

الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الاردني

## Interrogation as Parliamentary Oversight Tool in Jordanian Constitutional Regime

إعداد

زيد نضال شاكر العزب

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون ثاني، 2019

## نموذج التفويض

أنا زيد نضال شاكر العزب أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً  
والكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية  
عند طلبها.

الإسم: زيد نضال شاكر العزب

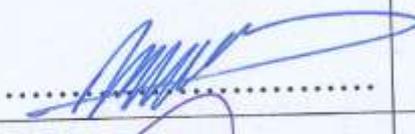
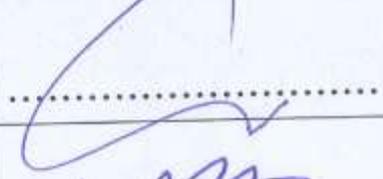
التاريخ: ٢٠١٩/١٢/٢٤

التوقيع: 

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: "الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري

الأردني" وأجيزت بتاريخ: 2019/ 01 /28.

التوقيع	الجامعة	الصفة	أعضاء لجنة المناقشة
	جامعة الشرق الأوسط	مشرفاً	الدكتور محمد علي الشباطات
	جامعة الشرق الأوسط	عضواً داخلياً ورئيساً	الدكتور أحمد محمد اللوزي
	جامعة عمان الأهلية	عضواً خارجياً	الدكتور أسامة أحمد الحناينة

## الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على معلم البشرية وهادي الانسانية وعلى آله

وصحبة ومن تبعهم بإحسان الى يوم الدين.

اتوجه بالشكر الجزيل لكل من ساهم في اخراج هذا البحث الى حيز التنفيذ، الى كل

من كان سببا في تعليمي وتوجيهي ومساعدتي.

الى الدكتور **الفاضل محمد الشباطات** مشرف الرسالة الذي ارفع لك كل احترامي

حيث لم يوفر جهداً في ارشادي وتوجيهي اثناء عملي في البحث.

## الاهداء

الى ينبوع العطاء الذي زرع في نفسي الطموح والمثابرة

والدي العزيز.

الى نبع الحنان الذي لا ينضب

نور عيوني امي الغالية

الى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي

أخي واختي

الى من ضاقت السطور من ذكرهم فوسعهم قلبي

اصدقائي

الى رفيقة دربي

زوجتي الغالية

الى من احتضنتني كل هذا الكم من السنين

الاردن الغالي

الى زملائي وزميلاتي في جامعة الشرق الاوسط

اهدي هذا الجهد المتواضع

## فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	الشكر والتقدير
هـ	الإهداء
و	فهرس المحتويات
ط	الملخص باللغة العربية
ك	الملخص باللغة الانجليزية
<b>الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها</b>	
1	أولاً: المقدمة
2	ثانياً: مشكلة الدراسة
2	ثالثاً: أهداف الدراسة
3	رابعاً: أهمية الدراسة
3	خامساً: أسئلة الدراسة
3	سادساً: حدود الدراسة
4	سابعاً: محددات الدراسة
4	ثامناً: المصطلحات الاجرائية
5	تاسعاً: الإطار النظري للدراسة
6	عاشراً: الدراسات السابقة
8	حادي عشر: منهجية الدراسة
<b>الفصل الثاني: ماهية الرقابة البرلمانية</b>	
11	المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية
12	المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية وأهميتها
13	الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية
15	الفرع الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية
17	المطلب الثاني: نطاق الرقابة البرلمانية وتقديرها
17	الفرع الأول: نطاق الرقابة البرلمانية
18	الفرع الثاني: تقدير الرقابة البرلمانية

20	المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية
20	المطلب الاول: وسائل الرقابة البرلمانية بموجب نصوص دستورية
21	الفرع الأول: السؤال
25	الفرع الثاني: الاستجواب
27	الفرع الثالث: العرائض والشكاوى
28	المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية بموجب الأنظمة الداخلية
28	الفرع الأول: الاقتراح برغبة
29	الفرع الثاني: طلبات المناقشة العامة
31	المطلب الثالث: وسائل الرقابة البرلمانية بموجب الاعراف والسوابق البرلمانية
32	الفرع الأول: لجان التحقيق البرلماني (لجنة تقصي الحقائق والشفافية)
33	الفرع الثاني: ما يستجد من أعمال في توجيه الأسئلة الشفوية
<b>الفصل الثالث: ماهية الاستجواب</b>	
36	المبحث الاول: مفهوم الاستجواب
36	المطلب الاول: تعريف الاستجواب
36	الفرع الأول: نشأة حق الاستجواب البرلماني
39	الفرع الثاني: تحديد المقصود بالاستجواب
41	المطلب الثاني: أهمية الاستجواب البرلماني وتمييزه عن غيره
41	الفرع الأول: أهمية الاستجواب البرلماني وأهدافه
43	الفرع الثاني: التمييز بين الاستجواب وغيره من وسائل الرقابة البرلمانية
47	المبحث الثاني: أحكام قانونية في الاستجواب
47	المطلب الاول: شروط صحة الاستجواب
47	الفرع الأول: الشروط الشكلية لصحة الاستجواب
51	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لصحة الاستجواب
56	المطلب الثاني: موضوع الاستجواب ومحدداته
56	الفرع الأول: الموضوعات التي يمكن استجواب الوزير عنها
59	الفرع الثاني: الموضوعات التي لا يمكن استجواب الوزير عنها
<b>الفصل الرابع: اجراءات الاستجواب وآثاره</b>	
63	المبحث الاول: اجراءات الاستجواب
63	المطلب الاول: ادراج الاستجواب في جدول الأعمال لتحديد موعد لمناقشته

64	الفرع الأول: إدراج الاستجواب في جدول الأعمال
65	الفرع الثاني: موعد مناقشة الاستجواب بين التحديد وطلب التأجيل
67	المطلب الثاني: اجراءات مناقشة الاستجواب
67	الفرع الأول: الإجراءات التمهيدية لمناقشة الاستجواب
68	الفرع الثاني: حدود وضوابط مناقشة الاستجواب
75	المطلب الثالث: انتهاء الاستجواب بغير مناقشة
75	الفرع الأول: استرداد الاستجواب بغير مناقشة
76	الفرع الثاني: سقوط الاستجواب
78	<b>المبحث الثاني: آثار الاستجواب</b>
78	المطلب الأول: المسؤولية الوزارية السياسية وسحب الثقة
79	الفرع الأول: صور المسؤولية الوزارية السياسية
81	الفرع الثاني: اجراءات تحريك المسؤولية الوزارية السياسية
84	الفرع الثالث: آثار المسؤولية الوزارية السياسية
84	المطلب الثاني: التحجيم الحكومي لآثار الاستجواب
85	الفرع الأول: تصعيد المواجهة مع البرلمان
86	الفرع الثاني: التدوير الوزاري
<b>الفصل الخامس: الخاتمة (النتائج والتوصيات)</b>	
89	أولاً: الخاتمة
90	ثانياً: النتائج
91	ثالثاً: التوصيات
92	قائمة المراجع

## الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني

إعداد

زيد نضال شاكر العزب

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

### الملخص

جاءت هذه الدراسة تتناول الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني، منطلقة من إشكالية تكمن في بيان مدى فاعلية الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني؟، وذلك من خلال تناول ماهية الرقابة البرلمانية وأدواتها ومنها الاستجواب؟ وما هي الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب؟ وما هي إجراءاته وآثاره القانونية؟.

فتبين معنا أنّ دراسة موضوع استجواب الوزراء كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في الأردن، يكشف وبحق أهمية موضوع الاستجواب في النظام الدستوري البرلماني في الأردن، كما أنه يبرز الحساسية المفرطة والإشكالية السياسية التي تثور كلما لاح في الأفق احتمال استخدام أشد درجات المساءلة السياسية وأقصاها للوزراء والمتمثلة في الاستجواب. كما وجدنا أن التصعيد الحكومي لمواجهة البرلمان من أجل تحجيم آثار الاستجواب يتخذ صوراً عدة هي: التهديد بحل البرلمان؛ ويقصد بحق الحل قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي. والتدوير الوزاري؛ وهو نقل الوزير من وزارته إلى وزارة أخرى، وذلك لتجنب احتمال سحب الثقة منه من قبل أعضاء البرلمان، أو عندما تتضامن الحكومة مع الوزير عند تقديم استقالتها وإجراء تعديل كلي أو جزئي، ثم يعاد تشكيلها مع إسناد منصب وزاري آخر للوزير المقدم ضده الاستجواب.

وخلصت الدراسة إلى جملة توصيات منها ضرورة عقد الدورات التدريبية والندوات لأعضاء مجلس النواب، وتدريبهم على وسائل الرقابة البرلمانية ومنها إجراءات الاستجواب

ي

وتقديمه وشروطه وكيفية مناقشته. وضرورة العمل على تعزيز ونشر الثقافة البرلمانية السليمة لدى أعضاء مجلس النواب، للتخلص من حالات سحب الاستجواب من قبل مقدمه مثلاً. وضرورة توفير الضمانات الكافية لعضو مجلس النواب الذي يتقدم باستجواب، من حمايته من التهديد إلى توفير كافة المعلومات التي يحتاجها من الحكومة.

# **Interrogation as Parliamentary Oversight Tool in Jordanian Constitutional Regime**

**Prepared by**

**Zaid Nidal Shaker Al Azab**

**Supervised by**

**Dr. Mohammed Ali Al – Shabatat**

## **Abstract**

This study deals with interrogation as one of the tools of parliamentary oversight in the Jordanian constitutional regime, based on the problem of the tools of parliamentary oversight in the Jordanian constitutional system, based on the problem of explaining the effectiveness of interrogation as a tool of parliamentary oversight in the Jordanian constitutional system. What are the formal and objective conditions for questioning? What are its procedures and legal effects?

It has found that examining the issue of interrogation of ministers as a means of parliamentary oversight in Jordan clearly reveals the importance of the interrogation in the parliamentary constitutional regime in Jordan. It also highlights the extreme sensitivity and political problem that arise whenever there is a prospect of using the highest political accountability against the ministers, represented in interrogation. It has also found that the government escalation to confront parliament in order to limit the effects of interrogation takes several forms, namely: the threat of dissolution of Parliament, which means that the executive authority shall terminate the term of the House of Representatives before the natural end of the legislative term; Ministerial reshuffle, which is the transfer of the minister from his ministry to another ministry, in order to avoid the possibility of withdrawing confidence from him by members of parliament; or when the government cooperates with the minister when it submits its resignation and makes a total or partial amendment. It is then reconstituted with the assignment of another ministerial post to the minister against whom the interrogation is being conducted.

The study has concluded with a number of recommendations, including: It is necessary to hold training courses and seminars for members of the House of Representatives, and train them on means of parliamentary oversight, including:

ج

interrogation procedures, submission, conditions and how to discuss it. It is necessary to work to promote and disseminate the sound parliamentary culture among members of the House of Representatives to get rid the cases of withdrawal of interrogation by the person who has submitted. It is necessary to provide adequate guarantees to the member of the House of Representatives, who raises the issue of interrogation, from protecting him from the threat and to providing all the information, he needs from the government.

## الفصل الأول

### خلفية الدراسة وأهميتها

#### أولاً: المقدمة

لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به منتسكيو الأثر الكبير في النظام البرلماني الأردني، وذلك من خلال الفصل بين السلطات الثلاث بالدولة، فكل سلطة اختصاصات مستقلة عن الأخرى على ألا يكون هذا الفصل مطلق؛ بحيث يوجد بينهم تعاوناً وتوازناً.

ويتم هذا التعاون بطرق غير مباشرة، فالسلطة التشريعية من خلال ابداء الملاحظات والاقتراحات بشأن سير العمل لمصلحة الدولة، والرقابة التي يباشرها البرلمان على الحكومة عن طريق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني، وتحريك المسؤولية، كل ذلك يعتبر اشتراكاً وتعاوناً من قبل السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. أما التعاون الذي يتم من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فيكون من خلال عملية التشريع، فالسلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين، وحق التصديق والاعتراض التوقيفي والاصدار والنشر، ولها في حالة الضرورة اصدار القوانين المؤقتة، كل ذلك يعبر عن مقدار التعاون والتعاقد بين تلك السلطتين<sup>(1)</sup>.

وهذا هو أساس النظام البرلماني، إذ نجد العلاقة بين السلطتين تقوم على أساس التعاون والتوازن بينهم في القوة والاختصاصات، بحيث لا تسيطر سلطة على أخرى؛ وذلك لإمكانية تقرير الرقابة المتبادلة بينهما. والواقع أن لهذه الرقابة بعض الآثار البعيدة، فالسلطة التنفيذية تعلم مقدماً أن أعمالها سوف تكون عرضة للرقابة البرلمانية وبذلك فهي تتوخى أن تقوم بأعمالها

(1) الحيارى، عادل (1972). القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، (ط1)، عمان: لان، ص825-

بالصورة المطلوبة والمخولة بها بحيث تستطيع معها أن تدافع أمام مجلس الأمة، مما يؤدي ذلك الى تخفيف نسبة التجاوز والأخطاء التي ترتكبها الحكومة.

ومن بين أهم أدوات الرقابة التي منحت للسلطة التشريعية على الحكومة هو الاستجواب، بحيث كانت فرنسا أول من بدأت في تطبيقه بصدور دستور 1791م، ثم انتقل إلى دساتير دول أخرى كثيرة ومنها الدستور الأردني، فهو يعد سلاح خطير؛ نظرا لخطورة الآثار التي قد تترتب عليه من طرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء. وهذا ما سنبحث به في موضوع دراستنا.

### ثانياً: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في بيان مدى فاعلية الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني؟، وذلك من خلال تناول ماهية الرقابة البرلمانية وأدواتها ومنها الاستجواب؟ وما هي الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب؟ وما هي إجراءاته وآثاره القانونية؟.

### ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي:

1. بيان ماهية الرقابة البرلمانية
2. توضيح مفهوم الاستجواب كأداة من أدوات رقابة السلطة التشريعية على الحكومة.
3. بيان شروط صحة الاستجواب وقبوله من خلال شروطه الموضوعية والشكلية.
4. تحديد إجراءات الاستجواب والآثار المترتبة عليه.

## رابعاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة فيما يلي:

1. أنها تبحث في أهم وأخطر أداة من أدوات رقابة السلطة التشريعية على الحكومة وهو الاستجواب؛ نظراً لما فيه من اتهام صريح للوزارة أو لأحد الوزراء.
2. لهذه الدراسة أهمية بالغة في توعية واستفادة أعضاء الحكومة والسلطة التشريعية بخطورة الاستجواب وتأثيره على الحكومة.
3. الاستجواب له أثر كبير من تقليل الفساد وعدم تفشيهِ من قبل أعضاء السلطة التنفيذية.

## خامساً: أسئلة الدراسة

1. ما مفهوم الرقابة البرلمانية؟
2. ما مفهوم الاستجواب؟
3. ما شروط صحة الاستجواب؟
4. ما إجراءات الاستجواب؟
5. ما الآثار المترتبة على الاستجواب؟

## سادساً: حدود الدراسة

يتحدد نطاق الدراسة ومضمونها بالحدود التالية:

1. **الحدود الزمانية:** الحد الزمني لهذه الدراسة ينصب على دستور الحالي لسنة 1952 وتعديلاته.
2. **الحدود المكانية:** الحدود المكانية للدراسة محددة بالنظام الداخلي لمجلس النواب، والنظام الداخلي لمجلس الأعيان.

3. **الحدود الموضوعية:** تتحدد الحدود الموضوعية في دراسة الاستجواب كمظهر من مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من حيث مفهومه وشروطه وإجراءاته وآثاره.

### سابعاً: محددات الدراسة

تعد هذه الدراسة من الدراسات التي تتناول موضوع الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية وذلك في النظام الدستوري الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، كحق تمارسه السلطة التشريعية على الحكومة ومدى تأثير هذا الحق على مستقبل الحكومة.

### ثامناً: المصطلحات الإجرائية

1. **الرقابة البرلمانية:** يقصد بها رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها في الدستور، وقد منح البرلمان هذا الحق الهام لأنه يمثل إرادة الشعب ويعبر عن رغباته، ولهذا تقرر هذا الحق في كل الدول الديمقراطية، وتأخذ رقابة البرلمان للحكومة صوراً متعددة ذكر الدستور بعضها، وهي حق السؤال، والاستجواب، والتحقيق وابداء الرغبة وسماع العرائض والمسؤولية الوزارية<sup>(1)</sup>.

2. **الاستجواب:** يقصد بالاستجواب محاسبة الوزراء مجتمعة أو أحد الوزراء عن تصرف معين مما يتعلق بالأمور العامة، وهو لا يقف عند طلب الاستيضاح كما هو الحال بالنسبة للسؤال، ولكنه يتعداه بما ينطوي عليه من معاني الاتهام والتجريح بالوزير أو

(1) الحيارى، عادل (1972). مرجع سابق، ص 809-810.

الوزارة، مثلما أن جميع أعضاء البرلمان يشتركون في مناقشة الاستجواب بعكس السؤال، فلا يعدوان يكون علاقة شخصية بين السائل والمسؤول<sup>(1)</sup>.

## تاسعاً: الإطار النظري للدراسة

تتضمن الدراسة وعنوانها "الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية" عدة فصول، منها الفصل الأول، ويتضمن ابتداءً مقدمة عامة للدراسة تعالج خلفية الدراسة وأهميتها ومشكلاتها وأهدافها وأسئلتها ومصطلحات الدراسة، والتطرق للدراسات السابقة في هذا المجال، إنتهاءً بمنهجية الدراسة وأدواتها. وستتناول هذه الدراسة في الفصل الثاني، ماهية الرقابة البرلمانية من خلال توضيح مفهوم الرقابة ونطاق عملها، وبيان وسائل الرقابة البرلمانية والتي تنقسم الى وسائل رقابية بموجب نصوص دستورية وبموجب الأنظمة الداخلية، ووسائل بموجب الأعراف والسوابق البرلمانية. أما الفصل الثالث فقد وضح مفهوم الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وبيان مدى أهميته، ومن ثم بين شروط صحته من حيث شروطه الشكلية والموضوعية وأحكام قانونية في الاستجواب. وتناولت هذه الدراسة في الفصل الرابع الإجراءات المراد اتباعها لممارسة وسيلة الاستجواب والآثار المترتبة على ذلك. إنتهاءً بالفصل الخامس والذي تضمن الخاتمة والنتائج والتوصيات.

(1) النصور، فهد (2016). القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، (ط1)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع،

## عاشراً: الدراسات السابقة

- الشوابكة، فيصل عبد الحافظ (2014)، التنظيم الدستوري للاستجواب في الدستور

الأردني والمقارن، رسالة ماجستير، جامعة العلوم الإسلامية، الأردن.

تعرض الباحث في دراسته إلى موضوع الاستجواب كأداة مهمة في النظام القانوني

الأردني والنظام القانوني المصري، وقد تطرق الباحث في دراسته إلى إيجابيات وسلبيات كل من

هذين النظامين، وإلى بيان مفهوم الاستجواب وأهميته وأنواعه وآثاره.

تختلف دراستنا عن الدراسة السابقة في أنها تبحث في موضوع الاستجواب في الدستور

الأردني فقط وفي النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان.

- بن السبحو، مبارك (2015). الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في

النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة أدرار، الجزائر.

هذه الدراسة كرسست البحث في مدى تطبيق وتجسيد آلية الاستجواب البرلماني على

أعمال الواقع، وذلك من خلال توضيح ماهية الاستجواب ومعرفة أهميته واجراءات تطبيقه في

النظام الدستوري الجزائري.

تختلف دراستنا عن الدراسة السابقة في أنها تبحث في موضوع الاستجواب في الدستور

الأردني فقط وفي النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان.

- المطيري، علي (2011)، فاعلية الاستجواب في تحقيق أهداف الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين النظامين الأردني والكويتي)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

تناول الباحث في دراسته فاعلية الاستجواب في تحقيق أهداف الرقابة البرلمانية وذلك من خلال المقارنة بين النظام الأردني والكويتي، بحيث تطرق الى البحث في مبدأ الفصل بين السلطات والاشكاليات المتعلقة به، وإلى أوجه الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحدث أيضاً عن ماهية الاستجواب وشروط صحته وآثاره، وتقييم الاستجواب كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة.

