قانونية، استنادها في تنظيم سلطاتها وتوزيع اختصاصاتها إلى مبدأ الفصل بين السلطات.⁵ حيث أنه يؤدي إلى تحقيق شرعية الدولة، ويعد وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وحسن تطبيقها.⁶
ثالثاً: تقسيم العمل وإتقانه، لأن توزيع الوظائف العامة في الدولة بين السلطات الثلاث يؤدي إلى جني الفوائد العائدة من تطبيق مبدأ تقسيم العمل والتخصص فيه.⁷

ولكن ومع كل هذه المزايا لمبدأ إلا أنه لم يسلم من النقد؛ حيث انتقده المفكر جان جاك روسو بقوله إن فكرة السيادة غير قابلة للتجزئة، ويصعب توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة، لأن مظهر السيادة الوحيد يرتكز في السلطة التشريعية.⁸

وترى الباحثة أن السلطة القضائية سلطة مستقلة استقلالاً تاماً عن أية فئة أو سلطة أخرى، وذلك احقاقاً للحق وارساءً لمبادئ العدالة، حيث أنه من غير الممكن أن يكون الحاكم قاضياً. ولضمان

1 - د. ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص 236.

2 - د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 295.

3 - د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 452.

4 - المرجع السابق، ص 452.

5 - د. هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 245.

6 - د. ابراهيم شيحا، مرجع سابق، ص 237.

7 - د. عبد الغني بيسيوني، مرجع سابق، ص 191.

8 - د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 298.

سيادة الدولة ودولة القانون لا بد من ايجاد توازن وتعاون في الإختصاصات لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية مع ضمان استقلال كل منها عن الأخرى.

وبعد التطرق الى مبدأ الفصل بين السلطات لا بد من استعراض النظام البرلماني كأحد الأنظمة الديمقراطية النيابية وبيان المبادئ والركائز التي يبنى عليها.

المبحث الأول : المبادئ الأساسية للنظام البرلماني.

بعد التعرض للأنظمة الديمقراطية الثلاث ومبدأ الفصل بين السلطات الذي وبناءً على كيفية تطبيقه يأخذ نظام الحكم السياسي في الدولة شكله؛ فإما أن يكون الفصل تاماً بين السلطات، فنكون أمام النظام الرئاسي الذي يمتاز عملياً برجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رغم أنه يعتمد نظرياً على مبدأ الفصل التام بين السلطات¹، أو يكون هناك اندماج بين السلطات لصالح البرلمان (نظام الجمعية البرلمانية) أو أوسط هذين النظامين وهو الفصل المرن بين السلطات مع وجود بعض التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وهو (النظام البرلماني)².

ولضمان تحقيق التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني دون هيمنة إحداها على الأخرى، فلا بد من وجود الرقابة بصورها الثلاث؛ التي تتجلى برقابة البرلمان على أعمال الحكومة، ورقابة الحكومة على أعمال البرلمان، ورقابة الشعب أو الرأي العام على المجلس التشريعي.

وتكون رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة عن طريق تتبع أعمال الحكومة والتحقق من استهدافها للصالح العام من خلال منع انحرافها بالسلطة والالتزام بالبرنامج الحكومي الذي صادق عليه المجلس. وهذا ما ترسخه القواعد الديمقراطية؛ وهو موضوع دراستنا الذي سنتحدث عنه مطولاً بالمباحث التالية.

أما الصورة الأخرى للرقابة، وهي رقابة الحكومة على المجلس التشريعي والتي تنبع من مبدأ التوازن بين السلطات، وذلك لتجنب سيطرة السلطة التشريعية على الحكومة ومن ثم الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات الذي تعتمد الحكومات الديمقراطية.

1 - د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص205.

2 - جمال الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، مصر، ص45.

وتمنح الحكومة في الأنظمة البرلمانية هذا الحق من جهة أخرى، لإبقاء التعاون مستمرا بين السلطتين. فلا تبالغ السلطة التشريعية في مساءلة الحكومة وزعزعة الثقة بها دون دراية أو تقدير للأمور، فتعيق الحكومة عن أعمالها.

وإن أخطر أنواع الرقابة على السلطة التشريعية هي حل البرلمان الذي يعتبر السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية المقررة للحكومة أمام البرلمان¹، فإذا أسرفت السلطة التشريعية باستعمال حقوقها ونشأت خلافات بينها وبين الحكومة، فإنها تلجأ لرئيس الدولة و الذي يلجأ بدوره للاستفتاء الشعبي من خلال انتخابات جديدة للمجلس النيابي، فإذا نتج عنها نفس أعضاء المجلس فعندها يتوجب على رئيس الحكومة الاستقالة كون الشعب قد أيد البرلمان ضد الحكومة، وأن الحكومة لم تعد محلاً لثقة البرلمان².

أما إذا نتج عن الاستفتاء مجلس برلماني بأعضاء جدد. فهذا يعني دعم الشعب وتأييده للحكومة، والتي ستستمر بعملها³، أما بالنسبة للرقابة الشعبية على البرلمان فتكون بوسيلتين. الأولى تتم عند تشكيل البرلمان، عن طريق اختيار الشعب لأعضاء المجلس البرلماني، وتكون هذه الرقابة بصفة دورية وفقاً لما تحدده الدساتير⁴.

وهناك رقابة شعبية تمارس عن طريق وسائل الإعلام (السلطة الرابعة) . التي تعكس قوة المجلس البرلماني وأداء أعضائه.

ولأن النظام البرلماني هو موضوع الدراسة الذي من خلاله يكون هناك رقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا بد من توضيح أو بيان المبادئ الأساسية لهذا النظام .

يعتبر النظام البرلماني المثال النموذجي المعبر عن المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات كما تصوره مونتيسكو⁵.

¹ - د.بشير علي الباز، حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، بدون طبعة، دار الأمة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص304.

² - د.بشير علي الباز، مرجع سابق، ص311.

³ - المركز العربي للدراسات السياسية والإستراتيجية، www.acpss.net.

⁴ - المرجع السابق، المركز العربي للدراسات الإستراتيجية.

⁵ - د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص299.

عرف الأستاذ (موريس دوفروجيه) النظام البرلماني بأنه " ذلك النظام الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية، أي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان".¹

ويقوم النظام البرلماني على أساس تساوي كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية دون أدنى تبعية أو سيطرة لأحدهما على الأخرى. مع ضرورة وجود تعاون متبادل بينهما، كما أنه يعتمد على أساس الفصل بين مناصبي رئيس الدولة والوزارة. على أن تقع المسؤولية الوزارية الكاملة على الوزارة.²

وللنظام البرلماني مبدئين اساسيين: أولهما ثنائية السلطة التنفيذية (مطلب اول) وثانيهما التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . (مطلب ثاني).

المطلب الأول : ثنائية السلطة التنفيذية

يقوم النظام البرلماني على أساس ثنائية السلطة التنفيذية، ويقصد بذلك وجود طرفين يكونان السلطة التنفيذية وهما: رئيس دولة غير مسؤول. ووزارة مسؤولة أمام البرلمان.³

الفرع الأول: رئيس دولة غير مسؤول:

قد يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً متوجاً، يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة؛ وقد يكون رئيساً للجمهورية يولى منصبه بالانتخاب، وهو في كلا النظامين -الملكى والجمهوري- يعد رئيساً للسلطة التنفيذية.⁴

وإن أصل فكرة الفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، ترجع لانجلترا مهد النظام البرلماني فقد اضطرت انجلترا لتقرير هذه القاعدة نظرا لحصانة الملك.⁵

فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وحيث تنعدم السلطة تنعدم المسؤولية⁶، ولأن مبادئ الديمقراطية لا تتفق مع وجود حصانة لمن يمارس السلطة، فقد طبقت انجلترا قاعدة "الملك يسود ولا يحكم" فباسمه تمارس الصلاحيات ولكنه لا يستطيع أن يتصرف بمفرده .

¹ - موريس دوفروجيه، المؤسست السياسية والقانون الدستوري ص 202-205، اشير إليه في د- فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص199.

² - د. بشير علي الباز، مرجع سابق، ص34.

³ - د. ابراهيم شيحا، مرجع سابق، ص242.

⁴ - د.سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص300.

⁵ - د.سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 473.

⁶ - د.ابراهيم شيحا، مرجع سابق، ص242.

فلا بد من وجود الحكومة لكي تتحمل مسؤولية التصرفات¹، ويبقى دور الرئيس أدبياً خاصةً في الدول ذات النظام الملكي البرلماني؛ لأن الملك يتمتع باحترام الجميع ومن ثم فإنه يستطيع إيجاد التوازن بين السلطات في الدولة².

وليقوم الرئيس بمهمة إيجاد التوازن بين السلطات³، يلزم أن يكون مستقلاً تجاه البرلمان من ناحية، واتجاه مجلس الوزراء من ناحية أخرى. وبذلك يجب عدم الجمع بين شخصية رئيس الدولة ورئيس الوزراء لتحقيق استقلالية الرئيس عن مجلس الوزراء، وتحقق استقلاليته عن البرلمان في أن لا يكون من صلاحيات البرلمان، إعفاءه من منصبه وذلك لكونه غير مسؤول سياسياً. إذن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً عن سياسة الحكومة، فضلاً عن أنه غير مسؤول جنائياً عما يرتكبه من جرائم إذا كان ملكاً⁴.

وإن أغلب رؤساء الدول ذات النظام البرلماني، يكونون ملوكاً وعدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً تعني عدم جواز مسألته عن شؤون الحكم أمام البرلمان، فليس للبرلمان سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به، لإرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته⁵. فلا يتحمل رئيس الدولة عواقب أي نزاع بين الحكومة والبرلمان فهو غير مسؤول على الإطلاق (على حد قول الفقه الفرنسي)⁶

يترتب على عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني نتيجتان: أولهما ممارسة السلطة التنفيذية من قبل الوزراء، وثانيهما عدم تفرد رئيس الدولة بالعمل وحده.

¹ - د. سليمان الطماوي، مرجع السابق، ص 463.

² - د. هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص 252.

³ - (إن بقاء الملك رئيساً للدولة مدة طويلة رغم تتابع الوزارات وتعاقب البرلمانات، يكسبه مهارة في العمل ويزوده بالخبرة السياسية، ويجعله قادراً على اختيار الكفاء الذين يساعدون بالحكم وإدارة شؤون البلاد) د. هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص 253. عن الدكتور السيد صبري - مبادئ القانون الدستوري ص 19 .

⁴ - د. إبراهيم شيجا، مرجع سابق، ص 242.

⁵ - د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 301

⁶ - المرجع السابق، ص 302.

أولاً: ممارسة السلطة التنفيذية من قبل الوزراء :

جاءت هذه النتيجة بناء على قاعدة أن (الملك يسود ولا يحكم) وعليه فإن رئيس الدولة لا يضع بنفسه سياسة الدولة ولا مشروعات القوانين، وإنما كل ذلك يناط بالوزارة الحائزة على ثقة البرلمان¹، تطبيقاً للمبادئ الديمقراطية وحكم الشعب بالشعب، فالوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية وتمارس السلطة الفعلية. رغم أن لرئيس الدولة بعض الاختصاصات التنفيذية والتشريعية، كحق تعيين رئيس الوزراء والوزراء، وإقالة الوزارة وحق الاعتراض على القوانين وحق إصدارها وحق دعوة البرلمان للانعقاد وحل المجلس النيابي، كما أنه المرشد الأعلى والحكم بين السلطات الثلاث في الدولة². إلا أن للوزارة سلطة حقيقية تحتل المركز الأول من السلطة التنفيذية، وتُسأل سياسياً نتيجة ذلك .

ثانياً: عدم تفرد رئيس الدولة بالعمل لوحده .

إن عدم تفرد رئيس الدولة بالعمل وحده جاء نتيجة لعدم مسؤولية الرئيس في الأنظمة البرلمانية . وبناءً على القاعدة الدستورية الانجليزية لا يستطيع الملك أن يعمل منفرداً³ فالملك لا يعتبر توقيعاً نافذاً إلا إذا وقع معه الوزير المختص⁴ .

تقرر الدساتير البرلمانية أن رئيس الدولة يباشر السلطة بواسطة وزرائه ولا يملك العمل منفرداً عن الوزارة. الأمر الذي يستوجب توقيع ممثلي صاحب السلطة الفعلية وهم الوزراء على جميع القرارات الخاصة بشؤون الحكم والصادرة عنه، كمؤشر عن مباشرة الوزارة لشؤون السلطة الفعلية، وهذا ما يطلق عليه بالتوقيع المشترك من جانب رئيس الدولة و الوزراء أصحاب الشأن⁵.

¹ - سالم رجا المسعود، حق السؤال وحق الاستجواب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، ص13.

² - د.محسن خليل وآخرون، مرجع سابق، ص.149.

³ - (The King Can Not Act Alone).

⁴ - سالم المسعود، مرجع سابق، ص.14.

⁵ ابراهيم شيحا، مرجع سابق، ص.246.

الفرع الثاني: وزارة مسؤولة أمام البرلمان .

الوزارة هي المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني و هي التي تضطلع بأعباء الحكم لذلك فإن المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها أمام البرلمان أو الهيئة النيابية، والمسؤولية إما أن تكون تضامنية أي جماعية أو مسؤولية فردية تتعلق بوزير بمفرده.¹

تتكون الوزارة²، من رئيس و مجموعة من الوزراء يشكلون مجلساً تضامنياً (مجلس الوزراء). وتكمن أهمية هذه الهيئة بأن القرارات الصادرة عنها تكون ملزمة لجميع الوزراء، حتى لو صدرت بأغلبية الأصوات ولم تكن بالإجماع³.

والمسؤولية التضامنية تعني أن تكون الوزارة مسؤولة في مجموعها عن سياساتها العامة أمام البرلمان، ويلزمها تأييده لها، فإذا اعترض البرلمان على سياستها تكون عرضة لسحب أو حجب الثقة عنها أو إسقاطها⁴، أما المسؤولية الفردية فتتعلق بتقرير مسؤولية وزير بعينه عن تصرفاته الفردية الخاصة بإدارته للوزارة، وهذا يعني سحب الثقة منه، مما يحتم عليه تقديم استقالته من الوزارة⁵.

تجعل المسؤولية التضامنية مجلس الوزراء يعمل كوحدة واحدة متجانسة، ويحدد السياسة العامة التي يتبعها في إدارة شؤون الحكم⁶، ويقوم كل وزير في مجال اختصاصه بالرد على ما يقدم من أسئلة واستجابات من جانب أعضاء البرلمان بشأن سياسة مجلس الوزراء (الحكومة)⁷.

تتشكل الوزارة من حزب الأغلبية أو تكون وزارة ائتلافية، وفي هذا يجب مراعاة استناد الوزارة على أغلبية برلمانية تمكنها من الاستمرار في الحكم.

¹ هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص 257.

² في النظم البرلمانية تشكل الوزارة عن طريق رئيس الوزراء الذي يكلف من قبل رئيس الدولة بتشكيل الوزارة عن طريق اختياره لمجموعة من زملائه الوزراء، وعادةً ما يكون رئيس الوزراء من زعماء الأغلبية السياسية، ومن الممكن أن تتشكل الوزارة من حزب الأغلبية وتكون وزارة ائتلافية وفي هذا يجب مراعاة استناد الوزارة على أغلبية برلمانية تمكنها من الاستمرار في الحكم .

³ - ابراهيم شيجا، مرجع سابق، ص 247.

⁴ - د. هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص 257.

⁵ - د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 210.

⁶ - المرجع السابق، ص 210.

⁷ د. هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص 257.

المطلب الثاني : التعاون و التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

الفرع الأول : التعاون.

إن من أهم مبادئ النظام البرلماني ومقوماته أنه يوزع الاختصاصات بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية على اساس الفصل المرن (غير الجامد)، حيث أن إصدار التشريعات يناط بالسلطة التشريعية، لكن السلطة التنفيذية تشارك بإصدار التشريعات وذلك عن طريق اقتراحها للقوانين وحقها في المصادقة عليها، أما إدارة الدولة بمؤسساتها تكون من اختصاص السلطة التنفيذية، ولكن البرلمان له اختصاص بالرقابة السياسية على أعمال الحكومة وحق المصادقة على المعاهدات، وهذه المظاهر هي من أبرز الأمثلة التي تبين التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إضافة إلى ظاهرة الجمع بين الهيئة النيابية والوزارة كون أنه جرى العرف في الانظمة البرلمانية على أن يكون الوزراء غالبا من أعضاء المجالس النيابية، وهذه تمثل تعاونا اكيدا، حيث للوزراء حضور جلسات الهيئات النيابية ولهم أن يشاركوا في مناقشة مشروعات القوانين، ولهم أن يدافعوا عن سياسة الحكومة ويصوتوا على المسائل التي تطرح للمناقشة¹.

كما أن إدارة الشؤون المالية للبلاد تجسد مظهرا من أهم مظاهر التعاون بين السلطتين، حيث أن الحكومة تُعد الموازنة العامة للدولة، ويقوم المجلس النيابي بالمصادقة عليها سنويا، كما أن فرض الضرائب والرسوم من قبل السلطة التنفيذية لا يكون إلا بقوانين تصدرها الهيئة النيابية .

الفرع الثاني : التوازن بين السلطتين.

التعاون بين السلطات لا يكون إلا بالمساواة و التوازن بينهما بحيث لا تخضع احدهما للآخرى، وديمومة هذا التعاون و التوازن لا تتوفر إلا في حال أن وجدت وسائل تأثير وضوابط رادعة لكل من السلطتين تمنع هيمنة إحدهما على الاخرى²، والتوازن هو عدم ترجيح كفة إحدى السلطتين على الاخرى، ولن يتحقق إلا بتمتع كل منها بحقوق تستعملها تجاه السلطة الأخرى . وبما أن

¹ - د.هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص259.

² - حلمي الدرياشي، الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الإسراء، الأردن، ص30.

الحكومة تتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وللبرلمان حق السؤال والاستجواب و سحب الثقة من الحكومة، فللحكومة بالمقابل حق طلب حل البرلمان، وحق دخول البرلمان والاشتراك في جلساته.

ويتحقق التوازن بين السلطتين عن طريق تملك كل منهما لحقوق معينة في مواجهة السلطة الاخرى¹. وعلى الأخص حق السلطة التشريعية في تقرير المسؤولية الوزارية وسحب الثقة من الوزارة، ويقابله حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان و إجراء انتخابات جديدة.²

المبحث الثاني : موقع النظام الفلسطيني والأنظمة المقارنة من النظام البرلماني.

إن أصول النظام البرلماني قد استقرت في إنجلترا، إلا أنها قد انتقلت إلى غيرها من الدول ... فاتخذ اشكالاً مختلفة من حيث التطبيق، إلا أن هذا الاختلاف لا يمس في حقيقته سوى الجزئيات والتفصيلات الخاصة بهذا النظام دون المس في أصوله وعموميته.³

ولا ينقيد النظام البرلماني بشكل الدولة فقد يكون قائماً في دولة ملكية كإنجلترا والأردن، وقد يكون قائماً في دولة جمهورية كمصر . علماً أن أصل النظام البرلماني كون رئيس الدولة ملكاً يتبوأ سلطته عن طريق الوراثة لا الانتخاب، ليكون مستقلاً تماماً عن البرلمان .

تختلف اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني من دولة إلى أخرى، وهذا الاختلاف تابع لعدة عوامل أهمها كيفية اختيار الرئيس و دوره والصلاحيات التي تمنح له (أي هل يمتلك صلاحيات حقيقية واسعة) إضافة إلى عوامل الظروف السياسية و التاريخية .

¹ - فرحان المساعد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير

منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، ص51.

² - د. عبد الغني بيسيوني، مرجع سابق، ص 211.

³ - د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص299.

فعلى سبيل المثال، الوطن الذي لم يخضع لسيطرة دولة استعمارية واحدة كالهند مثلاً، بل وزعته أوروبا بينها عمداً. فنشأ عن ذلك أن تباينت نظمه السياسية و الإدارية فيما بينها حسب الثقافة التي غلبت عليه قبل الاستقلال¹.

إن دراسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في فلسطين وفي منهج مقارن تستوجب البحث في النظام السياسي الفلسطيني، ومدى تطبيقه لقواعد النظام البرلماني، كما يجب أن نتطرق إلى النظام السياسي في كل من الدول المقارنة، الأردن و الكويت، لمعرفة مدى تطبيقها لأسس وقواعد النظام البرلماني وفي ذلك سنتناول : النظام السياسي الفلسطيني (مطلب أول) ومن ثم النظام السياسي الأردني والكويتي (مطلب ثاني)

المطلب الأول: النظام السياسي الفلسطيني.

لا شك في أن فلسطين ذات جذور تاريخية قديمة تتابعت عليها الحكومات و الحكام ... ففي الحقبة الزمنية الأخيرة كانت تحت سيطرة الدولة العثمانية 1615 كباقي بلاد الشام ومصر وظلت حتى العام 1917م حيث احتلت القدس في 9-12-1917 لتبدأ فكرة الساسة الاوروبيين في التبلور لإقامة المشروع الصهيوني في فلسطين، ومن ثم جاء المندوب السامي البريطاني اليهودي لفلسطين، واستبدلت الإدارة العسكرية بإدارة مدنية بريطانية في 30-6-1920م²، وشهدت معالم النظام السياسي الفلسطيني في عهد الانتداب البريطاني نقلة نوعية وتطوراً دستورياً، و ذلك بصدور مرسوم دستور فلسطين من قبل سلطة الانتداب عام 1922م وتشكيل حكومة عموم فلسطين وإعلان الدستور المؤقت عقب بيان من جامعة الدول العربية في نوفمبر 1948م³.

انتهى الانتداب في 15-5-1948م إثر الحرب التي شنتها العصابات اليهودية للاستقلال بحكم فلسطين عن الشريك البريطاني . وقسمت فلسطين⁴ إلى ثلاثة كيانات سياسية أولهما قطاع غزة

¹ - د.سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص4.

² - د.أحمد الخالدي، الأسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني، بدون طبعة، بدون دار نشر، ص15.

³ للمزيد حول التطور التاريخي للنظام السياسي الفلسطيني: محمد عيسى، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، الصفحات من 5-22.

⁴ - وفق القرار الشهير 181 الصادر بتاريخ 1947/11/29 الذي نص على تقسيم فلسطين لدولتين عربية وعبرية مع بقاء القدس والمناطق الدينية مناطق دولية منزوعة السلاح.

الذي أُلق بالحكم المصري و الضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية خضعت إلى الحكم الأردني، والجزء الأكبر من فلسطين (فلسطين التاريخية) التي أقيمت عليها دولة إسرائيل وفي العام 1967م أصبحت فلسطين بأكملها خاضعة للاحتلال الإسرائيلي، وتدار من قبل الحاكم العسكري الإسرائيلي بأوامر عسكرية لها قوة القانون.

إلا أنه وبعد الاعتراف المتبادل بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية في 9-9-1993م ودخول اتفاقية اوسلو حيز النفاذ في الثالث عشر من ذات الشهر .

بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية بتسلم مظاهر السلطة التي كانت تحجبها قوات الاحتلال¹، ولا يتسع المجال هنا لإعطاء شرح وافي أو تفصيلي لأنظمة الحكم السابقة أو للدساتير التي أدارت فلسطين، أو لمراحل تقلد السلطة الفلسطينية الحكم وتشكيلها لمؤسساتها الحكومية وسلطاتها الثلاث. ولكن تجدر الإشارة إلى أن أول قانون أخذ شكل الدستور و صدر عن السلطة الوطنية الفلسطينية كان هو القانون الأساسي الفلسطيني المؤقت لعام 2002 والذي أجريت عليه عدة تعديلات آخرها كان في 13-8-2005 ليصبح في صيغته النهائية (إلى الآن)، وهذا الدستور (القانون الاساسي) هو الذي يرسم النظام السياسي الفلسطيني وسيكون محور دراستنا في بيان النظام الدستوري في فلسطين، ومدى انطباق مبادئ النظام البرلماني عليه و الرقابة البرلمانية كأحدها .

كتب الدكتور سليمان الطماوي في 1996 أنه من إحدى سمات الدساتير العربية أنها لم تنص على مبدأ الفصل بين السلطات صراحة إلا دستوران: الدستور الكويتي م50 و الدستور البحريني م32/أ وتجسد هاتان المادتان المبادئ المستقرة في النظام البرلماني²، في حين جاء القانون الأساسي الفلسطيني وفي المادة الثانية منه ينص على أن (الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الاساسي).

¹ - د. أحمد الخالدي، مرجع سابق، ص135.

² - د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص471.

أي أنه نص على مبدأ الفصل بين السلطات بشكل أساسي أيضاً، فضلاً عن المادة الخامسة منه والتي نصت (نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي.....) فالقانون الأساسي الفلسطيني قد أخذ من روح الدساتير العربية لدول الجوار الفلسطيني وحاولت الجهود الفلسطينية تدارك الثغرات التي أصابت تلك الدساتير، وبلورت هذا القانون الأساسي الذي يعتبر مميّزاً بعض الشيء، كونه جديد العهد ولم يسبق للفلسطينيين أن وضعوا دستوراً من قبل.

ولا شك أن فلسطين دولة حديثة الحكم ولا بد لها من النهوض شيئاً فشيئاً وتدارك أخطائها وثغراتها، والقوانين هي أساس التطور وهي التي ترقى بالدول .

وبالرجوع للنظام الدستوري الفلسطيني وفقاً للقانون الأساسي للعام 2005 تتضح مبادئ النظام البرلماني فيه:

الفرع الأول : ثنائية السلطة التنفيذية.