تختلف دراستنا عن الدراسة السابقة في أنها تبحث في موضوع الاستجواب في الدستور الأردني فقط وفي النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان.

- صوص، أحمد نبيل أحمد (2017)، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.

تطرقت هذه الدراسة إلى نشأة النظام البرلماني وتطوره وإلى الدعائم التي يقوم عليها النظام البرلماني من خلال البحث في ثنائية السلطة التنفيذية ومدى تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في بعض اختصاصاتهم، وتناولت ماهية الاستجواب باعتباره أحد أدوات الرقابة البرلمانية بالبحث في مفهومه وأنواعه وطرق انهائه، وإلى إجراءات الاستجواب في مصر وفلسطين.

تختلف دراستنا عن الدراسة السابقة في أنها تبحث في موضوع الاستجواب في الدستور الأردني فقط وفي النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان.

## حادي عشر: منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لغايات تحديد ماهية الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية وأهميته وخطورته على الحكومة، وذلك من خلال الدستور الأردني والنظام الداخلي للبرلمان والنظام الداخلي لمجلس الأعيان.

## الفصل الثاني

### ماهية الرقابة البرلمانية

أصبح الطابع المميز للدولة الحديثة قيامها على مبدأ هام هو مبدأ المشروعية، وبذلك وصفت الدولة الحديثة بالدولة القانونية، حيث يخضع الحكام والمحكومون للقانون، فالدولة تخضع في تصرفاتها لحكم القانون بمعناه العام، وبالتالي تخضع الإدارة للقانون فيما تأتيه من تصرفات، مما يترتب عليه حماية الأفراد من تعسف الإدارة<sup>(1)</sup>.

لذلك حرصت بعض الدساتير على أن تنص صراحةً على مبدأ سيادة القانون باعتباره دعامة أساسية للحكم، أما الدستور الأردني وإن لم يفرد باباً مستقلاً لمبدأ سيادة القانون، إلا أنه أورد في بعض مواد الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ مثل: استقلال القضاء وحصانته، وحق التقاضي للناس كافة<sup>(2)</sup>، وضمان الحقوق والحريات للأفراد<sup>(3)</sup>.

كذلك فإن معظم الدول الديمقراطية ومنها الأردن تأخذ بالنظام البرلماني الذي من أهم خصائصه مبدأ الفصل المرن بين السلطات، حيث يتميز النظام البرلماني في صورته التقليدية بأنه توزيع للسلطة بين هيئات ثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولا يتم الفصل بينهما فصلاً مطلقاً، إنما ينشأ تعاون واشتراك في ممارسة بعض الاختصاصات، مما يقيم تأثيراً أو تداخلاً

(1) كنعان، نواف (1995). الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة "دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية"، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، المجلد 22 (أ)، العدد (2)، ص 761.

(2) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (97) تنص على: (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون). المادة (1/101) تنص على: (المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها).

(3) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، الفصل الثاني، المواد (5-23).

متبادلاً، بحيث يحدث في هذا النظام التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والتسوية بينهما، والفصل بين السلطتين فصلاً نسبياً، هو أقرب إلى المرونة منه إلى الجمود<sup>(1)</sup>.

وتبدو الصلة وثيقة بين الرقابة البرلمانية من ناحية، ومبدأي المشروعية والفصل المرن بين السلطات من ناحية أخرى، من خلال خضوع السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان، حيث تتسع وتتعدد وسائل الرقابة البرلمانية وتمتد أثارها إلى الحكومة بأسرها أو لوزير بمفرده خاصة في النظام البرلماني، ذلك أن الرقابة البرلمانية تساعد إلى حد كبير على إعلاء كلمة القانون وإعمال مبدأ المشروعية وتفعل الفصل المرن بين السلطات، حيث تلزم الرقابة البرلمانية السلطة التنفيذية على احترام الدستور والقوانين والالتزام بأحكامها، فالوزراء في النظام البرلماني مسئولين سياسياً أمام البرلمان، حيث يراقب البرلمان أعمال كل وزارة والمصالح التابعة لها<sup>(2)</sup>.

لذلك سنتحدث في هذا الفصل عن مفهوم الرقابة البرلمانية بتوضيح ماهيتها ووسائلها من

خلال المباحث التالية:-

### المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية

### المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية

(1) سلام، إيهاب زكي (1983). الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب، ص18- البخيتي، محمد مقل (2009). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، (ط1)، صنعاء: المؤلف، ص56-57.

(2) عكور، محمد عبد الكريم (2003). العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الأردني، عمان: المؤلف، ص57-58.

## المبحث الأول

### مفهوم الرقابة البرلمانية

تتبنى الدساتير المختلفة في نصوصها مناهج رقابية متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تختلف كماً وكيفاً، بحسب نوعية العلاقة القائمة بين السلطات في مجتمعها والظروف البيئية المحيطة بأسلوب الحكم وتسيير الوظائف العليا فيها، ولعل أهم هذه المناهج الرقابية هو الرقابة البرلمانية من قبل السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

فالرقابة البرلمانية ضرورة لازمة لأنها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهي تمارس باسم الأمة مصدر كل السلطات، فمن حق الشعب أن يراقب أعمال السلطات وفقاً لما أقره الدستور. ولقد كانت المسائل المتصلة بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة هي في الأصل من اهتمام السلطة التنفيذية، ومع التطور الذي لحق بالسياسة المعاصرة للدول، أصبحت هناك مؤسسات أخرى تشارك السلطة التنفيذية مسؤوليات الحكم، ومن أهم هذه المؤسسات البرلمان، الذي يشارك في السلطة من خلال قيامه بمهمتي التشريع والرقابة معاً<sup>(2)</sup>.

وتظهر هذه الرقابة عادةً في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني الذي يقوم على الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، إلا أن هذا

---

(1) التميمي، جابر حسين (2015). الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص10.

(2) شطناوي، فيصل (2011). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد (25)، العدد (9)، ص2346.

الفصل ليس فصلاً تاماً، وإنما هو فصل قائم على التعاون والتوازن اللذين يظهر أثرهما واضحاً في العلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(1)</sup>.

وتقرر القواعد الدستورية في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، بحيث تتحقق الرقابة البرلمانية التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية بوسائل مختلفة قد تمتد إلى سائر التصرفات الإدارية، بالإضافة إلى تمتع البرلمان بسلطة الرقابة على أعمال الإدارة المالية وذلك عن طريق إقرار الموازنات العامة واعتماد الحسابات الختامية<sup>(2)</sup>.  
وعلى أساس من ذلك كله؛ سيتناول الباحث هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:-

### المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية وأهميتها

تملك السلطة التشريعية الحق بفرض رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية ابتداءً من إعطائها الثقة حتى انتهاء عملها بحجب الثقة عنها أو استقالتها. وتجد الرقابة البرلمانية أساسها في كون أعضاء السلطة التشريعية منتخبين من قبل الشعب، وبالتالي فهي تحمل التعبير عن إرادته، ومن واجباتها ضرورة مراقبة السياسة العامة للدولة<sup>(3)</sup>.

(1) الشاعر، رمزي (2005). النظرية العامة للقانون الدستوري، (ط5)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص335.

(2) الزعبي، خالد سماره (1987). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، السنة (29)، العدد (2)، ص98.

(3) المساعد، فرحان (2011). الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من: إنجلترا، مصر، الكويت"، (ط1)، عمان: دار وائل للنشر، ص91.

لذا سيتم تناول هذا المطلب في فرعين؛ الأول لبيان تعريف الرقابة البرلمانية، والفرع

الثاني سنتناول فيه أهمية الرقابة البرلمانية، وذلك كما يلي:-

### الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

تعد ممارسة الرقابة البرلمانية اختصاص أصيل كفلته الدساتير في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية، بهدف مراقبة أعمال الحكومة وتقويم السلوك المنحرف وفقاً لتحقيق الصالح العام، فأسندت كافة الدساتير للحكومات اختصاصاً أصيلاً في رسم السياسات العامة وتنفيذها<sup>(1)</sup>.

عرفت الرقابة البرلمانية بأنها: "صورة من صور الرقابة الشعبية غير المباشرة في الأنظمة الديمقراطية، يتولى بموجبها البرلمان مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن عدم التنفيذ للقواعد العامة في الدولة، بطرق ووسائل محددة في الدستور والأنظمة الداخلية للبرلمانات"<sup>(2)</sup>.

كما عرفها أحدهم بأنها: "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك، ومساءلته"<sup>(3)</sup>. كما عرفت بأنها: "توجيه الحكومة، وإسداء النصح لها، وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، ومحاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك من جانب السلطة التشريعية"<sup>(4)</sup>.

(1) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (1/45) تنص على: (يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية...).

(2) المساعيد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص 93.

(3) عمران، فارس (1990). التحقيق البرلماني، القاهرة: مجموعة النيل العربية، ص 332.

(4) غنايم، مدحت (2011). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ص ب.

كما عرفها أحدهم بأنها: "سلطة تقصي الحقائق التي يقوم بها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية بغية الوقوف على مدى مطابقتها للدستور، والتحقق من التنفيذ السليم للقواعد العامة، والكشف عن العيوب والأخطاء في تنفيذ الأحكام والأنظمة القانونية، عن طريق وسائل رقابية منظمة، ومحاسبة المقصرين في ذلك، قد تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحبت الثقة منها"<sup>(1)</sup>. وعرفها آخر بأنها: "دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً حقيقية تقييمية عن هذه الأعمال قد تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة"<sup>(2)</sup>. كما تعرف الرقابة البرلمانية بأنها: "الرقابة التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية داخل الدولة ذات النظام البرلماني، وذلك بفضل تمتع هذه البرلمانات بحق محاسبة السلطة التنفيذية بوسائل مختلفة"<sup>(3)</sup>.

ومع تعدد التعريفات للرقابة البرلمانية؛ إلا أن الباحث يرى أن جميع التعريفات السابقة لم تعطي تعريفاً دقيقاً للرقابة، وإنما أشارت إلى وسائلها وأهدافها فقط، وأن هناك قاسم مشترك بينها هو أنها وسيلة رقابة ومحاسبة للوزراء المقصرين، أو للحكومة بكاملها.

ومما تقدم فإنه الباحث يعرف الرقابة البرلمانية بأنها مجموعة أعمال وظيفية رقابية يقوم بها البرلمان من أجل مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتقييم السلوك المنحرف وفقاً لتحقيق الصالح العام، وذلك يكون من خلال وسائل رقابية متعددة لمحاسبة الحكومة عن التقصير في أعمالها.

(1) الضلاعين، أحمد (2005). الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة-الأردن ومصر"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن، ص5.

(2) عمران، فارس محمد (1999). التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص11.

(3) الليمون، عوض (2016). الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، (ط2)، عمان: مطابع الدستور، ص287.

لذلك كله فقد قرر الدستور الأردني مبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة<sup>(1)</sup>، كما نظم المشرع الأردني ممارسة عضو البرلمان لهذه الرقابة من حيث وسائلها وذلك في النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية

الأصل أن السلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية النيابية يتولاها برلمان منتخب من الشعب، وأن مهمة هذا البرلمان متشعبة النواحي، يبينها دستور الدولة ويوضح حدودها، فالبرلمان يقوم بوظيفة تشريعية مؤداها سن القوانين إلى جانب وظيفته الأصلية يقوم بوظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية<sup>(3)</sup>.

تتجلى أهمية الرقابة البرلمانية بالنظر إلى موضوعها والأعمال التي تشملها، فهي تنصب على جهاز هام وحساس في بناء الدولة وهو السلطة التنفيذية، ويشمل موضوعها الأعمال كافة في شتى مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وتتبع أهمية الرقابة من خلال أهمية العمل البرلماني ذاته، فعمل النائب يبرر بالسهر على حماية القواعد القانونية، إضافة إلى كونها

(1) أنظر: المادة (96) من الدستور الأردني لعام 1952، المنشور على الصفحة (3) في الجريدة الرسمية عدد رقم (1093) تاريخ 1952/1/8. والدستور الأردني المعدل لعام 2011، المنشور على الصفحة (4452) في الجريدة الرسمية عدد رقم (5117) تاريخ 2011/10/1. وتعديلاته لغاية الدستور المعدل لسنة 2016، المنشور على الصفحة (2573) في الجريدة الرسمية عدد رقم (5396) تاريخ 2016/5/5.

(2) أنظر: المواد (89-109) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014، المنشور على الصفحة (458) في الجريدة الرسمية عدد رقم (5266) تاريخ 2014/1/26، والمواد (125-145) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، المنشور على الصفحة (4887) في الجريدة الرسمية عدد رقم (5247) تاريخ 2013/10/20، والنظام الداخلي لمجلس النواب المعدل لسنة 2014، المنشور على الصفحة (3036) في الجريدة الرسمية عدد رقم (5286) تاريخ 2014/5/15.

(3) شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص2351.

رقابة وقائية وعلاجية في الوقت نفسه، فهي تراقب الأعمال الحكومية وتصحح الأخطاء قبل وقوعها، فتمنع صدور القوانين المخالفة للدستور، فهي تؤدي إلى صيانة مبدأ الشرعية<sup>(1)</sup>.

فللرقابة البرلمانية هدفاً عاماً تسعى كافة وسائلها لتحقيقه يتمثل في الاستيثاق من مدى اتفاق أعمال الحكومة مع المصلحة العامة، وهدف خاص تبعاً لنوع الوسيلة المستخدمة كممارسة الرقابة من خلال السؤال فيكون الهدف الاستفسار عن الغامض، ومنها ما يستهدف المحاسبة والالتزام بالاستجاب، معتبرين ذلك مظهراً لقاعدة تخصيص الأهداف في المجال الدستوري<sup>(2)</sup>.

فأهمية الرقابة البرلمانية تتبع من افتراض مؤداه أنّ السلطة التشريعية تمثل الشعب الذي يفترض أنّ السلطة التنفيذية مسؤولة عنه، على أنّ هذا لا يعني أنّ السلطة التشريعية يجب أن تطغى على أعمال السلطة التنفيذية، فالذي يقوم بوظيفة الحكم هي السلطة التنفيذية، أما البرلمان فهو غير صالح لممارسة العمل التنفيذي، بل يقتصر دوره على الرقابة والمحاسبة، وهذا الدور يكتسب أهمية في وجود إطار محاسبي قوي للسلطة التنفيذية، كي لا تنفرد الأخيرة بالحكم<sup>(3)</sup>.

(1) المساعد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص 95.

(2) أبو يونس، محمد باهي (2002). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 14-16. الحياوي، عادل (1972). مرجع سابق، ص 809.

(3) شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص 2351.

## المطلب الثاني: نطاق الرقابة البرلمانية وتقديرها

سيتم تناول هذا المطلب في فرعين؛ الأول لبيان نطاق الرقابة البرلمانية، والفرع الثاني

سنتناول فيه تقدير الرقابة البرلمانية، وذلك كما يلي:

### الفرع الأول: نطاق الرقابة البرلمانية

تبدأ ممارسة الرقابة البرلمانية بمنح الحكومة الثقة بعد افتتاح الدورة العادية للبرلمان، وتتمو وتتطور بالرقابة اليومية على أعمال الحكومة، وتنتهي بحل البرلمان أو حجب الثقة عن الحكومة، ولذلك فهي تعد أساس الرابطة أو التوازن بين السلطات، وتمثل النواة الأساسية للعلاقة بين السلطات والأساس الدستوري للنظم البرلمانية المعاصرة<sup>(1)</sup>.

ونطاق الرقابة البرلمانية هو شمولها كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، الإيجابية منها والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، فالبرلمان يبحث في مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة، سواءً تلك التي يتخذونها الوزراء داخل وزارتهم، أو التي يتخذونها لتنفيذ برامج الحكومة أو لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، أي بمعنى رقابة السياسة العامة للحكومة بأكملها. بل وتشمل الرقابة الاعمال التحضيرية أيضاً والتي لم تنفذ بعد كوضع الخطط والبرامج، وحتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه، بل أن مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاؤها تمتد إليها، وأن لم تأخذ شكلاً نهائياً<sup>(2)</sup>.

(1) المساعد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص96.

(2) سلام، إيهاب زكي (1983). مرجع سابق، ص10-ص11.

ولا تقتصر الرقابة البرلمانية على التأكد من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له، وإنما تبحث في مدى توافقه مع الواقع الذي عاصرته، هذا إلى أن المسائل الفنية التقديرية، والتي تكون بمنأى عن رقابة القضاء، فإنه يكون للبرلمان حق مراقبتها<sup>(1)</sup>.

وتتجلى مظاهر اتساع نطاق الرقابة البرلمانية اختلاف مجالاتها عن الرقابة القضائية؛ بشموليتها لأعمال السلطة التنفيذية ورقابة أعضائها من خلال تصرفاتهم المتصلة بحياتهم الخاصة متى كان لها تأثيراً على المصلحة العامة، بينما يكون ذلك بمنأى عن الرقابة القضائية فهي رقابة عينية أو موضوعية، كما ويدخل في نطاق الرقابة البرلمانية أعمال السلطة التنفيذية التي تتخذها بصفتها الحكومية (ومنها أعمال السيادة)<sup>(2)</sup> والأعمال الإدارية<sup>(2)</sup>، بينما تقتصر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فحسب دون أعمال السيادة<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: تقدير الرقابة البرلمانية

يؤخذ على الرقابة البرلمانية أنها تعتمد أحياناً على البيانات والمعلومات والتقارير التي تقدم إلى البرلمان من جانب الأجهزة الرقابية المختصة أو الأجهزة الإدارية المشمولة برقابتها، على الرغم من أنه يستطيع أي عضو أن يستوضح عن أي معلومة أو موضوع بأي وقت كان<sup>(4)</sup>. كما يؤخذ على الرقابة البرلمانية أنها لا تصل بطريق مباشر إلى إلغاء الأعمال الإدارية

(1) أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص 23.

(2) البخيتي، محمد مقبل (2009). مرجع سابق، ص 104. - التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص 16.

(3) قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014)، المادة (9) تنص على: (د.د. لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة).

(4) التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص 16.

المعيبة، وتقتصر عادةً على المخالفات الإدارية الجسيمة فضلاً عن عدم وجود وسيلة مباشرة أمام الأفراد لتحريكها<sup>(1)</sup>.

ويضيف البعض؛ أن الرقابة البرلمانية خالية من الجدية والفاعلية والواقعية، لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الإجماليات دون أن تقترب من الرقابة الفنية، نظراً لاصباغها بالصبغة السياسية وتأثرها إلى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التي كثيراً ما تؤدي إلى إفساد الرقابة البرلمانية بسبب مداراة حزب الأغلبية للحكومة، وتغطيته على أخطائها<sup>(2)</sup>.

ومع ذلك فإنه يجب ألا نعول كثيراً على فعالية هذه الرقابة، حيث يرى الباحث أنه في الغالب تقتصر ممارسة الرقابة البرلمانية على الرقابة على أعضاء الحكومة، وهي رقابة على الأشخاص وليست على الأعمال، بينما المطلوب هو الرقابة على أعمال الحكومة وليس على القائمين بالعمل الحكومي.

ومع ذلك فإنه يمكن للباحث القول بأن فاعلية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة أمر يتوقف على مدى الرغبة في تشديد هذه الرقابة وإقرار الوسائل اللازمة لذلك.

---

(1) جمال الدين، سامي (1982). الرقابة على أعمال الإدارة، (ط1)، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص221.  
(2) الشويكي، عمر (1981). مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، القاهرة: جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص74.

## المبحث الثاني

### وسائل الرقابة البرلمانية

تتجلى مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام السياسي الأردني في الوسائل والإجراءات الرقابية العديدة التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة، فتكمن أهمية هذه الوسائل في محاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها، ومراقبة جميع أعمالها ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها لنفسها، ومعرفة طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية أدائه لأعماله المختلفة<sup>(1)</sup>.