لقد أفرد القانون الأساسي الفلسطيني الباب الثالث للحديث عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والباب الخامس لمجلس الوزراء، ونصت المادة 63 (فيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء). ويستخلص من هذا النص وجود ثنائية في السلطة التنفيذية الفلسطينية كل منها لها اختصاصها كما حدده القانون الأساسي. أما بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية فينتخب انتخاباً عاماً ومباشراً¹ من قبل الشعب² وتكون مدة رئاسة السلطة أربع سنوات ويحق للرئيس ترشيح نفسه فترة ثانية وحيث أنه لا يجوز أن يتولى منصب الرئاسة لأكثر من دورتين متتاليتين³.

وإن القانون الأساسي الفلسطيني لم يجعل دور رئيس الدولة صورياً أو شرفياً، وإنما أفرد له العديد من الاختصاصات وله سلطاته ومهامه التنفيذية يمارسها كما حددها القانون⁵⁴، حيث أن جعل

1 - د. عبد الملك الريماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، القدس، 2013، ص279.

2 _ الأصل أن لا ينتخب الرئيس في النظام البرلماني من قبل الشعب وإنما من قبل البرلمان.

3 - المادة 34 و 36 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 .

4 - المادة 45 القانون الاساسي الفلسطيني .

5 - المادة 38 من القانون الأساسي الفلسطيني.

مركزه صورياً يخرج النظام عن طبيعته و يقترب به من نظام حكومة الجمعية النيابية¹، وإعطائه جل الاختصاصات التنفيذية يجعلنا أمام نظام برلماني رئاسي.

يختص الرئيس باختيار رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته كما له أن يقيله أو يقبل استقالته، وله دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ايضاً.

بالنسبة للمسؤولية السياسية للرئيس فإن مبادئ النظام البرلماني تقرر عدم مسؤولية الرئيس ملكاً أو رئيس جمهورية²، إلا أن المسؤولية الجنائية تكون مقررة بحق رئيس الجمهورية فهو يُسأل جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته، أما الجرائم المتعلقة بوظيفته فيسأل عنها جنائياً في بعض الحالات مثل الخيانة العظمى.³

• وزارة مسؤولة .

بعد أن نص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة الخامسة منه على أن نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي نيابي... أتم نص المادة ببيان أهم مبادئ النظام البرلماني ليقر بأن تكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي.⁴

فالحكومة هي الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع تنفيذ.⁵ باستثناء ما لرئيس الدولة من اختصاصات ومهام وفقاً لما جاء بالباب الثالث .

ولما للحكومة من مسؤوليات ومهام كبيرة ؛ فلا بد من وجود رقيب على أعمالها و ذلك تماشياً مع النظام البرلماني أيضاً. فالنظام السياسي الفلسطيني يجعل من رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولين مسؤولية فردية وتضامنية أمام رئيس الدولة وأمام المجلس التشريعي أيضاً، وكل وزير في

¹ - محمد عيسى، مرجع سابق، ص 45.

² - د. عبد الملك الريماوي، مرجع سابق، ص 149.

³ - د. محسن خليل وآخرون، مرجع سابق، ص 323-324. مشار إليه في: محمد عيسى، مرجع سابق، ص 46.

⁴ - المادة 5 من القانون الأساسي الفلسطيني.

⁵ - المادة 63 من القانون الأساسي الفلسطيني.

الحكومة مسؤول في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته ويترتب عن ذلك اجراءات بإحالة الوزير المخالف إلى التحقيق، وقد يصل الأمر إلى حجب الثقة عن أحد الوزراء أو عن الحكومة بأكملها.¹

ولذلك فإن الوزراء في النظام البرلماني الفلسطيني مسؤولون مسؤولية شاملة إضافة لمسؤوليتهم السياسية حيث أنهم مسؤولون مسؤولية مدنية عن الأضرار التي تنجم عن ممارستهم لوظائفهم، ومسؤولون جنائياً عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء تأديتهم لوظائفهم، وهذه المسؤولية مقررّة في كل النظم السياسية.² وهي بالإضافة للمسؤولية الجنائية الفردية التي تنشأ عن اقتراف أحدهم لجرم ما في حياته الشخصية بعيداً عن وظيفته.

الفرع الثاني : المجلس التشريعي .

يشكل المجلس التشريعي الفلسطيني (أحد السلطات الثلاث) السلطة التشريعية بأكملها. حيث أن النظام السياسي الفلسطيني أخذ بنظام المجلس الواحد لا المجلسين، ويكون هذا المجلس عن طريق الانتخابات³ العامة و المباشرة. فوجود برلمان منتخب يكون أهم دعائم النظام البرلماني، تجري انتخابات المجلس التشريعي مرة كل أربع سنوات وبصورة دورية⁴، وللمجلس التشريعي وظيفتين سياسية وتشريعية فالوظيفة التشريعية تتمثل بسن القوانين والأنظمة وذلك وفقاً للنظام الداخلي⁵ حيث يدرس مشاريع القوانين والأنظمة المحالة إليه ويقدم التوصيات بشأنها و يحيلها للجنة الصياغة القانونية لتقوم بصياغتها وإعادتها للمجلس وفقاً للأصول⁶. أما بالنسبة لوظيفة المجلس التشريعي السياسية فهي تتمثل بالتعاون المتبادل مع السلطة التنفيذية والرقابة على أعمالها لضمان تنفيذها للقوانين.

¹ - المادة 74 والمادة 75 من القانون الأساسي الفلسطيني.

² - محمد عيسى، مرجع سابق، ص 48.

³ - تحدد اجراءات الانتخابات وشروط المرشحين والمنتخبين بقانون يسمى قانون الانتخابات، كما يحدد هذا القانون عدد الأعضاء والدوائر والنظام الانتخابي.

⁴ - مادة 3/47 القانون الأساسي الفلسطيني.

⁵ - للمجلس التشريعي نظام داخلي يبين الاجراءات التي يعمل من خلالها المجلس الصادر بتاريخ 2000/6/7م.

⁶ - حنين حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2011، ص 129.

كما أن القانون الأساسي أقر بالحصانة البرلمانية لأفراد المجلس حيث لا يجوز مساءلتهم جزائياً أو مدنياً بسبب أي عمل يقومون به بحكم وظيفتهم¹.

الفرع الثالث: التوازن والتعاون بين السلطتين .

إن النظام السياسي الفلسطيني يأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، ويستتبع ذلك وجود نظام متبادل ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويجب أن يكون هذا التدخل بين السلطتين متساوٍ، وذلك من أجل تحقيق التوازن فيما بينهما وألا تسيطر إحدهما على الأخرى .

وجاء في طيات القانون الأساسي العديد من مظاهر التداخل فيما بين السلطتين، وهذه من ركائز النظم البرلمانية كالتالي :

أولاً : تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية .

جاء في الباب الرابع من القانون الأساسي الفلسطيني الذي يحدد مهام المجلس التشريعي عدة مهام تجعل السلطة التشريعية تتدخل بالتنفيذية²، وهي تجسيد لرقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة والتي ستنينها الباحثة في الفصول اللاحقة، ومن بينها اختصاص المجلس التشريعي بتقرير السياسة المادية للدولة، وإقرار الخطة العامة للتنمية وفقاً لنص المادة 46³، كما أن المجلس التشريعي يصوت على الثقة في الحكومة وله حق توجيه الأسئلة للحكومة أو لأحد وزرائها كما له حق طلب طرح موضوع عام للمناقشة، وحق التحقيق البرلماني في نشاط الحكومة و استجوابها و طرح الثقة عنها .

ثانياً: تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية.

يجسد القانون الأساسي الفلسطيني تدخل السلطة التنفيذية بأعمال واختصاصات السلطة التشريعية من عدة نواحي:

¹ - للمزيد اطلع على نص المادة 53 القانون الأساسي الفلسطيني .

² - المواد 57 و 58 من القانون الأساسي الفلسطيني.

³ - د. احمد الخالدي، مرجع سابق، ص 159.

أ- الدور التشريعي للرئيس:

لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار قرارات تتخذ قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير. ويكون ذلك خارج أدوار انعقاد المجلس التشريعي، بحيث يجب عرض هذه القرارات على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد صدور القرار . فإما أن يقره ويصبح قانوناً وإما أن لا يقره فتزول قوته كقانون.¹

وقد جسد هذا الاختصاص اشكالية كبيرة مؤخراً. في ظل غياب المجلس التشريعي. وتمثلت الإشكالية بتفسير حالة الضرورة التي نصت عليها المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني. وكم القرارات التي صدرت عن الرئيس بقوة القانون.²

ب - الاعتراض التوقيفي للتشريعات:

على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار القوانين المقررة من قبل المجلس التشريعي أو الاعتراض عليها وإعادتها للمجلس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه.³ وإلا اعتبرت صادرة بحكم القانون وتنتشر في الجريدة الرسمية.

وفي حال إعتراض الرئيس عليها؛ عليه إعادتها للمجلس مبيناً أسباب الاعتراض وملاحظاته عليها. فتعاد مناقشتها مرة أخرى في المجلس التشريعي .. فإذا أقرها المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً بالجريدة الرسمية.⁴

¹ - المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني.

² - للمزيد : حنين حجاب، مرجع سابق.

³ - المادة 41 من القانون الأساسي الفلسطيني.

⁴ - المادة 41 من القانون الأساسي الفلسطيني.

ج- حق اقتراح مشروعات القوانين:

لمجلس الوزراء الحق بالتقدم للمجلس التشريعي بمشروعات القوانين¹. وهنا يلاحظ أن هذا الحق قد منح لمجلس الوزراء كون مجلس الوزراء الجهة التي تنفذ القوانين²، فتكون أكثر علماً بثغرات القوانين وما يلزم الدولة من قوانين لبناء وتطوير مؤسساتها الحكومية وتطوير الحياة العامة.

د- افتتاح دورة المجلس التشريعي الأولى:

على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية افتتاح الدورة العادية الأولى للمجلس التشريعي وفيها يلقي بيانه الافتتاحي³.

المطلب الثاني : النظام السياسي في المملكة الأردنية ودولة الكويت.

بعد التطرق للنظام السياسي الفلسطيني لا بد من البحث بإيجاز في النظام السياسي الأردني والكويتي لغايات الدراسة المقارنة.

الفرع الأول: النظام السياسي في المملكة الأردنية :

إن الدستور المعمول به في المملكة هو دستور عام 1952 والذي صدر بتاريخ 8/كانون الثاني/1952. وجاء بناءً على ظروف أحاطت بالحكم الملكي وهي ضم الضفة الغربية إلى حكم الأردن وهو ما أطلق عليه بوحدة الضفتين.

حيث تشكل مجلس الأمة الأردني الذي يجمع بين الضفتين وعقدت أول جلسة فيه في يوم 24 نيسان 1950. حضرها الملك عبد الله وألقى فيها رئيس وزراءه خطبة العرش. والتي جاء فيها أن النية منعقدة لتعديل دستور 1946 على أساس المسؤولية الوزارية مع حفظ التوازن بين السلطات الثلاث . والتي جاء فيها أن النية منعقدة لتعديل دستور 1946 على أساس المسؤولية الوزارية مع

¹ - المادة 70 من القانون الأساسي الفلسطيني.

² - للمزيد: د. عبد الملك الريماوي، مرجع سابق، ص 289.

³ - المادة 52 من القانون الأساسي الفلسطيني.

حفظ التوازن بين السلطات الثلاث¹. وهذا الدستور ساري في الأردن حتى الآن، وقد ظل سارياً حتى 1967/6/5 في الضفة الغربية، وأعيد العمل به في 1994/5/20² حتى نفاذ القانون الأساسي الفلسطيني المؤقت الصادر بتاريخ 2002/7/7.

وبمطالعة نصوص الدستور الأردني؛ نجد أنه أخذ بالنظام النيابي البرلماني ببعض من الحيطة عنه. فأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات مع التداخل والتعاون في وظائفها، إضافة لوضعه وسائل رقابة متبادلة فيما بينهما. فأعطى للسلطة التنفيذية اختصاصات تشريعية من إصدار قوانين مؤقتة³ ووضع أنظمة لازمة لتنفيذ القوانين⁴ وإصدار تعليمات بالإرادة الملكية للعمل بقانون الطوارئ، واقتراح القوانين والاشتراك في المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين أمام البرلمان⁵ والتصديق على القوانين ونشرها⁶ ودعوة مجلس النواب للانعقاد وفض دورته وحله⁷.

كما أعطى النظام الدستوري الأردني للسلطة التشريعية حق السؤال والإستجواب وحجب الثقة عن الحكومة ككل أو عن أحد وزرائها.

• السلطة التنفيذية:

لقد أخذ الدستور الأردني بثنائية السلطة التنفيذية بوجود الملك والوزارة؛ فالملك الذي يتولى منصبه بالوراثة في أسرة الملك عبد الله بن الحسين. يمارس اختصاصاته التنفيذية بواسطة الوزارة وهو غير مسؤول ومصون من كل تبعة ومسؤولية، وهكذا نجد أن الدستور قد أبقى على النظام الملكي للأردن. وقرر الجمود المطلق لما احتواه من نصوص متعلقة بنظام الحكم⁸.

¹ - حلمي الدرياشي، مرجع سابق، ص 19.

² - حيث جاء بالقرار الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ياسر عرفات بتاريخ 1994/5/20 "يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) حتى يتم توحيدها".

³ - المادة 94 من الدستور الأردني لعام 1952.

⁴ - المادة 31 من الدستور الأردني.

⁵ - المادة 52 من الدستور الأردني.

⁶ - المادة 93 من الدستور الأردني.

⁷ - د. أحمد الخالدي، مرجع سابق، ص 104-106.

⁸ - د. فيصل الشطناوي، مرجع سابق، ص 182.

و بالاطلاع على القسم الأول من الفصل الرابع من الدستور - المواد 30 إلى 40 - من الدستور الأردني 1952؛ نجد أن الدستور قد توسع كثيراً في إسناد الصلاحيات للملك، وفي هذا ترى الباحثة حياد النظام الأردني عن النظام البرلماني، وتضييقه من صلاحيات الوزارة المسؤولة أمام البرلمان عن أعمالها مسؤولية تضامنية وفردية كما أسلفنا في المبحث السابق.

حتى أن الملك هو قائد القوات العليا ويمنح الرتب والأوسمة والألقاب ويستردها، ويعين رئيس الوزراء ويقيله، ويأمر بانتخابات مجلس النواب ويعين أعضاء مجلس الأعيان ورئيسهم، ويقبل استقالتهم ويعفي منهم من يريد، وغيرها الكثير من الصلاحيات.

• السلطة التشريعية:

تتاط السلطة التشريعية وفقاً للدستور الأردني بمجلس الأمة والملك وفقاً لما جاء بالمادة 25 منه، ومجلس الأمة يتألف من مجلس الأعيان ومجلس النواب¹، وعلى ذلك فقد نهج النظام الدستوري الأردني نهج نظام المملكة المتحدة البرلماني بأخذه بنظام المجلسين، أما فيما يخص مجلس الأعيان فالملك هو الذي يعين أعضائه ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان، ويقبل استقالتهم ولا يتجاوز عددهم وفق نص المادة 63 بما فيهم الرئيس نصف عدد مجلس النواب، وعلى العكس من ذلك فإن مجلس النواب يتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب².

الفرع الثاني : النظام السياسي والدستوري في دولة الكويت.

يقوم النظام السياسي الكويتي على أساس الديمقراطية النيابية فالأمة مصدر السلطات، ولكن الأمة لا تباشرها بشكل مباشر كما في الديمقراطية المباشرة وإنما بواسطة نائبين عنها³. حيث جاءت المادة السادسة من الدستور " نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور"⁴.

¹ - المادة 25 والمادة 26 من الدستور الأردني.

² - د. محمد الغزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية، ط5، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1996، ص22.

³ - د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1970/1971، ص34.

⁴ - المادة 6 من الدستور الكويتي 1962.

كما جاء الدستور الكويتي صريحاً ومؤكداً على توازن السلطات العامة وتعاونها، مع وجود رقابة متبادلة بينهما. وهذه هي من أهم دعائم النظام البرلماني، فقد نصت المادة (50) منه على أن "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور. ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور " والسلطات العامة في الكويت تتمثل بالسلطة التشريعية ويتولاها الأمير ومجلس الأمة، والسلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء، أما السلطة القضائية تتولاها المحاكم بإسم أمير الدولة.

والأمير يتولى منصبه عن طريق ولاية العهد . فولي العهد يتولى الإمارة عند شغور المنصب.¹ وقد ولى الدستور للأمير تعيين رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، وحقه في اقتراح القوانين والتصديق عليها وإصدارها وله إصدار مراسيم لها قوة القانون في حال عدم انعقاد مجلس الأمة بشرط ألا تكون مخالفة للدستور² وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة وله إعلان الحرب الدفاعية وله حل مجلس الأمة.

فالسطة التنفيذية في الكويت ثنائية تتكون من الأمير غير المسؤول جنائياً أو سياسياً عن أعماله، ويتمتع بحصانة كاملة إضافة لمجلس وزراء³ مسؤول أمام الأمير وحده مسؤولية تضامنية. وكل وزير من الوزارة مسؤول مسؤولية فردية أمام مجلس الأمة . إضافة لمسؤولية الوزراء ورئيسهم جنائياً، وهنا قد حاد الدستور الكويتي عن النظام البرلماني كونه أبقى مسؤولية الوزراء التضامنية أمام الأمير؛ إلا أنه أعطى السلطة التشريعية وسائل للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، مثل حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة. وأن ترفع للأمير طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء ليعين بدوره وزارة جديدة أو يحل مجلس الأمة . ولكن ليس لمجلس الأمة طرح الثقة بالوزارة، ولكن لها أن تطرح الثقة بأحد الوزراء وهذا ما جاء في المادة 102 من الدستور التي جانبت مبادئ النظم البرلمانية، فلا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة بالوزارة ككل. وجدير بالذكر أن على كل وزارة فور تشكيلها أن تقدم برنامجاً لمجلس الأمة ليبيدي ملاحظاته عليه.⁴

¹ - الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور الكويتي.

² - المرجع السابق.

³ - المادة 101 من الدستور الكويتي.

⁴ - المادة 98 من الدستور الكويتي.

ونظم دستور دولة الكويت السلطة التشريعية بأخذه مبدأ المجلس الواحد لا المجلسين، بحيث يتولاها الأمير ومجلس الأمة المكون من خمسين عضواً، تصدر فيه القرارات بأغلبية مطلقة بشرط حضور أكثر من نصف أعضاءه.¹

ولمجلس الأمة وظيفة تشريعية تتمثل بسن القوانين ويختص بإقرار الموازنة العامة كوظيفة مالية، كما له وظائف سياسية يستطيع من خلالها التدخل في عمل السلطة التنفيذية من خلال الرقابة عليها.

المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية.

إنه وانطلاقاً من المبادئ الديمقراطية، وأن الشعب هو مصدر السلطات، فلا بد من وجود سلطة معبرة عن الإرادة الشعبية تسند لها الدساتير ووظائف جليلة بقدر أهميتها وتكوينها.

والسلطة التشريعية تتجسد في هيئة نيابية ينص الدستور على كيفية تشكيلها واختيار اعضائها ونظام تكوينها (مجلس واحد أم مجلسين). وان دساتير الدول ذات النظام السياسي البرلماني تسند للبرلمان وظائف متعددة تنقسم تحت ثلاث : الوظيفة التشريعية المتمثلة في اسناد مهمة سن القوانين للبرلمان، والوظيفة المالية التي تتمثل باعتماد الميزانية والموافقة على القروض العامة وفرض الضرائب من خلال القوانين. أما الوظيفة الأهم فهي الوظيفة السياسية الممنوحة للبرلمان ومن خلالها يراقب البرلمان أعمال وتصرفات الحكومة .

ولدراسة الرقابة البرلمانية؛ لا بد من بيان ماهية الرقابة البرلمانية (في المطلب الأول)، ومن ثم تمييز هذه الرقابة عن غيرها من المهام البرلمانية (في المطلب الثاني).

المطلب الأول : ماهية الرقابة البرلمانية.

عندما يحتم القانون على الحكومة أن تتصرف على نحو معين، ووفقاً لسلوك محدد وبشروط تفرضها القاعدة القانونية لمباشرة العمل، تكون الحكومة أمام سلطة مقيدة . وهذا يعني أن القانون هو الذي يضع القيود على سلطات الإدارات الحكومية.² والأمر بديهي حيث أن الأنظمة الديمقراطية الحديثة التي تعتمد مبدأ الفصل بين السلطات، تقيد الصلاحيات التي تمنحها لسلطاتها بقيود يعتبر تجاوزها إعتداءً على سلطة أخرى، فلكل سلطة من السلطات الثلاث وظيفتها.

¹ - المادة 97 من الدستور الكويتي.

² - د.علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص39.

وتتعدد أشكال الرقابة المفروضة على الإدارات الحكومية لضمان إلتزامها بالقوانين والأنظمة واستهدافها الصالح العام¹، والرقابة بمفهومها العام تعني الإشراف والفحص والتفتيش، كذلك المراجعة والتحقق².

وتصنف الرقابة إلى: رقابة ذاتية³، وهي التي تباشرها قمة السلطة التنفيذية على أعمال وزاراتها وهيئاتها أو تمارسها السلطة التنفيذية بالتدرج التنازلي للهرم الإداري، فيمارسها كل مسؤول على أعمال موظفيه، وهذه تعتبر رقابة ذاتية داخلية، أما الرقابة الذاتية الخارجية فهي توكل لجهاز متخصص في الرقابة على الحكومة كديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين.

وهناك رقابة قضائية تباشرها المحكمة المختصة (المحكمة الإدارية) على اختلاف مسمياتها كضمان لمواجهة تجاوزات الإدارة والزامها بعدم التعسف في استعمال السلطة والانحراف بها⁴ والتقييد بمبدأ المشروعية⁵، وفي فلسطين فإن المحكمة المختصة هي محكمة العدل العليا⁶.

وكذلك هناك الرقابة الشعبية وهي رقابة الرأي العام التي تمارس من قبل أفراد الشعب عن طريق القوى السياسية، وهي تؤثر على الحكومة إما بالضغط أو بالتدخل، وهي لا تؤسس سلطة سياسية وإنما تؤسس سلطة الأمر الواقع⁷.

أما الصورة الرابعة للرقابة على أعمال الحكومة فهي الرقابة البرلمانية التي تتمحور فيها دراستنا، والتي يمارسها أعضاء المجلس البرلماني المنتخب من قبل الشعب. وهي الوظيفة الأهم للبرلمان والتي سنتحدث عن تعريفها (الفرع الأول) وأهميتها (الفرع الثاني).

¹ - عبد الرحيم المدهون، حق السؤال كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010، ص6.

² - د.ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، بدون طبعة، عالم الكتب، القاهرة، ص2.

³ - الأصل أن الرقابة الذاتية لتصرفات الإدارة تنصب على غير المشرعة منها، فلإدارة أن تلغي التصرف أو تسحبه أو تعدله. عبد الرحيم المدهون، مرجع سابق، ص8 .

⁴ - د.عمر الشويكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006، ص259.

⁵ - يعرف مبدأ المشروعية بأنه مجموعة القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، التي يتعين على الإدارة إحترامها والإلتزام بها عند اصارها لأي قرار إداري. فتكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون وعلى السلطات الثلاث (السلطة التشريعية، القضائية والإدارية) أن تحترم التشريعية القانونية . القضاء الإداري، مرجع سابق، ص21.

⁶ - إن القضاء الإداري الفلسطيني على درجة واحدة تختص به محكمة العدل العليا، وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني .

⁷ - د.ايهاب سلام، مرجع سابق، ص232.

الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية:

يقصد بالرقابة البرلمانية " دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً قيمية عن هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة"¹ أو هي " تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته"².

ومن الفقهاء من عرف الرقابة البرلمانية بأنها " هي رخصة لنقد الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية وتوجيهها ما دامت لا تطابق الأمانى التي ارتضتها الأمة"³. و لكن الرقابة تتعدى النقد والتوجيه إلى مراحل المناقشة والتحري والتحقيق و تحميل المسؤولية للحكومة.

وإن أساس الرقابة البرلمانية هو إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 حيث نصت المادة الرابعة عشر والخامسة عشر منه على "جميع المواطنين الحق في أن يتحققوا بأنفسهم أو بواسطة ممثليهم من ضرورة المساهمة العمومية ومتابعة استخدامهما"، و"لمجتمع الحق في أن يطلب محاسبة أي مأمور عمومي عن إدارته"⁴

وجاء في قرار المحكمة الدستورية في دولة الكويت بأن " والمسلم به هو أن وسائل الرقابة البرلمانية هي حق أصيل للسلطة التشريعية، يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني نفسه ولو لم يرد به نص في الدستور ومرد ذلك الى ما لها من حق التشريع والرقابة " ⁵ وقد بينت ذلك المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم 1986/1 بتاريخ 14 يونيو 1986. ويتفق الفقهاء مع رأي القضاء الدستوري حيث أن السلطة التشريعية في النظام البرلماني لها حق الرقابة على أعمال الحكومة حتى وإن لم يمنحها الدستور هذا الحق صراحةً، لأن الرقابة بين السلطتين هي محور النظام البرلماني⁶. أما التصريح الدستوري بالرقابة يكشف عن طبيعة النظام ويعكس هويته البرلمانية.

¹ - د.فارس عمران، مرجع سابق، ص8.

² - المرجع السابق، ص8.

³ - د.إيهاب سلام، مرجع سابق، ص2.

⁴ - الإعلان الفرنسي بخصوص حقوق الإنسان والمواطن - الماجناكارتا - 1789 (ترجمة الدكتور: أحمد أبو الوفا).

⁵ - د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، بدون طبعة، در الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص8.

⁶ - د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص109-110.