وبما أن وسائل الرقابة البرلمانية تمثل حقوقاً مقررّة لأعضاء السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، فإن هذه الوسائل تتعدد في النظم السياسية المختلفة تبعاً لمصدرها القانوني والهدف منها، فمنها وسائل رقابية وجدت بموجب نصوص دستورية، ومنها ما نصت عليها أنظمة مجلس الأمة، ومنها ما أوجدتها التطبيقات العملية من خلال الأعراف والسوابق البرلمانية. هذا ما سنتناوله تفصيلاً في هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

#### المطلب الأول: وسائل رقابية بموجب نصوص دستورية

يقصد بها الوسائل الرقابية التي أقرها المشرع الدستوري من خلال نصوص دستورية، نظراً لأهمية هذه الوسائل والنتائج المترتبة عليها. وهذه الوسائل هي السؤال والاستجواب والعرائض والشكاوى. وسأتناولها تباعاً في هذا المطلب في الفروع التالية:

(1) الضلاعين، أحمد عارف (2008). الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، الاسكندرية، مصر، ص244.

## الفرع الأول: السؤال

يدلنا التاريخ الدستوري على أن نظام الأسئلة كوسيلة للرقابة البرلمانية يرجع في جذوره إلى النظام البرلماني البريطاني، حيث تعتبر بريطانيا مهد نظام الأسئلة، مستنداً في نشأته إلى التقاليد البرلمانية الإنجليزية على يد عضو مجلس اللوردات (إيرل كاوبر) عام 1721 بسبب هروب (روبرت نايت) المرافق المالي لبحر الشمال، إلى أن ظهرت على شكل الأسئلة المكتوبة عام 1902، ثم انتقل منها إلى فرنسا حيث تم عام 1909 تقنين السؤال المكتوب بقرار من الجمعية الوطنية<sup>(1)</sup>، ثم بعد ذلك انتقل إلى دول النظام البرلماني الأخرى كالأردن.

لذا تشكل الأسئلة البرلمانية إحدى أدوات الرقابة البرلمانية التي تسهم في قيام أعضاء البرلمان بممارسة واجبه الرقابي على أعمال الحكومة، ويشار إلى أن جميع الدساتير العربية والأنظمة الداخلية واللوائح للمجالس النيابية وخاصة في الأردن، قد نصت على صلاحية النواب بتوجيه الأسئلة للحكومة في أي موضوع يدخل ضمن اختصاصها<sup>(2)</sup>.

حيث يعرف السؤال في المادة (125) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014 بأنه: "استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجمله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبة في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور".

(1) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص768- المساعد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص106-107.

(2) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (96) تنص على: (لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل وفي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة).

ويلاحظ الباحث أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014 قد أجاز توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء، في حين أن النص الدستوري في المادة (96) قد ذكر الوزراء فقط، وهذا التوسع مقبول لأن رئيس مجلس الوزراء هو الوزير الأول، ولا يجوز استثناء رئيس الوزراء من حق توجيه الأسئلة إليه من قبل أعضاء مجلس الأمة.

ويقصد بالسؤال البرلماني: "تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونّها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين"<sup>(1)</sup>، ويعرفه آخر بأنه: "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في شأن عام يدخل في اختصاصه، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو الحض على اتخاذ إجراء معين"<sup>(2)</sup>.

وبعد تناول التعريفات الفقهية والتشريعية السابقة؛ يستطيع الباحث القول أن السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية هو أداة تمكن عضو البرلمان من التحري عن حقائق معينة واستجلاء الأمور والتصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية، بل والتقصي وطلب المعلومات من الحكومة بواسطة السؤال، فهو بذلك لا يتضمن في طياته الاتهام أو النقد للحكومة كالاستجواب، وإنما يقتصر دوره على متابعة ومراقبة النشاط الحكومي.

وباعتبار السؤال أداة رقابية فاعلة يملكها أعضاء البرلمان، فقد أحاطته التشريعات البرلمانية بمجموعة شروط شكلية وموضوعية للحيلولة دون إساءة استعماله، تتمثل بما يلي:

(1) الطماوي، سليمان (1988). النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار الفكر العربي، ص588.

(2) البحري، حسن مصطفى (2006). الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، الاسكندرية، مصر، ص109.

## أولاً: الشروط الشكلية

أ- أن يكون السؤال مكتوباً: أكد المشرع الأردني على ضرورة توافر هذا الشرط<sup>(1)</sup>، وتتمثل أهمية هذا الشرط باعتباره ضرورياً لتحديد محتوى السؤال والغاية منه ولضمان عدم التغيير فيه عند طرحه، وللتأكد من ضرورة توافر الشروط المطلوبة في السؤال، ويتيح هذا الشرط كذلك سهولة الإجابة عليه<sup>(2)</sup>.

ب- صياغة السؤال بإيجاز، وأن ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها<sup>(3)</sup>: والهدف هو أن يتمكن الوزير، الموجه إليه السؤال، من الإجابة على السؤال إجابة محددة وشاملة لجميع جوانب السؤال المطروح، ولكن في التطبيق العملي نجد أن أعضاء مجلس النواب الأردني على الغالب لا يتقيدون بهذا الشرط، حيث الإطالة والإسهاب هي السمة الموجودة في الأسئلة المطروحة<sup>(4)</sup>.

ج- أن لا يشتمل السؤال على عبارات نابية أو غير لائقة، كما لا يجوز أن يتعلق موضوع السؤال بشخص النائب أو بمصلحة خاصة به<sup>(5)</sup>: يقتضي ذلك ضرورة أن لا ينطوي السؤال على عبارات نابية وغير لائقة تمس الموجه له السؤال، مما يؤدي إلى خروج السؤال عن كونه أداة للاستفهام إلى وسيلة للانتقاد الشخصي. أما شرط عدم تعلق موضوع السؤال بشخص النائب

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013 والمعدل لعام 2014، المادة (126/أ) والتي جاء فيها: (على العضو أن يقدم السؤال إلى الرئيس مكتوباً).

(2) شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص2353.

(3) يجد هذا الشرط أساسه في: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014، المادة (126/ب) والتي جاء فيها: (يشترط في السؤال أن يكون موجزاً، وأن ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها وأن يخلو من التعليق والجدل والآراء الخاصة).

(4) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص771.

(5) يجد هذا الشرط أساسه في: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014، المادة (126/ج، هـ).

أو بمصلحه خاصة به، فيعني هذا الشرط ضرورة عدم توجيه السؤال عن أمر خاص بفرد معين، أو يسأل عن أمور خاصة بأشخاص معينين<sup>(1)</sup>.

د- **خلو الأسئلة من التعليق (سلامة العبارة) والجدل والآراء الخاصة:** يجد هذا الشرط أساسه في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014 في المادة (126/ب)، أي أنه لا يجوز احتواء السؤال على تعريض أو اتهامات شخصية للآخرين المحددين بالاسم، وأن يوجه إلى النشاط الحكومي أساساً دون القائمين به<sup>(2)</sup>.

هـ - **أن يوجه السؤال من عضو واحد<sup>(3)</sup>:** فحق السؤال ينشئ علاقة فردية وشخصية مباشرة بين العضو السائل والوزير المسئول، فلا يحق لعضو آخر الاشتراك المناقشة والاستيضاح، بالإضافة إلى أن من حق العضو السائل فقط سحب سؤاله أو أن يطلب تحويله إلى استجواب<sup>(4)</sup>.

#### ثانياً: الشروط الموضوعية.

أ- **أن لا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور أو أن يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة<sup>(5)</sup>:** وهذا الشرط مستمد من الأعراف الدستورية والتقاليد البرلمانية فعضو البرلمان يقسم قبل دخوله المجلس على احترام الدستور، ومن باب أولى يجب عليه عند استخدام وسائل الرقابة ومنها

(1) الضلاعين، أحمد (2008). مرجع سابق، ص 253-ص 254.

(2) المساعد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص 131.

(3) يجد هذا الشرط أساسه في: الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (96). - النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2014، المادة (126/أ).

(4) حيث أجازت التشريعات البرلمانية ومنها التشريع البرلماني الأردني، تحويل السؤال إلى استجواب بشرط أن لا يتم ذلك في الجلسة التي يناقش فيها السؤال، وكذلك في حالة إذا لم تجب الحكومة خلال مدة شهر من ورود السؤال إليها. أنظر: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014، المادة (132/أ-ب).

(5) يجد هذا الشرط أساسه في: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2014، المادة (126/ج).

السؤال أن لا يقدم ما يكون فيه مخالفة لأحكام الدستور ومنها عدم السؤال عن أية مسائل تمس الملك. كذلك يشترط أن لا يؤدي السؤال إلى المساس بالمصلحة العامة، وجاء هذا الشرط لحماية المعلومات السرية التي تحرص الدول على حمايتها لتعلقها بالمصلحة العامة (1).

ب- عدم المساس بأمر منظور أمام القضاء، أو ما ينشر في وسائل الإعلام (2): جاء النص على شرط أن لا يكون في السؤال مساس بأمر تنتظره المحاكم حرصاً على مبدأ استقلال القضاء عن بقية السلطات، حيث وضع القانون للمتقاضين الضمانات الكافية والطرق التي يجب سلوكها للمحافظة على حقوقهم. أما بخصوص أن لا يشير السؤال إلى ما ينشر في وسائل الإعلام، فإن هذا الشرط غير منطقي، وكأن الأحرى الاكتفاء بما جرت عليه التقاليد البرلمانية البريطانية على أن لا يكون السؤال عبارة عن اقتباسات من الصحف، أو تأكيداً لإشاعات (3)، لأن هذا الشرط يمنع النائب من التطرق إلى أي أمر، لأنه من المعلوم أن الصحف تقوم بنشر تحقيقات يومية عن معظم شؤون الدولة (4).

### الفرع الثاني: الاستجواب

يجمع غالبية الفقه الدستوري على اعتبار الاستجواب البرلماني هو اتهام ومحاسبة للحكومة أو أحد أعضائها نتيجة لتجاوزات ومخالفات قد ارتكبت، وبالنتيجة طرح الثقة بها (5).

(1) شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص 2354.

(2) يجد هذا الشرط أساسه في: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014، المادة (126/د).

(3) غنايم، مدحت (2011). مرجع سابق، ص 181.

(4) الضلاعين، أحمد (2008). مرجع سابق، ص 252-253.

(5) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص 778- شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص 2357.

ووصف أحد الفقهاء الاستجواب بأنه أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة حيث يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياساتها<sup>(1)</sup>، ونظراً لخطورة الاستجواب فقد يترتب عليه طلب تحريك المسؤولية الوزارية السياسية (طرح الثقة) سواءً التضامنية أو الفردية أمام مجلس الأمة، انطلاقاً من مسؤولية الوزارة عن تصرفاتها أمام مجلس النواب<sup>(2)</sup>. لذا أحاطته التشريعات البرلمانية بشروط وضوابط، هي ذاتها نوعاً ما التي وردت بخصوص السؤال، مع وجوب مراعاة طبيعة الاستجواب كاتهام للحكومة، حيث ورد في المادة (134/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014 أنه: "يشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال". لذلك نحيل لما سبق ذكره بخصوص الشروط الشكلية والموضوعية للسؤال بخصوص شروط الاستجواب.

وخلاصة القول إن السؤال هو استفهام أحد أعضاء البرلمان من رئيس الوزراء أو الوزراء عن شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبة في التحقيق من حصول واقعة، على عكس الاستجواب الذي يتضمن محاسبة للحكومة أو أحد أعضائها نتيجة لتجاوزات قد ارتكبت، وبالنتيجة طرح الثقة بها، وبذلك فهو على خلاف السؤال الذي لا يعدو أن يكون مجرد استفهام. ونكتفي بهذا القدر بخصوص الاستجواب، ونحيل إلى ما سيأتي بيانه وتفصيله في شروط الاستجواب وإجراءاته في الفصول اللاحقة باعتبار أن الاستجواب هو موضوع دراستنا هذه.

(1) الطماوي، سليمان (1987). مرجع سابق، ص 592.

(2) الدستور الأردني لسنة 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (51) تنص على: (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته). حيث تعرض الوزارة أو الحكومة لثلاث أنواع من المسؤولية: المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية.

## الفرع الثالث: العرائض والشكاوى

نشأ حق تقديم العرائض في بريطانيا التي أقرت حق تقديمها إلى الملك عند إعلان ميثاق العهد الأعظم "الماغنا كارتا" عام 1215م، ومنذ ذلك التاريخ مر حق تقديم العرائض بمراحل عديدة، إلى أن أصبح حقاً يقدم إلى أعضاء مجلس العموم واللوردات، وكذلك الأمر فإن حق تقديم العرائض معترف به في التاريخ الفرنسي القديم<sup>(1)</sup>.

لذلك كفلت العديد من الدساتير حق المواطنين بتقديم العرائض والشكاوى ولم يغفل الدستور الأردني عن هذا الحق، حيث نصت المادة (17) منه على أن: " للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون". وتناول النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014، العرائض والشكاوى كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وبين شروطها، في أن توقع العريضة أو الشكوى من مقدمها مع ذكر اسمه ومهنته وعنوانه، ووجوب عدم تضمينها ما يمس العرش أو مجلس الأمة أو القضاء أو احتوائها على ألفاظ نابية أو عبارات غير لائقة<sup>(2)</sup>.

لذلك تعتبر العرائض والشكاوى من وسائل الرقابة البرلمانية، لكنها على خلاف مع الوسائل الأخرى، حيث أنهما وسيلة غير مباشرة، فالبرلمان يمارس وسائل الرقابة الأخرى من تلقاء نفسه أي عن طريق أعضائه أو لجانته دون هذه الوسيلة التي تعتبر رقابة للرأي العام على أعمال الحكومة، وواجب وطني يتوجب على كل مواطن ممارسته<sup>(3)</sup>.

(1) المساعد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص 190.

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014، المواد (154-161).

(3) بطيخ، رمضان (2003). التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، (ط1)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص 57.

## المطلب الثاني: وسائل رقابية بموجب الأنظمة الداخلية

يضاف إلى وسائل الرقابة البرلمانية السابقة المعروفة والتي تضمنتها الدساتير، وسائل أخرى تضمنتها الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية " الاقتراح برغبة والمناقشة العامة"، وبالتأكيد هذه الوسائل تبقى أقل فعالية وأثراً، وسنتناول هذه الوسائل في الفرعين التاليين:

### الفرع الأول: الاقتراح برغبة

لم يتضمن الدستور الأردني نصاً على اعتبار الاقتراح برغبة من وسائل الرقابة البرلمانية، بخلاف دساتير بعض الدول، كالدستور الكويتي<sup>(1)</sup>، والدستور المصري<sup>(2)</sup>، على الرغم من ذلك تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 وتعديلاته هذه الوسيلة، فقد نصت المادة (142) على: "أن الاقتراح برغبة هو دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها". ويعتقد الباحث أنه لا مجال لإثارة الخلاف الفقهي لعدم اعتبار الاقتراح برغبة من وسائل الرقابة البرلمانية، فهي قد وردت في نصوص نظمها المشرع الأردني في الأنظمة الداخلية للبرلمان، كما ورد النص عليها دستورياً في الدساتير المقارنة كالكويتي والمصري، وكذلك استقرت عليها السوابق البرلمانية<sup>(3)</sup>.

(1) الدستور الكويتي لعام 1962، المادة (113) تنص على: (لمجلس الأمة إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامة وأن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة).

(2) الدستور المصري لعام 1971، المادة (130) تنص على: (لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء).

(3) هناك من يرى عدم اعتبار الاقتراح برغبة وسيلة رقابية واعتبرها مجرد إجراءات تشريعية تنتهي بقرارات لها صبغات سياسية وإدارية واجتماعية، انظر في هذا الرأي والردود عليه: كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص 797-798. شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص 2368.

بحيث تعتبر هذه الوسيلة في الوقت الحالي من جسور التعاون والتواصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من منطلق أن هذا الحق يملكه البرلمان كونه القيم على أداء الحكومة<sup>(1)</sup>. وباستقراء نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014؛ نستنتج أن هناك ثمة شروط لتقديم الاقتراح برغبة؛ من ضرورة تقديم الاقتراح برغبة خطياً إلى رئيس المجلس، الذي يتوجب عليه إحالته إلى اللجنة المختصة، حيث تقوم بإعداد تقرير موجز عن الاقتراح خلال مدة خمسة عشر يوماً من إحالته إليها وتملك اللجنة التوصية برفض الاقتراح أو قبوله وفي حالة قبول المجلس للاقتراح يبلغ إلى رئيس الوزراء، ويتوجب على الأخير إبلاغ مجلس النواب بنتائج الاقتراح خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: طلبات المناقشة العامة

تمنح دساتير الدول ذات النظام البرلماني السلطة التشريعية الحق في الرقابة على سياسات الحكومة سواءً على الصعيد الداخلي أو الخارجي<sup>(3)</sup>، إلا أن هذه الدساتير لم تتضمن كافة وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وعلى الرغم من أهمية طرح موضوع عام للمناقشة باعتباره وسيلة رقابة تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، إلا أن الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته أغفل النص عليه كوسيلة رقابية. وعلى العكس من ذلك، لقد تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 وتعديلاته، وذلك في الفصل الرابع عشر منه في المواد (138-141).

(1) الزعبي، خالد سمارة (1987). مرجع سابق، ص118.

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة (2013) والمعدل لسنة (2014)، المواد (143-145).

(3) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (47) تنص على: (الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته..).

ويُقصد بطلب المناقشة العامة طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان، يشترك فيه جميع أعضائه بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع وتبادل الرأي بشأنه<sup>(1)</sup>، ويعرف كذلك بأنه: " استيضاح سياسة الحكومة في شأن الموضوع المطروح للمناقشة واستجلاء ما غمض على أعضاء البرلمان من جوانب هذه السياسة، وسماع آراء ممثلي الشعب في ذلك الموضوع، وتحديد أدق لرغبات الشعب واختيار أفضل لتنفيذ هذه الرغبات"<sup>(2)</sup>. وعرف تشريعياً بأنه: " تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة"<sup>(3)</sup>،

وباستعراض الباحث للتعريفات السابقة يستنتج أن طلبات المناقشة العامة تهدف إلى إجراء حوار بين مجلس النواب والحكومة بقصد الوصول إلى حل حول مسألة عامة، وبالتالي تبرز أهمية هذه الوسيلة كونها تقيم حواراً بين الحكومة وأعضاء البرلمان مما يساعد على استجلاء الحقائق واتجاهات البرلمان.

ويتفق الفقهاء على أن طرح موضوع للمناقشة يقف موقفاً وسطاً بين السؤال والاستجواب، فيتحقق لجميع الأعضاء الراغبين في المناقشة ولا تقتصر العلاقة بين السائل والمسئول، أما من حيث الغرض فيتمثل في السؤال بالاستفهام أو التحقق من واقعة، أما الغرض من طرح المناقشة العامة فهو الاستيضاح وتبادل الرأي<sup>(4)</sup>، وقد تؤدي هذه الوسيلة إلى طرح الثقة بالحكومة بعد انتهاء المناقشة، وبذلك تحقق ذات الأثر الذي يحققه الاستجواب<sup>(5)</sup>.

(1) بطيخ، رمضان (2003). مرجع سابق، ص 59.

(2) الضلاعين، أحمد (2008). مرجع سابق، ص 285.

(3) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة (138).

(4) غنایم، مدحت (2011). مرجع سابق، ص 193 - كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص 799.

(5) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة رقم (141).

وباستقراء النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014، وكذلك النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام 2014، يستنتج الباحث بأن الحق بطلب طرح موضوع عام للمناقشة في مجلس الأمة هو حقاً لكلا المجلسين، كما ويجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة<sup>(1)</sup>. إلا أنه لمجلس الأعيان من الناحية العملية تقديم الطلب من خمسة أعضاء فقط، أما في مجلس النواب يشترط تقديمه من عشرة أعضاء أو أكثر<sup>(2)</sup>.