وإن أعمال الحكومة ككل تخضع للرقابة البرلمانية، فلا فرق بين ما يعد عملاً سياسياً وبين ما يعتبر من الأعمال الإدارية، كما أن الرقابة تكون على الأفعال الإيجابية وعلى الأفعال السلبية¹، وتشمل الرقابة على الأعمال التحضيرية أيضاً كون مهمة السلطة التشريعية إقرار الخطط التنموية والموازنات العامة، ويكفي لتحريك المسؤولية اتجاه أحد الوزراء أن يكون العمل داخلياً باختصاصه². وإن مظاهر الرقابة البرلمانية تختلف من نظام سياسي إلى آخر، وفقاً للعلاقة بين سلطته التشريعية والتنفيذية، فالدستور الذي يحدد اختصاص كل سلطة ويرسم العلاقة بينها، هو الذي يحدد وسائل وطرق الرقابة في النظام. رغم أن الرقابة بوسائلها هي حق لأعضاء المجلس النيابي بمجرد كون النظام السياسي للدولة برلمانياً، ولكن يجب أن يتفق هذا مع تنظيم السلطات في الدولة، فالدول التي أخذت بالنظام البرلماني الأنجلوسكسوني لم تأخذ بصورته الأصلية، وإنما غيرت فيه وفق ما يتناسب مع سياساتها. فمثلاً نرى المملكة العربية السعودية التي تقسم السلطة التنظيمية (التشريعية) بين مجلس الشورى ومجلس الوزراء، تختلف طبيعة وحدود وظيفتها الرقابية تبعاً لذلك³.

الفرع الثاني : أهمية الرقابة البرلمانية:

إن البرلمان في حقيقته هو قبل كل شيء جمعية للرقابة على أعمال الحكومة، فمهمته الرقابية أكثر أهمية من تصويته على القوانين⁴. وهذا يتفق أيضاً مع الثقافة السياسية للمجتمع الذي يقيم دور البرلمان الرقابي بتقدير أكبر من دوره التشريعي، ويتضح هذا من خلال نظرة الرأي العام إلى أعضاء الأقلية الحزبية أو المستقلين⁵.

¹ - فإذا كان على أحد الوزراء مسؤولية القيام بعمل ما، أو التصدي لأمر معين أو تدارك خطأ ما، ولم يتم عمله ... فإنه يتحمل المسؤولية عن ما يدخل في اختصاصه من أعمال لم يتم بها.

² - د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 11.

³ - عبدالعزيز بن حمود اللحيان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة تطبيقية على مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، 1428هـ. www.investigat-islam.com.

⁴ - د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 5.

⁵ - مفهوم الرقابة البرلمانية وأساسها، موقع القانون الشامل، www.droit7.blogspot.com.

وإن التاريخ الدستوري يدل على أن الوظيفة الرقابية للبرلمان أسبق نشأة من الوظيفة التشريعية، حيث أن البرلمانات قدد أسست في البداية للموافقة على الضرائب التي يحتاجها الحكام، وتطور عملها فيما بعد لتمتلك حق رقابة الشؤون المالية للدولة¹.

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لم تكن حكرًا على نظام سياسي معين. فرغم بزوغها الكبير في النظام النيابي البرلماني، إلا أننا نجدها أيضاً في الأنظمة الرئاسية التي تعد نظيرة للأنظمة البرلمانية².

فالرقابة البرلمانية يستوثق بها تارةً من كيفية أداء الحكومة لمهامها، ومن خلالها يمكن منع الوزارة من أن تشتت بسلطتها تارةً أخرى³. فالحكومة أو السلطة التنفيذية ككل بدأت تزامن البرلمان في اختصاصه التشريعي؛ فهي صاحبة المبادرة في تقديم مشروعات القوانين إليه، فضلاً عن بروز الدور الخلاق لسلطتها اللائحية⁴. إضافةً إلى أن الحكومة هي من تضع السياسة العامة للدولة وهي من تملك القدرة على تنفيذها، ولذلك يتجه اهتمام البرلمان إلى محاولة استثمار وتفعيل ما هو ممكن من الوسائل الرقابية بغية المشاركة في صنع القرار⁵. ووسائل الرقابة تشكل أهم سلاح بيد المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية؛ خاصة وأن الحكومة تتشكل من الأكثرية الحزبية من أعضاء البرلمان في النظام البرلماني.

ويستطيع البرلمان من خلال الرقابة البرلمانية تتبع سير الجهاز الحكومي وكيفية أدائه لما يسند إليه من تخصصات. وبالنتيجة مراقبة تصرفات الحكومة وإلزامها بتطبيق القانون في حال حيادها عنه وتحقيق واستهداف الصالح العام.

لعل من أهم وظائف الرقابة البرلمانية هي تحية المسؤولين غير الأكفاء أو إجبارهم على تغيير سياساتهم. خاصة في الوطن العربي الذي لم يدرج مفهوم "الاستقالة" في مصطلحاته السياسية.

¹ د. فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الدستور الأردني خلال الدستور الأردني خلال فترة 2003-2009، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، 25(9)، ص 2351.

² د. مقبل البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني (دراسة مقارنة)، عين شمس، كلية القانون.

³ د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 7.

⁴ د. جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص 5.

⁵ مفهوم الرقابة البرلمانية وأساسها، موقع القانون شامل www.droit7.blogspot.com.

فالرقابة البرلمانية تضمن أن تصطبغ الأنظمة الحكومية بالصبغة الشعبية ليكون حكمها باسم الشعب وللشعب¹. وبذلك تكون الرقابة البرلمانية جوهر الوظيفة السياسية للبرلمان. لا بل يفترض أن تكون أهم وأعظم سلطة بالدولة كونها الممثلة للشعب والمعبرة عن نبض أعماقه². وبالنظر للنصوص الدستورية بشكلٍ عام، يلاحظ بأنها تقرد حيزاً لوسائل الرقابة البرلمانية؛ حيث لكل وسيلة غاية تحققها. ومن الدساتير ما تأخذ بكافة الوسائل ومنها ما تأخذ ببعضها وفقاً لسياسة الدولة وغايتها وما تعطيه من نزعة رامية لتقوية نفوذ الحكومة.

المطلب الثاني: تمييز الرقابة البرلمانية عن غيرها من مهام السلطة التشريعية.

إن مهمة الدساتير الحديثة في الدول الديمقراطية التي تأخذ بنظام الفصل بين السلطات هي تحديد وظيفة كل سلطة من السلطات الثلاث وإسناد المهام لها وبيان كيفية تشكيلها، إضافة إلى النص على الحقوق والحريات العامة والمبادئ الأساسية للدولة.

والسلطة التشريعية التي تعتبر سلطة الشعب والمعبرة عن إرادته، تضطلع بعدة مهام. وتختلف هذه المهام من دولة إلى أخرى وفقاً للتوجه السياسي واختلاف أشكال الدول من ممالك وجمهوريات وفقاً لمدى ديمقراطية نظام الحكم فيها.

والسلطة التشريعية على اختلاف تسمياتها³، هي أساسها هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين، وفي النظام البرلماني تعتبر "السلطة الرسمية العليا التي تعين المسؤولين في السلطة التنفيذية"⁴ وإن للسلطة التشريعية وظائف رئيسية ثلاث ذُكرت سابقاً وهي الوظيفة التشريعية، والوظيفة المالية، والوظيفة السياسية.

وهنا لا بد من التطرق لمهام السلطة التشريعية لعدم الخلط بينها وبين ما يعتبر من الأعمال الرقابية التي تقوم بها المجالس النيابية كالتالي:

¹ - د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 13.

² - د. ماجد أحمد الزاملي، ماهية الرقابة البرلمانية، الموقع الإلكتروني للحزب الشيوعي العراقي . www.iraqiqp.com

³ - تختلف التسميات التي تطلق على الهيئة التي تمثل السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى، فمنها مجلس الشعب، الكونجرس، مجلس الأمة، المجلس التشريعي، مجلس النواب....إلخ.

⁴ - محمود خليفة جودة، الرقابة البرلمانية، دراسة مقارنة لبرلمانات مجلس الأمة الكويتي والوندستاغ الألماني والكنيست الإسرائيلي. المركز الديمقراطي العربي. www.democraticac.de

الفرع الأول : الوظيفة التشريعية والمالية .

تأتي الوظائف التشريعية و المالية للسلطة التشريعية ضمن الوظائف الرئيسية التي تقوم بها وهي بعيدة كلياً عن الوظيفة الرقابية لها . و هذا ما ستبينه الباحثة.

• الوظيفة التشريعية.

فالوظيفة التشريعية تتمثل في سن القوانين وتعديلها بالطرق التي يحددها الدستور، وهذه الوظيفة تعتبر من أهم وظائف المجالس البرلمانية تاريخياً وسياسياً¹ .

وكانت الوظيفة التشريعية تشكل الوظيفة الكبرى في النظم البرلمانية إلى أن تراجعت قليلاً بظلمة هيمنة السلطة التنفيذية على الجزء الأكبر منها، كونها تقترح التشريعات² وتعددها وتقدم مشروعات القوانين للبرلمان. حيث أصبحت نسبة اقتراح القوانين³ من أعضاء المجلس البرلماني قليلة نوعاً ما⁴.

إن اقتران تسمية البرلمان بالمؤسسة أو السلطة التشريعية، لهو دليل على اعتبار أن الوظيفة التشريعية هي أبرز ما يقوم به المجلس البرلماني⁵.

فالوظيفة التشريعية هي وظيفة رئيسية وخالصة للسلطة التشريعية، ولا يشكل تدخل السلطة التنفيذية بها من خلال اقتراح القوانين وإعداد مشاريعها سوى جانباً من جوانب التعاون بين السلطتين لتحقيق الصالح العام، كون السلطة التنفيذية عادةً ما تكون على دراية أكبر بما تحتاجه الدولة من قوانين تلزم للنهوض بمختلف جوانب الحياة.

1 - د. محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، ص3.

2 - المادة 70 من القانون الأساسي الفلسطيني.

3 - المادة 56 من القانون الأساسي الفلسطيني نصت : " لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: 1-.....2- إقتراح القوانين.....".

4 - د.فارس عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، دراسة مقارنة، ط1، المركز القومي القانونية، مصر، ص7.

5 - د. محمد حسين، مرجع سابق، ص4.

• الوظيفة المالية والتأثير على السياسة العامة للحكومة.

إن تزام العمل الحكومي في ظل هذا التقدم في مجالات الحياة المختلفة والجانب الاقتصادي بشكل خاص. جعل للسلطة التشريعية المعبرة عن مطالب الشعب وألوياته¹ دوراً مؤثراً في الجانب المالي والتنموي للدولة. حيث أن النظم البرلمانية تذهب إلى بلورة السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية، والموازنة العامة من خلال التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عن طريق تقديم البرنامج السياسي للحكومة في السلطة التنفيذية إلى المجلس البرلماني ليقوم بإقراره ومنحه الثقة، أو تعديله عن طريق التصويت.

وبهذا فإن السلطة التشريعية تساهم في صنع وإقرار السياسة العامة للدولة . وهذا يعتبر تأثير على عمل الحكومة، وليس وسيلة من وسائل الرقابة عليها . وكذلك الحال بالنسبة للخطة العامة للتنمية، فنقر الدساتير بأن على السلطة التنفيذية وضع الخطة العامة للتنمية، و عرضها على المجلس البرلماني لإقرارها²، أما بالنسبة للوظيفة المالية للسلطة التشريعية التي دفعت لوجود البرلمان وارتبطت بنشأته³. والتي تتمثل بإقرار الموازنة العامة وفرض الرسوم والضرائب وسائر القوانين المالية . ومصادقتها على القروض العامة وعقود الامتياز .

وتشكل الوظيفة المالية قوة كبرى بيد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، للتأكد من تنفيذها لما أقرته السلطة التشريعية من الأمور المالية. وإن هناك ما يسمى بالحساب الختامي، وهو لاحق على تنفيذ الموازنة العامة، تقدمه السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية بعد إنتهاء السنة المالية⁴، وقد خصص القانون الأساسي الفلسطيني آلية منفردة للتصويت على الموازنة العامة . فحق ممثلي الشعب بإعطاء الإذن لجباية الأموال العامة واعتماد النفقات العامة بشكل دوري⁵، هو نابع من كون هذه الأموال التي ترفد الخزينة العامة للدولة كانت بالأصل لأفراد الشعب.

1 - د. محمد حسين، مرجع سابق، ص 1.

2 - المادة 59 من القانون الأساسي الفلسطيني.

3 - فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص 193.

4 - أنظر المواد من 60-62 والمادة 90 من القانون الأساسي الفلسطيني.

5 - فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص 194.

وعلى عكس ما يعتقد البعض من أن إقرار الموازنة العامة يدخل من ضمن المهام الرقابية للمجلس، فالموازنة وإقرار البرنامج الحكومي وخطة التنمية العامة ليست إلا أدوات تأثير بيد المجلس التشريعي على أداء الحكومة¹، وينتج عن شك السلطة التشريعية بالإخلال بتنفيذ أحدها تحريك وسائل الرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني: الوظائف الأخرى التي تقوم بها السلطة التشريعية.

ستعرض الباحثة لبعض الوظائف التي تقوم بها السلطة التشريعية ولا تدخل ضمن الوظيفة المالية أو التشريعية أو الرقابية للمجلس التشريعي .

- منح الثقة بالحكومة أو سحبها أو تجديدها.

لقد أقر المشرع الفلسطيني دون سواه من الأنظمة المقارنة، بوجود تقدم رئيس الوزراء المكلف من قبل الدولة بطلب للمجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة بالتصويت على الثقة بحكومته - هو ووزرائه والبيان الوزاري - بحيث لا تمارس الحكومة أي عمل قبل منحها الثقة من قبل المجلس التشريعي بتصويت الأغلبية المطلقة².

وإن التصويت على الثقة بالحكومة يعتبر وسيلة أساسية في التأثير على الحكومة منذ بداية نشأتها³، لكن لا يعتبر بحد ذاته وسيلة رقابية على أعمال الحكومة؛ حيث أنه سابق لبدئها بالعمل.

أما بالنسبة لطرح الثقة أو تجديدها بالحكومة ككل أو بأحد أفرادها . فإنه يعتبر نتيجة من نتائج ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية. ذلك أن التشريعات عادةً ما تقرنه بشرط أن يتم إثر إجراء استجواب. وستقوم الباحثة ببيان هذا الإجراء بكافة جوانبه، كأثر من آثار حق الاستجواب بالفصل اللاحق من هذه الدراسة.

¹ - د.علي مهنا، المجلس التشريعي مهام وإنجازات، معهد الدراسات العليا، رام الله، 2007، ص13.

² - المادة 66 من القانون الأساسي الفلسطيني.

³ - د. أحمد الخالدي، مرجع سابق، ص161.

لذلك لا يعتبر سحب الثقة بالحكومة أو اعتماد الثقة بها، أو الإقرار بمسؤوليتها الوزارية أداة من أدوات الرقابة، إنما هي نتيجة لممارسة الرقابة البرلمانية. فهي قرارات تصدر عن السلطة التشريعية بعد مراجعة أعمال الحكومة¹.

• طرح موضوع عام للمناقشة:

تأخذ نظم برلمانية عديدة بتقرير الحق لأعضاء البرلمان في طرح موضوع عام من مجالات عمل السلطة التنفيذية للنقاش في البرلمان². ورغم نص المشرعين الأردني والكويتي على حق أعضاء البرلمان بتقديم طلب طرح موضوع عام للمناقشة³، إلا أن المشرع الفلسطيني لم ينص صراحةً على حق المجلس التشريعي في طرح موضوعات عامة من اختصاص السلطة التنفيذية أمام المجلس التشريعي. إلا أن النص على مسؤولية الوزراء أمام المجلس يفيد أن للمجلس الحق بطرح موضوع عام للمناقشة⁴.

وقد اختلف الفقهاء في اعتبار طرح موضوع عام للمناقشة من وسائل الرقابة البرلمانية أم لا. فقد قال البعض⁵ بأنه يعتبر من الأساليب الرقابية الهادئة والتي تهدف إلى الحوار بين البرلمان والحكومة بقصد الوصول إلى حل.

إلا أن من عارض هذا الرأي برر بقوله بأن طلب طرح موضوع عام للمناقشة لا يتضمن اتهاماً للحكومة أو تجريحاً لها⁶.

¹ - د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 23.

² - د. أحمد الخالدي، مرجع سابق، ص 164.

³ - تنص المادة 139/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على أنه " أ- يجوز لعشرة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة. ب- يجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة ". كما نصت المادة 112 من الدستور الكويتي على حق طلب المناقشة العامة، وفي ذلك قابلتها النادة 146 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي التي نصت على أنه " يجوز بناءً على طلب موقع من قبل خمسة أعضاء طرح موضوع عام على المجلس للمناقشة لإستيضاح سياسية الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده ولسائر الأعضاء حق الإشتراك في المناقشة".

⁴ - د. أحمد الخالدي، مرجع سابق، ص 164.

⁵ - د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 88. د. فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص 176، د. محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص 92.

⁶ - د. ماهر جبر نضر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، بدون طبعة، در النهضة العربية، القاهرة، 2001-2002، ص 95.

ولا يتخطى كونه وسيلة لتبادل وجهات النظر ونقل المعلومات بين الحكومة والمجلس البرلماني¹.

وتؤيد الباحثة الرأي الأخير كون أن طلب المناقشة العامة لا يشكل أي اتهام للحكومة ولا حتى يززع الثقة بها، وحتى أن النظم التي نصت عليه صراحةً لم ترتب عليه أي أثر². و في هذا فقد عرفته المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بأنه تبادل للرأي والمشورة بين المجلس والحكومة.

فقد أجمع الفقهاء على ثلاث وسائل للرقابة البرلمانية وهي السؤال والاستجواب والتحقيق. ويضيف البعض المناقشة كوسيلة من هذه الوسائل، لتكون أثناء مراجعة الموازنة العامة أو الخطة القومية أو البرنامج العام للحكومة³.

• طلب الإحاطة:

إن طلب الإحاطة يعد وسيلة لتبصرة الحكومة بمشكلة معينة بقصد إشعارها بالتدخل لحلها أو لتفادي آثارها⁴. وإن هذا الطلب الذي يقدم عن طريق المجلس من قبل أحد أعضائه، لا يعد إلا شكلاً من أشكال التعاون بين السلطتين. فلا يقوى لأن يكون وسيلة رقابية كونه وسيلة لإعلام الحكومة بأمر يعتقد بأنها تجهله⁵.

وتشريعياً لم يرد أي نص صريح لطلب الإحاطة في النظام الفلسطيني والنظم المقارنة، ومن خلال الدراسة والبحث في وسائل الرقابة البرلمانية، لم تجد الباحثة أحداً من الفقهاء أو الباحثين قد ذكر هذا الطلب كوسيلة رقابية سوى الدكتور محمد باهي أبو يونس في كتابه الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. موصياً بتفعيل هذه الوسيلة كوسيلة رقابية عن طريق تحويلها إلى استجواب.

¹ - د.فارس عمران، مرجع سابق، ص 13.

² - لقد نصت بعض النظم صراحةً على إمكانية طرح موضوع عام للمناقشة، دون أن ترتب له آثاراً أو أي مسؤوليات كالدستور المصري والكويتي إلا أن لائحة مجلس النواب الأردني قد أقرت بالمادة 141 بحق طلب طرح الثقة بالحكومة بعد إنتهاء المناقشة العامة.

³ - د.أيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 24.

⁴ - د.محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 42.

⁵ - د.فارس عمران، مرجع سابق، ص 14.

علماً أن المشرع المصري قد أورد نصاً عن هذا الطلب . غير أن التقاليد البرلمانية بشأنه تحول دون مناقشته بعد إجابة الوزير عنه، كما أنها تمنع قيام مقدمه بالتعقيب على إجابة الوزير¹.

• الاقتراح برغبة.

لقد أتاحت بعض النظم البرلمانية للنائب أو للمجلس ككل حق إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامة. ويجب أن تأخذ الحكومة هذه الرغبة بعين الاعتبار، وفي حال تعذر الأخذ بها يجب على الحكومة بيان أسباب ذلك للمجلس النيابي².

" وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة"³، غير أن مجلس النواب قد أوجب "على رئيس الوزراء إبلاغ المجلس بما تم في الاقتراح الذي أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز 30 يوماً، إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر"⁴.

ولم ينص المشرع الفلسطيني صراحةً على هذا الاقتراح. إلا أنه من المفترض أن يكون متاحاً لأعضاء المجلس التشريعي، كونهم يستطيعون من خلاله نقل رغبات المواطنين ذات الصلة العامة للحكومة لكي تحاول تحقيقها⁵.

ويعتقد البعض أن الاقتراح برغبة لا يعد من قبيل وسائل الرقابة البرلمانية، وإنما هو إظهار لسياسة واتجاه الحكومة نحو موضوع معين، في إشارة للحكومة برغبة البرلمان في تنفيذها . حتى لا يتطور الأمر ليستخدم المجلس البرلماني وسائله الرقابية، وعادةً ما لا يتم تنفيذ هذه الاقتراحات برغبة⁶. وترى الباحثة أن هذه الوسيلة لا تقوى لأن تكون من وسائل الرقابة البرلمانية .

¹ - د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 53.

² - إيلي خوري، مداخلة بعنوان " أدوات الرقابة البرلمانية في البرلمانات العربية"، ورشة عمل إقليمية بعنوان " نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية"، بيروت، 2009، ص 3.

³ - المادة 113 من الدستور الكويتي.

⁴ - المادة 144 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

⁵ - د. فارس عمران، مرجع سابق، ص 13.

⁶ - د. ماهر نصر، مرجع سابق، ص 96.

• العرائض والشكاوى .

نصت المادة 155 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني والمادة 115 من دستور دولة الكويت على أحقية أي مواطن برفع شكوى أو عريضة إلى البرلمان، وذلك بالأمور التي تتعلق بالمصلحة العامة. لكي يقوم المجلس البرلماني بدوره بمتابعة هذه الشكوى لدى السلطة التنفيذية¹.

وكون هذه العرائض والشكاوى لا تقدم من قبل البرلمانيين وإنما بواسطتهم، وهي لا تختلف عن أي شكوى أخرى تقدم لأجهزة الرقابة، فمن المنطق ألا تعتبر وسيلة رقابة برلمانية، وإنما هي إعلام للمجلس البرلماني بوجود مخالفات من قبل السلطة التنفيذية تستوجب تحريك وسائل الرقابة البرلمانية ومساءلتها.

• اتهام الوزراء .

إن الوزراء كغيرهم من أفراد الشعب مسؤولون جزئياً عما يقومون به من أفعال تشكل جرائم. سواء كانت بمناسبة عملهم أم لا.

ولكن بعض الدساتير تقرر حقاً لمجالسها البرلمانية، باتهام الوزراء أو رئيس الدولة في النظم الجمهورية . ويعد اتهام الوزراء فيما يقع منهم من جرائم وسيلة مهمة بيد السلطة التشريعية²، فالدستور الأردني قد أعطى الحق لمجلس النواب باتهام الوزراء مثلاً³، ولم يرد مقابلاً لهذا النص في النظامين الفلسطيني والكويتي.

ولقد ورد الاتهام الجنائي كحق لأعضاء المجالس النيابية العربية في كل من دول لبنان، الأردن، المغرب، واليمن⁴. أما القانون الأساسي الفلسطيني فإنه أعطى لرئيس السلطة اتهام رئيس الوزراء، ولرئيس الوزراء اتهام الوزراء عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفتهم أو بسببها⁵.

¹ - ايلي خوري، مرجع سابق، ص4.

² - د.أحمد الخالدي، مرجع سابق، ص168

³ - المادة 56 من الدستور الأردني.

⁴ - ايلي خوري، مرجع سابق، ص4.

⁵ - المادة 75 من القانون الأساسي الفلسطيني.

على أن " 1- يوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق. 2- يتولى النائب العام أو من يمثله إجراءات التحقيق والاتهام، وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة وفق قانون العقوبات والإجراءات الجزائية".¹

ويعتبر ذلك بديهياً وكأي جريمة، تتولى النيابة العامة إجراء التحقيق والإحالة للمحكمة المختصة وفقاً للقوانين الجزائية.

لكن هذه الإجراءات وارتكاب الجرائم من قبل الرؤساء أو الوزراء لا يمت بصلة للرقابة البرلمانية أو للوظيفة السياسية للبرلمان.²

فذلك لا يعتبر الاتهام الجنائي من قبيل وسائل الرقابة البرلمانية، كونه يخص شخص الوزير المسؤول، كفرد عادي يطبق عليه قانون العقوبات.

¹ - المادة 76 من القانون الأساسي الفلسطيني.

² - د. فارس عمران، مرجع سابق، ص13. د.إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 24.

الفصل الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية

لقد كرسّت الأنظمة السياسية الحديثة مبدأ الفصل بين السلطات على اختلاف أشكال الدول من ممالك أو جمهوريات، وعلى اختلاف أنظمتها السياسية من النظام الرئاسي أو البرلماني أو المختلط، وكما سبق وأن ذكرنا بأن النظام البرلماني يعتمد على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وإن من أحد مظاهره ومقوماته: التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بأن تتخذ كل سلطة وسائل رقابية تجاه السلطة الأخرى، بحيث لا تسلبها استقلالها بذاتها كأحد السلطات الثلاث.

وتحدد الدساتير أشكال ووسائل الرقابة والعلاقة بين سلطات الدولة، وجاءت الدساتير ناطقة بما فيها تمنح السلطة التشريعية حقوقاً و اختصاصات في مواجهة ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ليكملها أيضاً الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التي تحدد وتنص على هذه الوسائل .

وبالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 يلاحظ أنه أقر رزمة من وسائل الرقابة؛ حيث أقر بمسؤولية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام المجلس التشريعي بالمسؤولية الفردية والتضامنية.¹ فمنح المجلس حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة ككل أو إلى أحد الوزراء²، وأعطاه أن يكلف أحد لجانته من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة³.

والقانون الأساسي قد أعطى المجلس التشريعي وسيلة ابتدائية للتأثير على السلطة التنفيذية، وهي التصويت على الثقة بالحكومة والموافقة على أعضائها وبرنامجها السياسي بتعديل أو بدون تعديل، كما له الحق بحجب الثقة عن الحكومة بالكيفية التي حددتها المواد من 77 الى 79 منه⁴.

¹ - المادة 3/74 من القانون الأساسي الفلسطيني.

² - المادة 3/56 من القانون الأساسي الفلسطيني.

³ - المادة 58 من القانون الأساسي الفلسطيني.

⁴ - النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني الصادر بتاريخ 2000/6/7.

أما بالنسبة للتشريعات المقارنة فقد أخذ الدستور الأردني في معظم وسائل الرقابة أيضاً وحدد آلياتها وطرق استخدامها . فأقر بحق أعضاء مجلسي النواب والأعيان بتوجيه الأسئلة والاستجابات للحكومة في المادة 96 منه كما¹.

إضافة لإدراج بعض الوسائل الرقابية في طيات الأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس الأعيان كطلب المناقشة العامة والتحقيق البرلماني².

أما الدستور الكويتي فقد نص على مسؤولية كل وزير أمام مجلس الأمة³. فَمَنَحَ لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء ولرئيس مجلس الوزراء⁴.

كما لأعضاء المجلس حق تشكيل لجان للتحقيق في أي من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس بما فيها لجنة بحث العرائض و الشكاوى المقدمة من المواطنين⁵. وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة اجراءات العمل بتلك الوسائل.

وإن الدول ذات النظام البرلماني، والتي يعد مبدأ الرقابة البرلمانية أحد أسسها، قد تشابهت إلى حد كبير في فرضها لوسائل الرقابة البرلمانية، رغم اختلاف دساتيرها والأنظمة الداخلية لمجالسها النيابية واختلاف سياساتها.

فوسائل الرقابة البرلمانية تعتبر حقاً من حقوق أعضاء المجلس البرلماني بمجرد اقرار الدستور بمسؤولية الوزراء أو الوزارة ككل أمام البرلمان .

وسيبين هذا الفصل بوسائل الرقابة البرلمانية التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني. والأنظمة المقارنة كذلك. وهي حق السؤال (كمبحث أول) و حق الإستجواب (كمبحث ثاني) وحق التحقيق البرلماني (كمبحث ثالث).

1 - المواد 53 و 54 من الدستور الأردني.
2 - النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني 1998.
3 - المادة 101 من الدستور الكويتي.
4 - المادة 101 من الدستور الكويتي.
5 - المواد من 112 - 115 من الدستور الكويتي.

المبحث الأول : حق السؤال.

رغم وجود العديد من الأدوات الرقابية التي يستعين بها أعضاء البرلمان في أداء واجبهم الرقابي ومواجهة الحكومة؛ إلا أن حق السؤال أكثر الوسائل استعمالاً وشيوعاً.

ولدراسة حق السؤال وجوانبه لا بد من بيان المفهوم العام لحق السؤال كمطلب أول، ومن ثم بيان السياق القانوني له في المطلب الثاني.

المطلب الأول : المفهوم العام حق السؤال .

إن توضيح مفهوم حق السؤال يستلزم منا البحث في تعريف حق السؤال ومن ثم أهميته، وسنخصص لكل منهما فرعاً من هذا المطلب.

الفرع الأول : تعريف حق السؤال.

إن عضو البرلمان الذي يمارس حق السؤال يستهدف به الحصول على معلومات عن أمر يجهله، أو التحقق من حصول حدث معين أو لمعرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها¹.

هناك من الفقهاء من يرى أن المقصود بالسؤال هو لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور. ويؤخذ على هذا التعريف بأنه يتعارض مع حقيقة السؤال؛ إذ أن السؤال يفترض في السائل عدم العلم بما سأل عنه، فكيف إذاً يستطيع لفت نظر الحكومة لأمر لا يعلم به².

اختلفت وتعددت تعريفات السؤال عند فقهاء القانون الدستوري؛ محاولةً منهم إيجاد تعريف للسؤال يُلم بكافه جوانب حق السؤال في التعريف . ولم تسلم التعريفات من المآخذ والنقد³.

فالسؤال يتمثل في طلب عضو من أعضاء البرلمان الاستعلام عن واقعة أو حدث معين، أو تقصي حقائق معينة خاصة بأعمال الحكومة من أحد وزراء الحكومة وبحدود اختصاصه، ليزود عضو

¹ - د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص54.

² - يزن سالم العبيسات، حق السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة / دراسة مقارنة (الأردن، مصر)، رسالة جامعية، جامعة مؤتة، 2006، ص7.

³ - للمزيد راجع : يزن العبيسات، مرجع سابق، ص 6 و7 و8.

البرلمان بما ينوي معرفته، كما يستطيع عضو البرلمان ومن خلال وسيلة السؤال معرفة نية الحكومة في أمر من الأمور¹.

أما التعريف التشريعي لحق السؤال فجاء وفقاً للمادة 75 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني: بأنه حق لعضو المجلس التشريعي، وله أن يوجه أسئلة عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها، ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور المراد الاستفهام عنها وبدون أي تعليق.

أما المادة 99 من الدستور الكويتي فقد نصت " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة ".

أما في الأردن فقد عرفت المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس النواب السؤال بكونه " استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، أو رغبة في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور"² وهنا يُلاحظ اشتغال التعاريف التشريعية السابقة على عناصر حق السؤال الأساسية، إضافةً إلى أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني قد أعطى لعضو المجلس الذي وجه السؤال حق التعليق على إجابته بإيجاز لمرة واحدة، كما أعطت المادة 99 من الدستور الكويتي للعضو السائل حق التعقيب على إجابة الوزير. في حين غفل الدستور الأردني والأنظمة الداخلية لمجالسه النيابية عن الإشارة لهذا الحق.

¹ - لقد كانت أول حادثة لظهور حق السؤال بتاريخ 1721/12/19 في مجلس اللوردات بإنجلترا . وتبعها حادثة أخرى بالعام 1739 إلى حين أن تقرر رسمياً الاعتراف بحق السؤال بتاريخ 1783/5/21 حيث أعلن رئيس مجلس العموم بأنه "يمكن لأعضاء البرلمان تقديم الأسئلة لأحد الوزراء والذي يلتزم بالإجابة عليها، أو على الأقل أن يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة " سالم عبد الفتاح المسعود، مرجع سابق، ص34.

وللمزيد عن نشأة حق السؤال البرلماني أنظر: فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص104.

² - يقابلها في ذلك المادتين 76 و 77 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني اللتان عرفتا مفهوم حق السؤال .

ومما يجدر ذكره أن حق عضو المجلس التشريعي في توجيه الأسئلة للحكومة أمر مقر به، سواء نص عليه الدستور أم لم ينص عليه، ما دام النظام الدستوري يقوم على مسؤولية الحكومة سياسياً أمام السلطة التشريعية.¹

وتقسم الأسئلة البرلمانية وفقاً للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية إلى أسئلة شفوية وأخرى مكتوبة، ويكون ذلك وفقاً لطريقة إجابة السؤال، أما طريقة طلب السؤال فهي دائماً تكون مكتوبة بطلب مقدم لمكتب رئيس المجلس النيابي؛ فإذا كان الوزير قد أجاب عن السؤال الموجه إليه بإجابة خطية اعتبر السؤال سؤالاً مكتوباً، وهذه الأسئلة لا تدخل جدول أعمال البرلمان. ومن الممكن أن يطلب العضو إجابة خطية على السؤال الذي قام بتوجيهه، والإجابة الخطية تستعمل عند طلب معلومات يحتاج إعدادها وقتاً طويلاً، أو بين أدوار انعقاد البرلمان.²

أما الأسئلة الشفوية فتكون بحضور الوزير المختص (الموجه إليه السؤال)، ولم يحدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني طريقة الإجابة عن الأسئلة بأن تكون خطية أو شفوية، في حين أن النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي قد نص على أن الأسئلة التي توجه لرئيس الوزراء أو لأي وزير ما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة، يبعث بردها كتابةً لرئيس مجلس الأمة.³ في حين اشترطت المادة 128/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني أن تكون إجابة الوزير عن أية سؤال برلماني مكتوبة.

ولكن جاءت المادة 119 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني ونصت على عدم سريان الشروط الخاصة بالأسئلة على الأسئلة التي توجه للوزراء أثناء النظر بالموازنة العامة ومشروعات القوانين . وذلك يتفق مع طبيعة هذه الأسئلة كونها شفوية عند توجيهها وعند الإجابة عليها، وتكون المناقشة فيها مفتوحة لجميع أعضاء المجلس.⁴

¹ - د.أحمد الخالدي، مرجع سابق، ص163.

² - المادة 182 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

³ - المادة 131 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي .

⁴ - يزن العبيسات، مرجع سابق، ص17.

وهناك من الأسئلة ما يسمى بالأسئلة العاجلة التي تستدعي اجابة عاجلة عنها وبأقصر وقت . وهذه الأسئلة لم تنص عليها الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية الأردنية ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي .

أما النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني فقد نص على أنه¹ "في حالة الاستعجال يحق للوزير أن يطلب الإجابة عن سؤال وجه إليه في أول جلسة بعد إبلاغه ولو لم يدرج في جدول أعمالها، ويخطر الوزير الرئيس بذلك ويؤشر بها في محضر الجلسة".

في حين بينت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري 1979 الأسئلة التي تكون لها أهمية خاصة وعاجلة لما فيها من مصلحة بتحقيق الرقابة البرلمانية بشكل عام.²

وفي الممارسة العملية لحق السؤال من قبل أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني³، نجد أن أعضاء المجلس قد وجهوا قرابة (335) سؤال شملت القضية المالية الحيز الأكبر منها⁴ ومن ثم قضايا الاقتصاد الوطني والتربية والتعليم والحكم المحلي والعدل والمواصلات والمفاوضات والزراعة⁵.

الفرع الثاني: أهمية السؤال.

تتبع أهمية حق السؤال من النتائج المترتبة على استعماله، فهو إضافة لكونه وسيلة رقابية مستقلة وأداة من أدوات المجلس التشريعي في مواجهة الحكومة، إلا أن أهميته الكبرى تتبع مما يترتب على استخدامه من إجراءات . كتحويل السؤال إلى استجاب، بعد إثارة الشكوك حول نزاهة الحكومة .

¹ - المادة 77 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

² - المادة 185 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

³ - أنظر محاضر جلسات المجلس التشريعي - موقع المجلس التشريعي الفلسطيني، www.pal-plc.org .

⁴ - ان القضية المالية تعد حساسة ومهمة في حياة الفلسطينيين، لذلك وجه 69 سؤال لوزراء المالية، وذلك لإستيضاح الوضع المالي وأسباب عدم وجود كافة الأموال في خزينة الوزارة، إضافة للصرف خارج الموازنة. د. مروان البرغوثي، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني، 1996-2006، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2010، ص271.

⁵ - للمزيد راجع مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 267-270.

فمن الدول من يسمح بتحويل السؤال إلى استجواب، ومنها ما يكن لكل وسيلة شروطها ومباشرتها على حده، بحيث لا يتبع الاستجواب للسؤال وإنما يكون بإجراء مستقل، كما في فلسطين بحيث يجب أن يقدم الاستجواب عشرة من أعضاء المجلس التشريعي.

أما في الأردن فمن حق النائب السائل إذا لم يكتف بإجابة الوزير المختص عن سؤاله أن يطلب تحويل السؤال إلى استجواب وفق أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب.¹ بحيث لا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة التي يناقش فيها السؤال²، كما ويجوز تحويل السؤال إلى استجواب إذا لم تجب الحكومة خلال مدة شهر من ورود السؤال إليها.

أما في الكويت فيجوز لمقدم السؤال أن يحوله إلى استجواب ولكن بعد جلسة مناقشة السؤال.³

وبالرجوع إلى أهمية حق السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية فهو يكفل الرقابة الفعالة على العمل الحكومي اليومي. مما يؤدي إلى الكشف عن كثير من التجاوزات والمخالفات التي تقع من الحكومة، بهدف دفعها لمعالجة أوجه القصور بآدائها (بآداء إدارتها).⁴

ومن خلال السؤال أيضاً يستفهم أعضاء البرلمان عن حقائق الأمور . وعن سير العمل الحكومي و التأكد من التزام الحكومة ببرنامجها الوزاري، وتطبيق القانون.

كما أن بساطة أسلوب السؤال البرلماني يجعله في متناول أي عضو من أعضاء البرلمان⁵، دون لزوم أي خبرة فيجوز لعضو البرلمان وضع السؤال في أي صيغة كانت طويلة أم مختصرة.

¹ - المادة 129/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

² - المادة 132/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

³ - المادة 127 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي.

⁴ - د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، ط1، اصدار مجلة الحقوق، الكويت، ص211.

⁵ - سالم المسعود، مرجع سابق، ص37.

والأسئلة البرلمانية قابلة للتكيف مع اهتمامات أعضاء البرلمان والمتمثلة بحاجات ناخبيهم ومشاكلهم وحاجات المنطقة الانتخابية لعضو المجلس¹، فعن طريق السؤال يوثق صلته بناخبيه ويظهر له إهتمامه بمصالحهم.

ومن جانب آخر فالسؤال البرلماني يشكل طريقاً لإيجاد إصلاحات تشريعية جذرية . بحيث له أن يعزز تبادل الحوار بين ممثلي الشعب والحكومة، ويمكن الشعب من رقابة أعمال الحكومة.² خاصةً وأن عضو البرلمان يستقل بالسؤال عن مجموعته السياسية وعن الحزب الذي ينتمي إليه. فبواسطة السؤال البرلماني تتمكن المعارضة أو فئة الأقليات من استخدام وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة . فالسؤال وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية الفردية، حيث لا يمكن تقديم السؤال إلا من قبل عضو واحد من أعضاء البرلمان. ولو لم يكن السؤال وسيلة برلمانية بالغة الأهمية، لما خصصت له بداية كل جلسة من جلسات المجالس البرلمانية.

المطلب الثاني: السياق القانوني لحق السؤال.

إن لزوم دراسة السياق القانوني لحق السؤال تستتبع البحث في شروطه وإجراءاته والتي سنبحثها في هذا المطلب. وسنقسمها إلى قسمين اثنين : الفرع الأول: شروط حق السؤال، والفرع الثاني: إجراءات ممارسة حق السؤال.

الفرع الأول : شروط حق السؤال.

من المسلم به في النظام البرلماني أن السؤال علاقة مباشرة بين السائل و المسؤول، ومن ثم بإمكان السائل التعقيب على رد المسؤول إذا لم يقتنع بالإجابة.³

ولابد من توافر شروط السؤال حتى يتم قبوله، وهي تنقسم إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية. أولاً: الشروط الشكلية:

¹ - يزن العبيسات، مرجع سابق، ص9.

² - فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص115.

³ - مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر والقانون، المنصورة، ص36.

لتنوافر في السؤال شرائطه الشكلية لا بد من أن يكون مكتوباً ومختصراً وخالياً من التعليق، موجه من عضو برلمان واحد، وضمن العدد المسموح بتقديمه من أسئلة.

أ- أن يكون السؤال مكتوباً.

لا بد من أن يكون السؤال البرلماني مكتوباً لقبوله شكلاً، سواء كان السؤال من نوع الأسئلة الشفوية أو المكتوبة . فكما أسلفنا سابقاً بأن العبرة في تصنيف السؤال تكون وفقاً لطريقة الإجابة عنه. حيث نصت جل اللوائح البرلمانية على أن يكون السؤال البرلماني مكتوباً، ولعل العبرة في تحرير السؤال أن يكون واضحاً¹ وبعبارة محددة، لتقاس اجابة الوزير بوضوحها وشفافيتها على ما ورد من نص السؤال ذاته.

وإن شرط كتابة السؤال يكون بالسؤال الأصلي دون أن يطلب بالسؤال الإضافي الذي يطرح فجأة عقب إجابة الوزير ولا يكون معد مسبقاً².

ب- أن يكون السؤال موجزاً ومختصراً.

إن الأصل في السؤال البرلماني أن يطرح بإيجاز وبعبارة مختصرة ؛ ليكون على قدر كافٍ من الوضوح، وعادةً ما تحرص الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية على النص على هذا الشرط . وفي هذا جاء نص المادة 126/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني للعام 2013 "يشترط بالسؤال أن يكون موجزاً...." ويقابله نص المادة 122 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي "....بوضوح وإيجاز قدر المستطاع.....".

أما النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني فلم ينص صراحةً على شرط إيجاز السؤال أو إختصار عباراته، وإنما ورد في نص المادة 75 منه على أن يكون السؤال "واضحاً ومحددًا للأمر". ورغم أن هذا الشرط مستمد من القواعد العرفية المستقرة في إنجلترا، إلا أنه أثار العديد من المشاكل، الأمر الذي دعا بعض الكتاب للقول بأن شرط الصياغة المختصرة للسؤال غير مطبق إطلاقاً من الناحية العملية.³

¹ - ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 49.

² - المادة 126/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 67 من نظام المجلس التشريعي، والمادة 122 من نظام مجلس الأمة.

³ - د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 51.

وعلى الرغم من أن عمومية السؤال وعدم تقديمه بصيغته موجزة يعطي للمجيب عنه (الوزير المختص) فرصه عدم الإجابة عن بعض أجزاء السؤال أو التهرب من الإجابة عن السؤال بأكمله. لدواعي عدم وضوح السؤال وعدم تقيده بالشروط الشكلية¹.

ت- أن يكون السؤال خالياً من التعليق.

فضلاً على أنه يشترط في السؤال أن يكون مكتوباً وواضحاً بعبارات محددة وموجزة، يشترط أيضاً أن يكون مقصوداً على الأمور المراد الاستفهام والاستعلام عنها دون أن يشمل أي تعليق من السائل².

واشترط خلو السؤال البرلماني من التعليق جاء نصاً صريحاً في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني³ وكذلك في اللوائح الداخلية للمجالس النيابية في النظم المقارنة⁴. وترى الباحثة أن شرط إيجاز واختصار السؤال يرتبط ارتباطاً وثيقاً، مع شرط خلو السؤال من التعليق واقتصاره على الاستفهام، وأنه من الصعب انطباق شرط دون الآخر على السؤال. وإذا صدق قول بعض الكتاب بأن شرط الصياغة المختصرة غير مطبق؛ فإن هذا الشرط الشكلي لا يلتزم به أحد كما يبدو وذلك بمراجعة بعض الأسئلة البرلمانية⁵ "رغم أنها أجيّزت من قبل البرلمان".

ث- أن يكون السؤال مقدم من قبل عضو واحد للوزير المختص.

إن التشريعات الدستورية قد صنفت حق السؤال كوسيلة فردية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. وفي ذلك نصت الدساتير واللوائح المنظمة لعمل المجالس البرلمانية بحيث أفردت هذا الحق لعضو واحد من أعضاء البرلمان، وإن طلب السؤال لا يوقع إلا من عضو واحد. وذلك يكمن

¹ - يزن سالم العبيسات، مرجع سابق، ص23.

² - د. رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص510.

³ - المادة 77 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

⁴ - أنظر المادة 126/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. وكذلك المادة 122 من لائحة مجلس الأمة الكويتي، والمادة 181 من لائحة مجلس الشعب المصري.

⁵ - للمزيد وللإطلاع على نصوص بعض الأسئلة البرلمانية راجع الصفحات من 52-55، د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق.

في تمييز السؤال عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية، فإذا طرح السؤال من قبل مجموعة من أعضاء المجلس، أصبح وكأنه طرح موضوع عام للمناقشة¹.

وعطفاً على أن مقدم السؤال هو عضو واحد، فإنه يلزم ثبوت عضوية السائل عند تقديم السؤال وخلال إجراءاته حتى الإجابة عنه. أما إذا بطلت عضوية السائل أو زالت بسبب إقالته أو استقالته يسقط السؤال^{2 3}.

ولصحة السؤال يجب أن يوجه من العضو بصفته عضواً في المجلس وليس بصفته رئيس أحد اللجان، ويجوز أن يسأل أي عضو آخر نفس السؤال أو يسأل عن نفس موضوع السؤال، وذلك كون حق السؤال حق شخصي لعضو البرلمان⁴.

وكون السؤال علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول؛ فالسؤال يوجه للوزير المختص في موضوع السؤال أو لرئيس الوزراء إذا تعلق بالسياسة العامة للحكومة.

وعدم توجيه السؤال للوزير المختص أو توجيهه لأكثر من وزير يجعله عرضة لرفضه من قبل رئيس المجلس⁵.

كما أن الوزير غير المختص غير ملزم بالإجابة على السؤال الموجه إليه خارج حدود اختصاصه، وفي بعض الأحيان يحيل الوزير السؤال إلى الوزير المختص⁶، وذلك استناداً للمسؤولية التضامنية للوزارة، وتجنباً لتحويل السؤال إلى استجواب⁷.

ج- أن يكون السؤال ضمن العدد المسموح بتقديمه من الأسئلة.

الأصل عدم تحديد حد أقصى لعدد الأسئلة المقدمة من قبل النواب لضمان إعمال وفاعلية حق السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية. وعلى هذا النهج سارت كل من فرنسا وبلجيكا ومصر وفلسطين

¹ - المادة 127 من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، المادة 121 اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي، المواد 75 و76 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

² - د. محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص 57.

³ - كما يسقط السؤال في زوال صفة من وجه اليه السؤال، كأن يستقيل او تقال الحكومة او اذا انتهى دور الانعقاد والذي قد وجه أثناءه السؤال- د. بشير علي الباز، مرجع سابق، ص 284.

⁴ - د. ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 49.

⁵ - د. محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص 58.

⁶ - د. عادل طيطبائي، مرجع سابق، ص 56.

⁷ - حلمي الدرايشي، مرجع سابق، ص 48.

والأردن والكويت والبحرين والإمارات¹. وهناك من الدول من يفرض قيوداً على الأسئلة التي يسمح للنائب بتقديمها خلال وقت معين كإنجلترا، إيطاليا وألمانيا².

ثانياً: الشروط الموضوعية لحق السؤال .

هنالك شروط يجب أن تتوافر بموضوع السؤال لإجازته من قبل رئيس المجلس. وقد ورد منها في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، في حين أن المشرع الفلسطيني لم ينظم أي من الشروط الموضوعية لحق السؤال وهي كالآتي :-

- أ- أن يكون السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة، فوفقاً لهذا الشرط يجب أن لا يحمل نص السؤال أي من العبارات غير اللائقة أو تمس شخص الوزير المسؤول أو من يتعلق بهم السؤال. وفي ذلك جاءت نصوص المواد (115) و (126/ج) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. وجاء نص " ألا يتضمن عبارات غير لائقة " في المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي وهذا الشرط يعتبر افتراضياً حيث أنه يتعلق بشخص عضو البرلمان ممثل الشعب، الذي يجب أن يكون على خلق عالٍ وأن لا يستخدم أي عبارات لا تليق بمكانه أو تمس بأحد³. إضافةً إلى أن استخدام العبارات النابية وغير اللائقة تفقد حق السؤال هدفه وأهميته.
- ب- أن يكون للسؤال أهمية عامة ولا يؤدي السؤال إلى الإضرار بالمصلحة العليا. يجب أن يكون للسؤال أهمية عامة، بمعنى شموله مجموع الشعب أو فئة من الشعب ؛ بحيث لا يكون للسؤال صفة شخصية تتصل بشخص الوزير المسؤول أو لمصلحة أحد النواب⁴ لكي لا يخرج عن وظيفته الرقابية⁵.

¹ - د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 55.

² - ففي ألمانيا لا يجوز تقديم أكثر من ثلاثة أسئلة في الأسبوع، وفي إنجلترا لا يجوز تقديم أكثر من ثلاثة أسئلة في نفس اليوم المخصص للإجابة عن الأسئلة الشفوية، أما إيطاليا فلا تدرج في جدول أعمال جلسة مجلسها النيابي أكثر من سؤالين للعضو الواحد. للاستزادة حول هذا الموضوع انظر - د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 55-56.

³ - د. نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، مجلد (22) (أ)، العدد الثاني، 1995، ص 733.

⁴ - المادة 126/ج من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

⁵ - د. أيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 55.

وأن يكون متعلقاً بنشاط الحكومة ويستهدف الصالح العام، ولا يؤدي للإضرار بالمصلحة العليا للبلاد¹، كأن يكشف معلومات سرية أو عسكرية تخص أمن الدولة².

ت- ألا يخالف السؤال أحكام الدستور.

انفرد المشرع الأردني من التشريعات المقارنة بالنص على هذا الشرط، حيث جاءت المادة 126/ج من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على " لا يجوز أن يخالف السؤال أحكام الدستور..." وقد قبلها نص المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني.

والأصل ألا تخالف أعمال عضو المجلس البرلماني أحكام الدستور، ويرجع ذلك لليمين الذي يؤديه عضو المجلس قبل شروعه بأعماله التي تستند للدستور والقوانين النافذة³.

ث- أن يكون السؤال ضمن الموضوعات المسموح بالسؤال عنها.

فبعض الدول تمنع أن يرد سؤال عن موضوع من الموضوعات . كأن يمس بأمر تتظره المحاكم أو أن يشير لما ينشر بوسائل الإعلام⁴.

وذلك من منطلق الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات و استقلال السلطة القضائية، والحفاظ على ولاية المحكمة المختصة.

وترى الباحثة بأن المشرع الأردني قد أخطأ بالنص على ألا يجوز أن يتعلق السؤال بأمر أُشير إليه بوسائل الإعلام ؛ لأن الإعلام سلطة رابعة تنشر كل الأخبار وتعلق عليها و تثير الرأي العام بشأنها. وإن هذا الشرط يمس جوهر حق السؤال، وإن طُبّق فعلاً فإنه يكاد يمنع الأسئلة البرلمانية مطلقاً.

الفرع الثاني : اجراءات ممارسة حق السؤال.