فتعتبر هذه الوسيلة ذات أهمية للحكومة باعتبارها كاشفةً لاتجاه مجلس الأمة حول المسألة المطروحة للمناقشة، ومرشداً للحكومة لكي تتسجم أعمالها مع توجهات سلطة الرقابة عليها، لمعرفة مدى دعم المجلس للحكومة في الإجراءات التي تتخذها لمواجهةها، بشكل تتوقى من خلاله المساءلة سياسياً أمام المجلس بشأنها<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثالث: وسائل رقابية بموجب الأعراف والسوابق البرلمانية

تعتبر هذه الوسائل الرقابية من ابتكار مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب فهذه الوسائل لم تقررها نصوص قانونية سواء دستورية أو في النظام الداخلي للمجلسين، على الرغم من ذلك تعتبر من الوسائل الرقابية استناداً إلى الأعراف والسوابق البرلمانية نظراً لكثرة استخدامها وعدم مخالفتها للدستور والقانون، ومنها التحقيقات البرلمانية وما يستجد من أعمال، وسنتناولها تباعاً في الفرعين التاليين:-

(1) أنظر النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 2013، المادة (75).- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014، المواد (138-139).

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المعدل لعام 2014، المادة (139) تنص على: (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).

(3) الضلاعين، أحمد (2008). مرجع سابق، ص288.

## الفرع الأول: لجان التحقيق البرلماني (لجنة تقصي الحقائق والشفافية)

حق البرلمانات في تشكيل لجان التحقيق حق قديم يعود في إنجلترا إلى عام 1689، ثم عرفته فرنسا في عام 1828، وبعدها انتشر في بقية الأنظمة البرلمانية<sup>(1)</sup>، لذلك يعتبر الحق في إجراء التحقيقات البرلمانية من الحقوق المسلم بها للبرلمان في الدول ذات النظام البرلماني، بل وفي الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي كذلك<sup>(2)</sup>.

ولم يتضمن الدستور الأردني وكذلك النظام الداخلي للمجلسين نصاً يعتبر به التحقيق البرلماني من وسائل الرقابة البرلمانية، وإن كان يمكن بطريقة غير مباشرة اعتبار المادة (40) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013<sup>(3)</sup>، سندا لتشكيل لجان التحقيق النيابية، وفي النظام المعدل للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014 تضمن تشكيل لجنة تسمى "لجنة تقصي الحقائق والشفافية".

إلا أن مجلس النواب الأردني قد مارس التحقيق البرلماني وكانت أول سابقة برلمانية للمجلس الحادي عشر إذ طالب مجلس النواب تقصي أسباب المديونية لعام (1989) والتحقيق في التسبب الإداري والمالي، حيث أسفرت وقتها مداورات المجلس إلى انتخاب لجنة من ثمانية أعضاء لدراسة هذه القضية بتاريخ 1990/12/17<sup>(4)</sup>.

(1) المساعيد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص 240.

(2) العضالمة، أمين (2010). لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها "دراسة مقارنة"، بحث منشور في المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، جامعة مؤتة، المجلد 2، العدد 4، ص 224-225.

(3) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المادة (40) تنص على: "ينتخب المجلس في بدء كل دورة عادية أعضاء اللجان التالية:.. ق. لجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق...".

(4) الضلاعين، أحمد (2008). مرجع سابق، ص 294.

وعلى الرغم من اعتبار التحقيق البرلماني وسيلة هامة من وسائل الرقابة البرلمانية، إلا أن هذه التحقيقات لا ترقى إلى مرتبة التحقيقات القضائية وإنما هدفها إبراز وقائع معينة والتوصية بعرض الأمر على الجهة المختصة<sup>(1)</sup>. وتشمل سلطة لجان التحقيق البرلماني الوزراء العاملين وغير العاملين على ما يرتكبون من جرائم أثناء تأدية وظائفهم، فنلاحظ من خلال قرار المجلس العالي لتفسير الدستور<sup>(2)</sup>، بأن المعيار في ذلك ارتكاب الوزراء جرائم نتيجة لتأدية وظائفهم.

ويمثل حق التحقيق نتيجة حتمية لحق البرلمان في محاسبة الحكومة، ويشترط بذلك أن تكون هذه الرقابة في حدود اختصاصات البرلمان، بالوقوف على حقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية لإحدى المصالح العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام، ومدى التزام هذه الجهات بسيادة القانون، وكذلك تقصي الحقائق عن أمر عام، ويخرج من نطاق هذه الرقابة الموضوعات المنظورة أمام القضاء أو التي سبق التحقيق بها<sup>(3)</sup>. ومن أمثلة هذه اللجان لجنة تقصي الحقائق حول حادثة البحر الميت التي وقعت في نهاية عام 2018.

### الفرع الثاني: ما يستجد من أعمال في توجيه الأسئلة الشفوية

هي وسيلة رقابية تمتاز بسهولتها وعدم خضوعها لإجراءات معقدة، وهو أسلوب ابتدعه مجلس النواب يتمثل بإثارة عدد من الأسئلة الشفوية في بداية الجلسة النيابية بحجة أن هذه الأسئلة عاجلة ولا تتحمل التأخير، وتستخدم غالبا ل طرح النواب قضايا مناطقهم الانتخابية، وآراءهم تجاه قضايا ذات أهمية سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي<sup>(4)</sup>، وتستوجب هذه

(1) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص 792.

(2) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) بتاريخ 1990/5/28.

(3) العضاليلة، أمين (2010). مرجع سابق، ص 227.

(4) الضلاعين، أحمد (2008). مرجع سابق، ص 310.

الوسيلة مهمة الإجابة من قبل الوزراء المختصين على ملاحظات واستفسارات النواب، ويشترط فيها حضور الوزير المسئول أمام المجلس للإجابة<sup>(1)</sup>.

وتمتاز هذه الوسيلة الرقابية بتجربتها من القيود والشروط القانونية، فنجد تبعاً لذلك تزايد واضح لاستخدامها، فلا تشكل هذه الوسيلة عائقاً أمام أعضاء المجلس النيابي عند استخدامها، حيث لا تتطلب قدراً كبيراً من المعرفة، إنما يُعاب على هذه الوسيلة عدم الزاميتها للحكومة بالرد والتعليق على ما يثار من قضايا إلا أنه التزاماً من الناحية الأدبية<sup>(2)</sup>.

---

(1) عكور، محمد (2003). مرجع سابق، ص 108.

(2) الضلاعين، أحمد (2008). مرجع سابق، ص 312.

## الفصل الثالث

### ماهية الاستجواب

الاستجواب حقّ دستوري لأعضاء مجلس الأمة، يستخدمه العضو البرلماني في مواجهة أعضاء الحكومة، وأن الاستجواب يعتبر أهم وأخطر وسائل الرقابة ابرلمانية، فهو يعد أخطرها مضموناً وأثراً، إذ أنه يمثل مساءلة ومحاسبة للحكومة عن أخطاء ارتكبت أثناء تصرف يتعلق في شأن من الشؤون العامة التي تتاط بالسلطة التنفيذية، وقد ينتهي إلى سحب الثقة من الوزارة وإجبارها على الاستقالة<sup>(1)</sup>.

ويعد الاستجواب حلقة انتقال بين جمع المعلومات وسحب الثقة من الحكومة، فهو مرحلة ضرورية لإمكان سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها، بل قد يحمل معنى الاتهام أو النقد لبعض التصرفات التي قد تقوم بها الحكومة، ولا يقوم الاستجواب إلا إذا توافرت لدى المستجوب قرائن على مسؤولية الموجه إليه الاستجواب<sup>(2)</sup>.

لذلك سيقوم الباحث بالحديث عن ماهية الاستجواب في هذا الفصل من خلال المبحثين

الآتيين:-

#### المبحث الأول: مفهوم الاستجواب

#### المبحث الثالث: أحكام قانونية في الاستجواب

(1) المقاطع، محمد عبد المحسن (2002). الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، دراسة تحليلية نقدية، في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد (3)، السنة (26)، ص13.

(2) المساعد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص152.

## المبحث الأول

### مفهوم الاستجواب

لا يُعد الاستجواب حكماً صادراً بالإدانة موجهاً إلى الحكومة، وإنما هو وسيلة رقابية من الممكن أن تؤدي إلى الإدانة، في ضوء ما ينتج عنه من آثار، وعلى ذلك فالاستجواب حق مقرر للجميع، فهو لا يحصر المناقشة بين مقدمه والمستجوب، وإنما يؤدي إلى مناقشة حقيقية يشترك فيها من يشاء من أعضاء المجلس البرلماني حتى لو عدل المستجوب عن استجوابه<sup>(1)</sup>.

لذلك سيتم تناول هذا المبحث من خلال مطلبين، كما يلي:

#### المطلب الأول: تعريف الاستجواب

سيتم تناول هذا المطلب في فرعين؛ الأول للحديث عن المقصود بالاستجواب، والثاني سنتناول فيه نشأة حق الاستجواب البرلماني، وذلك كما يلي:

#### الفرع الأول: تحديد المقصود بالاستجواب

نتناول تحديد المقصود بالاستجواب من خلال النقاط التالية:

أولاً: تعريف الاستجواب لغةً: استجوب على وزن استعمل ومادته "جوب"، ولكن خلت المعاجم القديمة (لسان العرب، مختار الصحاح) من لفظة استجوب، ولكنها قد وردت في القاموس المحيط ما نصه "واستجوبه واستجابة واستجاب له وتجاوبوا، جاوب بعضهم بعضاً"<sup>(2)</sup>، وجاءت

(1) الشاعر، رمزي (2005). مرجع سابق، ص516- المساعد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص153.

(2) الفيروز الأبادي (1977). القاموس المحيط، الجزء الأول، باب الباء، فصل الجيم، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص50.

كلمة استجوب في المعجم الوسيط بمعنى "طلب منه الجواب"، والجواب حسبما وردت في المعجم الوسيط "ما يكون رداً على سؤال أو دعاء أو دعوى، أو رسالة أو اعتراض ونحو ذلك"<sup>(1)</sup>.

**ثانياً: تعريف الاستجواب من خلال النصوص التشريعية:** لم يتطرق الدستور الأردني لسنة 1952م إلى تعريف الاستجواب، تاركاً الأمر للأنظمة الداخلية لمجلسي الأعيان والنواب. وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014، نجد أنه قد عرف الاستجواب في المادة (133) منه بأنه: "محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة"، كذلك بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام 2014 فقد أورد ذات التعريف للاستجواب في المادة (94) منه.

**ثالثاً: تعريف الاستجواب عند فقهاء القانون الدستوري:** عرفه الفقه الدستوري الغربي الاستجواب بعدة تعريفات، منها تعريف الفقيه الفرنسي (دوجيت) بأنه: "العمل الذي يلزم بمقتضاه أحد أعضاء البرلمان الحكومة مجتمعة أو أحد أعضائها بتوضيح السياسة العامة للحكومة أو عمل معين يدخل في نطاق اختصاصها"<sup>(2)</sup>. كما يعرفه الفقيه الفرنسي (جورج فيدل) بأنه: "الإجراء النموذجي للحصول على معلومات ومراقبة الحكومة حيث يوفر الفرصة لإجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في مناحيها المختلفة أو مجملها"<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة للفقه العربي الدستوري؛ فيعرف الاستجواب بأنه: "محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف لهم في شأن من الشؤون العامة، أي سؤال مغلظ يهدف إلى كشف مدى سلامة

(1) أنيس، إبراهيم ورفاقه (1989). المعجم الوسيط، الجزء الأول، (ط2)، اسطنبول: دار الدعوة، ص145.

(2) نقلاً عن: التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص20.

(3) نقلاً عن: الجمل، يحيى (1985). القانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، ص283.

تصرف الوزير في موضوع مساءلته<sup>(1)</sup>. كما عرف أحدهم الاستجواب بأنه: "حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها، يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات"<sup>(2)</sup>.

وعرف آخر الاستجواب بأنه: "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 تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء"<sup>(3)</sup>. وعرف بأنه: "العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً، وزيراً لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة"<sup>(4)</sup>.

وعليه يجد الباحث ومهما اختلفت التعريفات السابقة في صياغتها، فإن فحواها واحد وهو أن الاستجواب حق دستوري، لعضو البرلمان، يستخدمه في مواجهة الحكومة أو أحد أعضائها، لمحاسبتها على تصرف أو عمل أو سلوك خاطئ. ولذا فإن الباحث يرى أن الاستجواب هو: (وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية تحمل في طياتها الاتهام والمحاسبة من أحد أعضاء البرلمان أو عدد منهم للحكومة أو أحد أعضائها عن أخطاء تم ارتكابها على تصرف يدخل في الشؤون

(1) المقاطع، محمد عبد المحسن (2002). مرجع سابق، ص11.

(2) شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص2357.

(3) طربوش، قائد محمد (1995). السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، (ط1)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ص383.

(4) سلام، إيهاب زكي (1983). مرجع سابق، ص86.

العامة للبلاد، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام البرلمان بهدف تحريك المسؤولية الوزارية السياسية تجاه الحكومة أو أحد أعضائها).

### الفرع الثاني: نشأة حق الاستجواب البرلماني

على العكس من السؤال الذي نشأ في إنجلترا، فإن الاستجواب نشأ في فرنسا مع دستور الثورة الفرنسية لعام 1791، واختفى منطقياً في دستور السنة الثالثة لأن الوزراء لم يسمح لهم بالدخول إلى المجالس التشريعية، وفي عام 1831 ظهر مرة ثانية واستخدم بطريقة واسعة من قبل أعضاء الجمعية الوطنية، وبدأت الجمعيات التشريعية في تنظيمه عام 1849 وصدر رسمياً سنة 1852. وفي عام 1875 وعلى الرغم من أنّ التشريعات الدستورية لم تصرح بأي شيء عنه، فإنه أصبح قاعدة عرفية في فرنسا<sup>(1)</sup>، وبقي بين ظهور وغياب في التشريعات الدستورية اللاحقة في فرنسا، إلى أن ألغاه دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 واستعاض عنه بإجراء آخر شبيه به يسمى " توجيه اللوم"<sup>(2)</sup>.

وفي إنجلترا ظهر ما يسمى بالاقتراح بالتأجيل عام 1877، نظراً لعدم تمكن مقدم السؤال العادي من الإحاطة بإجابة شاملة لموضوع السؤال، ويهدف إلى الإلزام بجوانب السؤال المختلفة، إلى أن أصبح امتيازاً من امتيازات البرلمان، كما هو الحال بالنسبة للسؤال<sup>(3)</sup>.

وإذا كان الاستجواب في فرنسا قد استند إلى العرف في بداية نشأته، غير أنه في مصر استند منذ البداية إلى النصوص الدستورية، ولم يكن الاستجواب مأخوذاً به في اللائحة الداخلية

(1) العضائية، أمين (2012). الوجيز في النظام الدستوري، (ط2)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص218- صوص، أحمد نبيل (2007). الاستجواب في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مصر

وفلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، ص34.

(2) سلام، إيهاب زكي (1983). مرجع سابق، ص88-ص89.

(3) المساعيد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص158.

للجمعية التشريعية الصادرة سنة 1913م، وذلك لحدثة النظام والاتجاه إلى أن تكون الجمعية مجرد جهاز استشاري<sup>(1)</sup>. وحينما صدر الدستور المصري لسنة 1923م تضمن نصاً خاصاً بالاستجواب في المادة (107) منه، وأصبح لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء استجابات على الوجه المبين بلائحتي كلا المجلسين، وقد نظمت اللوائح الداخلية المصرية هذا الحق سواء سنة 1924م وسنة 1941م وسنة 1943م<sup>(2)</sup>.

وقد استمر الأخذ بنظام الاستجواب في دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة 1946م وكذلك دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971م. وكذلك بقي الحال على ما هو عليه في دستور مصر لعام 2014، وقد أوضحت المادة (125) من الدستور المصري الجديد أنه: "أن لكل عضو من أعضاء مجلسي الشعب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم".

أما في الأردن، فقد استند الأخذ بالاستجواب على النص الدستوري، ولم يكن الاستجواب مأخوذاً به في القانون الأساسي وكذلك دستور سنة 1947م، لم يقرر أي حكم خاص بالاستجواب<sup>(3)</sup>، وحينما صدر دستور سنة 1952م، والمعدل لعام 2011م تضمن نصاً خاصاً بالاستجواب في المادة (96) منه، حيث أوضحت هذه المادة بأن لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان ومجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو.

(1) العضائية، أمين (2012). مرجع سابق، ص 219.

(2) الضلاعين، أحمد عارف (2005). مرجع سابق، ص 13.

(3) العضائية، أمين (2012). مرجع سابق، ص 219.

## المطلب الثاني: أهمية الاستجواب البرلماني وتمييزه عن غيره

سيتم تناول هذا المطلب في فرعين؛ الأول لتناول أهمية الاستجواب وأهدافه، والثاني

للتمييز بين الاستجواب وغيره من وسائل الرقابة البرلمانية، وذلك كله في الفرعين التاليين:

### الفرع الأول: أهمية الاستجواب البرلماني وأهدافه

الاستجواب هو أخطر وسائل الرقابة البرلمانية، لذا فهو يحظى بأهمية خاصة، كما أن

للاستجواب عدة أهداف، ولذا سوف نتناول أهمية الاستجواب وأهدافه في النقطتين الآتيتين:

**أولاً: أهمية الاستجواب البرلماني:** تكمن أهمية الاستجواب في أنه حقٌّ كفله المشرع بالنص عليه

في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات، ويعد من الحقوق الأساسية لعضو البرلمان في

الأنظمة البرلمانية. وهو حق فردي لعضو البرلمان، وحق جماعي لأعضاء المجلس النيابي، أي

أنه لا يقوم على علاقة شخصية ما بين العضو البرلماني والوزير المستجوب كالسؤال، فمن

الممكن أن يتبنى الاستجواب عضو آخر وفق إجراءات محددة، وأن سحب مقدم الاستجواب

لاستجوابه لا يمنع من مناقشة المجلس للاستجواب<sup>(1)</sup>.

وبالتالي يعتبر الاستجواب أهم وسائل الرقابة البرلمانية، إذا يحمل في طياته معنى

المحاسبة لأعمال الحكومة، وله أثر عقابي إذ قد ينتهي إلى طرح الثقة بالحكومة أو أحد

أعضائها<sup>(2)</sup>.

(1) المساعد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص162.

(2) نصار، جابر (1998). الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت،

(ط1)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص6- النور، فهد (2016). مرجع سابق، ص109.

فالاستجواب أقوى وسائل الرقابة البرلمانية وأخطرها على الحكومة، فهو إجراء ذو طبيعة اتهامية، للحكومة أو لأحد أعضائها عن قصور في أحد تصرفاتها<sup>(1)</sup>.

**ثانياً: أهداف الاستجواب البرلماني:** الاستجواب البرلماني إجراء خطير يملكه أعضاء المجلس البرلماني في مواجهة الحكومة، وقد يؤدي إلى طرح الثقة بها، ولا تلازم بين تقديم الاستجواب وطرح الثقة بالحكومة أي أنه يمكن أن تطرح الثقة بالحكومة دون تقديم استجواب<sup>(2)</sup>.

وقد ظهرت ثلاثة اتجاهات فقهية في بيان أهداف الاستجواب هي:

- الاتجاه الأول، يرى أن الهدف من الاستجواب نقد الحكومة وتجريح سياستها وليس مجرد استفهام عضو البرلمان عن شيء لا يعلمه كما هو الحال في السؤال<sup>(3)</sup>.
- الاتجاه الثاني، يرى أن الغرض من الاستجواب كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام المجلس النيابي، وإزاء هذه المخالفة لا يتوانى المجلس عن سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير المختص، أي أن الاستجواب يستهدف تحريك المسؤولية الوزارية<sup>(4)</sup>.
- الاتجاه الثالث، يرى أن هدف الاستجواب هو توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام، وذلك لأن الاستجواب يسهم في عرض البيانات والأدلة المؤيدة لوجهة نظره، وما يتيح كذلك للأعضاء من حق الاشتراك في المناقشة والاستماع إلى رد الحكومة ودفاعها، ومن ثم فإن الاستجواب يستخدم وسيلة لجمع المعلومات وإعلام الرأي العام بها<sup>(5)</sup>.

(1) التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص24- صوص، أحمد نبيل (2007). مرجع سابق، ص35.

(2) المساعد، فرحان (2011). مرجع سابق، ص163.

(3) الخطيب، نعمان (2008). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (ط1)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص383-ص384- التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص27.