ان ممارسة حق السؤال من قبل أعضاء البرلمان تَمَر في عدة مراحل من تقديم طلب السؤال والإجابة عنه، وإدراجه على جدول أعمال جلسات المجلس البرلماني حتى المناقشة . وفي هذا الفرع ستقوم الباحثة في شرح هذه الخطوات بشكل تفصيلي.

¹ - المادة 122 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

² - د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 59.

³ - يزن سالم العبيسات، مرجع سابق، ص 28.

⁴ - المادة 126/د من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

أولاً: تقديم السؤال.

يقدم طلب السؤال لرئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مكتوباً وفقاً لنص المادة 76 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي ومستوفياً للشروط سابقة الذكر، وكذلك فإن أعضاء مجلس النواب الأردني وأعضاء مجلس الأمة الكويتي يقومون بتقديم الأسئلة مكتوبة لرؤساء مجالسهم¹. وينظر الرئيس في مدى استيفاء طلب السؤال للشروط وفقاً للدستور والقوانين والأعراف البرلمانية. أما رئيس مجلس الأمة الكويتي فيحيل السؤال لمكتب مجلس الأمة للنظر في صحة السؤال. وإن لم يستوفِ الشروط يقوم مكتب المجلس باستبعاده، فإن لم يقتنع العضو بوجهة نظر مكتب مجلس الأمة، يحق له عرض السؤال على المجلس ذاته للبت فيه دون مناقشته². أما المشرعين الفلسطيني والأردني، فقد سكتا عن حالة عدم قبول السؤال؛ ولكن الحل المنطقي هو عدم الاعتماد بالسؤال واعتباره كأن لم يكن، أو حفظه في مكتب رئيس المجلس³. تماشياً مع الأنظمة القانونية المقارنة⁴.

أما في حال قبول السؤال يقوم رئيس المجلس النيابي بتبليغ رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بالسؤال، وفقاً لما نصت عليه لوائح المجالس النيابية المقارنة⁵، وجاء نص المشرع الكويتي "يبلغ الرئيس السؤال المقدم..... فور تقديمه...."

وفي فلسطين يجب أن يدرج السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة، على أن يكون قد انقضى اسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير⁶. أما المشرع الكويتي فقد فرض إدراج السؤال في جدول أعمال أول جلسة دون أن يشترط انقضاء مدة اسبوع كما المشرع الفلسطيني⁷.

في حين أن المشرع الأردني قد أوجب على الوزير الذي وجه إليه السؤال أن يجيب خلال مدة لا تتجاوز ثمانية أيام .

¹ - المادة 126/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 122 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

² - المادة 122 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

³ - يزن سالم العبيسات، مرجع سابق، ص32.

⁴ - نص المادة 183 من لائحة مجلس الشعب المصري " ...يكون لرئيس المجلس حفظ الطلب..."

⁵ - المادة 76 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، والمادة 128/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 123 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

⁶ - المادة 76 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

⁷ - المادة 123 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

كما أوجب على رئيس مجلس النواب تبليغ الجواب إلى مقدم السؤال، وإدراج السؤال وجوابه على جدول أعمال أول جلسة¹ مخصصة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة².

ثانياً: مدة الجواب.

يخصص المجلس التشريعي الفلسطيني أول نصف ساعة من كل جلسة للأسئلة البرلمانية، وذلك لكي يُمنح الوزير الذي طُرح عليه السؤال قبل أسبوع من تاريخ الجلسة الإجابة على السؤال المدرج ضمن أعمال الجلسة. في حين أن للوزير حق في أن يطلب تأجيل الإجابة لجلسة أخرى يحددها المجلس، أو أن يطلب الإجابة على سؤال وجه له وتبلغه، وغير مدرج في جدول أعمال المجلس وذلك في حالة الاستعجال³.

وهنا يلاحظ قصور النصوص القانونية عن تحديد مدد دقيقة للإجابة عن الأسئلة التي تعتبر حقا فرديا لعضو المجلس التشريعي. فمن الممكن تأجيل الإجابة مدة طويلة بناءً على طلب من الوزير وقرار من المجلس التشريعي. وهذا من شأنه أن يكون عاملاً من عوامل سقوط السؤال، أو فوات مدته، كما من شأنه أن يضعف من وسيلة السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية.

وجدير بالذكر أن مجلس النواب الأردني يخصص جلسة خاصة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة بعد كل جلستي عمل على الأكثر⁴.

ويمنح المشرع الأردني مدة ثمانية أيام للإجابة خطياً على السؤال ولم يعطِ الوزير طلب مدة إضافية للإجابة عن السؤال الذي وجه إليه⁵... بل على العكس أجاز تحويل السؤال إلى استجواب في حال لم تجب الحكومة خلال مدة شهر من ورود السؤال إليها⁶. وهذا أسلوب يعزز من مكانة السؤال بحيث يلزم الحكومة بالرد عليه خلال شهر من تاريخ تبليغها تحت طائلة اتخاذ إجراء ذو صرامة أكبر وهو تحويل السؤال إلى استجواب، إلا أن هذا النص يؤثر سلباً على الأسئلة التي تأخذ صفة الاستعجال. وتمنح الوزارة فرصة للمماطلة والتسويف.

¹ - لقد خصص مجلس النواب الأردني جلسة خاصة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة بعد كل جلستي عمل على الأكثر، وفقاً لنص المادة 98/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

² - المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

³ - المادة 76 والمادة 77 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

⁴ - المادة 98/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

⁵ - في حين نصت المادة 79 من النظام الداخلي لمجلى الأعيان على أن يحق للوزير أن يطلب تأجيل الإجابة لثمانية أيام.

⁶ - المادة 132 /ب من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

بينما قيد التشريع الكويتي رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسؤول بالإجابة عن السؤال الموجه إليه في الجلسة المحددة لنظره، وهي أول جلسة تالية لتاريخ تبليغه السؤال. وله أيضاً أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد عن أسبوعين، ولا يستطيع أن يؤجل الإجابة لأكثر من هذه المدة إلا بموافقة مجلس الأمة¹.

وبذلك ترى الباحثة أن المشرعين الأردني والكويتي كانا أكثر تحديداً للمدد التي تمنح للحكومة لإجابة السؤال. وأن التحديد لا يمنح الحكومة إمكانية المماثلة والتسويق لأكثر من مرة ؛ إلا بموافقة السلطة التشريعية وهذا ما لم نجده في التشريع الفلسطيني الذي شابه القصور لعدم تقييد رئيس الوزراء أو الوزير المسؤول بمدد للإجابة عن السؤال الموجه إليه. وإن لم ينص على إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب . وبذلك لم يجعل المشرع الفلسطيني وسيلة حق السؤال ناجعة بالقدر الكافي.

ثالثاً: إدراج السؤال والجواب على جدول أعمال المجلس.

وفقاً للتشريع الفلسطيني فإنه على رئيس المجلس التشريعي إدراج السؤال والجواب في جدول أعمال أقرب جلسة ؛ بشرط انقضاء أسبوع على الأقل من تاريخ تبلغ الوزير للسؤال. وتخصص أول نصف ساعة من الجلسة للأسئلة².

وبذلك يكون المشرع الفلسطيني قد أولى اهتماماً للأسئلة بتقديمها عن كافة أعمال المجلس. وهذا ما فعله المشرع الكويتي، حيث أعطى هذه الوسيلة سرعة عالية واهتماماً كبيراً بأن أوجب على رئيس المجلس تبليغ السؤال فور تقديمه، ومن ثم إدراجه على جدول أعمال أول جلسة تالية³.

في حين أن المشرع الأردني وكونه قد خصص جلسة لأعمال الرقابة تكون بعد كل جلستي عمل فإن ذلك يعتبر تأخيراً على أعمال إجراءات السؤال رغم إلزامه للمسؤول بإجابة خطية خلال ثمانية أيام⁴.

¹ - المادة 124 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

² - المادة 76 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني .

³ - المادة 123 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

⁴ - المادة 98/أ و 128/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

وهناك تشريعات قد نصت على حجز جلسة أسبوعية للأسئلة ؛ كالدستور الفرنسي الذي جاء فيه بأن " تحجز جلسة بالأولوية كل أسبوع لأسئلة أعضاء البرلمان وإجابة الحكومة عنها"¹، وبهذا الشكل لا تستطيع الوزارة أن تتجاهل وجود هذه الأسئلة أو تتخطاها.

رابعاً: رفض الإجابة .

تطبيقاً لمبادئ النظام البرلماني ولمبدأ الرقابة البرلمانية بالخصوص ؛ فإنه يتحتم على رئيس الوزراء أو الوزير الإجابة عن السؤال المستوفي شروطه . ولا يجوز له رفض الإجابة عن أية سؤال يكون مستوفياً لشروط السؤال البرلماني. وقد سبق وأن ذكرنا هذه الشروط.

ويفترض بالسؤال المبلغ للوزير أن يكون مستوفياً للشروط بعد تدقيقه من رئيس المجلس البرلماني أو مكتبه². بعد أن تطرقنا للمدد الممنوحة للإجابة عن السؤال وعن إدراج السؤال على جدول أعمال المجلس وعن حالات رفض الإجابة لا بد لنا من دراسة قواعد وأصول مناقشة السؤال.

خامساً: قواعد وأصول مناقشة السؤال.

لا أهمية للسؤال بدون الإجابة عليه. والإجابة عن السؤال إما أن تكون شفوية أو مكتوبة وفقاً لنوع السؤال، وإن المشرعين الفلسطينيين والكويتي لم يتطرقا إلى كيفية الإجابة عن السؤال . بينما حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بضرورة أن " يجيب الوزير عن السؤال خطياً" وهذا النص لا يرد له مقابل في النظام الداخلي لمجلس الأعيان³.

في حين أن المشرع المصري مثلاً نص في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أن تكون الإجابة (شفاهةً)⁴، وحددت اللائحة الحالات التي تكون فيها الإجابة مكتوبة⁵.

¹ - د.عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة العاشرة، 1986، ص83.

² - للمزيد راجع وزن العبيسات، مرجع سابق، ص89.

³ - المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

⁴ - المادة 187 من لائحة مجلس الشعب المصري.

⁵ - نصت المادة 182 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على " تكون الإجابة كتابة عن الأسئلة في الأحوال الآتية: 1- إذا طلب العضو ذلك. 2- إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحتة.. 3- إذا كان السؤال مع طابعه المحلي يقتضي إجابة من الوزير المختص . 4- إذا وجه السؤال فيما بين أدوار الإنعقاد. 5- الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى إنتهاء دور الإنعقاد....".

ويشترط لصحة الإجراءات أن يكون انعقاد المجلس بالنصاب القانوني ؛ فيشترط لصحة انعقاد المجلس التشريعي الفلسطيني حضور الأغلبية المطلقة من الأعضاء¹. وكذلك لا تعتبر جلسات مجلسي النواب والأعيان الأردنيين مجتمعين قانوناً إلا بحضور الأغلبية المطلقة²، ويشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة الكويتي حضور أكثر من نصف أعضائه³

سادساً: الموعد المحدد للإجابة.

من الممكن لرئيس المجلس ضم الأسئلة المتشابهة والتي تدور حول نفس الموضوع لتتم الإجابة عليها في جلسة واحدة، وهذا لم يرد بالتشريع الفلسطيني أو التشريعات المقارنة وإنما جاء بنص المادة 185 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

ولقد جرت التقاليد البرلمانية على الإشارة للسؤال الكتابي وإجابته الخطية وإدراجه في جدول الأعمال بدون تلاوة الإجابة⁴.

أما بالنسبة للأسئلة الشفوية فإنه يجب على الوزير المسؤول أو رئيس الوزراء حضور جلسة البرلمان المخصصة للإجابة عن السؤال الموجه إليه بعد تبليغه موعدها. وهنا يحق للوزير رفض الإجابة عن السؤال أو تأجيله بالشروط التي ذكرناها سابقاً.

والأصل أن يجيب عن السؤال، وبذلك فإنه يكلف رئيس المجلس العضو السائل بتلاوة سؤاله، ومن ثم يسمح للوزير بالإجابة، وكون العلاقة هي علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول، فبعد الإجابة يعلن العضو السائل باكتفائه بالرد ؛ فيغلق بحث الموضوع أو يبدي رغبته بالكلام⁵.

وهنا يحق للعضو الذي وجه السؤال وحده⁶ أن يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز لمرة واحدة فقط⁷.

1 - المادة 18 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

2 - المادة 3/89 من الدستور الأردني.

3 - المادة 97 من الدستور الكويتي.

4 - يزن سالم العبيسات، مرجع سابق، ص 88.

5 - المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

6 - المادة 129/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني " لا يسمح لأي عضو بالكلام حول السؤال إلا إذا كان الأمر يمس شخصه، حيث يحق له التعقيب بإيجاز".

7 - المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني والمادة 125 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

ومن الممكن أن يكون التعليق أو التعقيب بصيغة سؤال آخر موجه للوزير الحاضر، وبعد ذلك يسمح للوزير بالرد بإيجاز ؛ ليغلق بحث الموضوع تماماً. أو يحول لاستجواب في جلسة لاحقة كما جاء في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني¹ واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي². وهنا قد مُنح للحكومة الكويتية بمناسبة السؤال أن تطلب مناقشة موضوع معين يتعلق بالسياسة العامة للدولة لتحصل فيه على رأي المجلس أو تدلي ببيانات بشأنه.

المبحث الثاني: حق الاستجواب.

تتجسد محاسبة الحكومة واتهامها بالخطأ من قبل السلطة التشريعية بالاستجواب . هذه الوسيلة التي تمتلك من القوة والأهمية ما يجعلها سلاحاً هاماً بيد السلطة التشريعية ونقطة هامة في سجل الحكومة، ولدراسة حق الاستجواب ككل لا بد لنا من البحث في المفهوم العام لحق الاستجواب (مطلب أول) ومن ثم السياق القانوني لحق الاستجواب (مطلب ثان).

المطلب الأول : المفهوم العام لحق الاستجواب.

ان لزوم بيان المفهوم العام لحق الاستجواب يتطلب منا البحث في تعريف حق الاستجواب وأهميته.

الفرع الأول : تعريف حق الاستجواب.

إن الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يعتبر حلقة انتقالية أو مرحلة وسطية بين جمع المعلومات وسحب الثقة . فهو يشكل مرحلة ضرورية وتمهيدية لسحب الثقة من الحكومة ككل أو من أحد أعضائها³.

ويتضمن الاستجواب نقداً واتهاماً يوجه لوزير عن المهام الموكلة إليه؛ وبجوهره هو محاسبة واتهام بالخطأ والتقصير⁴.

والاستجواب وسيلة أكثر خطراً من حق السؤال، ولذلك فهي لا تقتصر على علاقة مباشرة ما بين مقدم الاستجواب والوزير. وإنما يفتح باب المناقشة في موضوعه لمن أراد من أعضاء البرلمان، ومن

¹ - المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

² - المواد 126 و 127 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

³ - د. بشير علي الباز، مرجع سابق، ص 287.

⁴ - مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، ط1، هلا للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008، ص 218.

الممكن أن يتحول إلى مناقشات واسعة في المجلس، ترتب آثاراً خطيرة قد تنتهي إلى سحب الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها¹.

والاستجواب كما عرفه الدكتور إيهاب سلام هو إجراء من إجراءات تقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة، ويستهدف الاستجواب تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد وزرائها².

وللاستجواب معنى قريب من الاستجواب الجنائي الذي عرفته المادة 94 من قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 للعام 2001 بقولها أنه: " هو مناقشة المتهم بصورة تفصيلية بشأن الأفعال المنسوبة إليه ومواجهته بالاستفسارات والأسئلة والشبهات عن التهمة، ومطالبته بالإجابة عليها"³ وذلك مع اختلاف الاجراءات.

ونظراً لأهمية وسيلة الاستجواب البرلماني فقد نظمته الكثير من دساتير الأنظمة البرلمانية . ف جاء في القانون الأساسي الفلسطيني⁴ بأن يحق لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي توجيه الاستجوابات إلى الحكومة أو أحد الوزراء ومن في حكمهم... كما جاء في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي⁶ أن "للعضو الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء ومن في حكمهم واستجوابهم وفقاً لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي".

كما نصت المادة 117 من الدستور الكويتي على حق الاستجواب وتركت تنظيمه لللائحة الداخلية لمجلس الأمة . أما الدستور الأردني فقد نص على أنه " لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة، وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو..."⁷

1 - د. جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص 287.

2 - د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 87.

3 - د. أحمد الخالدي، مرجع سابق، ص 166.

4 - المادة 3/56 من القانون الأساسي الفلسطيني.

5 - آمال أبو خديجة، تقرير حول (السلطة التشريعية والحكم الرشيد)، ص 5، الموقع الإلكتروني للمجلس التشريعي الفلسطيني،

www.pal-plc.org.

6 - قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 للعام 2004.

7 - المادة 96 من الدستور الأردني.

وعرفت المادة 133 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني الاستجواب بأنه " محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة"¹ ورغم أن الاستجواب وسيلة رقابية فرنسية الأصل على عكس وسيلة السؤال التي تعود في أصلها إلى إنجلترا .

إن الاستجواب وسيلة رقابية فرنسية الأصل على عكس وسيلة السؤال التي تعود في أصلها إلى إنجلترا ؛ حيث بدء العمل بالاستجواب بصدور دستور جمهورية فرنسا عام 1791 ومن ثم استخدم في أنظمة دول أخرى، إلا أن الجمهورية الفرنسية الخامسة وبصدور دستورها للعام 1958 قد أوقفت العمل بالاستجواب، حيث حاولت تطوير وسيلة السؤال لكي تؤدي ذات النتيجة وتثير المناقشة العامة وبناءً على رفض الحكومة قرر المجلس الدستوري عدم إجازة ذلك في 23/6/1959² وهذا ما يبقي للاستجواب أهميته بين الوسائل الرقابية الأخرى التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة.

وفي إنجلترا وسيلة شبيهة بالاستجواب تسمى الإقتراح بالتأجيل³ ويتفق الفقهاء على إعتبار الإقتراح بالتأجيل أسلوب يقترن بتحويل السؤال إلى استجواب في فرنسا، وهو شبيه بطلب المناقشة حيث أن الجوهر والاجراءات نجعله مماثلاً للاستجوابات⁴.

وجدير بالذكر أن هناك من الأنظمة البرلمانية ما لم يجعل الإستجواب وسيلة فردية وإنما استوجبت نصوصه عدد معين من النواب لتقديم الإستجواب للحكومة حتى وصل في البرلمان الجزائري إلى 30 عضو برلماني⁵.

¹ - لقد أقر الدستور الموريتاني الجديد 1991 في المادتين 74 و 75 منه وسيلة رقابية أسماها "ملتمس الرقابة" وهي نوع من الاستجواب، يرتب على التصويت المناوئ أو المصادقة على ملتمس الرقابة استقالة الحكومة فوراً. د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 475.

² - عثمان عبد الملك الصالح : النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، 1989، ص 716. أشار إليه د. جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص 6.

³ - الصيغة المطولة لها كما ذكرها الدكتور إيهاب سلام " الإقتراح بالتأجيل بهدف مناقشة أمر محدد ذي أهمية عامة مستعجلة" . د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 85.

⁴ - د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 85.

⁵ - وسيم حسام الدين الأحمد، الاستجواب في النظام البرلماني العربي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011، ص 11.

وعملياً نرى أن المجلس التشريعي الفلسطيني الحديث النشأة لم ينجح في استخدام حق الاستجواب كوسيلة رقابية هامة على مدار عشر سنوات من العمل، وهذا يعكس اخفاقاً في ممارسة الرقابة الفعالة¹.

ويُذكر أن المجلس التشريعي الفلسطيني لم يستخدم حق الاستجواب سوى مرتين : الأولى كانت بتاريخ 1998/4/15 باستجواب قُدّم بحق وزير الحكم المحلي آنذاك الدكتور صائب عريقات²، موقِعاً من قبل 25 عضواً، وذلك بخصوص عدم اجراء انتخابات للمجالس المحلية ؛ واستمرار سياسة التعيينات من قبل الوزير³، وتحديدًا بعد تفاقم مشاكل بلدية طولكرم. وقد انتهى هذا الاستجواب باحالته إلى لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي واصدار توجيه إلى السلطة التنفيذية بوقف التعيينات، إلا في حالة الضرورة⁴.

أما الاستجواب الثاني فقد كان بتاريخ 1999/1/21 بحق وزير المالية محمد النشاشيبي، بخصوص تأخر تقديم مشروع قانون الموازنة العامة 1999، وفي حينه أجاب الوزير بأنه قد سلم مشروع الموازنة لمجلس الوزراء في 1998/11/27 . وقد انتهى هذا الاستجواب بتوجيه اللوم إلى مجلس الوزراء على تأخره في تقديم مشروع الموازنة مع إمهاله ثلاثة أسابيع لتقديمها. تحت طائلة حجب الثقة عن الحكومة⁵.

الفرع الثاني: أهمية حق الاستجواب.

يحظى حق الاستجواب من بين وسائل الرقابة البرلمانية بأهمية بالغة، فهو أخطر وسيلة رقابية يضعها الدستور في يد أعضاء البرلمان . فهو يحمل في طياته معنى الاتهام للحكومة ومحاسبتها، فهو يجبر الوزير أو الوزارة ككل على توضيح سياستها بشأن مسألة معينة⁶ إضافة لكونه قد يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة.

¹ - د. مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 275.

² - عزيز كايد، تقرير حول اشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الفلسطينية، سلسلة التقارير القانونية (20)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2000. ص 49.

³ - د. مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 274.

⁴ - عزيز كايد، مرجع سابق، ص 50.

⁵ - محاضر جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة الثالثة، 1998-1999.

⁶ - أحمد الضلعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الأردن، 2005، ص 19

كما أن الاستجواب يثير بحثاً جدياً ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو من أعضاء البرلمان الاشتراك بها، والاستجواب يبقى مستمراً للنهائية حتى وإن تنازل عنه مقدم الاستجواب كونه ليس حقاً شخصياً له¹.

والاستجواب هو أفضل الوسائل الرقابية التي تحرك المسؤولية الفردية والتضامنية للحكومة أمام المجلس البرلماني . وذلك لأن تحريك المسؤولية الفردية والتضامنية يكون مشروطاً باستجواب سابق موجه للوزير أو للحكومة ككل².

وتظهر أهمية الاستجواب أيضاً كونه غير محدد الموضوع. حيث يجوز توجيه الاستجواب حول أي عمل كلفت به الوزارة و يخضع لاختصاصها دون استثناء أي موضوع، وذلك فيما عدا مخالفة القواعد الدستورية والصالح العام.

وتأتي أهمية الاستجواب أيضاً كونه وسيلة فعالة لإجبار الوزراء على الإستقالة أو ل طرح الثقة بأحدهم أو بالحكومة ككل خاصة في دول العالم الثالث، التي لم تتضمن مفردات حياتها السياسية كلمة الاستقالة مهما بدا نظامها متطوراً وديمقراطياً³.

كما أن للاستجواب تأثيره الواسع على الرأي العام، كونه يكشف حقائق وزارية ويزيل الالتباس حول مسائل معينة⁴.

المطلب الثاني: السياق القانوني لحق الاستجواب .

سنتعرض بهذا المطلب للإطار القانوني لحق الاستجواب، حيث سنبين شروطه واجراءاته والآثار التي تترتب عن استعماله.

الفرع الأول: شروط الاستجواب:

لقد أحاطت التشريعات الدستورية الاستجواب بعدة شروط لضمان صحته، ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه الوسيلة الرقابية كونها أكثر خطراً وتستتبع إثارة المسؤولية السياسية للحكومة . ولبحث هذه الشروط سنقوم بداية بتقسيمها إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية .

¹ - حلمي الدرايشي، مرجع سابق، ص6.

² - سالم المسعود، مرجع سابق، ص79.

³ - د. جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص7.

⁴ - أحمد الضلعين، مرجع سابق، ص019.

أولاً: الشروط الشكلية للاستجواب :

هناك شروط تتعلق بمقدم الاستجواب وأخرى تتعلق بمن قدم إليه الاستجواب وشروط تتعلق بالاستجواب نفسه.

1- الشروط التي تتعلق بمقدم الاستجواب.

لم تفرد التشريعات المقارنة شروطاً خاصة بالشخص المستجوب ولكن ورد النص في المادة 56 من القانون الأساسي " لكل عضو من أعضاء المجلس" وهذا ما جاءت به المادة 96 من الدستور الأردني والمادة 100 من دستور دولة الكويت .

وهذا يعني أن يشترط بالمستجوب أن يكون عضواً في المجلس البرلماني فحسب، و على الاستجواب أن يُقدم ويُوقع من قبل عضو واحد من أعضاء البرلمان ليتم قبوله ولا يجوز أن يكون مقدماً من قبل أكثر من عضو، كون الاستجواب وسيلة برلمانية فردية .

وهذا ما يستخلص من صريح نصوص المواد المتعلقة بالاستجواب من دساتير الأنظمة المقارنة واللوائح الداخلية لمجالسها النيابية .

ولعل الغرض من جعل حق الاستجواب حقاً مطلقاً لكل عضو في المجلس البرلماني، كمظهر من مظاهر الرقابة البرلمانية يكمن في تحقيق الصالح العام، وتمثيل للإرادة الشعبية التي اختارت العضو ليقوم مقامها في مراقبة أعمال الحكومة¹.

ولذلك فإن الواقع العملي قد قَصَرَ استعمال هذا الحق على ممثلي أحزاب المعارضة في المجلس النيابي²، كون أن الإلتزام الحزبي يحول دون تقديم استجابات للحكومة المشكلة من نفس الحزب.

¹ - خالد المطيري، الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، الأردن، 2007، ص25.

² - د. جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص9.

2- الشروط المتعلقة بمن وجه إليه الاستجواب .

يوجه الاستجواب إلى أعضاء الوزارة، فبمجرد تشكيل الوزارة وأدائها القسم القانوني ؛ يجعل أعضاءها محلاً لتلقي الاستجابات من قبل أعضاء البرلمان¹.

ويجوز توجيه الاستجابات إلى وزير واحد أو إلى عدد من الوزراء أو للوزارة ككل، كما جاء في المادة 100 من الدستور الكويتي " يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ...".

ولقد اتفق التشريع الفلسطيني و الأردني على توجيه الاستجواب إلى وزير أو عدد من الوزراء، في حين أن التشريع الكويتي نص على أن " لا يجوز توجيهه إلا لرئيس مجلس الوزراء أو لوزير واحد"².

إلا أنها لم تتفق في مسألة جواز توجيه الاستجواب إلى رئيس الوزراء من عدمه، فاللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي جاءت بنص صريح كما ذكرنا، بجواز توجيه الاستجواب إلى رئيس الوزراء وهذا ما أكدته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري بأن يحق لأعضاء المجلس توجيه الاستجواب لرئيس الوزراء ونوابه وللوزراء ونوابهم³.

في حين أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لم ينص صراحةً على جواز توجيه الاستجواب البرلماني لرئيس الوزراء، لكن جاء نص المادة 134/ب بأنه يشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال. وكون أن النظام الداخلي للمجلس قد أجاز توجيه السؤال البرلماني لرئيس الوزراء⁴، فإنه بذلك يجيز توجيه الاستجواب له أيضاً.

1 - فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص157.

2 - المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة 134 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي .

3 - المادة 198 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، 1979.

4 - المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

وإن العرف والواقع العملي للاستجابات في مجلس النواب الأردني قد جرت على توجيه الاستجواب إلى رئيس الوزراء. ونذكر منها الاستجواب الذي قدم بتاريخ 22 شباط 2006 بحق رئيس الوزراء معروف البخيت، والمتعلق بقضايا استملاك في أمانة عمان الكبرى¹.

أما النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني فلم ينص على جواز توجيه الاستجواب إلى رئيس الوزراء، ولعل السبب وراء ذلك هو كون هذا النظام قد صدر قبل استحداث منصب رئيس الوزراء الذي استُحدث بتعديل القانون الأساسي عام 2003.

حيث كان رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئاسة اجتماع مجلس الوزراء، ويُسألون أمامه عن أعمال وزاراتهم². وتجدر الإشارة إلى أن النظم البرلمانية التي يتولى رئيسها رئاسة مجلس الوزراء لا تجيز توجيه استجواب إلى رئيس الوزراء، حيث أن مبدأ عدم مسؤولية الرئيس من المبادئ الأساسية للنظام البرلماني.

وهناك من أعضاء المجالس البرلمانية من يجمع بين عضويته البرلمانية ومنصب وزاري. وهؤلاء توجه إليهم الاستجابات كباقي أعضاء الوزارة. ولكن لا يستساغ توجيههم استجابات لزملائهم في مجلس الوزراء³ كون المسؤولية الوزارية هي مسؤولية تضامنية و لما للاستجواب من عواقب خطيرة على الحكومة.

3- الشروط المتعلقة بطلب الاستجواب.

على غرار طلب السؤال ولما لوسائل الرقابة البرلمانية من أهمية، وللإجابة عنها بدقة. فقد اشترطت الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية كتابة طلب الاستجواب وبعبارات واضحة كي يُقدم إلى رئيس المجلس البرلماني الذي بدوره يقوم بتبليغه للوزير أو لرئيس الوزراء الموجه إليه الاستجواب؛ إذا استوفى شروطه.

¹ - وسيم الأحمد، مرجع سابق، ص 93.

² - المادة 62 من القانون الأساسي الفلسطيني للعام 2002.

³ - خالد المطيري، مرجع سابق، ص 27.

كما يجب أن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة التي قد تحمل مساساً بكرامة الوزير الموجه إليه الاستجواب أو لغيره من الأشخاص والهيئات¹. إضافةً لوجوب أن يكون الاستجواب مبيناً للموضوع والوقائع التي تناولها بإيجاز.

ثانياً: الشروط الموضوعية للاستجواب.

هناك من الشروط التي تتعلق بموضوع الاستجواب والتي يجب على رئيس المجلس البرلماني التأكد من توفرها قبل الاستجواب .

وقد نصت اللوائح الداخلية للمجالس البرلمانية على هذه الشروط، وجرى العمل فيها كعرفٍ برلماني في الأنظمة التي لم تنص لوائحها البرلمانية صراحةً عليها .

وتجنباً للتكرار فإن شروط الاستجواب هي ذاتها شروط حق السؤال² التي سبق وأن ذكرناها، ويمكن إجمال هذه الشروط في التالي:

- 1- عدم مخالفة الاستجواب لأحكام الدستور والقانون.
- 2- أن لا يكون الاستجواب ضاراً بالصالح العام، أو متعلقاً بأسرار الدولة.
- 3- أن يكون للاستجواب أهمية عامة، ويدخل ضمن عمل واختصاص الحكومة.
- 4- أن لا يتعلق موضوع الاستجواب بأمر منظور أمام المحاكم، أو يمس أعمال السلطة القضائية .
- 5- أن لا يمس الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، ولا يدخل في الأمور الخاصة لأفراد مجلس الوزراء .
- 6- أن لا يمس رئيس الدولة كون عدم مسؤولية الرئيس هي أهم المبادئ الأساسية للنظام البرلماني.

¹ - خالد المطيري، مرجع سابق، ص28.

² - المادة 134/ب من النظام الداخلي للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

الفرع الثاني: إجراءات حق الاستجواب .

أولاً : تقديم الاستجواب .

بدايةً وللسير في إجراءات الاستجواب يجب على من يريد تقديم استجوابٍ من أعضاء المجلس البرلماني تقديمه خطياً (مكتوباً) لرئيس المجلس . وذلك يعد شرطاً لاعتبار الاستجواب موجوداً¹.

وفي ذلك لايجوز اعتبار الرسالة الموجهة من قبل عضو البرلمان إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء استجواباً.

وفضلاً على كون تقديم الاستجواب لرئيس المجلس هو إجراء مفترض، إلا أن اللوائح الداخلية للمجالس البرلمانية قد نصت على وجوبه، ونرى ذلك في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني² "يجب أن يكون الإستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس...." وكذلك في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني³ واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي⁴.

ويتجسد دور رئيس المجلس ومكتبه بالتحقق من صحة الاستجواب واستيفائه لشروط الاستجواب السليم، وبعدها يقومون بتحويله لمن وجه إليه . سواء كان للوزير أو للوزراء المختصين أو لرئيس مجلس الوزراء إذا كان الاستجواب موجهاً للحكومة بأكملها.

ثانياً: مُدَد الاستجواب .

بعد تقديم الاستجواب لرئيس المجلس يتوجب عليه تبليغ الإستجواب لمن وجه إليه، وتحديد موعدٍ لتلاوة الاستجواب وطرحه للنقاش، وفي ذلك يجب أن تراعى السرعة الممكنة⁵. وفي ذلك جاء النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، إضافةً إلى أنه قد نص على أنه لا يجوز إطالة مناقشة

1 - أحمد عارف الضلاعين، مرجع سابق، ص 55.

2 - المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

3 - المادة 134/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

4 - المادة 134 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي .

5 - المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

الاستجواب لأكثر من عشرة أيام . ولم يذكر المشرع الفلسطيني أي مدد أخرى ولم ينص أيضاً على أي إمكانية لطلب تمديد المدة من قبل الوزراء .

أما النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني فقد أوجب على الوزير تقديم إجابة خطية على الاستجواب خلال مدة لا تتجاوز واحد وعشرين يوماً من تاريخ تبليغه .

وأما إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديمه خلال واحد وعشرين يوماً . فعندها يجوز للوزير طلب تمديد هذه المدة، ولرئيس المجلس أن يوافق على هذا التمديد بحيث لا تتجاوز المدة بمجموعها ثلاثين يوماً. وحينها يقوم مكتب رئيس المجلس بتبليغ مقدم الاستجواب والوزير المختص بذلك.

وفي هذا يُلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد منح الوزير مدة طويلة نسبياً للإجابة على الإستجواب المقدم بحقه، رغم أنه استثنى من هذه المدة الحالة التي يرى فيها رئيس المجلس أن الاستجواب مستعجل. فله أن يقصر هذه المدة ولكن ذلك مشروطاً بموافقة الوزير المستجوب¹، وعليه فإن هذا الإستثناء يعيدنا للمدة الطويلة التي منحت للوزير . وبذلك من الممكن أن يفوت وقت الاستجواب وتتغير الحالة التي قُدم خلالها الاستجواب ...إضافةً إلى أن من الممكن للوزير تغيير حال موضوع الاستجواب خلال المدة التي منحت إليه.

في حين أن المشرع الكويتي وفي اللائحة الداخلية لمجلس الأمة . قد صار لتحديد مدة لا يجوز خلالها مناقشة الاستجواب وهي ثمانية أيام حيث " لا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه"². وذلك كونه حدد بأن يُدرج موعد الاستجواب على جدول أعمال أول جلسة بعد الثمانية أيام من تقديمه³.

وأن المشرع الكويتي لم يوجب على الوزير تقديم أية إجابة خطية على الاستجواب كما في التشريع الأردني. واستثنى من تلك المدة التي لا يجوز خلالها مناقشة الاستجواب حالة الاستعجال بموضوع

¹ - المادة 135 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

² - المادة 135 من النظام اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

³ - وهذا ما أخذ به الدستور المصري بالمادة 125 منه على أنه لا تجوز مناقشة الاستجواب قبل مضي سبع أيام على تقديمه.

الاستجواب، حيث أنه تجوز الإجابة على الاستجواب بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص.

كما منح لمن وجه إليه الاستجواب أن يطلب تمديد المدة بين تقديم الاستجواب، وأول جلسة بعد الثمانية أيام بشرط أن لا تتجاوز المدة الممنوحة له الأسبوعين وفي ذلك يجاب طلبه من قبل رئيس المجلس. أما اذا طلب أجلاً أطول من أسبوعين، فإن إجابة طلبه تكون بقرار من مجلس الأمة¹.

وفي ذلك ترى الباحثة أن المشرع الكويتي قد منح وسيلة الاستجواب حقها . بعدم إطالة أمدتها أكثر من أسبوعين حيث ربط الموافقة على التمديد أكثر من أسبوعين بقرار صادر عن مجلس الأمة.

ثالثاً: إدراج السؤال والاستجواب على جدول أعمال البرلمان :

إن تحديد موعد مناقشة الاستجواب يعد قضية محورية ؛ فرغم تحديد الدستور ولائحة البرلمان لإجراءات الاستجواب ومدده ؛ إلا أن الحكومة تسعى جاهدةً إلى تأجيل تحديد هذا الميعاد ؛ علماً تستطيع بذلك كسب بعض الوقت لمواجهة الاستجواب² .

وبما أن النظام البرلماني يجعل تشكيل الحكومة من حزب الأغلبية البرلمانية . فهذا يساعد الحكومة في تحقيق ما تريد وإسقاط الكثير من الاستجابات التي تقدم ضدها، خاصةً وأن الاستجابات تسقط بإنهاء دورة انعقاد المجلس الذي قدمت خلالها.

وقد جرت التقاليد البرلمانية على أن تسبق مناقشة الاستجواب جلسة لتحديد الميعاد المناسب لإجرائها³ . وعندها يبدي مقدم الاستجواب رغبته في موعد معين، ويرد المستجوب على ذلك ويقرر المجلس ما يراه مناسباً من تحديد موعد جلسة لمناقشة الاستجواب ؛ وذلك بهدف عدم مباغته الوزير

¹ - المادة 135 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

² - جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص44.

³ - د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص153.

جلسة مناقشة الاستجواب¹. مع مراعاة بعض الشروط التنظيمية للاستجوابات . كضم الاستجوابات المتشابهة موضوعاً ومرتبطة ارتباطاً وثيقاً ببعضها لمناقشتها في جلسة واحدة².

كما أن هناك من النظم ما يحدد عدد الاستجوابات المدرجة لكل عضو برلماني، بحيث لا يجوز إدراج أكثر من استجواب لذات العضو في جلسة واحدة، كما لا يجوز مناقشة أكثر من ثلاثة استجوابات لذات العضو بالشهر الواحد، على أن تحفظ الاستجوابات وتقسم على الجلسات البرلمانية . وتكمن الغاية من وراء ذلك لإتاحة الفرصة لبقية الأعضاء في تقديم استجواباتهم³.

وبالنسبة لإدراج الاستجواب على جدول أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني، فلم ينص النظام الداخلي للمجلس على موعد صريح، إنما اكتفى بالإشارة إلى مراعاة السرعة الممكنة في طرح الاستجواب للنقاش. إضافة لعدم إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام⁴ .

بينما نص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على أن يدرج الاستجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للرقابة البرلمانية حتى وإن لم ترد إجابة خطية من قبل الوزير⁵ .

أما لائحة مجلس الأمة الكويتي فقد جاءت صريحة وأوجبت إدراج الاستجواب على جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد مناقشة الاستجواب " بعد سماع من وجه إليه الإستجواب بهذا الخصوص" ⁶ وللإستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول أعمال الجلسة بعد الأسئلة مباشرة.

¹ - د.فتحي فكري، القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية وتحليلية، بدون طبعة، ناس للطباعة والنشر، القاهرة، 2003-2004، ص 455.

² - المادة 201 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

³ - د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 157.

⁴ - المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

⁵ - المادة 135 من النظام الداخلي لمجلس النواب .

⁶ - المادة 135 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي .

رابعاً: مناقشة الاستجواب .

تبدأ مناقشة الاستجواب في الجلسة المحددة لذلك، فقيام مقدم الاستجواب بشرح استجوابه، كونه ينطوي على الإتهام، ويبين من خلال شرحه الوقائع والأدلة التي ارتكز عليها لتوجيه الاستجواب.

وهنا يقوم العضو المستجوب بمقام وكيل النيابة الذي يواجه المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وهو يحمل الأدلة كما في الاستجواب الجنائي ؛ الذي سبق وأن قلنا بأنه يتشابه مع الاستجواب البرلماني مع فوارق الإجراءات المتعلقة بهما.

ومن ثم يسمح للوزير بالإجابة عن الاستفارات والإتهام الموجه من قبل العضو مقدم الاستجواب¹ . وذلك ممارسةً لحقه في الدفاع عن نفسه وتفنيد أدلة الإتهام التي تحيط به . ويجب أن يُعطى وقتاً كافياً يمكنه من إقناع المجلس بأن لا محل للإستجواب، ويجب أن تتاح له الفرصة حتى ولو رفض العضو تقديم استجوابه بعد تحديد جلسة المناقشة².

وبعد ذلك يحق لكل من العضو المقدم للاستجواب والوزير المُستجوب الرد مرة واحدة قبل أن يسمح لبقية أعضاء المجلس بالمشاركة في مناقشة الاستجواب³ .

وكون الاستجواب ليس بعلاقة مباشرة بين مقدمه والوزير، فإنه لبقية أعضاء المجلس البرلماني المشاركة في مناقشة الاستجواب، ولذلك فقد منحتهم التشريعات المقارنة حق طلب الإطلاع على البيانات والأوراق المتعلقة بالإستجواب المعروض على المجلس ؛ لكي يتسنى لهم المشاركة في مناقشة الاستجواب ويقدم هذا الطلب كتابةً لرئيس المجلس⁴ .

وعندما يفتتح رئيس المجلس مناقشة الاستجواب، يسمح بالتحدث للأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضين له بالتناوب واحداً تلو الآخر. وإذا تعدد المستجوبون تكون الأولوية لأسبقهم في طلب

¹ - د. نعمان الهيتي، الرقابة على الحكومة، دراسة دستورية مقارنة، ط1، دار رسلان، دمشق، 2007، ص109.

² - د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص162.

³ - المادة 135/د من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

⁴ - المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، المادة 139 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

الاستجواب، ولا يجوز قفل باب المناقشة قبل أن يتحدث ثلاثة من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل¹.

وهذا جاء نصاً صريحاً في لائحة مجلس الأمة الكويتي، ولكن النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني والنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني اكتفيا بالإشارة إلى أن للأعضاء حق الاشتراك في مناقشة الاستجواب.

وفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني يمكن الاكتفاء بتوزيع نص الاستجواب وإجابته على أعضاء المجلس، وإدراجهما على جدول أعمال الجلسة دون المناقشة الشفوية؛ وذلك في حال اقتناع مقدم الاستجواب بالجواب الكتابي الذي يلزم الوزير بتقديمه خطياً².

ويجب أن يأخذ الموضوع حقه في المناقشة الكاملة. ويمنح العضو فرصته بذلك... وتبقى الجلسة منعقدة حتى انتهاء المناقشة وصدور قرار بذلك³.

وعليه وبعد انتهاء المناقشة يظهر النائب مقدم الاستجواب ما تشكلت لديه من قناعة بإجابة الوزير، فإذا أبدى قناعته يعلن رئيس المجلس انتهاء المناقشة إلا إذا تبناها أعضاء آخرين؛ حيث أنه يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده ولا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من المجلس التشريعي الفلسطيني⁴.

في حين أن المشرعين الأردني والكويتي لم يشترطاً عدداً معيناً من الأعضاء لتبني الاستجواب، وإنما منحوا هذا الحق لعضو أو نائب واحد على الأقل⁵.

1 - المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي.

2 - المادة 135 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

3 - د.ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص107.

4 - المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

5 - المادة 141 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة 135/هـ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

أما إذا أظهر المستجوب أو من تبنى الاستجواب عدم قناعتهم بردود الوزير فعليهم بيان أسباب عدم إقتناعهم. ومن ثم يجوز لهم التقدم بطلب ل طرح الثقة بالوزير أو بالحكومة ككل، وفقاً للأصول والقانون¹.

وعند انتهاء مناقشة الاستجواب يبحث رئيس المجلس فيما إذا كان الأعضاء قد تقدموا باقتراحات بشأن الاستجواب أم لا. فإذا لم يتقدموا بأي اقتراح، يعلن الرئيس انتهاء المناقشة والانتقال لجدول أعمال الجلسة ويتم ذلك القرار بدون تصويت².

وإن صدور الاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال يعني أنه يتضمن خياراً سياسياً مؤداه أن الحكومة هي محل ثقة المجلس، وستستمر بأداء مهامها المكلفة بها وفقاً للقانون³.

أما إذا وجدت إقتراحات بشأن موضوع الاستجواب، فيقوم رئيس المجلس بعرضها على البرلمان والقرار بشأنها دون تصويت. علماً بأن لاقتراح الانتقال لجدول الأعمال، الأهمية والأسبقية على باقي الإقتراحات، وللمجلس إحالة الاقتراحات كلها أو بعضها لأحد اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي عليها⁴.

وعلى المجلس إذا كان قد اتخذ موقفاً وسطاً من رد الوزير، إصدار توصيات للحكومة لكي تحظى بثقة البرلمان، وعلى الحكومة الأخذ بتلك التوصيات⁵.

خامساً: انتهاء الاستجواب قبل المناقشة .

لا بد من الإشارة الى أن الاستجواب قد ينتهي قبل مناقشته، وذلك بتخلف أو سقوط الشروط التي تجعل منه صحيحاً، وهي الشروط التي ذكرناها سابقاً، والتي تتعلق بأطراف الاستجواب، كانهاء عضوية النائب مقدم الاستجواب، أو استقالة من وجه إليه الاستجواب أو استقالة الحكومة ككل.

¹ - المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، المادة 135/هـ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني ، المادة 143 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

² - د. محمد باهي أبو يونس، ص164.

³ - د. عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، مرجع سابق، ص14.

⁴ - المادة 138 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي .

⁵ - د. خالد المطيري، مرجع سابق، ص53.

وقد يحصل وأن تسعى الحكومة إلى إسقاط الاستجواب وذلك إذا رأت أن البرلمان سيصوت على طرح الثقة بالحكومة جراء إستجواب أحد وزرائها . فعندها تضغط على الوزير المستجوب لكي يقوم بتقديم إستقالته تفادياً لإجراءات طرح الثقة بالحكومة¹ .

وهناك حالة أخرى لإنهاء الاستجواب قبل مناقشته وهي سحب الاستجواب من قبل مقدمه إذا لم يتبناه عضو آخر. وقد جاء في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني " يجوز لمقدم الاستجواب سحبه وإسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر"² .

بينما اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي قد نصت على سقوط الاستجواب بحالة سحبه والتنازل عنه، إلا إذا تبناه أحد أعضاء المجلس، وأضافت حالة غياب مقدمه عن الجلسة المختصة لنظره كحالة أخرى لسقوط الاستجواب³ . في حين لم يرد مقابل لهذه النصوص في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني .

وجدير بالذكر أن التقاليد البرلمانية تدرج الاستجابات المقدمة في دورة سابقة على جدول أعمال الدورة اللاحقة . إلا في حال صرح مقدم الاستجواب بترك الاستجواب ويكون ذلك عن طريق كتاب خطي يُقدم لرئيس المجلس⁴ .

الفرع الثالث: آثار ممارسة حق الاستجواب (طرح الثقة):

إن أهمية الاستجواب تتجلى بالآثار المترتبة عليه، وأنه عقب مناقشة الاستجواب، وفي حال عدم قدرة الوزير على نفي ودحض التهم والتقصير الموجهان لأعماله الوزارية . فهنا تلجأ الحكومة عملياً إلى تشكيل لجنة لتقصي الحقائق أو تشكيل لجنة مهمتها البحث وجمع المعلومات . وفي هذا الحال

¹ - أنظر في ذلك التطبيقات العملية للاستجواب، الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي، مرجع سابق.

² - المادة 5/80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

³ - المادة 141 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي .

⁴ - المادة 137 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

تكون الحكومة قد حولت حق الاستجواب إلى وسيلة رقابية أخرى أقل خطورة وأهمية من الاستجواب¹.

ولكن الأصل هو طلب طرح الثقة بالحكومة من قبل البرلمان وفقاً للطرق القانونية، حيث أن الاستجواب وسيلة رقابية وليس مجرد لوم أو نقد يوجه للحكومة.

• طرح الثقة بالحكومة:

إن جل الأنظمة البرلمانية تمنح لمجالسها النيابية طرح الثقة بأحد الوزراء، ومنها ما يسمح بطرح الثقة أو حجبها عن الحكومة ككل (برئيس وزرائها).

ففي فلسطين يجوز لعشرة أعضاء من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني التقدم بطلب لرئيس المجلس لعقد جلسة خاصة بحجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها على إثر تقديم الاستجواب².

يقوم رئيس المجلس التشريعي بدوره بإدراج طلب طرح الثقة على جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديم الطلب بثلاثة أيام. وبحيث لا يتجاوز موعدها الأسبوعين من تاريخ الطلب. ويصار فيها إلى التصويت على هذا الطلب، ويشترط لصدور قرار من المجلس بحجب الثقة، أن يتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس³.

ويترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم، وعندها يقومون بممارسة أعمالهم مؤقتاً كحكومة تسيير أعمال لحين تشكيل حكومة جديدة، ولا يجوز لها إلا اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير أعمال الحكومة⁴.

¹ - د. عمرو هاشم ربيع، قيود ومعوقات الرقابة والسبل الكفيلة بالحد منها، حالة الاستجواب، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، www.hrcap.org

² - المادة 57 من القانون الأساسي الفلسطيني.

³ - المادة 78 من القانون الأساسي الفلسطيني.

⁴ - المرجع السابق.

وعندها على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية تقديم بديل عن رئيس الوزراء خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ حجب الثقة. أما في حال حجب الثقة عن واحد أو أكثر من الوزراء، فإنه يتعين على رئيس الوزراء تقديم بديلٍ عنه للمجلس التشريعي في الجلسة التالية لقرار حجب الثقة وفي مدة أقصاها أسبوعان¹.

حيث أن النظام السياسي الفلسطيني وعلى خلاف النظم المقارنة الأخرى، فإنه لا يسمح لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد حصوله على ثقة من المجلس التشريعي². وعليه فإنه عند إجراء تعديل وزاري أو أي تغيير في الحقائق الوزراية سواء لوزير واحد أو أكثر³. يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان للتصويت على الثقة بهم، لتكون ممارسة أعمالهم ممارسة شرعية وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني.

أما في الأردن فقد نظمت المواد (53-54) من الدستور الأردني أحكام وإجراءات طرح الثقة بالوزارة أو بأي من وزرائها. واشترطت تقديم طلب لانعقاد جلسة بخصوص الثقة بالوزارة، حيث يقدم الطلب رئيس الوزراء أو عشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل⁴.

وبدوره يحدد رئيس مجلس النواب جلسة الثقة بالحكومة. إلا أنه يجوز تأجيل الاقتراع على الثقة بطلب من الوزير أو الحكومة بشرط ألا يؤجل لأكثر من عشرة أيام وألا يُحل مجلس النواب خلال هذه المدة⁵.

ويتخذ مجلس النواب قراره بخصوص الثقة بالحكومة عن طريق تصويت الأغلبية المطلقة، فإذا صوتت الأغلبية المطلقة لصالح الحكومة... فهنا تحصل الحكومة على ثقة مجلس النواب، أما إذا كان التصويت لصالح عدم الثقة وجب على الحكومة أن تستقيل. وإذا كان قرار عدم الثقة " خاصاً

¹ - المادة 79 من القانون الأساسي الفلسطيني.

² - المرجع السابق.

³ - جا بنص المادة 3/79 من القانون الأساسي الفلسطيني "يعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يطل حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء، ما دام لم يبلغ ثلث عددهم".

⁴ - لا يمنح الدستور الأردني حقاً لمجلس الأعيان بطرح الثقة بالوزارة.

⁵ - يشار إلى أن الدستور الأردني قد منح للملك حق حل مجلس النواب. وفقاً لنص المادة 34 منه.