(4) سلام، إيهاب زكي (1983). مرجع سابق، ص98- النسور، فهد (2016). مرجع سابق، ص109.

(5) الجرف، طعيمة (1964). النظام الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ص283- الشراقوي، سعاد وناصر، عبد الله (1984). أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، القاهرة: دار النهضة العربية، ص364.

لذلك كله؛ فإنّ الباحث يرى أن هدف الاستجواب هو الحصول على المعلومات الدقيقة، ومن ثم مساءلة الحكومة أو أحد أعضائها ونقد سياستها من أجل تحقيق المصلحة العامة، لكي يكون الاستجواب ضماناً لحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم ضد إجراءات السلطة التنفيذية التعسفية.

### الفرع الثاني: التمييز بين الاستجواب وغيره من وسائل الرقابة

يعالج هذا الفرع التمييز بين الاستجواب وبعض وسائل الرقابة البرلمانية التي يمكن أن تتشابه معه، وسوف نحاول التمييز بينهما وفقاً للنقاط التالية:

**أولاً: التمييز بين الاستجواب والسؤال:** عرّف النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني السؤال في المادة (125) منه على أنه: "استفهام العضو من رئيس الوزراء والوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصهم أو رغبة في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور". وكذلك المادة (89) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني تضمنت ذات التعريف.

وبالتالي فإن السؤال يتفق مع الاستجواب في أنما من وسائل الرقابة البرلمانية المقررة لعضو المجلس النيابي بنص الدستور والأنظمة الداخلية، إلا أنهما يختلفان في عدة أوجه هي:-

1. الهدف من الاستجواب هو محاسبة رئيس الوزراء أو أحد الوزراء في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم<sup>(1)</sup>، أما السؤال فهو مجرد استفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو رغبة في التحقق من واقعة وصل علمها إليه أو الاستعلام عن نية الحكومة في موضوع ما<sup>(2)</sup>.

(1) العرجا، زياد (2016). العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستوري الأردني، عمان: أمواج للطباعة والنشر والتوزيع، ص106- الليمون، عوض (2016). مرجع سابق، ص287.

(2) الخطيب، نعمان (2008). مرجع سابق، ص384.

2. يختلف الاستجواب عن السؤال من حيث إجراءات مباشرتهما، ففي الاستجواب تكون مناقشة جماعية يتدخل فيها من يشاء من الأعضاء، وإذا تنازل المستجوب عن الاستجواب، فإن للأعضاء الآخرين الاستمرار في المناقشة<sup>(1)</sup>. أما السؤال لا يتعدى عضو البرلمان السائل والوزير المسؤول، إذ أن السؤال حق شخصي للسائل فإن تنازل عن سؤاله يعني إنهاء الأمر نهائياً، دون أن يحق لغيره أن يتمسك بالسؤال<sup>(2)</sup>.

3. هناك فرق بين السؤال والاستجواب من حيث أثر كل منهما، فمجرد أن ينتهي السؤال يصل العضو إلى المعلومات التي ينقضى عنها وقد يصل إلى موافقة الوزير على اتخاذ إجراءات أو الامتناع عن إجراءات يطلبها أو تحويله إلى استجواب. أما في الاستجواب فالأمر يختلف، إذ قد ينتهي إلى إثبات خطأ الحكومة بما قد يؤدي إلى طرح الثقة بها<sup>(3)</sup>.

**ثانياً: التمييز بين الاستجواب والتحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق):** جاء الدستور الأردني خالياً من نص على التحقيق البرلماني، إلا أن ذلك لا يعني حرمان مجلس الأمة منه، فحقه في إجراء تحقيق برلماني يعتبر من الحقوق الطبيعية للبرلمان، لأنه من غير الممكن رقابة أعمال السلطة التنفيذية إلا بالتحقيق في وقائع معينة بواسطة لجان تقصي الحقائق<sup>(4)</sup>.

ولذا جاء النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 في المادة (62) منه ينص على جواز تشكيل لجان مؤقتة، يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكولة إليها.

(1) العضائية، أمين (2012). مرجع سابق، ص 220.

(2) النسور، فهد (2016). مرجع سابق، ص 109- العرجا، زياد (2016). مرجع سابق، ص 106.

(3) سلام، إيهاب زكي (1983). مرجع سابق، ص 67.

(4) الليمون، عوض (2016). مرجع سابق، ص 288.

كما أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب لكل لجنة أن تطلب استدعاء الوزير المختص أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه، ولكل منهما الحق في الاشتراك في المناقشة<sup>(1)</sup>. وللجنة أن تطلب من الوزير أو أي مسؤول مختص تزويدها بالمستندات والمعلومات التي تطلبها، فإذا امتنع الوزير أو المسؤول المختص عن الحضور أو تزويدها بالمعلومات المطلوبة أو تغيب دون عذر، ترفع اللجنة الأمر إلى رئيس المجلس لعرضه على المجلس في أول جلسة تالية وإعطائه أولوية على سائر الأعمال. في نهاية التحقيق تتقدم اللجنة إلى المجلس بتقريرها، وللمجلس أن يأخذ بالاقتراحات الواردة بالتقرير، التي يكون من بينها سحب الثقة بالوزارة<sup>(2)</sup>.

ولذا يتميز التحقيق البرلماني عن الاستجواب، في أنّ الأخير يتيح فرصة مناقشة موضوعه داخل المجلس، أما التحقيق فهو سلسلة من الاسئلة والشهود وأهل الخبرة، وينتهي التحقيق بين يدي البرلمان في صورة تقرير لاتخاذ القرار المناسب في ذلك<sup>(3)</sup>. كذلك في الاستجواب يحق لعضو البرلمان أن يطالب ممن يوجه إليه الاستجواب بالبيانات اللازمة لاستجلاء حقيقة الأمر بالنسبة لموضوعات الاستجواب، إلا أن هذه الصلاحيات تكاد تتلاشى أمام ما تملكه لجان التحقيق البرلمانية من سلطات<sup>(4)</sup>. كما يوجد اختلاف بينهما في أن عضو البرلمان يستقي المعلومات والبيانات من الشخص المستوجب أو من الجهات التي يرأسها، بينما أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية يحصلون على ما يريدونه من معلومات وبيانات ومستندات من أية جهة كانت<sup>(5)</sup>.

(1) أنظر: المادة (69/أ و ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

(2) أنظر: المادة (69/د) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

(3) صوص، أحمد نبيل (2007). مرجع سابق، ص 29. - الخطيب، نعمان (2008). مرجع سابق، ص 384.

(4) الشاعر، رمزي (2005). مرجع سابق، ص 352. - التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص 43.

(5) الزعبي، خالد سماره (1987). مرجع سابق، ص 119.

ثالثاً: الاستجواب وطلب المناقشة العامة: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 عزّف طلب المناقشة العامة بأنه: "تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة"<sup>(1)</sup>. وأجازت المادة (139/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعشرة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة<sup>(2)</sup>. كما يجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة لتبادل الرأي مع المجلس حول أي امر من الأمور العامة<sup>(3)</sup>.

ووجه الشبه بين الاستجواب وطلب المناقشة العامة يكمن في أن كليهما يفتح المناقشة لكل من يشاء من أعضاء المجلس للاشتراك فيها، إلا أنهما يختلفان من عدة وجوه؛ سواءً من حيث الآثار: حيث تنتهي وسيلة طرح موضوع عام للمناقشة بقرار يصدر من المجلس بغلق باب المناقشة وأنه لا يجوز أن تتضمن المناقشات العامة أي نقد أو تجريح بعكس الاستجواب الذي يتضمن نقد الحكومة واتهامها بل ويمكن طرح الثقة بها<sup>(4)</sup>. أو الاختلاف من حيث الغرض، فالغرض من طلب المناقشة العامة هو استيضاح سياسة الحكومة في شأن الموضوع المطروح للمناقشة واستجلاء ما غمض على الأعضاء من جوانب هذه السياسة، وسماع آراء ممثلي الشعب في ذلك الموضوع عن طريق تبادل المعلومات والآراء بصدد ذلك الموضوع، أما الاستجواب فإن الغرض منه محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها ونقد سياستها من أجل تحقيق المصلحة العامة<sup>(5)</sup>.

(1) أنظر: المادة (138) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.  
(2) وتقابلها المادة (100/أ) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان لعام 2014 والتي تجيز لخمسة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي من الأمور والقضايا العامة.  
(3) أنظر: المادة (139/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.  
(4) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص773- أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص94.  
(5) الجمل، يحيى (1985). مرجع سابق، ص281-ص283.

## المبحث الثاني

### أحكام قانونية في الاستجواب

يشترط في الاستجواب عدة شروط وردت في الأنظمة واللوائح الداخلية للمجالس النيابية أو جرى العمل بموجبها في السوابق البرلمانية، وتقترن هذه الشروط بجميع المراحل التي يمر بها الاستجواب، وهي إما شروط شكلية أو شروط موضوعية. كما يحظى موضوع الاستجواب بالمكانة الأهم ذلك أن موضوع الاستجواب يعني المسائل أو القضايا التي يهدف عضو البرلمان من إثارتها إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزير، ومساءلته عنها.

هذا كله ما سيتناوله الباحث في هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

#### المطلب الأول: شروط صحة الاستجواب

سيتم تناول هذا المطلب في فرعين؛ الأول لبيان الشروط الشكلية لصحة الاستجواب، والفرع الثاني سنتناول فيه الشروط الموضوعية لصحة الاستجواب، وذلك كما يلي:

#### الفرع الأول: الشروط الشكلية لصحة الاستجواب

يشترط لقبول الاستجواب شروط شكلية سوف نوضحها تباعاً وهي:

أولاً: أن يكون الاستجواب مقدماً من عضو من أعضاء البرلمان: يملك تقديم الاستجواب أحد أعضاء البرلمان الأردني سواء النواب أو الأعيان فقط وليس كل من يعمل في البرلمان<sup>(1)</sup>، إذ تنص المادة (96) من الدستور الأردني على حق كل عضو من أعضاء مجلس النواب والأعيان بتوجيه الاستجواب إلى الوزراء، وكذلك ينص النظام الداخلي لمجلس النواب على حق كل عضو

(1) مشاقبة، أمين (2017). النظام السياسي الأردني، القانون الدستوري الأردني لعام 1952 وتعديلاته لعام 2011، (ط13)، عمان: المؤلف، ص99.

من أعضاء مجلس النواب بتوجيه الاستجواب إلى وزير أو أكثر في أي أمر من الأمور العامة<sup>(1)</sup>، ويحق لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان بتوجيه استجواب إلى وزير أو أكثر في أي أمر من الأمور العامة<sup>(2)</sup>. والحق في تقديم الاستجواب ليس حقاً شخصياً للمستجوب، وإنما هو حق للمجلس ككل<sup>(3)</sup>، وهذا يعني أنه بعد أن يتقدم المستجوب باستجوابه يصبح حقاً للمجلس، فإذا تمسك به الأعضاء استمرت مناقشته حتى لو أبدى المستجوب رغبته بالتنازل عنه<sup>(4)</sup>.

ثانياً: أن يوجه الاستجواب إلى الوزير المختص: وفقاً لما نصت عليه المادة (96) من الدستور الأردني، ووفقاً لما منصوص عليه في النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان<sup>(5)</sup>؛ فإنه لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أمر من الأمور العامة.

ويلاحظ الباحث هنا أن النظامين الداخليين لمجلس النواب والأعيان عند تفسيرهما لنص المادة (96) من الدستور، قد تقيدا بالنص الحرفي للدستور، ولم يعمدا إلى توسعته، واقتصرا على حق توجيه الاستجواب للوزراء، على عكس النظام الداخلي لمجلس النواب في إطار معالجته لموضوع الأسئلة في المادة (125)، بأن أعطى الحق لأعضاء مجلس النواب بتوجيه الأسئلة إلى الوزراء ورئيس مجلس الوزراء أيضاً، رغم أن المادة (96) من الدستور هي الأصل الدستوري لكلا الحقيين. ولذا يرى الباحث ضرورة إضافة كلمة رئيس الوزراء إلى المادة (133)

(1) أنظر: المادة (133) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

(2) أنظر: المادة (94) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 2014.

(3) صوص، أحمد نبيل (2007). مرجع سابق، ص 40. - مشاقبة، أمين (2017). مرجع سابق، ص 99.

(4) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص 784.

(5) أنظر: المادة (133) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014. - المادة

(94) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 2014.

من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة (94) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، فعدم النص على توجيه الاستجواب إلى رئيس الوزراء هو أمر يخالف الأسس البرلمانية ويحد من إمكانية إيقاع المسؤولية التضامنية على الحكومة.

**ثالثاً: أن يقدم الاستجواب مكتوباً إلى رئيس المجلس:** أكد على ذلك المشرع الأردني في النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان، فاشتراط أن يقدم عضو البرلمان الذي يريد استجواب وزير أو أكثر استجوابه إلى رئيس المجلس مكتوباً<sup>(1)</sup>. واشتراط تقديم الاستجواب مكتوباً يسهل عملية تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، وكذلك حتى يتأكد رئيس المجلس من توافر الشروط المطلوبة في الاستجواب<sup>(2)</sup>.

لذا فشرط الكتابة يرجع إلى طبيعة الاستجواب، فهو وسيلة إتهامية أو أداة محاسبية، تمثل الكتابة دليل إثبات لما ينطوي عليه الاستجواب من وقائع، وما ينسبه موجهه من مخالفات إلى الموجه إليه، وبذلك يمكن لهذا الأخير العلم المسبق بها، مما يمكنه من إعداد دفاعه<sup>(3)</sup>، كما أنه بالكتابة يستطيع أعضاء المجلس الوقوف على موضوع الاستجواب، ومعرفة الأبعاد التي ينطوي عليها الاستجواب، وهذا ييسر لهم مهمتهم الرقابية في المشاركة في مناقشته<sup>(4)</sup>.

**رابعاً: أن يكون الاستجواب خالياً من العبارات غير اللائقة:** تنص المادة (134/ب) من النظام الداخلي للمجلس النواب على: "ويشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال"، وبالرجوع إلى شروط السؤال في المادة (126/ج) تشمل أنه "لا يجوز أن يشتمل الاستجواب على عبارات نابية

(1) أنظر: المادة (134/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

- المادة (95/أ) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 2014.

(2) شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص2358- العضيلة، أمين (2012). مرجع سابق، ص222.

(3) مشاقبة، أمين (2017). مرجع سابق، ص100- التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص52.

(4) العرجا، زياد (2016). مرجع سابق، ص105.

أو غير لائقة". ولذا لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات فيها إهانة أو سباً أو قذفاً، ويجب أن يتصف عضو البرلمان بالأدب في الحوار وعدم التطاول أو تعمد الإهانة تلميحاً أو تصريحاً<sup>(1)</sup>. ولا يجوز لعضو البرلمان أن يتخذ حق الاستجواب وسيلة لتصفية الحسابات أو يكون أداة للنيل من كرامة الوزير والمساس بسمعته، وأنه بمجرد إيداعه بالمجلس يذاع خبره، وتتداوله الصحف بالنشر، والألسن بالتعليق، والطامة الكبرى أن تنتهي مناقشته إلى عدم صحة ما انطوى عليه، ولذا يترتب على عدم الالتزام بهذا الشرط رد الاستجواب من قبل رئاسة المجلس<sup>(2)</sup>.

ومثال على ذلك استخدام أحد النواب في استجوابه الموجه لوزير الخارجية الأردني عند نقده للجهود الدبلوماسية وتقدير الوزارة في واجباتها أثناء أزمة الخليج بعبارات غير لائقة مثل وصفه للسفراء (بأنهم أموات في جلود أحياء) وإن الوزارة تحولت إلى ملجأ للعجزة وبؤرة للشليات ومراكز القوى وأعمال التجارة التي ترتدي ثوب العمل الدبلوماسي مما اعتبره رئيس المجلس مخلاً بأداب الاستجواب، ونبه العضو المستجوب إلى الالتزام بموضوعات الاستجواب دون تجريح أو إهانة وأن أية عبارة واردة في الاستجواب تنطوي على تجريح أو إهانة دون تجريح أو إهانة ستشطب من محضر جلسة الاستجواب<sup>(3)</sup>.

ومع ذلك فإنه لا يمكن إعطاء هذا الشرط تفسيراً ضيقاً أيضاً، فالاستجواب يفترض أن هنالك خطأ أو تقصير وأن وصف مثل هذه الأمور ببعض الكلمات القاسية لا يجوز أن يحرم مقدم الاستجواب من مناقشته بسبب العيب الشكلي، وقد أحسن مجلس النواب الأردني في عدم

(1) العرجا، زياد (2016). مرجع سابق، ص 105.

(2) العضالية، أمين (2012). مرجع سابق، ص 223. - التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص 62.

(3) ملحق الجريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة الثامنة من الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقدة في 12/12/1990، مجلد (28)، العدد (8)، ص 35 وما بعدها، لمناقشة الاستجواب المقدم من عضو مجلس النواب السيد أحمد عويدي العبادي.

اعتبار بعض العبارات الواردة في استجواب موجه لوزير الصحة الأردني حول قرارات المجلس الطبي كعبارات غير لائقة، كما وصفها أحد النواب الذي طلب شطب العبارات التي فيها مساس بمجلس قائم ومن جملتها "اعتماد الوساطات" و"وضع الشروط التعجيزية" وهذا المجلس لديه محاولات متعمدة هدفها احتكار المهنة"، وقد كانت وجهة النظر التي مال إليها المجلس في نهاية المطاف ترى ان العبارات غير اللائقة هي مقياس مطاط، وما يعتبره البعض نابياً قد لا يعتبره البعض الآخر نابياً، لأنه يريد أن يعرض مشكلة وهذه المشكلة يعبر عنها بتعابير تدل على أنها قد تركت آثاراً سلبية على قطاع معين من المواطنين<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لصحة الاستجواب

تضمنت الأنظمة الداخلية لمجلس النواب والأعيان الأردني شروطاً موضوعية يجب توافرها في الاستجواب حتى يمكن قبوله، وأهم هذه الشروط سنتناولها تباعاً كما يلي:

**أولاً: أن لا يكون الاستجواب مخالفاً لأحكام الدستور:** يجب أن لا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور وهي قاعدة منطقية، فالبرلمان يمارس اختصاصه سواءً التشريعي أم الرقابي في ظل نصوص الدستور والقانون، ولا يجوز له أن يخالف نصوصه وقواعده<sup>(2)</sup>، فالاستجواب في حقيقته اتهام للحكومة أو لأعضائها بمخالفة الدستور أو القانون، ومن باب أولى فلا يجوز أن يخالف الاستجواب أحكام الدستور والقانون فهو وسيلة رقابية<sup>(3)</sup>. لذا تنص المادة (134/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب أنه يجب مراعاة أحكام المادة (126) من النظام الداخلي لمجلس

(1) ملحق الجريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة السابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقدة في 1992/3/22، مجلد (29)، العدد (27)، ص 33 وما بعدها، لمناقشة الاستجواب المقدم من عضو مجلس النواب السيد منصور مراد.

(2) العضائية، أمين (2012). مرجع سابق، ص 224.

(3) نصار، جابر (1998). مرجع سابق، ص 35.

النواب بشأن شروط الاستجواب، وإذا تضمنت الفقرة (ج) من المادة (126) على أنه لا يجوز أن يخالف الاستجواب أحكام الدستور<sup>(1)</sup>.

ولذا فلا يجوز توجيه استجوابات تتجاوز حدود الدستور، كان يقدم استجواب يتعلق بأعمال الملك التي يمارسها بنفسه دون تدخل السلطات الأخرى، وذلك بصفته رئيساً للدولة، فتعيين رئيس الوزراء مثلاً لا يصح أن يكون محلاً للاستجواب لأن مثل هذا التعيين يستقل به الملك دون غيره بموجب أحكام الدستور، والاستجواب في هذه الحالة سيكون موجهاً إلى الملك، وهو غير مسؤول وفقاً لأحكام الدستور<sup>(2)</sup>. ويجب على رئيس المجلس أن يرفض قبول أي استجواب يتضمن مخالفة الدستور والقانون، على أساس أنه مختص بمطابقة الأعمال لأحكامها، فمن واجب الرئيس أن يتأكد من الشروط التي يتطلبها النظام الداخلي عند تقديم الاستجواب<sup>(3)</sup>.