بأحد الوزراء، وجب عليه اعتزال منصبه¹ ويكون التصويت على الثقة بطريق المنادة على أسمائهم وبصوت عالٍ وفقاً لنص المادة 88 من الدستور الأردني².

والدستور الأردني يخالف ما نهجه التشريع الفلسطيني لتقرير منح الثقة بالحكومة بواسطة المجلس التشريعي، حيث أنه اكتفى بالإشارة إلى أن رئيس الحكومة ووزراءه يؤدون اليمين القانونية أمام الملك، ويترتب على كل حكومة أن تتقدم ببرنامجه الوزاري لمجلس النواب خلال شهر من تاريخ تأليفها ليقوم بمنح الثقة للبرنامج الوزاري وليس بالوزراء.

أما في الكويت فقد تقرر المسؤولية الوزارية بأن تكون مسؤولية فردية وتضامنية. أما عن المسؤولية الفردية فتتجسد في أن كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته مسؤولية فردية أمام الأمير ومجلس الأمة. بينما المسؤولية التضامنية تتجسد في كون رئيس الحكومة ووزرائه مسؤولين بالتضامن عن السياسة العامة للحكومة أمام الأمير فقط³.

لذلك فإن موضوع طرح الثقة في الكويت يُحصر في طرح الثقة بوزير واحد منفرداً وليس بالحكومة ككل، إذ أنه وكما سبق وأن ذكرنا أن رئيس الوزراء لا يُسأل أمام مجلس الأمة. وطرح الثقة لا يكون إلا إجراء مناقشة استجواب وجه للوزير، ولم يوفق في درءه.

وتبدأ إجراءات طرح الثقة بطلب يقدم من قبل عشرة من أعضاء مجلس الأمة أو من الوزير نفسه، ويكون موضوع الطلب هو التصويت على طرح الثقة بالوزير⁴، وهنا قد اتفق المشرع الكويتي مع المشرع الأردني في إمكانية تقديم طلب لطرح الثقة بالوزير الذي وجه إليه الاستجواب.

1 - المادة 54 من الدستور الأردني.

2 - تنص المادة 88 "أ- تعطى الأصوات بالمنادة على الأعضاء بأسمائهم، وبصوت عالٍ في الحالتين التاليتين :

1- إذا كان التصويت متعلقاً بالدستور يكون الجواب بإحدى الكلمات التالية : موافق، مخالف، ممتنع.

2- إذا كان التصويت متعلقاً بالثقة بالوزارة أو بالوزراء يكون الجواب بإحدى الكلمات التالية : ثقة، حجب، امتناع.

3 - يحيى الجمل، مرجع سابق، ص93. المادة 58 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

4 - المادة 101 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

ولعل السبب وراء ذلك هو منح الوزير وسيلة للتأكد من أنه لا زال محل ثقة ممثلي الشعب¹، ويصدر مجلس الأمة قراره بخصوص الثقة بالوزير بعد سبعة أيام من تاريخ الطلب، ويُتخذ القرار بسحب الثقة بتصويت أغلبية الأعضاء².

وترى الباحثة بأن المشرع الكويتي قد كان أكثر سلاسةً في اتخاذ قرارات سحب الثقة، حين اشترط تصويت أغلبية الأعضاء فقط دون الأغلبية المطلقة كالمشرعين الفلسطينيين والأردني، خاصةً وأنه يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه³، بينما يشترط المشرعان الفلسطينيون والأردني خاصةً لصحة انعقاد مجالسهم النيابية حضور الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس⁴.

وعلى رئيس مجلس الأمة أن يأذن بالكلام لاثنتين من مقدمي الاقتراح بعدم الثقة بترتيب طلبهم واثنتين من معارضيهِ على الأقل⁵. ويتم ذلك قبل التصويت على موضوع طرح الثقة، ويجب ألا يشترك الوزراء من أعضاء مجلس الأمة في التصويت. وإذا صدر القرار عن المجلس بعدم الثقة بأحد الوزراء. فعندها يُعتبر الوزير مُعتزلاً بحكم القانون من تاريخ قرار عدم الثقة، وعليه أن يقدم استقالته فوراً.

يوجد بالنظام السياسي الكويتي ما يسمى " عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء " وهو مصطلح يعبر عن عدم رضی مجلس الأمة عن رئيس الوزراء وعن سياسته. وهذا الإجراء يكمن في رفع مجلس الأمة قراراً بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إلى أمير الدولة. والذي بدوره يستطيع أن يعفي رئيس مجلس الوزراء من مهمته ويعين بديلاً له. ويستطيع أن يحل مجلس الأمة.

¹ - خالد المطيري، مرجع سابق، ص69.

² - ووفقاً لنص المادة 143 من لائحة مجلس الأمة فإنه على رئيس المجلس التحقق من وجود الأعضاء أصحاب طلب اقتراح طرح الثقة قبل عرض الاقتراح.

³ - المادة 97 من الدستور الكويتي .

⁴ - المادة 18 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. والمادة 84 من الدستور الأردني.

⁵ - المادة 145 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

وفي حال صدور قرار عن أمير الدولة يقضي بحل مجلس الأمة، فإنه يُشكل مجلس أمة جديد عن طريق الانتخاب العام والمباشر¹، وإذا قرر المجلس الجديد أيضاً عدم التعاون مع رئيس الوزراء المذكور، فإنه يعتبر مُعتزلاً لِمَنصبه بحكم القانون من تاريخ قرار المجلس، لِتشكل بعد ذلك وزارة جديدة².

المبحث الثالث : حق التحقيق البرلماني .

تعد بريطانيا أسبق الدول في تشكيل لجان التحقيق السياسي، إذ تشكلت لجنة في العام 1689 لمراقبة الأجهزة الحكومية. والسبب هو سوء إدارة الحرب مع إيرلندا³، وكانت النتائج التي تصدرها هذه اللجان هي محاكمة بعض حكام المستعمرات البريطانية بتهمة الخيانة دون أن تتحقق فعالية هذه الوسيلة، بسبب عدم قدرة البرلمان على إجبار الشهود للحضور أو إحضار المستندات⁴.

ومن ثم نُظمت سلطات لجان التحقيق قانونياً، وأصبحت تشكل وسيلة هامة من وسائل الرقابة البرلمانية .. وتناقلتها الكثير من النظم البرلمانية .

إن دراسة حق التحقيق البرلماني تتطلب منا البحث في المفهوم العام للتحقيق البرلماني في (المطلب الأول) من هذا المبحث، ومن ثم دراسة السياق القانوني للتحقيق البرلماني في (المطلب الثاني).

المطلب الأول : المفهوم العام للتحقيق البرلماني .

ان مفهوم التحقيق البرلماني ينطوي على تعريفه فقهاً وتشريعياً وبيان أهميته وفي هذا المطلب سنقوم بتعريف التحقيق البرلماني في الفرع الأول ومن ثم سنبين الإطار التشريعي لحق التحقيق البرلماني في الفرع الثاني.

¹ - المادة 80 من الدستور الكويتي .

² - المادة 102 من الدستور الكويتي.

³ - د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق.

⁴ - المرجع السابق، ص124.

الفرع الأول: تعريف حق التحقيق البرلماني.

إن لجان التحقيق البرلماني ومن الناحية النظرية المجردة يستعين بها البرلمان للنهوض بوظيفتي التشريع والرقابة لاستيضاح بعض الموضوعات، فهي ركن أساسي من أركان النظام البرلماني، وإن إغفال النص عليها لا يحجب حق البرلمان في الاستعانة بها¹.

والذي يؤكد ذلك هو وجودها في الأنظمة الرئاسية رغم اعتمادها على فكرة الفصل شبه المطلق بين السلطات².

وفي هذا يقول الفقيه ديجي (Dugui) " أن حق إجراء التحقيق البرلماني هو حق طبيعي لكل مجلس نيابي، ويكفي لتبريره الاستناد إلى النصوص الدستورية، والتي تجعل للمجلس حق اقتراح القوانين وإقرارها، فضلاً عن النصوص الدستورية التي تقيم المسؤولية الوزارية"³.

فإذا كان للبرلمان حق مراقبة سياسة الحكومة وتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء، فله بالتبعية على ذلك إجراء تحقيقات بواسطة لجانه وذلك لفحص أعمال الحكومة، والوقوف على مواطن القصور والانحراف أو الخلل⁴.

ويقصد بالتحقيق أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق نظراً لتشككه في نية الحكومة. أو لتأكده من صحة ما قدمته الحكومة من معلومات وبيانات⁵، ولذلك يقوم بالحصول على المعلومات من الأفراد أو الموظفين أو بالإطلاع على الممستندات الحكومية⁶، عن طريق تأليف لجنة خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة، وللوقوف على الخلل والقصور الذي

1 - د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص 472.

2 - أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية - رسالة - جامعة القاهرة 1980، ص 569 (أشير إليها في، د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص 472.)

3 - د. فارس عمران، التحقيق البرلماني، ص 58.

4 - د. ثروت بدوي، موجز القانون الدستوري، 1975، ص 215.

5 - جمال الخطيب، مرجع سابق، ص 80.

6 - د. ماهر جبر نصر، مرجع سابق، ص 98.

يعتري أجهزة الدولة. وعليه فإن التحقيق يحمل معنى الرقابة أكثر من مجرد الحصول على المعلومات¹.

ويتميز التحقيق عن بقية وسائل الرقابة البرلمانية بأنه عبارة عن سلسلة من الأسئلة والمناقشات، وليس مجرد توجيه استفسار للإجابة عنه كما في وسيلتي السؤال والاستجواب².

وإجراء التحقيق البرلماني يهدف إلى بيان الأمور بشكل واضح أمام المجلس النيابي، قبل أن يتخذ قراراً في إحدى الشؤون الداخلة باختصاصه³. فعن طريق التحقيق يمكن للسلطة التشريعية الوقوف على عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، وهذا من شأنه أن يساعدها في اقتراح أفضل السبل والوسائل لمعالجة السلبات التي قد يكشفها التحقيق⁴.

والتحقيق وسيلة تتخذ مظهراً جماعياً، بالنسبة لباقي وسائل الرقابة البرلمانية التي تتخذ مظهراً فردياً⁵. حيث أن وسائل الرقابة البرلمانية تقسم وفقاً للمعيار العددي حسب ما أقرت به التشريعات من عدد الممارسين لهذه الوسيلة من أعضاء المجلس النيابي. فطلبي السؤال والاستجواب لا يمكن تقديمهم إلا من قبل عضو واحد من أعضاء البرلمان، فلذلك سميت بالوسائل الفردية.

الفرع الثاني: الإطار التشريعي لحق التحقيق البرلماني.

وتشريعياً فقد منح القانون الأساسي الفلسطيني للمجلس التشريعي صلاحية تشكيل لجان خاصة للتحقيق في قضايا محدودة. وذلك لتمكين المجلس من القيام بمهامه في مجالات الرقابة والمحاسبة على أكمل وجه⁶، فجاء في المادة 58 من القانون الأساسي الفلسطيني أن " للمجلس أن يكون لجنة

1 - د. فيصل الشطناوي، مرجع سابق، ص 2364.

2 - حلمي الدراشني، مرجع سابق، ص 92.

3 - منير علي ججوح، الإصلاحات السياسية والدستورية تأثيرها على العلاقة بين السلطات 2010-2013، رسالة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، 2014، ص 45.

4 - فارس عمران، مرجع سابق، ص 42.

5 - حلمي الدراشني، مرجع سابق، ص 45.

6 - د. مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 276.

خاصة، أو يكلف إحدى لجانته، من أجل تقصي الحقائق في أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة". وهذا ما ورد في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني أيضاً¹.

أما الدستور الأردني فلم ينص أو يتطرق لتشكيل لجان لتقصي الحقائق. إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد نص على تشكيل لجان مجلس النواب دون وصفها كوسيلة رقابة برلمانية . حيث جاء نص المادة 62 منه على أن " للمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكلة إليها".

ويستفاد من هذا النص على أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد منح المجلس حق تشكيل لجان لتكون مهمتها التحقيق وتقصي الحقائق، من أجل كشف مخالفات الحكومة. وهذا النص يعد السند التشريعي لتشكيل لجان تقصي الحقائق في الأردن، رغم أن النظام الداخلي أيضاً قد نص على تشكيل عشرين لجنة تابعة لمجلس النواب، وأوكل لكل لجنة المهام التي تناط بها، من بين هذه اللجان ما أسماها "لجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق"².

ونصت المادة 59 منه على أن " تناط بلجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق المهام التالية : دراسة الأمور المتعلقة بالفساد المالي والإداري في المؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة، ومراقبة إجراءات مكافحة الفساد".

إلا أن هذه اللجنة لا تعد من قبيل لجان تقصي الحقائق؛ إذ لم يرد بنص المادة التي تحدد وظائفها ومهامها أي إشارة إلى منحها حق طلب المعلومات والبحث والاستدلال. إضافةً لكونها لجاناً دائمة على عكس لجان التحقيق التي تُشكل لمهمة مؤقتة .

ورغم الرأي الفقهي المُشار إليه سابقاً بأن عدم النص الصريح على حق المجلس النيابي بتشكيل لجان التحقيق لا يحول دون منع المجلس من تشكيل هذه اللجان، وذلك كونها مكملة لاختصاص المجلس الرقابي على أعمال الحكومة³.

¹ - المادة 3/48 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

² - المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

³ - حلمي الدراشني، مرجع سابق، ص93.

إلا أن الباحثة ترى قصورا للمشرع الأردني بعدم النص على تشكيل اللجان في الدستور .. وعلى عدم إفراد فصل خاص للجان التحقيق البرلماني في النظام الداخلي لمجلس النواب . أسوةً بباقي وسائل الرقابة البرلمانية، التي أفرد لها فصولاً خاصة بها رغم أن بعضها يقل أهمية عن وسيلة التحقيق البرلماني .

أما دولة الكويت الرائدة في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تشريعياً و عملياً. فقد نصت في دستورها وبالمادة (114) منه على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق...."، وأفردت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي فرعاً خاصاً بطلبات المناقشة أو التحقيق بالفصل الثاني منها .

المطلب الثاني : السياق القانوني للتحقيق البرلماني.

سيستعرض هذا المطلب السياق القانوني للتحقيق البرلماني من حيث اجراءات تشكيل لجانه (بالفرع الأول) ومن ثم السلطات التي تمنح لهذه اللجان(الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيل لجان التحقيق.

يؤلف المجلس اللجان الدائمة في أول دورة يعقدها المجلس ويحدد مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانه الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها¹، وتباشر صلاحياتها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرضها عليه عند اجتماعه.

ويجوز لأي عضو في المجلس أن يكون عضواً في لجنتين فقط، ولكن ينبغي أن يكون كل عضو في المجلس عضواً في لجنة واحدة على الأقل². وبما أن تشكيل اللجان البرلمانية للتحقيق هو حق برلماني، فهل يعني ذلك أن يمارس البرلمان هذا الحق من تلقاء نفسه أم بطلب يقدم إليه³؟

¹ - المواد 48 و 49 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

² - د. يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 294-295.

³ - د. فارس عمران، مرجع سابق، ص 63.

إن المجلس البرلماني هو من يقرر ممارسة التحقيق في موضوع ما، وعليه أن يشكل لجنة خاصة تكون مهمتها التحقيق بالموضوع، أو أن يعهد لأحد لجانه الدائمة ليكلفها بتقصي الحقائق حول الموضوع المشكوك فيه.

ويكون ذلك بناءً على اقتراح مقدم من قبل اللجنة العامة (هيئة المكتب) أو إحدى اللجان النوعية أو يكون الاقتراح مقديماً من الأعضاء¹. وهذا ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري. وحددت بأن يكون الطلب المقدم من قبل أعضاء المجلس موقعاً من قبل عشرين عضواً .

أما بالنسبة للتشريعات الفلسطينية والأردنية فإنها لم تنص على ذلك، وإنما اكتفت بإعطاء الحق للمجلس البرلماني في تشكيل هذه اللجان، فمن الممكن أن يُقدم اقتراح التحقيق من عضو واحد أو أكثر، ومن الممكن أن يكون الاقتراح في عرض سؤال أو استجواب²، إلا أن المشرع الكويتي وفي المادة 147 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي نص على أنه يشترط لتأليف لجنة تحقيق أن يُقدم طلب التحقيق موقعاً من قبل خمسة أعضاء على الأقل³.

وكباقي وسائل الرقابة البرلمانية يقيد طلب إجراء التحقيق بشروط تتناسب مع خطورة هذا الإجراء البرلماني كما ذكرها الدكتور فارس عمران⁴، وهي أن يكون الطلب مكتوباً، ومرفقاً به كافة المستندات والأوراق المؤيدة لإجرائه ومبرراته، والتي بدورها تساعد اللجنة فيما بعد بأداء مهمتها .

وتشكل اللجنة حسب القواعد العامة لتشكيل اللجان البرلمانية . إما بالاختيار أو بالانتخاب، ومنطقياً لا يجوز الجمع بين منصب الوزير وعضوية اللجنة، وتنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً ومقررأ دائمين لها. ويتم عرضهما على المجلس للموافقة عليهما، وتصدر الموافقة بالأغلبية

1 - د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص473.

2 - حلمي الدرياشي، مرجع سابق، ص96.

3 - أما إذا تنازل مقدموا الطلب أو غيبوا عن الجلسة المحددة لنظره، جاز لخمسة من أعضاء المجلس أن يتبنوه ليتابع المجلس النظر فيه وفقاً لنص المادة 151 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

4 - فارس عمران، مرجع سابق، ص70.

النسبية¹ . ويتولى رئيس المجلس دعوة اللجان إلى الاجتماع لحين انتخاب رؤسائها²، كما ويجوز للجان أن تشكل لجنة فرعية عنها - واحدة أو أكثر - حسب ما تقتضيه أعمالها³.

الفرع الثاني: سلطات لجنة التحقيق .

وعلى المجلس عند إصدار قرار بتشكيل لجنة التحقيق أو تكليف إحدى لجانها بإجراء التحقيق . يجب أن يحدد وظائف ومهام هذه اللجنة، وكذلك عدد أعضائها⁴ والمدة الممنوحة لها لإتمام المهمة الموكلة إليها⁵ . وللجنة التحقيق الإستعانة بالخبراء والفنيين المختصين من خارج اللجنة حتى تتمكن من أداء مهمتها على ما يرام⁶ .

وتتميز لجان التحقيق بطابع خاص عن باقي اللجان المؤقتة التي تشكلها المجالس النيابية . حيث تغلب عليها الصفة القضائية، فهي تلتزم بإطار الاتهام الموجه للحكومة، كما لو أنه موجه من السلطة القضائية ولذلك فهي تطبق قواعد أصول المحاكمات الجزائية⁷.

ويرجع ذلك إلى النفوذ والصلاحيات الكبرى التي منحت لتلك اللجان . نظراً لأهميتها ودورها الرقابي الفعال وقربها من الجهاز الحكومي . ولكي تقوم بما أسند إليها من اختصاصات على أكمل وجه .

وتختلف الأنظمة السياسية في مدى السلطات التي تقرها تشريعياً للجان التحقيق البرلماني، فمنها ما يحصر هذه السلطات ومنها ما يجعلها سلطة فضاضة . ولا يكفي أن تمنح اللجان النفوذ

¹ - المواد 51 و 52 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

² - المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، والمادة 52 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، والمادة 46 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي .

³ - المادة 44 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

⁴ - لقد قرر المجلس التشريعي الفلسطيني بأن يكون الحد الأدنى لعدد أعضاء اللجنة خمسة أعضاء والحد الأعلى عشرين عضواً وذلك في قراره رقم 3/2/247. انظر محضر جلسات المجلس التشريعي، الدورة الرابعة، الجلسة الثانية.

⁵ - المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

⁶ - مشوط الهاجري، مرجع سابق، ص 221.

⁷ - عبد اللطيف عريسات، رئيس مجلس النواب الأردني، ملحق الجريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة 14 من الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الحادي عشر في 1992/8/3، المجلد 29، العدد 14، ص 16 .

مشار إليه في : محتسب قاسم بن علي، العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية في الأردن، الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، 2005، ص 79.

والصلاحيات ولكن يجب أن تحاط بالضمانات الكافية لضمان حيديتها وإستقلالها. لكي تُخرج نتائج موضوعية تتفق مع الهدف الذي شكّلت من أجله¹.

ومن صلاحيات لجنة التحقيق أنه يجوز لها أن تطلب بواسطة رئاسة المجلس من الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة البيانات والمستندات التي تراها لازمة لدرس موضوع معروض عليها²، وعلى هذه الوزارات والمصالح والمؤسسات تقديم البيانات والمستندات المطلوبة لتطّلع عليها اللجنة التي طلبتها³.

ولها أن تطلب ممن تريد تقديم شهادته أمام اللجنة⁴، وللجنة التحقيق من خلال رئيسها أو رئيس المجلس أن تطلب من الوزير المسؤول ذي الشأن حضور جلساتها⁵، لبحث الموضوع المعروض على اللجنة. كما يجوز للوزير المختص حضور جلسات اللجنة عند نظرها بموضوع يتعلق بوزارته⁶.

ووفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني أيضاً فإنه " يجوز للوزير أن يصطحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته، إلا إذا رأت اللجنة حضور الوزير ذاته "⁷. وهذا ما يتفق مع نص المادة 50 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، ولكنه أضاف أيضاً جواز أن يصطحب الوزير معه واحداً أو أكثر من كبار الموظفين المختصين أو الخبراء.

ويكون مكان انعقاد جلسات اللجان البرلمانية بوجه عام في قاعات معدة خصيصاً للجانب، داخل المجلس النيابي، ولذلك يعتبر باطلاً أي اجتماع يعقد خارج الصرح البرلماني، وما يترتب على بطلان إنعقاد الاجتماع هو بطلان جميع القرارات المتخذة فيه⁸.

1 - فرحان المساعد، مرجع سابق، ص248.

2 - أنظر المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، والمادة 69/د من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، والمادة 47 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

3 - يحيى الجمل، مرجع سابق، ص295.

4 - المادة 147 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

5 - لقد نصت المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني : بأن تخاطب اللجان من خلال رؤسائها.

6 - المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

7 - المادة 69/ج من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

8 - ناصر المسيلم، مدى فاعلية لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة بين الدستورين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، الأردن، 2008، ص57.

لكن لجان تقصي الحقائق مختلفة عن بقية اللجان التي يشكلها المجلس ؛ فكون أن مهمتها تتمثل في جمع المعلومات والاطلاع على المستندات، وسماع الشهود ومناقشتهم . وزيارة الأماكن التي تتعلق بالموضوع، وهذه المهمة بطبيعتها تستوجب عدم تقييد اللجنة بمبنى البرلمان¹ .

وقد أجمعت النصوص التشريعية في النظم موضوع الدراسة على أن تعقد جلسات لجان التحقيق بسرية، ويقصد بهذه السرية هو أن تقوم اللجنة بعملها بعيداً عن الجمهور والصحافة² . وقد عرف الدكتور فارس عمران سرية اجتماعات لجان تقصي الحقائق بقوله هي " عدم إذاعة وقائعها - أو ما انتهت إليه من توصيات أو تعليمات - عن طريق الصحافة أو الإذاعة أو غيرها من وسائل الإعلام والنشر"³ .

فالقصد بالسرية وفقاً للتعريفات هي عدم إذاعتها أمام الصحافة والإعلان . وليس قصرها على الأعضاء أفراد اللجنة .

وقد جاءت المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، تمنح لهيئة المكتب حضور جلسات اللجان حتى وإن لم يكن عضواً فيها، حيث له أن يشارك في مناقشتهم دون أن يكون له حق التصويت بشأن اتخاذ القرارات فيها.

وقد اختلفت الآراء حول سرية أو علانية جلسات لجنة تقصي الحقائق على وجه الخصوص، من بين اللجان التي يشكلها البرلمان⁴، فمنهم من ذهب إلى وجوب أن تكون جلسات واجتماعات لجان تقصي الحقائق علانية، خاصة عندما يكون موضوعها يثير الرأي العام ويسيء إلى سمعة الحكومة⁵ .

1 - ناصر المسيلم، مرجع السابق، ص 57.

2 - د. ايهاب سلام، مرجع سابق، ص 138.

3 - د. فارس عمران، مرجع سابق، ص 267.

4 - أحمد الحياوي، مرجع سابق، ص 120.

5 - د. فارس عمران، مرجع سابق، ص 267.

وتطبيقاً لقاعدة أن لا اجتهاد بوجود النص. فإنه من غير المنطقي أن ندعو إلى علانية جلسات لجنة التحقيق البرلماني مع وجود النصوص التشريعية التي تقر بسرية جلسات لجان المجلس البرلماني.

وترى الباحثة أنه من المنطقي أن تكون جلسات لجنة التحقيق علنية وذلك للخصوصية التي تمتاز بها، ولما لمهنتها من تشهير بالحكومة وزعزعة الثقة بها أمام جمهور المواطنين. ولذلك كان حرياً بمشرعي اللوائح الداخلية للمجالس النيابية إفراد نص تشريعي خاص ينص على الإجراءات الخاصة بلجان التحقيق البرلمانية، ويقر بعلانية جلساتهما. ما دام إعلانها ليس من شأنه الإضرار بالمصالح العليا للبلاد.

وعلى اللجنة في كل اجتماع تعقده أن تدون محضراً تفصيلياً يتضمن أسماء الأعضاء الذين حضروا الاجتماع أو تغيبوا عنه، وما يتضمنه الاجتماع من وقائع . ويجب أن يحتوي أيضاً على القرارات التي اتخذت فيه، ويوقع من رئيس اللجنة ومقررها وأمين سرها، وتقوم اللجنة بإعداد تقارير عن المواضيع المحالة إليها¹.