ثانياً: أن لا يكون في الاستجواب مساس بأمر تنظره المحاكم أو أن يشير إلى ما ينشر في وسائل الإعلام: - تنص المادة (134) فقرة (ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني أنه: "يشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال"، وبالرجوع إلى شروط السؤال في المادة (126) فقرة (د) تضمنت بأنه لا يجوز أن يكون في الاستجواب مساس بأمر تنظره المحاكم فقط، بينما المادة (95/ب) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لعام 2014 جاءت بنفس المعنى والتي تحيلنا إلى نص المادة (90/هـ) والتي تحدد هذا الشرط وتضيف إليه " أو أن يشير إلى ما ينشر في وسائل الإعلام".

(1) وتقابلها المادة (95/ب) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لعام 2014 بنفس المعنى والتي تحيلنا إلى نص المادة (90) والتي تحدد شروط الاستجواب.

(2) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص783.

(3) الضلاعين، أحمد عارف (2005). مرجع سابق، ص39.

ومن هنا استقرت التقاليد البرلمانية على أن أعمال القضاء لا يمكن أن تكون محلاً للرقابة البرلمانية بوجه عام، والاستجواب بصفة خاصة، لا عن رغبة في عدم التأثير على القضاء في هذا الشأن فحسب، وإنما بغية حمايته من أن تكون أعماله عرضة لمساجلات برلمانية بشكل يفقده هيئته، ويؤثر على مكانته بين الناس، وهو رمز لسلطان الدولة وسيادة قانونها<sup>(1)</sup>. وحظر تناول الاستجواب لأمر متصلة بالقضاء غير مقصور على قضاء بعينه من ناحية، كما لا يشمل كل أعمال القضاء من ناحية ثابتة، فمن الناحية العضوية لا يقتصر الحظر على القضاء الجنائي أو المدني أو الإداري فحسب، وإنما يمتد إلى كل جهة اسبغ القانون عليها هذا الوصف، وفق معايير وضوابط موضوعية<sup>(2)</sup>.

ولكن ليس كل ما يتصل بالقضاء يطاله الحظر، وإلا كان معنى ذلك تعطل الحق الدستوري في الاستجواب، فيمكن أن تتم مساءلة وزير العدل سياسياً عن حسن سير مرفق العدالة وجميع الأعمال القضائية المساعدة. بل أن مساءلة وزير العدل تكون واجبة حينما يقوم بممارسة دور أو اختصاص أسنده إليه القانون، ولذا فإن وزير العدل يمكن مساءلته سياسياً عن جميع الأمور الإدارية والمالية المتعلقة بشؤون القضاء والنيابة العامة. أما الأعمال القضائية البحتة، وهي جوهر عمل القاضي، ومناطق اختصاصه الوظيفي، فهذه الأعمال تخرج عن مجال رقابة البرلمان، وبالتالي إذا قدم استجواب بشأنها فإنه يجب رفضه، وكذلك إذا قدم استجواب عن موضوع فصل فيه القضاء، وانتهى بقرار أن لا جريمة أو بالبراءة، فإنه يجب استبعاد هذا الاستجواب لأنه لا استجواب في هذه الحالة<sup>(3)</sup>.

(1) صوص، أحمد نبيل (2007). مرجع سابق، ص42.

(2) أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص132.

(3) الزعبي، خالد سماره (1987). مرجع سابق، ص128.

وتشير السوابق البرلمانية في الأردن أنه في جلسة 1992/3/22 تقدم أحد أعضاء مجلس النواب الأردني باستجواب حول موضوع "سقوط مواطن في حفرة في حدائق الملك عبد الله دون التعويض عليه"، إلا أنه قد تم رد هذا الاستجواب بعد نقاش شارك فيه أكثر من نائب وزير، تم طرح الأمر للتصويت وقد كانت الأغلبية مع عدم إدراج الاستجواب، لأن موضوعه معروض أمام القضاء ويفتقر إلى عناصر الاستجواب الواردة في النظام الداخلي للمجلس، مما يترتب عليه ضرورة وقف هذا الاستجواب وعدم المضي في مناقشته حفاظاً على الدستور والأنظمة الداخلية لمجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

وكما اسلفنا قبل قليل؛ يشترط النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لعام 2014 أنه لا يجوز أن يشير الاستجواب إلى ما ينشر في وسائل الإعلام<sup>(2)</sup>. إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 وتعديلاته لعام 2014 لم تشر إلى هذا الشرط.

**ثالثاً: أن لا يكون الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة:** لقد كفل الدستور حق كل عضو من أعضاء المجلس النيابي في توجيه الاتهام إلى أحد الوزراء عن طريق الاستجواب، وبشرط أن يكون الاستجواب جاء تحقيقاً للمصلحة العامة والتي تستهدف ضبط الأداء الحكومي في ممارسة السلطات المخولة له<sup>(3)</sup>. إلا أن تقدير ما إذا كان الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة أو بالمصالح العليا للدولة يمثل مشكلة حقيقية، وذلك نظراً لما يتسم به تعبير المصلحة العامة من

(1) ملحق الجريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة السابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقدة في 1992/3/22، مجلد (29)، العدد (27)، ص 27 وما بعدها، لمناقشة الاستجواب المقدم من عضو مجلس النواب السيد فخري قعوار .

(2) المادة (95/ب) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لعام 2014 والتي تحيلنا إلى نص المادة (90/ه).

(3) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص 785.

غموض وعدم تحديد، بل أن نسبة هذا المفهوم تجعله مرتين برغبة رئيس المجلس وإرادة الحكومة، فهو يعطي الحكومة الفرصة لرفض الرد على ما لا ترغب فيه من الاستجابات، بحجة أن هذه الاستجابات تتعارض مع المصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

حيث نصت المادة (134) فقرة (ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني أنه: "يشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال"، وبالرجوع إلى شروط السؤال في المادة (126) نجد أنها لم تتضمن هذا الشرط، بينما المادة (95/ب) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لعام 2014 جاءت بنفس المعنى والتي تحيلنا إلى نص المادة (90/ج) والتي تحدد هذا الشرط، بأن لا يكون الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة.

وعلى ذلك يرى الباحث أنه لا يجوز لرئيس المجلس أو الحكومة إستبعاد مناقشة الاستجواب بدعوى مخالفة اعتبارات المصلحة العامة للدولة، وذلك لأن البرلمان يستهدف من أعمال رقابته على الحكومة أيضاً اعتبارات المصلحة العامة، وإذا كانت مناقشة الاستجواب في جلسة علنية قد تضر بالمصلحة العامة، فإنه يجوز أن تتم هذه المناقشة في جلسة سرية.

رابعاً: أن لا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية لمقدم الاستجواب: نصت المادة (134/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب أن نرجع بشأن شروط الاستجواب إلى المادة (126) والتي تنص في الفقرة (هـ) على أنه لا يجوز أن يتعلق موضوع الاستجواب بشخص النائب أو بمصلحة خاصة به أو موكول أمرها إليه. وبذات المعنى المادة (95/ب) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لعام 2014 والتي تحيلنا إلى نص المادة (90/هـ).

(1) أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص141. - التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص77.

فالاستجواب يعتبر وسيلة اتهام لأعضاء الحكومة ويشكل كذلك وسيلة ردع أو تهديد أو ابتزاز، وهنا قد يستخدم عضو البرلمان الاستجواب كوسيلة ضغط على الحكومة أو أحد أفرادها من أجل تحقيق أغراض شخصية، ولعل ذلك يفسر سحب كثير من الاستجابات بعد تقديمها أمام البرلمان، وفي أغلب الأحيان يكون ذلك بعد تسوية بين العضو والوزير المختص<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: موضوع الاستجواب ومحدداته

سيتم تناول هذا المطلب في فرعين؛ الأول لبيان الموضوعات التي يمكن استجواب الوزير عنها، والفرع الثاني سنتناول فيه الموضوعات التي لا يمكن استجواب الوزير عنها مثل عدم جواز مساءلته عن تملكه لأسهم أو سندات أو حصص في الشركات، وذلك كما يلي:-

#### الفرع الأول: الموضوعات التي يمكن استجواب الوزير عنها

إن الموضوعات التي يمكن استجواب الوزير عنها تكون في الأمور الداخلة في اختصاصات الوزير، وهذه الاختصاصات هي نوعان؛ أولاً: أمور الوزارة نفسها، وثانياً: أمور المؤسسات والهيئات العامة التابعة للوزير ونشاطاتها<sup>(2)</sup>. فأمور الوزارة لا خلاف عليها، وهي التي يسأل عنها الوزير فلا تحتاج إلى نقاش، أما الذي يحتاج إلى نقاش هو مسألة الهيئات والمؤسسات التابعة للوزير، لأن بعض المؤسسات العامة تتبع السلطة الرئاسية للوزير، وبقية الهيئات والمؤسسات العامة تتبع الوصاية الإدارية للوزير<sup>(3)</sup>. فالدستور الأردني ينص في المادة (47) من على أن: "الوزير مسئول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته..."، ولذا يعتبر الوزير هو الرئيس الإداري للوزارة التي يرأسها، ويتمتع بالعديد من الاختصاصات السياسية

(1) نصار، جابر (1998). مرجع سابق، ص 41- التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص 78.

(2) العرجا، زياد (2016). مرجع سابق، ص 104.

(3) الضلاعين، أحمد عارف (2005). مرجع سابق، ص 47-48.

والإدارية الهامة، فمن المنطقي أن تكون له سلطة على هذه الأعمال بصورة تمكنه من القيام بهذه الأعمال أو تعديلها أو إلغائها<sup>(1)</sup>.

وبناءً على ما سبق؛ يجد الباحث أن الوزير يسأل عن أمور الوزارة نفسها وهذه لا خلاف عليها ويمكن استجواب الوزير عنها، أما بالنسبة لأمور المؤسسات والهيئات العامة التابعة للوزير، فإننا نجد أن بعض المؤسسات والهيئات العامة تتبع الوزير تبعية مباشرة، أي تبعية رئاسية بلغة القانون الإداري، فإن هذه المؤسسات والهيئات العامة يسأل عنه الوزير ويمكن استجوابه عنها.

إلا أن المشكلة تثور حول المؤسسات العامة التي يكون للوزير عليها مجرد سلطة وصائية (وصاية إدارية) أي تخضع لإشراف الوزير، ويكون لهذه المؤسسات والهيئات العامة مجلس إدارة مستقل، أو لها وضع قانوني يجعلها قائمة بذاتها باعتبار أن لها شخصية اعتبارية ولها وضع مالي مستقل؟؟.

ولذا يجد الباحث أنه في كل هذه الأحوال لا تتعد هذه المؤسسة عن نطاق التوجيه العام للوزير، صحيح أنه لا يتدخل في القرار التنفيذي لهذه الجهة، حتى أن مجالس الإدارة لهذه المؤسسات ليس لها صفة تنفيذية، مثل مجلس الجامعة لأي جامعة ليس جهازاً تنفيذياً إنما هو جهاز إشرافي، وسلطته في ذلك هي فقط في وضع السياسات ومتابعة مدى التزام المجلس أو خروجه عن النسق العام للسياسات التي كانت موجودة في السابق أو للقوانين التي تحكم مسلك هذه المؤسسة أو الهيئة، ومن ثم فإن هذا الامتداد الخاص بمجالس الإدارات في حق الإشراف المباشر على السياسات العامة وتوجيه هذه المؤسسات، هو الحق ذاته المعطى للوزير، فإذا

(1) التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص 81.

حدث أي خلل في سياسات هذه المؤسسات وخروجها على أمر واضح في هذا الشأن، فهنا تأتي مساءلة الوزير عن قرارات الأشخاص التي يمارس عليها وفي ممارسته لاختصاصه الوصائي.

أي أن كل وزير مسؤول أمام البرلمان عن أعمال وزارته، وأعمال وزارته تشمل كل ما تتضمنه الوزارة من أجهزة سواء أكانت تابعة للوزير مباشرة أم كانت ذات ميزانيات مستقلة وشخصية معنوية قائمة بذاتها، ويتولى الوزير الإشراف على شؤون وزارته وتشمل كل ما يتعلق بأعمال الوزارة، سواء أكانت سياسات تتبع الجهاز المركزي التابع للوزير بشكل مباشر أم الجهاز اللامركزي والمتمثل في المؤسسات والهيئات العامة في هذا الشأن، ويقوم بتنفيذ السياسات العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها<sup>(1)</sup>.

فالقاعدة هنا أنه إذا كان الوزير قد باشر الرقابة والإشراف اللازمين على هذه الهيئة أو المؤسسة وحدثت أخطاء، فالوزير هو الذي يسأل عن مدى ممارسته للرقابة والإشراف، فلا شك أن مسؤولية الوزير تعقد هنا دون خلاف، لأنه قصر في الرقابة والإشراف<sup>(2)</sup>.

وقد قرر مجلس النواب الأردني قبول استجواب مقدم ضد وزير الصحة عن طريقة عمل المجلس الطبي الأردني رغم أن المجلس مستقلاً عن وزارة الصحة، ويقتصر دور وزير الصحة على رئاسة المجلس حسب ما يقضي القانون الذي أنشأه<sup>(3)</sup>.

(1) أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص 233-235.

(2) البنداري، جلال (1996). الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص 119-120.

(3) ملحق الجريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة السابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقدة في 1992/3/22، مجلد (29)، العدد (27)، ص 33.

## الفرع الثاني: الموضوعات التي لا يمكن استجواب الوزير عنها

لا يجوز محاسبة الوزير واتهامه بوسيلة الاستجواب عن أي عمل أو تصرف يقوم به ما دام أن مثل هذا العمل وذلك التصرف ليس فيه خروج على أحكام الدستور، ومن هذه الأعمال هو عدم مساءلة الوزير عن تملكه لأسهم أو حصص أو سندات في الشركات التجارية<sup>(1)</sup>. ولذا فإن مساءلة الوزير لا يمكن أن تستقيم إذا كان عمله غير مخالف لأحكام الدستور، كما لو تملك أسهماً أو حصصاً أو سندات في شركات تجارية لها شخصيتها المستقلة والمنفصلة عن أشخاص مساهمها حتى ولو دخلت هذه الشركة مع الحكومة في أي التزامات تعاقدية ما دام ذلك لم يتم بصفة شخصية أو مستترة وراء شخصيته للتعامل الشخصي، مثل أن يكون الوزير بشخصه المباشر تاجراً أو مؤجراً لعمارته على الحكومة أو مالكا لمؤسسة فردية تندمج شخصيتها في شخصيته، ففي هذه الحالة يكون الوزير قد وقع في حومة الحظر الدستوري<sup>(2)</sup>.

ولذا تنص المادة (44) من الدستور الأردني على أنه: "لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة، ولو كان ذلك في المزاد العلني، كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أي شركة". وبالتالي تهدف المادة (44) من الدستور إلى منع الوزير في أثناء توليته منصبه الوزاري من:

1. تولي أي وظيفة عامة أخرى.
2. أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أخرى.

(1) البنداري، جلال (1996). مرجع سابق، ص122.

(2) الضلاعين، أحمد عارف (2005). مرجع سابق، ص51.

3. أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزاد العلني، أو أن يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه.

وأن هذا النص لا يمنع من أن تكون للوزير أسهماً أو حصصاً أو سندات في شركة تجارية تتمتع بالشخصية المعنوية مع ما تستتبعه هذه الشخصية من انفصال عن أشخاص المساهمين وحملة السندات والحصص، واتباع الإجراءات القانونية المقررة من حيث إدارة الشركة، وتوزيع الأرباح فيها، ولكن الممنوع هو أن يقوم الوزير بمباشرة أو بمزاولة العمل في هذه الشركة أو إدارتها، فلا خلل هنا من الناحية القانونية ولا يعتبر الوزير مزاولاً للعمل في هذه الشركة<sup>(1)</sup>.

كما حددت المادة (44) من الدستور الأردني حدود وضوابط يجب مراعاتها وهي:

1. لا يجوز للوزير أن يقوم بتنفيذ شركته أو حتى شركة غيره من الأشخاص منحرفاً في استخدام سلطته أو مستغلاً لنفوذه في وزارته، إذ أن ذلك يعتبر انحرافاً في استخدام السلطة، واستغلالاً للنفوذ في الوزارة، وهو أمر يجب متابعته وتقصيه حتى إذا ما ثبت في حق الوزير أنه قد أصدر قراراً يفضل به شركته أو أعفاها من دين أو أرسى عليها مناقصة، خلافاً للشروط والضوابط، أو عاملها أي معاملة فيها إخلال بأية شروط قانونية من أجل تنفيذ شركته أو أي شركة أخرى، فإن الوزير في هذه الحالة قد وقع في دائرة الحظر الدستوري، فإذا تم ذلك فإنه يجب استجواب الوزير ومساءلته سياسياً<sup>(2)</sup>.

2. جواز أن يمتلك الوزير أسهماً أو سندات أو حصص في أي شركة تتمتع بالشخصية المعنوية، ما دام أن هذه الشركة تنفصل في شخصيته القانونية عن أشخاص

(1) صوص، أحمد نبيل (2007). مرجع سابق، ص44-ص45.

(2) العضائية، أمين (2012). مرجع سابق، ص226.

المساهمين، بغض النظر عن نوع هذه الشركة وطبيعتها، سواء أكانت من شركات الأشخاص أو من شركات الأموال، فلكل مصطلح من المصطلحات المستخدمة للتعبير عن سند كسب الملكية في تلك الشركات، معناه الدقيق الذي يتصرف إلى نوع محدد من الشركات، ولا يطبق حتماً وجزماً على شركات أخرى، فالأسهم تتصرف إلى شركات المساهمة العامة، والحصص تتصرف إلى الملكية في الشركات ذات المسؤولية المحدودة، وشركة التضامن وشركة التوصية البسيطة. أما السندات، فتتصرف إلى التعبير عن آلية اقتراض أي نوع من أنواع الشركات المذكورة، وتكون الوسيلة القانونية لإثبات حق الدائن على الشركة هي إصدار الشركات لسندات الدين<sup>(1)</sup>.

3. لا يجوز للوزير أن يدخل بأية التزامات تعاقدية إذا تم ذلك بصفة شخصية أو مستترة وراء شخصية أخرى إحصاءاً للتعامل الشخصي<sup>(2)</sup>، ولذا فيعتبر عملاً تجارياً القيام بأعمال تأسيس الشركات وبيع أسهمها أو سنداتها أو شرائها، ويجوز للوزير أن يمتلك أسهماً أو حصصاً أو سندات في أي شركة تجارية، ولكن لا يجوز أن يقوم بالبيع أو الشراء لهذه الأسهم أو السندات أو الحصص في هذه الشركات بصته الشخصية، ولا يجوز للوزير أن يكون عضواً لمجلس الإدارة في هذه الشركات، ويمكن لهذه الشركات أن تتعامل مع الدولة، ولكن بشرط عدم المحاباة لهذه الشركات عن طريق الوزير، وإذا خالف هذه الضوابط فإنه يكون معرضاً للمساءلة السياسية<sup>(3)</sup>.

(1) البنداري، جلال (1996). مرجع سابق، ص 125.

(2) العرجا، زياد (2016). مرجع سابق، ص 105.

(3) صوص، أحمد نبيل (2007). مرجع سابق، ص 45.

## الفصل الرابع

### إجراءات الاستجواب وآثاره

عند تقديم طلب الاستجواب إلى رئيس مجلس النواب مستوفياً شروطه الموضوعية والشكلية، تبدأ إجراءات الاستجواب بإدراجه في جدول الأعمال لتحديد موعد لمناقشته، وينتهي إما باقتناع مقدم الاستجواب والمجلس برد الوزير، وهنا يتم الانتقال إلى جدول الأعمال، أو لا يقتنع مقدم الاستجواب والمجلس برد الوزير، وهنا يتم طرح الثقة بالوزير، إلا أنه يمكن أن ينتهي الاستجواب بغير مناقشة وذلك في حالتي استرداد الاستجواب أو سقوطه.