يجب أن يشمل التقرير على ما توصلت إليه اللجنة من رأي (عن طريق التصويت) في الموضوع المحال إليها، ويجب أن يكون هذا الرأي مسبباً²، كما ويتضمن التقرير الآراء الأخرى المتعلقة بموضوع التحقيق³. وعلى اللجنة إرفاق نصوص المشروعات أو التوصيات والاقتراحات مع مذكراتها الإيضاحية بالتقرير الذي خلُصت إليه⁴.

وعلى اللجنة الالتزام بالوقت التي مُنحت إياه لإعداد تقريرها أو العمل على إنجاز التحقيق وإعداد التقرير بالسرعة الممكنة. حيث أنه " إذا رأى المجلس أو المكتب التنفيذي أن موضوعاً قد تأخرت به إحدى اللجان، فله أن يحدد لها وقتاً معيناً لإنجازه"⁵.

1 - المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

2 - محتسب قاسم علي، مرجع سابق، ص75.

3 - منير علي ججوج، مرجع سابق، ص45.

4 - المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني .

5 - المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني .

يشترط في فرنسا أن تنتهي اللجنة من أعمالها خلال أربع شهور وفقاً للأمر الصادر في 1958، ومددت هذه المدة إلى ستة أشهر في الأمر المعدل لها في 1977.¹

وتستمر اللجنة عادةً في أعمالها رغم أن جلسات المجلس تكون مؤجلة، وذلك لإنجاز مهمتها بالسرعة الممكنة². حيث أن أعضاء المجلس لا يستطيعون فعلياً حضور جلسات اللجان وجلسات المجلس في آنٍ واحد. وبمجرد إنهاء التحقيق ينتهي عمل اللجنة. كونها تعد لجنة مؤقتة سُكّلت لهدف معين ولإتمام مهمة معينة. فإهاء مهمتها بصدور تقريرها النهائي وتسليمه لرئيس المجلس يقودها إلى الزوال³.

وبعد تسلم رئيس المجلس للتقرير النهائي المعد من قبل لجنة التحقيق، يتحتم عليه إدراجه في جدول أعمال المجلس وطرحه للمناقشة، لكي يتخذ المجلس قراراً بشأن موضوع التحقيق. فإذا كانت نتيجة التحقيق إيجابية ولم يُكشف عن وقوع أخطاء من جانب الحكومة. فإن ذلك يطوي ملف إتهام الحكومة. بناءً على التوصيات المرفوعة من قبل لجنة التحقيق.

ويكون مصير التحقيق هو إثارة لسؤال أو لاستجواب موجه للحكومة من قبل الأعضاء، أو أن يترتب عليه إثارة المسؤولية الجنائية ضد أحد الوزراء، وفي هذه الحالة يجب إخطار جهات التحقيق الجنائية⁴.

ومن الممكن أن يترتب على تقرير اللجنة إثارة المسؤولية الوزارية للحكومة أو أحد أعضائها. بسحب الثقة من أحدها أو من الحكومة ككل⁵. و في المجلس التشريعي الفلسطيني استخدمت وسيلة التحقيق البرلماني بشكل مقبول نسبياً⁶، وغالباً ما تمخضت عنها توصيات اتخذ بشأنها المجلس قراراته.

¹ - د. إيهاب سلام، مرجع سابق، ص 139.

² - المرجع السابق، ص 140.

³ - د. فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 2366.

⁴ - د. ماهر جبر نضر، مرجع سابق، ص 234.

⁵ - وجدير بالذكر أن التشريعات في النظم موضوع الدراسة تشترط في حجب الثقة عن أحد الوزراء أو عن الوزارة ككل أن يكون نتيجة لتصويت عقب استجواب مقدم ضده/هم.

⁶ - د. مروان البرغوثي، مرجع السابق، ص 277.

و إن أبرز اللجان التي سُكّلت في تاريخ المجلس التشريعي الفلسطيني هي لجنة التحقيق في قضايا الفساد، الذي جاء قرار تشكيلها على إثر تقرير هيئة الرقابة العامة والتفتيش الذي كشف عن جملة من المخالفات والممارسات الإدارية والمالية والقانونية لوزارات السلطة ومؤسساتها. وهذا ما أكدته اللجنة التي قامت بدعوة 39 وزيراً ومسؤولاً للتحقيق، ويذكر أن معظمهم قد تجاوبوا مع اللجنة¹.

وقد أوصت اللجنة بمحاكمة المتورطين بالفساد، وأصدر المجلس في 1997/7/31 قراراً يدعو فيه رئيس السلطة الوطنية إلى تشكيل حكومة جديدة من ذوي التخصص والكفاءة في مدة لا تتجاوز شهر سبتمبر من العام 1997²، إلا أن الرئيس وبعد وعود كثيرة أعلن عن تشكيل حكومة جديدة في 1998/8/6 وقد ضمت معظم الوزراء السابقين³.

وهناك العديد من اللجان التي شكلها المجلس أيضاً، نذكر منها⁴:

- 1- لجنة التحقيق في قضية الطحين الفاسد في مخازن بلدية نابلس في اذار 1997، والتي أوصت باستجواب وزير المالية والتموين ومنع وزارة التموين من الاستيراد، وفي حينه أوقفت الأجهزة الأمنية بين جلسات المجلس مباشرة في التلفزيون .
- 2- لجنة التحقيق في وفاة محمود الجميل في سجن نابلس بسبب التعذيب على أيدي أفراد قوات 17 في تموز 1996، وبناءً على توصياتها فقد حوكم ثلاثة أفراد من الجهاز بالسجن⁵.
- 3- لجنة التحقيق في قيام جهازي المخابرات العامة والأمن الوقائي بتحصيل الضرائب و اعتقال بعض التجار لامتناعهم عن دفع الضرائب. حيث أوصت هذه اللجنة بالإفراج عن المعتقلين ومحاسبة مسؤولي وزارة المالية المقصرين.

1 - عزيز كايد، مرجع سابق، ص50.

2 - محاضر جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة الثانية.

3 - عزيز كايد، مرجع سابق، ص50.

4 - محاضر جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني، مرجع سابق. عزيز كايد، مرجع سابق. د. مروان البرغوثي، مرجع سابق.

5 - يشار الى ان التحقيق كان مع محمود الجميل و ناصر جمعة، و ناصر جمعة أصبح عضو مجلس تشريعي في المجلس الحالي وقد تم ترشيحه من قبل حركة فتح على قائمها.

وهناك العديد من القضايا التي حققت فيها لجان خاصة في المجلس التشريعي الفلسطيني كقضية الإسمنت المصري، واغتيال العقيد راجح أبو لحية، وأحداث جنابيا والجامعة الإسلامية بغزة، والتحقيق في أوضاع مشفى المقاصد في القدس، والاعتداء على النائب عبد الجواد صالح وأحداث مدينة رفح، وتلوث مياه مخيم عين بيت الماء في نابلس، ووفاة وليد القواسمي في سجن المخابرات العامة في أريحا بتاريخ 1998/8/9، والتحقيق بشؤون معبر الكرامة، و اغتيال محي الدين الشريف في 1998، ومقتل وسيم الطريفي أثناء مسيرة لحركة فتح في رام الله.

ويرى الدكتور مروان البرغوثي أن وسيلة التحقيق البرلماني لم تكن فعالة بالشكل المطلوب، ويُرجع ذلك إلى أن السلطة التنفيذية لم تكن تتعاون مع اللجان . إضافةً إلى أن اللجان كانت تفتقر لوجود مبادئ تحكمها، ولوجود اختصاصيين بالقانون من أعضاء المجلس¹ .

وذلك على عكس الممارسة العملية للجان التحقيق البرلماني في كل من الأردن والكويت ... التي اعتبرت فعالة، وكان لها دورٌ كبيرٌ في اتخاذ الكثير من القرارات الرقابية على أعمال الحكومة².

" وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين " ³

¹ - المرجع السابق، ص 278.

² - للمزيد وللاطلاع على بعض الأمثلة العملية، أنظر: ناصر مسيلم، ومحتسب بن علي.

³ - الآية 10 من سورة يونس.

الخاتمة:

لقد تناولت هذه الدراسة رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين، مقارنةً بالمملكة الأردنية ودولة الكويت. حيث وضحت مبادئ النظام البرلماني وأسسه، ومدى أخذ النظام السياسي الفلسطيني بمبادئ النظام البرلماني وقربه منها، وكذلك بالنسبة للأنظمة المقارنة - وفقاً لدستور كل منها - وبينت تعريف الرقابة البرلمانية وأهميتها، وميزتها عن غيرها من أنواع الرقابة وغيرها من مهام السلطة التشريعية.

ومن ثم تعرضت لوسائل الرقابة البرلمانية وأثر استخدامها في منع الحكومة من الانفراد في الحكم أو إساءة استعمال السلطة، وللتأكد من التزام الحكومة بالسياسة العامة للدولة وتطبيقها لأحكام الدستور والقوانين مع دراسة محاضر جلسات المجلس التشريعي على مدى العشر سنوات التي عمل خلالها، وقد أظهرت الدراسة عدة نتائج تمحورت فيما يلي:

- تعد الرقابة أهم ركائز الديمقراطية وضرورة من ضروراتها في المجتمع المتحرر، وإن الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم البرلمانية تضمن السير السليم للحياة الدستورية.
- تعد سلطة الحكومة في الدول الديمقراطية الحديثة سلطة مقيدة، حيث أن القوانين تحدد النهج الذي يجب أن تتبعه الحكومة في إدارة الدولة . والحياد عن هذا النهج أو تجاوزه يعتبر خرقاً للقانون وهذا ما يحتم على أنظمة هذه الدول فرض رقابة على الحكومات بغية التأكد من سير الحكومة وفقاً للأسس القانونية ومواجهتها في حال الخروج عن النص.
- إن رقابة المجلس التشريعي تعتبر وظيفة سياسية مهمة نظراً للتركيبية السياسية لأعضاء المجلس.
- تنظم الرقابة بصورها الأربعة وفقاً لأسس دستورية وقانونية تتسجم مع الوضع السياسي للدولة.
- إن تنوع أساليب الرقابة يؤدي إلى الحفاظ على حقوق الأفراد وحياتهم، كون الحكومة تقوم بتصحيح أخطائها والرجوع عن قراراتها التعسفية من خلال فرضها للرقابة الذاتية على

أعمالها، أو من خلال لجوء أصحاب المصلحة إلى القضاء الإداري، أو من خلال الرقابة الشعبية بكافة صورها، والرقابة البرلمانية المستمرة.

- تعد دولة فلسطين وكل من دولة الكويت والمملكة الأردنية دول ذات نظام نيابي برلماني، حيث يعتمد تنظيمها السياسي على ثنائية السلطة التنفيذية وفرض المسؤولية الوزارية.
 - ان وسائل الرقابة البرلمانية في الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية محدودة، ويترتب على استخدامها نتائج . وان معيار التفرقة بين الوسيلة والنتيجة يكمن في كون ما يؤدي للهدف يعتبر وسيلة، وكل ما يترتب على استخدام الوسيلة يعد نتيجة. لذلك اعتبرنا ان السؤال والإستجواب والتحقيق البرلماني وسائل رقابية، بينما المسؤولية السياسية والجزائية والإدارية وطرح الثقة بالحكومة تعد نتائج لاستخدام الرقابة.
 - ان المجلس التشريعي الفلسطيني لم يرتقي في استعمال الوسائل الرقابية إلى المستوى المطلوب، ويرجع ذلك لعدة مشاكل أهمها ضعف الخبرة بالأصول والأعراف والتقاليد البرلمانية، وغياب التنوع الحزبي للأعضاء، حيث أن المجلس التشريعي الأول كان تحت سيطرة تنظيم واحد، أما المجلس التشريعي الثاني فيعد معطلاً منذ تكوينه. اضافة إلى اختلاف الثقافة بين الفلسطينيين في ظل التقسيم الجغرافي الذي يجعل من فلسطين اقليمين، خضع كل منهما لأنظمة دستورية وقانونية مختلفة. وإن عدم الإلتزام بالمدة القانونية للمجلس الأول و إعتبره منته الولاية كان سبباً رئيسياً في عدم تطوره الرقابي . حيث أنه افتقر في الفترة الأخيرة من عمره للأساس القانوني الذي يستطيع من خلاله مواجهة السلطة التنفيذية.
 - رغم محدودية استعمال الوسائل الرقابية من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني إلا أننا نرى اتجاه أعضائه لاستعمال وسيلة السؤال دون اتجاهاهم لاستعمال وسيلة أكثر فاعلية كالاستجواب الذي لم يستخدم سوى مرتين، وهذا بدوره دلّ على خضوع المجلس التشريعي لسيطرة السلطة التنفيذية.
- وبناءً على ذلك خرجت هذه الدراسة بعدة توصيات تتمثل بالآتي:
- تنظيم وسائل الرقابة البرلمانية بموجب نصوص قانونية دقيقة وشاملة حتى لا يؤدي عكس ذلك إلى فتح باب الخلافات حولها .

- تطوير وتعديل الإطار القانوني الذي ينظم ويحدد السلطة الكافية للمجالس النيابية حتى تتمكن من أداء دورها الرقابي وتفعيله، هذه السلطة التي حدد أحكامها واجراءاتها الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية.
- وجود مجلس نيابي قوي ومنتخب على أساس قانون انتخاب ديمقراطي قادر على مواجهة الحكومة وتفعيل الدور الرقابي للسلطة التشريعية.
- تعديل الشروط المتعلقة بعضوية المجالس النيابية بحيث يجب أن تتضمن شروط عضوية المجلس امتلاك الثقافة والمؤهل العلمي، حيث تعتبر الوظيفة النيابية من أهم الوظائف العامة.
- التحقق من النسب المطلوبة من النواب للعمل بالادوات الرقابية .
- الضغط على الحكومة للاجابة ضمن مهل معقولة عن أسئلة النواب واستجواباتهم .
- تعزيز موقع المجلس النيابي في المشهد السياسي والاجتماعي من خلال زيادة وتيرة اجتماعاته و عدد أيام العمل ونقل وقائع الجلسات عبر التلفاز.
- دعم الاقليات البرلمانية وادخالها في تشكيل لجان المجالس ولجان تقصي الحقائق حرصا على شفافية الاجراءات.
- ضرورة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان في التطبيق العملي للاقتراب من النظام البرلماني.
- تجريم فعل كل من يحاول التأثير على حرية عضو المجلس في ابداء ارائه وحفظ الحصانة البرلمانية.
- تخصيص لجان متخصصة في البرلمان تكون على اتصال بأعمال الحكومة بحيث تمارس هذه اللجان البرلمانية الرقابة البرلمانية بصفة دورية ومبرمجة لكافة الاجهزة الحكومية والمساءلة بفاعلية اقوى من الاستجواب كما في مجلس العموم البريطاني.
- عقد جلسات اسبوعية للرقابة كفرنسا، وان تخصيص جلسة للرقابة لا يعني ان تكون جلسة رابعة كما في النظام الأردني.

- انشاء مراكز ابحاث لتوفير الامكانيات العلمية الحديثة كالتصويت الالكتروني عوضاً عن رفع اليد، وتوفير كفاءات علمية وادارية تعزز قدرة أعضاء المجلس النيابي على الحصول على المعلومات الضرورية .
- الغاء القيود المفرضة على رقابة المجالس النيابية على بعض نشاطات الحكومة كعدم التعرض لموضوع نُشر على وسائل الإعلام.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر.

- القرآن الكريم.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003.
- الدستور الأردني 1952.
- الدستور الكويتي 1962.
- الدستور المصري.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني 2000.
- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني 2013.
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان المعدل 1998.
- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي 1963.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن 1789. ترجمة الدكتور أحمد أبو الوفا.
- قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 للعام 2004.
- قرار هيئة الأمم المتحدة 181 لتقسيم فلسطين الصادر بتاريخ 1947/11/29.
- قرار الرئيس ياسر عرفات الصادر بتاريخ 1994/5/20.

ثانياً: المراجع.

أ- الكتب:

- أبو يونس، محمد باهي. (2002). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي. بدون طبعة. دار الجامعة الجديدة للنشر. الإسكندرية.
- الأحمد، وسيم حسام الدين. (2011). الاستجواب في النظام البرلماني العربي. الطبعة الأولى. منشورات الحلبي الحقوقية. لبنان.
- البرغوثي، مروان. (2010). الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996-2006. الطبعة الأولى. مركز دراسات الوجد العربية. لبنان.

- الجمل، يحيى. (1970-1971) . النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة. الطبعة الأولى. مطبوعات جامعة الكويت . الكويت.
- الخالدي، أحمد. (2005-2006). الأسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني. بدون طبعة. بدون دار نشر.
- الريماوي، عبد الملك. (2013). النظم السياسية والقانون الدستوري. الطبعة الثانية. بدون دار نشر. القدس.
- الشاعر، رمزي طه. (2005). النظرية العامة للقانون الدستوري. الطبعة الخامسة. دار النهضة العربية. القاهرة.
- الشطناوي، علي خطار. (2004). "موسوعة القضاء الإداري " بدون طبعة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان.
- الشوبكي، عمر. (2006). "القضاء الإداري"، ط1. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
- الطبطبائي، عادل. (1987). الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت. الطبعة الأولى. اصدار مجلة الحقوق، كلية الحقوق. الكويت.
- الطماوي، سليمان. (1996). السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة. الطبعة السادسة. دار الفكر العربي. مدينة نصر.
- الطهراوي، هاني (2006) . النظم السياسية والقانون الدستوري. الطبعة الأولى. دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان .
- الغزوي، محمد. (1996). الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية. الطبعة الخامسة. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
- الهاجري، مشوط. (2008). المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان. الطبعة الأولى. هلا للنشر والتوزيع. القاهرة.
- الهيتي، نعمان عطا الله. (2007). الرقابة على الحكومة، دراسة دستورية مقارنة. الطبعة الأولى. دار رسلان. دمشق.
- باز، بشير علي. (2004). حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة. بدون طبعة. دار الامة الجديدة للنشر. الإسكندرية.

- بدوي، ثروت. (1975). موجز القانون الدستوري . ط1. دار النهضة العربية. القاهرة.
- بسيوني، عبد الغني. (1997) . النظم السياسية والقانون الدستوري. بدون طبعة. منشأة المعارف . الإسكندرية .
- جمال الدين، سامي. (2005). النظم السياسية والقانون الدستوري . بدون طبعة. منشأة المعارف، الإسكندرية.
- حرشاو، مفتاح. (2010). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة. الطبعة الأولى. دار الفكر والقانون. المنصورة.
- خليل، وآخرون. القانون الدستوري والنظم السياسية . بدون طبعة . بدون ناشر. الإسكندرية.
- سلام، إيهاب زكي. (1983). الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. بدون طبعة. عالم الكتب. القاهرة.
- شطناوي، فيصل. (2002). النظم السياسية والقانون الدستوري . الطبعة الأولى. دار الحامد للنشر والتوزيع. عمان .
- شيحا، إبراهيم. (1982). مبادئ الأنظمة السياسية، الدول – الحكومات. بدون طبعة. الدار الجامعية. بيروت.
- عمران، فارس. (2008). التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، دراسة مقارنة. الطبعة الأولى. المركز القومي للإصدارات القانونية. مصر.
- فكري، فتحي. (2003-2004). القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية وتحليلية. بدون طبعة. ناس للطباعة والنشر. القاهرة.
- مهنا، علي. (2007). المجلس التشريعي مهام وإنجازات، معهد الدراسات العليا، رام الله.
- نصار، جابر. (1999) . الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت. الطبعة الأولى . دار النهضة العربية. القاهرة.
- نصر، ماهر جبر. (2001-2002). مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري. بدون طبعة. دار النهضة العربية. القاهرة.

ب- الرسائل العلمية:

- الدرباشي، حلمي. (2008). "الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، دراسة مقارنة". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الحقوق، جامعة الإسرائ. الأردن.
- الحيارى، أحمد. (2014). "الإصلاحات السياسية والدستورية وتأثيرها على العلاقة بين السلطات 2010-2013". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية. عمان، الأردن.
- الخطيب، جمال. (2014). "الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه غير منشورة. معهد البحوث والدراسات العربية. القاهرة.
- الشديفات، حماده. "الفصل بين السلطات والرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت. الأردن.
- الضلعين، أحمد. (2005). "الاستجاب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا، جامعة مؤتة. الأردن.
- العبيسات، يزن. (2006). "حق السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا، جامعة مؤتة. الأردن.
- المدهون، عبد الرحيم. (2010). "حق السؤال كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الحقوق، جامعة الأزهر. غزة .
- المساعد، فرحان. (2006). "الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه غير منشورة. كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا. عمان، الأردن.

- المسعود، سالم. (1997). "الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، حق السؤال وحق الاستجواب، دراسة مقارنة". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية. عمان، الأردن.
 - المسليم، ناصر. (2008). "مدى فاعلية لجان التحقيق البرلمانية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة بين الدستورين الأردني والكويتي". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية. عمان، الأردن.
 - المطيري، خالد. (2007). "الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة بين الأردن والكويت". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا. عمان، الأردن.
 - بن علي، محتسب. (2005). "العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية في الأردن، الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك. الأردن.
 - ججوح، منير. (2014). "الإصلاحات السياسية والدستورية وتأثيرها على العلاقة بين السلطات 2010-2013". رسالة دكتوراه غير منشورة. كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية. عمان الأردن.
 - حجاب، حنين. (2011). " دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا. جامعة النجاح. نابلس، فلسطين.
 - عيسى، محمد. (2012). "موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية. نابلس، فلسطين.
- ج- الأبحاث العلمية:
- شطناوي، فيصل. (2011). "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الدستور الأردني خلال فترة (2003-2009)". مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية). 25(9). 2346-2376.
 - كنعان، نواف. (2009). "السؤال البرلماني، دراسة مقارنة". مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية. 6(1).

- الطبطبائي، عادل. (1986). " جدول أعمال البرلمان، دراسة مقارنة". مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة العاشرة .
- كنعان، نواف. (1995). "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة"، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، العدد الثاني، مجلد (22) (أ) .

د - تقارير ودوريات:

- أبو خديجة، آمال. تقرير حول " السلطة التشريعية والحكم الرشيد". دائرة البحوث. المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله.
- خوري، إيلي. (2009). مداخلة بعنوان " أدوات الرقابة البرلمانية في البرلمانات العربية"، ورشة عمل إقليمية بعنوان " نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية"، بيروت.
- كايد، عزيز. (2000). "شكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية". الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان"، رام الله.
- محاضر جلسات المجلس التشريعي. الدورة الثانية، الدورة الثالثة، الدورة الرابعة.

هـ - المواقع الإلكترونية:

- المجلس التشريعي الفلسطيني www.pa-lplc.org .
- مجلس الامة الكويتي www.kna.kw
- د. عمرو هاشم ربيع، قيود ومعوقات الرقابة والسبل الكفيلة بالحد منها، حالة الاستجواب، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، www.hrcap.org
- عبدالعزيز بن حمود اللحيدان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة تطبيقية على مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، 1428هـ. www.investigate-islam.com .
- الرقابة البرلمانية وأساسها، موقع القانون الشامل، www.droit7.blogspot.com .
- المركز العربي للدراسات السياسية والإستراتيجية، www.acpss.net .

- محمود خليفة جودة، الرقابة البرلمانية، دراسة مقارنة لبرلمانات مجلس الأمة الكويتي واليونديستاغ الألماني والكنيست الإسرائيلي. المركز الديمقراطي العربي.
www.democraticac.de
- د. ماجد أحمد الزامل، ماهية الرقابة البرلمانية، الموقع الإلكتروني للحزب الشيوعي العراقي.
www.iraqicp.com

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

**The Oversight Power Given to the Legislative Council on the Acts of
the Government in Palestine –A Comparative Study**

By

Haneen Emad Al-Faris

Supervised

**Dr. Ghaze Dweekat
Dr. Mohamed Sharaqah**

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Puplic Law, Faculty of Graduate Studies, An-
Najah National University, Nablus - Palestine .**

2016

**The Oversight Power Given to the Legislative Council on the Acts of
the Government in Palestine –A Comparative Study**

By

Haneen Emad Al-Faris

Supervised

Dr. Ghaze Dweekat

Dr. Mohamed Sharaqah

Abstract

The study discusses the oversight power given to the legislative council on the acts of the government through two chapters. The former talks about the principles of the parliament system and parliament oversight in three sections.

The first section clarifies the bases of the parliament system which is the idea of splitting out between the three authorities with its justifications and the basic principles of the parliament system which are the duality of executive authority that consists of a resident who is not responsible and a ministry which is responsible in front of the parliament. The other principle is the cooperation, balance principle in addition to the mutual oversight between the legislative and executive authorities.

The second section includes the Palestinian political system and the comparative systems stemming from the parliament one. On other words, the range of closeness the Palestinian political system from the parliament system has been clarified. Moreover, the second section includes the political system of the Hashemite Kingdom of Jordan and the one of the Kuwait State in addition to the range of implementation of the parliament system in each State. It is found that there is a variety in the closeness of the three political systems from the parliament system because each State

has its special implementation regards to the political situation in each regime of the comparative system.

The third section discusses the most important principle of the parliament system which is the parliament oversight. The section includes the concept, definition and the importance of the parliament system which is the fundamental function of the parliament. Also, the section distinguishes between the mentioned function and the other parliament tasks.

The later chapter which is "The Parliament oversight procedures" includes the three procedures of the three rights of questioning, investigation and verification in three sections.

These three rights are considered the agreed parliament oversight procedures. The first section clarifies the right of questioning, its definitions, importance, conditions and procedures in addition to the possibility to transfer this right to investigation. The second section explained the right of investigation, its conditions, procedures and its effects which include the given trust on the government and its procedures.

The third section followed the previous ones. It includes the definition of the right of parliament verification and when it is possible to establish an investigation committee , how many members should it has , the recommendations included in its reports ,and the given authorities it has . Also, the section includes the role of the council according to its reports.

The conclusion summarizes the results and the study recommendations.