بالمقابل إن أهم ما يترتب على الاستجواب هو احتمال إثارة موضوع المسؤولية السياسية للوزراء كل على حدة أو للحكومة في مجموعها أمام المجلس. وإن كانت المسؤولية السياسية للوزراء هي مسؤولية فردية تثور في وجه وزير بعينه أو وزراء بأشخاصهم، فأنها قد تكون كذلك مسؤولية تضامنية (مشتركة) تثور ضد الحكومة ككل أوضد رئيس مجلس الوزراء، وإذا كانت المسؤولية الفردية يترتب عليها طرح الثقة بالوزير، فإن المسؤولية التضامنية قد تنتهي بطرح الثقة بالحكومة كلها.

وهذا ما سيتم التطرق له في هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:-

**المبحث الأول: إجراءات الاستجواب**

**المبحث الثاني: آثار الاستجواب**

## المبحث الأول

### إجراءات الاستجواب

قبل الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، يجب الانتهاء من بعض الإجراءات الضرورية اللازمة لجلسة مناقشة الاستجواب، كإدراج الاستجواب في جدول الأعمال لتحديد موعد لمناقشته، وهذا الإجراء لا يكون إلا بعد مدة محددة من إبلاغ الموجه إليه الاستجواب، وكذلك ضم الاستجابات ذات الموضوع الواحد، والإجابة عنها دفعة واحدة.

هذا ما سيتم التطرق إليه في هذا المبحث من خلال المطالب الثلاثة التالية:

#### المطلب الأول: إدراج الاستجواب في جدول الأعمال لتحديد موعد لمناقشته

نصت المادة (134/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب المعدل لعام 2014 على أنه: "على العضو الذي يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدم استجوابه خطياً إلى رئيس المجلس مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب، وعلى الرئيس تبليغ الوزير المختص بالاستجواب"<sup>(1)</sup>.

(1) كذلك نصت المادة (95/أ) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان على أنه: "على العين الذي يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدم استجوابه خطياً إلى الرئيس، مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب". كما نصت المادة (135) من النظام الداخلي لمجلس النواب على: (أ- على الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطياً على الاستجواب، خلال مدة لا تتجاوز واحداً وعشرين يوماً، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة. ب- إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديمه خلال المدة المذكورة، للوزير أن يطلب من رئيس المجلس التمديد لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، ويبلغ الرئيس مقدم الاستجواب والوزير بذلك). ونصت المادة (96) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان على: (أ- على الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطياً على الاستجواب، خلال مدة أقصاها أسبوعان، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة. ب- للوزير أن يطلب من رئيس المجلس تمديد المدة ولمكتب المجلس تمديدها بالقدر الذي يراه مناسباً، ويبلغ الرئيس مقدم الاستجواب والوزير بذلك).

ويتبين للباحث من النصوص السابقة أنه يجب على العضو المستجوب عن شأن ما، أن يقدم استجوابه مكتوباً إلى رئيس المجلس، على رئيس المجلس أن يقوم بإبلاغ الاستجواب إلى الوزير المختص. ولذا لا يعتبر الاستجواب موجوداً إذا لم يصل إلى رئيس المجلس، فلا يجوز إرساله من العضو المستجوب إلى الوزير المختص مباشرة.

وعليه يجب إحاطة استعمال الاستجواب ببعض القيود حتى لا تفاجأ الحكومة بطرح مسألة الثقة قبل إعطائها الفرصة الكافية للدفاع عن سياستها وإعداد الإجابة عن الاستجواب<sup>(1)</sup>.

لذلك سنتناول هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

### الفرع الأول: إدراج الاستجواب في جدول الأعمال

ينص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المعدل لعام 2014 في المادة (135/ج) على أنه: " يدرج الاستجواب والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة لذلك، كما يدرج الاستجواب على ذلك الجدول إذا لم يرد جواب الوزير خلال المدة المقررة ". وكذلك النظام الداخلي لمجلس الأعيان في المادة (96/ج) منه نص على: " يدرج الاستجواب والجواب على جدول أعمال أقرب جلسة، كما يدرج الاستجواب على ذلك الجدول إذا لم يرد جواب الوزير خلال المدة المقررة".

وعليه فمن الطبيعي عدم جواز النظر في استجواب العضو وجواب الوزير لم يدرج في جدول الأعمال، ذلك أن الغرض منه ليس الوقوف على الحقيقة في أمر من الأمور الموكولة للحكومة بل هو محاسبتهم عن كيفية تصرفهم بما عهد إليها من سلطة، فالاستجواب يرمي إلى محاسبة الحكومة عن سلوكها في الشأن الذي يتناوله بفتح باب المناقشة في جميع ما لدى

(1) أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص154.

الحكومة من الإيضاحات والبيانات، وإبداء كل ما لدى الأعضاء من الملاحظات أو الإعتراضات<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: موعد مناقشة الاستجواب بين التحديد وطلب التأجيل.

لا بد من تحديد موعد لمناقشة الاستجواب، وذلك بعد تقديمه إلى رئيس مجلس النواب، والذي يقوم بدوره بعرضه على المجلس لتحديد موعد المناقشة<sup>(2)</sup>. وذلك وفقاً لما يلي:-

أولاً: تحديد موعد مناقشة الاستجواب وسماع أقوال الحكومة: جاء في المادة (96) من الدستور الأردني على أن يتم إدراج الاستجواب في جدول أعمال المجلس وإبلاغ الوزير المختص بمضمون الاستجواب الموجه إليه، وأن يتم تحديد موعد لمناقشة الاستجواب بحيث لا يناقش أي استجواب قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق عليها الوزير على تقصير تلك المدة. وجاء في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني أنه يجب أن على الوزير أن يجيب رئيس المجلس على الاستجواب خلال مدة لا تتجاوز (21) يوماً، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة<sup>(3)</sup>.

وبعد ذلك يدرج الاستجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة لذلك، كما يدرج الاستجواب على ذلك الجدول إذا لم يرد جواب الوزير خلال المدة المقررة<sup>(4)</sup>. ولذا لا يجوز تحديد

(1) التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص 88.

(2) المطيري، خالد (2007). الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة بين الكويت والأردن، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، ص 47.

(3) أنظر: المادة (135/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

(4) أنظر: المادة (135/ج) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

موعد لمناقشة الاستجواب قبل مضي ثمانية أيام من تقديمه حسب ما تنص عليه المادة (96) من الدستور الأردني.

والحكمة من النص على هذه المدد هو عدم مفاجأة الحكومة وإتاحة الفرصة أمامها لدراسة موضوع الاستجواب وإعداد بياناتها بشأنه لكي تتمكن من إعداد الرد على الاستجواب<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة لمسألة سماع أقوال الحكومة عن أنسب الأوقات للمناقشة، فيجد الباحث أن المادة (135) فقرة (ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014 تنص على حق من وجه إليه الاستجواب في طلب مد الأجل أي الأيام الثمانية التي حددها الدستور إلى شهر على الأكثر، إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديمه خلال المدة المذكورة، فللوزير أن يطلب من رئيس المجلس التمديد لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، ويبلغ الرئيس مقدم الاستجواب والوزير بذلك. ويجب على المجلس أن يجيبه إلى طلبه.

ثانياً: تأجيل مناقشة الاستجواب: نجد أن النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي لعام 2014 قد نص على حد أقصى للمناقشة وهو (21) يوماً، ويجوز للوزير أن يطلب تأجيل مناقشة الاستجواب إذا رأى أن مدة الـ (21) يوم المقررة في المادة (135/أ) من النظام الداخلي غير كافية، هذا على خلاف المادة (124/ب) من النظام الداخلي السابق لمجلس النواب الأردني الذي قرر حد أدنى من الوقت، وهو ثمانية أيام والمنصوص عليها في الدستور، فلا يجوز مناقشة الاستجواب قبله. والتأجيل الذي يعطي للوزير ليس للمجلس رفضه، وهو لمدة لا تتجاوز

(1) الشرقاوي، سعاد وناصف، عبد الله (1984). مرجع سابق، ص374.

(30) يوماً من يوم التقديم، وذلك إذا كان الجواب يقتضي تحقيق ومعلومات يتعذر معها تقديمه خلال المدة المذكورة<sup>(1)</sup>.

ويضيف الباحث أن حق تأجيل مناقشة الاستجواب لمدة شهر كحد أقصى بناءً على طلب الوزير الموجه إليه الاستجواب المقرر في المادة (135) فقرة (ب) ليس حقاً مطلقاً، وإنما هو حق مقيد، فالتأجيل حسب رأي الباحث هو استثناء ورد على خلاف الأصل. لذلك إذا انقضت مهلة الشهر ولم يقدم الوزير رداً على الاستجواب، يصار إلى طرح الثقة بالوزير.

### المطلب الثاني: إجراءات مناقشة الاستجواب

يوجد إجراءات تمهيدية قبل مناقشة الاستجواب، وهي ما سنتناوله في الفروع الآتية:-

#### الفرع الأول: الإجراءات التمهيدية لمناقشة الاستجواب

يوجد إجراءات تمهيدية تصاحب مناقشة الاستجواب، وسوف نناقشها كما يلي:-

أولاً: أسبقية الاستجابات على مواد جدول الأعمال: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني السابق قد رتب للاستجواب أسبقية على غيره من المواد المدرجة في جدول الأعمال باستثناء الأسئلة<sup>(2)</sup>. وذلك على اعتبار أن الأسئلة في مضمونها تستهدف الحصول على معلومات وبيانات تساعد من قدم الاستجواب، فالعلاقة بين السؤال والاستجواب هي علاقة تكامل، وذلك لأن السؤال رافد مهم من الروافد التي يستطيع العضو أن يحصل من خلاله على المعلومات التي تسند استجوابه من الحكومة، وكذلك يعتبر السؤال مقدماً لاستجواب، فقد يرى العضو في إجابة

(1) أنظر: المادة (135/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

(2) أنظر: المادة (102) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني السابق لعام 1996.

الحكومة على السؤال ما يشكل عناصر الاستجواب فيتقدم به في جلسة تالية<sup>(1)</sup>. إلا أن النظامين الداخليين لمجلس الأمة الحالي لم يوردا أي نص حول أسبقية الاستجوابات على مواد جدول الأعمال.

ثانياً: **ضم الاستجوابات المتشابهة:** يعني هذا الإجراء جواز ضم الاستجوابات ذات الموضوعات أو الوقائع الواحدة أو المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بعضها ببعض، وأن تحصل المناقشة في وقت واحد، ولم يتطرق النظامان الداخليان لمجلس الأمة لموضوع ضم الاستجوابات المتشابهة أو الخاصة بموضوعات واحدة، كما فعل النظام الداخلي السابق لمجلس النواب لعام 1996<sup>(2)</sup>. ويحقق ضم الاستجوابات فوائد عديدة لجميع أطرافه، فهو يحافظ على وقت المجلس حيث أن ضم الاستجوابات سوف يؤدي إلى إدراجها معاً في جدول الأعمال لتناقش في جلسة واحدة. وهو أيضاً يحقق مصلحة للمستجوبين إذ في تعددهم قوة للاستجواب سواء من حيث موضوعه أو أدلة ثبوته أو فيما يترتب على الضم من توسيع للقاعدة المؤيدة للاستجواب داخل المجلس. ثم أنه أيضاً يحقق مصلحة الحكومة في مواجهة الاستجوابات ذات الموضوع الواحد مرة واحدة، لأنه كلما اتسعت المناقشة في قضية معينة حقق الاستجواب آثاره وفاعليته في ممارسة الوظيفة الرقابية للبرلمان<sup>(3)</sup>.

(1) التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص100-101. نصار، جابر (1998). مرجع سابق، ص71.

- المطيري، خالد (2007). مرجع سابق، ص48.

(2) أنظر: المادة (98) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني السابق لعام 1996.

(3) نصار، جابر (1998). مرجع سابق، ص72-73.

## الفرع الثاني: حدود وضوابط مناقشة الاستجواب

أولاً: النصاب المقرر عند مناقشة الاستجواب: تنص المادة (90) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 وتعديلاته على أن: "يفتح الرئيس الجلسة في الموعد المحدد، فإذا لم تحضر الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس يؤخر افتتاحها نصف ساعة، وإذا مضت هذه المدة ولم يكتمل النصاب القانوني يحدد موعد الجلسة القادمة"، وهذا النص هو بمثابة حكم عام يلزم لصحة أعمال المجلس ومنها الاستجواب. ولذلك فشرط النصاب المقرر هو شرط لازم لصحة انعقاد. ومعنى ذلك أنه إذا بدأ اجتماع المجلس صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس عند مناقشة الاستجواب، ثم غادر بعض الأعضاء الحاضرين أثناء المناقشة بحيث أصبح عدد الحضور أقل من النصاب المقرر لانعقاد الجلسة، فالمجلس أن يستمر في مناقشة الاستجواب، أما إذا طرح أي قرار للتصويت فلا بد من التحقق ثانية من النصاب المقرر لانعقاد الجلسة<sup>(1)</sup>.

ثانياً: الوقت المخصص لمناقشة الاستجواب: يجد المنتبِع للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1952 أنه قد نص على تخصيص نصف الساعة الأولى في الجلسة للإجابة عن الأسئلة<sup>(2)</sup>، ولكنه لم يورد نص مماثل فيما يتعلق بالاستجواب، ونرى أن عدم النص على تخصيص وقت معين لمناقشة الاستجوابات قد يفهم منه أن للمجلس الحرية في أن يقرر مناقشة الاستجواب في جلسة أو عدة جلسات حسب ما تقضي طبيعته. ولقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1996 على تخصيص جلسة للاستجوابات والأسئلة والاقتراحات

(1) الزيات، محمد وخير، هاني ومازن، محمد (1971). أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، ط1، لام: لان، ص305. - البنداري، جلال (1996). مرجع سابق، ص154.

(2) أنظر: المادة (88) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني السابق لعام 1952.

برغبة بعد أربع جلسات عمل على الأكثر<sup>(1)</sup>. إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي قد خلا من النص على تحديد حد أقصى للوقت الذي يجوز أن تستغرقه مناقشة الاستجواب وترك للمجلس تقرير ما يره مناسباً في هذا الشأن.

ولذا فإنّ الباحث يرى أن يعطى مقدم الاستجواب وقت كافي لشرح استجوابه، ولذا فإن تخصيص وقت محدد للمستجوب لشرح استجوابه كما هو الحال في الدول المقارنة كالبرلمان المصري يعد أحد المؤشرات في التأثير على سير المناقشة في الاستجواب، الأمر الذي يدعو إلى إعادة النظر في هذا التحديد وترك الوقت مفتوحاً أمام مقدم الاستجواب.

**ثالثاً: شرح مقدم الاستجواب لاستجوابه:** تنص المادة (135/د) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014 بأنه: "بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه أو الاكتفاء بتوزيعهما المسبق على الأعضاء، يعطى الكلام لمقدم الاستجواب ثم للوزير المستجوب ولكل منهما حق الرد مرة واحدة ثم يعطى الكلام لمن شاء من النواب". كما نصت المادة (95/د) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014 على أنه: "بعد تلاوة الاستجواب والجواب، أو الاكتفاء بسبق توزيعهما على الأعيان، يعطى الكلام لمقدم الاستجواب ثم للوزير المستجوب، ولكل منهما حق الرد مرة واحدة ثم يعطى الكلام لمن شاء من الأعيان".

ولذلك تبدأ مناقشة الاستجواب بأن يقوم مقدم الاستجواب بشرح استجوابه، مبيناً الوقائع التي ينسبها إلى الوزير المعني، وأدلة إسنادها إليه، وأوجه الاتهام فيها، ولا بد أن تكون الأدلة حاضرة حال تقديمه لاستجوابه، فلا يحق له أن يعرض استجوابه وتكون يده خالية منها، ولا أن

(1) أنظر: المادة (87) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني السابق لعام 1996.

يتحجج بأن الوزارة التابعة للمستجوب رفضت السماح له بالاطلاع أو الحصول عليها<sup>(1)</sup>. كما أنه ليس هناك قيد على حق المستجوب في اختيار الطريقة التي يراها ملائمة لعرض استجوابه، وإن كان من الأفضل أن يبدأ بذكر الوقائع موضوع الاستجواب وإبداء رأيه فيها على أن يطرح بعد ذلك على المجلس ما يراه من نتائج<sup>(2)</sup>. ولذا فإن مقدم الاستجواب في شرحه لاستجوابه يشبه المدعي العام أو النيابة العامة في إقامة الحجة على المتهم، بحيث يجب عليه أن يبين وجه الاتهام ويقدم الأدلة التي تكشف عن حقائق معينة تتضمن مخالفات معينة، ولذا يجب إعطائه الوقت الكافي من أجل شرح استجوابه<sup>(3)</sup>.

**رابعاً: رد الوزير على الاستجواب:** بعد أن يفرغ مقدم الاستجواب من شرح استجوابه، يقوم الوزير بالرد عليه وهو ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 وتعديلاته في المادة (135/د)، وكذلك المادة (95/د) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام 2014، السابق ذكرهما قبل قليل.

ولذا يقوم الوزير بالإجابة عن الاستجواب بالاستناد على حقه في الدفاع عن نفسه، وتقنياد أدلة الاتهام التي تحيط به، ولذا يجب أن يفسح له من الوقت بشكل يمكنه من درء جميع التهم التي تضمنها الاستجواب، وبالصورة التي يراها مناسبة لإقناع المجلس، بأنه لا محل للاستجواب، بل لا بد أن يمكّن من ذلك حتى ولو رفض العضو تقديم استجوابه، لأي سبب كان، لأن الاستجواب بتحديد جلسة مناقشته تكون الوقائع التي يتضمنها، قد ذاع أمرها، مما يمثل مساساً لسمعة الوزير، وهذا أدعى لأن يخلي بينه وبين دفع هذه الريب عنه بصرف النظر عن

(1) أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص152- التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص109.

(2) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص786- المطيري، خالد (2007). مرجع سابق، ص51.

(3) شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص2374.

موقف العضو من استجوابه، وإذا طرأت وقائع جديدة على موضوع الاستجواب بعد أن يكون الوزير قد أجاب عنه، فلا يجوز للوزير الامتناع عن الإجابة عن هذه الوقائع المستجدة التي تتعلق بنفس الموضوع<sup>(1)</sup>.

**خامساً: تعقيب مقدم الاستجواب على رد الوزير ثم مشاركته المجلس في المناقشة:** لكي تتكامل مناقشة الاستجواب أمام أعضاء البرلمان يكون لمقدم الاستجواب في أن يكون أول المعقبين على رد الوزير قبل مناقشة موضوعه بين المؤيدين له والمعارضين. حيث تنص المادة (135/د) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014 بأنه: "بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه أو الاكتفاء بتوزيعهما المسبق على الأعضاء، يعطى الكلام لمقدم الاستجواب ثم للوزير المستجوب ولكل منهما حق الرد مرة واحدة ثم يعطى الكلام لمن شاء من النواب". كما نصت المادة (95/د) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014 على أنه: "بعد تلاوة الاستجواب والجواب، أو الاكتفاء بسبق توزيعهما على الأعيان، يعطى الكلام لمقدم الاستجواب ثم للوزير المستجوب، ولكل منهما حق الرد مرة واحدة ثم يعطى الكلام لمن شاء من الأعيان". ولذا فإن رئيس المجلس في هذه الحالة هو الذي له سلطة تنظيم مناقشة الاستجواب فله أن يكتفي بعدد معين من الأعضاء، ويحدد لهم أيضاً الوقت المناسب على أن يتم ذلك وفق معيار عادل بحيث يقتسم وقت المناقشة المؤيدين للاستجواب والمعارضون له<sup>(2)</sup>.

**سادساً: ضوابط مناقشة الاستجواب:** إن مناقشة الاستجواب تمثل مرحلة مهمة، إذ فيها يحتكم أطراف الاستجواب إلى أعضاء البرلمان، وعليه فإن نجاح الاستجواب وبلوغ غايته يرتبط ارتباطاً

(1) التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص 109-110. - الزيات، محمد وآخرون (1971). مرجع سابق، ص 315.

(2) الزيات، محمد وآخرون (1971). مرجع سابق، ص 322.

وثيقاً بحدود هذه المناقشة، وما يجب أن تخضع له من بضوابط معينة<sup>(1)</sup>، وسنلقي الضوء على هذه الضوابط كما يلي:

### 1. عدم المقاطعة: تنص المادة (117) فقرة (ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب

الأردني على أنه: "لا يجوز لغير الرئيس مقاطعة المتكلم أو إبداء ملاحظات على كلامه"، فالهدف من عدم المقاطعة هو إعطاء كل طرف حقه في الكلام سواءً أكان العضو مقدم الاستجواب أو الوزير الموجه ضده الاستجواب، ولذلك فإن تمكين أطراف الاستجواب حين مناقشته من طرح أفكارهم بحرية ودون مقاطعة من أعضاء المجلس يؤدي إلى نجاح الاستجواب في تحقيق غايته. إذ أنه ليس من حق النواب مقاطعة النائب المستجوب، كما لا يجوز مقاطعة الوزير حين رده على الاستجواب وتقديم إجابته<sup>(2)</sup>.

### 2. حياد المنصة (إدارة الجلسة): إن نجاح مناقشة الاستجواب في بلوغ غايتها في جو

ديموقراطي يتيح لطرفيه وللمن يريد من أعضاء المجلس أن يتناقش في موضوع الاستجواب يتوقف على حياد المنصة. فرئيس المجلس هو الذي يمثل المجلس ويتكلم بإسمه وفقاً لإرادته، ومنوط به مراعاة تطبيق أحكام الدستور والأنظمة الداخلية في مداوات المجلس، ووضع جدول أعمال كل جلسة، ورئاسة الجلسات، وإعلان افتتاحها وانتهائها وإدارة النقاش فيها وإعطاء الإذن بالكلام، وإعلان قرارات المجلس ومتابعة تنفيذها، واتخاذ الإجراءات السليمة لحفظ كرامة المجلس وكرامة أعضائه، ورئاسة الجهاز

(1) التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص114.

(2) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص783.

الإداري للمجلس. ويجوز له ان يشترك في مناقشة أي مسألة معروضة، وعندئذ يتخلى عن رئاسة الجلسة، ولا يعود على معقد الرئاسة حتى تنتهي المناقشة التي اشترك فيها<sup>(1)</sup>.  
**سابعاً: إنتهاء المناقشة في الاستجواب:** تختتم المناقشة في الاستجواب، وذلك بأن يعلن الرئيس إنتهاء المناقشة في الاستجواب إذا أعلن مقدم الاستجواب اقتناعه برد الوزير الموجه إليه الاستجواب، إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب، فعندئذ فإنه يتم إتباع الأصول المحددة في مناقشة الاستجواب<sup>(2)</sup>. ولذا عند إغلاق باب النقاش يعلن الرئيس ملخصاً لمداخلات النواب، فإن لم يكن من مداخلات أو اقتراحات فيعلن الرئيس انتهاء الاستجواب والانتقال إلى جدول الأعمال، ومعنى الانتقال إلى جدول الأعمال هو أن المجلس لا يرى شيئاً في الاستجواب<sup>(3)</sup>.

أما إذا لم يقتنع مقدم المستجوب برد الوزير الموجه إليه الاستجواب، فإنه يجب على مقدم الاستجواب أن يوضح أسباب عدم اقتناعه برد الوزير الموجه إليه الاستجواب، وهنا فإنه يترك الأمر للمجلس من أجل طرح الثقة بالوزير وذلك مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور<sup>(4)</sup>، ولذا فإن ما سبق توضيحه حول انتهاء المناقشة في الاستجواب يتم في مجلس النواب الأردني، أما في مجلس الأعيان فإنه عند انتهاء المناقشة في الاستجواب فيكون المجلس أمام خيارين: فإما أن يقتنع المجلس برد الوزير وهنا يتم الانتقال إلى جدول الأعمال، أما إذا لم يقتنع المجلس برد الوزير فإنه يجب على رئيس مجلس الأعيان أن يبلغ رئيس مجلس الوزراء

(1) أنظر: المادتين (8 و9) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

(2) أنظر: المادة (135/هـ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

(3) كنعان، نواف (1995). مرجع سابق، ص775- النسور، فهد (2016). مرجع سابق، ص111.

(4) أنظر: المادة (135/و) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.

ورئيس مجلس النواب بنتيجة الاستجواب<sup>(1)</sup>، ومن الجدير بالذكر انه لم يتم تقديم أي استجواب أمام مجلس الأعيان حتى الآن.

### المطلب الثالث: انتهاء الاستجواب بغير مناقشة

إذا كان الدستور قد خول كل عضو من أعضاء البرلمان حق استجواب أعضاء الحكومة، فإن تقدم العضو باستجواب ليس معناه ضرورة السير في طريقه قدماً، فالمستجوب يمكنه استرداد استجوابه، ولذا يجيز التشريع البرلماني، لكل عضو في مجلس الأمة تقدم باستجواب أن يسترده، وقد ينتهي الاستجواب قبل مناقشته وذلك بسقوطه في أحوال حددتها الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة.

وهذا ما سيتم الحديث عنه من خلال الفروع التالية:-

#### الفرع الأول: استرداد الاستجواب والتنازل عنه

أولاً: إما أن يكون الاسترداد صريحاً: يكون بطلب صريح من مقدم الاستجواب، يستوي في ذلك أن يكون الطلب مكتوباً أو شفاهةً، فإذا كان الطلب مكتوباً، فإنه يجب على مقدم الاستجواب أن يقدمه إلى رئيس المجلس في أي وقت قبل جلسة المناقشة، أما إذا كان الطلب شفاهة فيجب أن يكون في ذات الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، وفي الحالتين يترتب على استرداد الاستجواب استبعاده من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه<sup>(2)</sup>.

ثانياً: وإما أن يكون الاسترداد ضمنياً: وذلك إذا غاب مقدم الاستجواب عن حضور الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب بغير عذر، يعتبر هذا الغياب بمثابة استرداد للاستجواب يترتب عليه

(1) أنظر: المادة (98) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأعيان الأردني لعام 2014.

(2) نصار، جابر (1998). مرجع سابق، ص 98.

ذات الأثر الذي يترتب على الاسترداد الصريح، وهو استبعاد الاستجواب من جدول أعمال المجلس<sup>(1)</sup>، فإذا كان الغياب بعذر يقبله المجلس، فإنه يؤجل نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط، وذلك بعد سماع رأي الحكومة<sup>(2)</sup>.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، يجد الباحث أنه لم ينص على حق مقدم الاستجواب باسترداد استجوابه، وذلك لأنه ليس حقاً شخصياً لعضو البرلمان، وإنما هو حق لمجلس الأمة، إذ أنه بعد أن يتقدم عضو البرلمان باستجوابه يصبح الاستجواب حقاً للمجلس، فإذا تمسك بعض الأعضاء بالاستجواب استمرت مناقشته حتى ولو أبدى المستجوب رغبته بالتنازل عنه.

### الفرع الثاني: سقوط الاستجواب

يعتبر الاستجواب اتهاماً يقدمه عضو البرلمان ضد الحكومة أو أحد أعضائها ومن ثم يبقى من المنطقي سقوط هذا الاتهام بزوال صفة من قدمه، أو من قدم ضده، وهذا ما سيتم توضيحه من خلال النقاط التالية:-

أ. زوال صفة مقدم الاستجواب: إذا زالت صفة العضو المستجوب لأي سبب من الأسباب كان أبطلت عضويته كأثر للفصل في صحة العضوية، أو لإسقاط العضوية أو للإستقالة أو للوفاة، فإنه يترتب على ذلك سقوط الاستجواب، وهو ما

(1) التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص127.

(2) سلام، إيهاب زكي (1983). مرجع سابق، ص110.

يعني عدم جواز نظره في المجلس ويعتبر كأن لم يكن، وذلك بشرط ألا يتبناه عضو آخر من أعضاء المجلس إذا رأى أن مبرراته ما زالت قائمة<sup>(1)</sup>.

ب. **زوال صفة من وجه ضده الاستجواب:** يسقط الاستجواب بزوال صفة من وجه إليه الاستجواب، فإذا كان مقدماً إلى رئيس الوزراء، فإنه يسقط بإستقالة الحكومة أو إقالته، أما إذا كان موجهاً إلى أحد الوزراء فإنه يسقط بإقالته أو إستقالته حتى ولو بقيت الحكومة<sup>(2)</sup>. ولعل هذا الخيار أكثر تطبيقاً حيث يتعلق الأمر باستجواب موجه إلى أحد الوزراء، فعندما تستشعر الحكومة أن أغلبية الأعضاء سوف تصوت لصالح سحب الثقة من الوزير فإنها تبادر إلى الضغط على هذا الوزير لكي يتقدم بإستقالته<sup>(3)</sup>.

(1) شطناوي، فيصل (2011). مرجع سابق، ص 2375.

(2) التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص 134.

(3) نصار، جابر (1998). مرجع سابق، ص 102.

## المبحث الثاني

### آثار الاستجواب

تعتبر المسؤولية الوزارية الأثر الدستوري الذي يرتبه الاستجواب، لأنه وسيلة اتهامية للحكومة، حيث لا يتصور أن تسحب الثقة من الحكومة، دون أن يسبق ذلك اتهام صريح من قبل مجلس النواب للوزارة أو لأحد من الوزراء بالتقصير ومناقشة ذلك الاتهام، فالقرار بحجب الثقة هو في حقيقة الأمر حكم على الحكومة بعدم الصلاحية السياسية.

وعلى أساس ذلك سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

#### المطلب الأول: المسؤولية الوزارية السياسية وسحب الثقة

ظهرت فكرة المسؤولية السياسية في المملكة المتحدة بدايةً في صورة مسؤولية جنائية، تكمن في حق مجلس العموم في مهاجمة الوزراء عن طريق الاتهام وحق مجلس اللوردات في محاكمتهم، وكانت هذه المسؤولية تقتصر على الوزير الذي ارتكب الجريمة، ولا تؤدي بالتالي إلى مسؤولية الوزارة التضامنية، وفي خلال القرن السابع عشر تحولت المسؤولية الجنائية للوزراء إلى مسؤولية شبه جنائية وسياسية<sup>(1)</sup>. وهكذا نشأت مسؤولية الوزراء السياسية أمام مجلس العموم، ثم تأكد التطبيق حينما قام مجلس العموم بنزع ثقته من وزارة (اللورد شلبرن) عام 1783م نتيجة للمعارضة القوية من مجلس العموم بسبب عرض مشروع الصلح مع الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(2)</sup>.

(1) أبو زيد، محمد عبد الحميد (2003). توازن السلطات ورقابتها "دراسة مقارنة"، القاهرة: لام، ص132.

(2) السيد، سيد رجب (1986). المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص54.

فالمسؤولية السياسية الوزارية يقصد بها ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من هيئة الوزارة كلها، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة، ويترتب على هذا الحق وجوب استقالة الوزارة أو الوزير كنتيجة حتمية لسحب الثقة منها أو من أحد الوزراء<sup>(1)</sup>.

ولذلك سيتم تناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية:

### الفرع الأول: صور المسؤولية الوزارية السياسية

أقر الدستور الأردني المسؤولية الوزارية السياسية بنوعها المسؤولية التضامنية، والمسؤولية الفردية للوزراء. فقد نصت المادة (51) من الدستور لعام 1952 وتعديلاته لعام 2011 على أن: "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته". ولذا المسؤولية الوزارية السياسية تتخذ صورتين هما:

أولاً: المسؤولية التضامنية (المشتركة): في هذا النوع من المسؤولية ينسب الخطأ أو التقصير إلى الحكومة (الوزراء) كلها، ولهذا فإن صدور قرار بعدم الثقة إثر مسؤولية من هذا النوع يؤدي إلى استقالة الوزارة كلها، وهذا الوضع الطبيعي يتفق مع دور مجلس الوزراء في النظام البرلماني<sup>(2)</sup>.

وقد أرسى الدستور الأردني لسنة (1952) وتعديلاته مبدأ مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، بعد أن كان دستور عام (1928) ودستور عام (1946) يحصران مسؤولية المجلس

(1) خليل، محسن (1987). القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية: منشأة المعارف، ص571-

الطماوي، سليمان (1967). السلطات الثلاث، القاهرة: دار الفكر العربي، ص502.

(2) السيد، سيد رجب (1986). مرجع سابق، ص57- مشاقبة، أمين (2017). مرجع سابق، ص102.

التنفيذي أو مجلس الوزراء أمام الأمير أو الملك. وقد نصت المادة (51) من الدستور الأردني الحالي على أن: "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة..". فالمبدأ العام الذي أخذ به المشرع الدستوري الأردني هو أن الحكومة مسؤولة مسؤولية مشتركة أمام مجلس النواب، وهذا المبدأ يلزم كل وزير أن يدافع عن السياسة العامة التي تقرها الحكومة، وليس له حق معارضتها أمام المجلس، لأن له الحق أن يقدم استقالته<sup>(1)</sup>.

ثانياً: المسؤولية الفردية: ظهرت المسؤولية الفردية مع ظهور المسؤولية المشتركة التضامنية في دستور 1952، فقد نصت المادة (47) منه على أن: "الوزير مسئول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أي مسألة خارجة عن اختصاصه". ثم جاءت المادة (51) من الدستور الأردني لتقرر بشكل لا لبس فيه بحيث نصت على أن: "كل وزير مسئول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته". ويتعلق هذا النوع من المسؤولية بكل وزير على حدة أو مسؤولية وزراء معينين، بمعنى أن ينسب تصرف معين إلى وزير بعينه أو إلى عدد من وزراء محددين بحيث لا يجوز اعتبار الوزارة كلها مسؤولة عنه، وهذا لا يحدث عادةً إلا في الحالات التي يستقل الوزير بالتصرف فيها، فإذا لم يتضامن رئيس الوزراء مع الوزير أو الوزراء المسؤولين، وإذا لم يعتبر البرلمان أن الفعل المنسوب إلى الوزير مما يمس سياسة الوزير، فإنه يجب على الوزير تقديم استقالته، كنتيجة لسحب الثقة منه، دون أن يمس ذلك بقية أعضاء الوزارة مع بقاء الوزارة قائمة<sup>(2)</sup>.

(1) الحياوي، عادل (1972). مرجع سابق، ص714- الليمون، عوض (2016). مرجع سابق، ص286.  
 (2) الزعبي، خالد سماره (1987). مرجع سابق، ص135- التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص149.  
 - الخطيب، نعمان (2008). مرجع سابق، ص385.

## الفرع الثاني: إجراءات تحريك المسؤولية الوزارية السياسية

أولاً: طلب طرح الثقة: جاء النص على موضوع طرح الثقة بالحكومة في الدستور الأردني موجزاً، ولم يشير النظام الداخلي لمجلس النواب إلى أي أمر يتعلق بهذا الموضوع، إلا ما نصت عليه المادة (124) فقرة (و) من النظام الداخلي لمجلس النواب حيث نصت على أن: " للمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور"، والمادة (54) فقرة (1) من الدستور الأردني المعدلة لعام 2011 تنص على: " تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب". كما نصت المادة (53) فقرة (1) على: " تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها، إما بناءً على طلب رئيس الوزراء وإما بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب".

كما تجيز الفقرة الأولى من المادة (53) من الدستور الأردني لرئيس مجلس الوزراء طلب عقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء في أي وقت يراه مناسباً، ولم يرد على هذا الحق أي شروط تتعلق بموعده أو مسبباته فيبقى الأمر متروكاً لتقدير رئيس مجلس الوزراء، فحينما يتم التشكيك بسياسة الحكومة أو أحد أعضائها من قبل بعض النواب، يقدم رئيس الوزراء لمجلس النواب بطلبه ليعبر عن ثقته بالحكومة، كما أن تغيير السياسة الحكومية أو التعديل في برامجها بشكل جوهري قد يدفع رئيس الوزراء لطلب الثقة على التوجيهات المستجدة في السياسة العامة<sup>(1)</sup>.

(1) الزعبي، خالد سماره (1987). مرجع سابق، ص138. - التميمي، جابر (2015). مرجع سابق، ص156.

- مشاقبة، أمين (2017). مرجع سابق، ص104.

ثانياً: التصويت على طرح الثقة: لقد كفل الدستور الأردني للحكومة أو للوزير الحق بطلب التأجيل على الثقة لمرة واحدة، لا تتجاوز مدتها عشرة أيام ولا يجوز حل المجلس خلال هذه المدة<sup>(1)</sup>، وفيما يتعلق بآلية المناقشة، فلا يوجد أي نظام خاص بها في جلسات طرح الثقة، حيث يطبق النظام العام بالمناقشات التي تحصل في مجلس النواب، فبعد أن بينت المادة (101) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 أنه: "يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه حسب ترتيب الأسبقية في الطلب المشار إليه في المادة 100 من هذا النظام ويجوز لطالب الكلام التنازل عن دوره لغيره"، جاءت المادة (114) من ذات النظام تنص على أنه: " يحق للرئيس بموافقة المجلس تحديد الوقت الذي يراه مناسباً لكل عضو أو كتلة أو ائتلاف نيابي عند الحديث في أي أمر، بما في ذلك السؤال والاستجواب والمناقشة العامة ومناقشة الثقة والموازنة ". ولكن المادة (110/هـ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لا تجيز اقتراح قفل باب النقاش في المواضيع المتعلقة بالثقة إلا بعد أن يتحدث جميع طالبي الكلام.

ومن ذلك يظهر للباحث أن النصوص المنظمة لمناقشة الثقة بالحكومة تفي بالغرض. أما بالنسبة لآلية الاقتراع على الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء، فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة (84) من الدستور الأردني على أنه: " إذا كانت التصويت متعلقاً بالدستور أو بالاقتراع على الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء فيجب أن تعطي الأصوات بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عالٍ ". كما بينت المادة (2/أ/88) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013 أنه إذا كان التصويت متعلقاً بالثقة بالوزارة أو بالوزراء، يكون الواجب بإحدى الكلمات التالية: ثقة، حجب، امتناع.

(1) أنظر: المادة (2/53) من الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011.

أما بالنسبة للأغلبية المطلوبة لحجب الثقة، وأياً كان المبادر إلى طلب طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء، فإن الفقرة (2) من المادة (54) من الدستور تقضي بأنه: (إذ قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل)، وبالتالي إذا صوت أكثر من نصف الأعضاء على سحب الثقة من الحكومة فيجب عليها أن تستقيل.

### الفرع الثالث: آثار المسؤولية الوزارية السياسية

إن إحدى النتائج المهمة المترتبة على قيام المجلس النيابي بالمضي في إجراءات المسؤولية الوزارية السياسية هو احتمال الوصول إلى مرحلة طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء والتي يترتب عليها العزل أو الاستقالة. فقد نصت المادة (2/54) من الدستور الأردني على أنه: "إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل". ولذا يترتب على صدور قرار من مجلس النواب بعدم الثقة بالوزارة وجوب تقديم استقالتها.

وعند استقالة رئيس الوزراء أو إقالته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين أو مقالين بطبيعة الحال<sup>(1)</sup>. على اعتبار أن رئيس الوزراء هو رمز للحكومة، وبالتالي فالمسؤولية السياسية لرئيس الوزراء هي مسؤولية تضامنية للحكومة، وهذا ما يتفق مع دور مجلس الوزراء في النظام البرلماني الخاص بوضع السياسة العامة والإشراف على تنفيذها عن طريق جميع أجهزة الحكم في الدولة، فالوزراء جميعاً ملزمون بالاستقالة حتى ولو وجد بينهم من يعارض السياسة التي أدينت الوزارة بسببها، على اعتبار أن القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء قد صدرت

(1) أنظر: المادة (2/53) من الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011.

بالإجماع<sup>(1)</sup>. أما بالنسبة للوزير الذي يفقد ثقة نواب الأمة، فقد جاء في الفقرة الثالثة من المادة (54) من الدستور الأردني أنه: " إذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه".

كما أن الدستور الأردني والأنظمة الداخلية لمجلس الأمة قد خلت من تحديد المدة التي يتوجب على رئيس الوزراء فيها تقديم استقالته، وإن كانت السابقة الوحيدة في هذا المجال تظهر أن رئيس الوزراء السيد (سمير الرفاعي) في 2 نيسان 1963 قد قدم استقالة حكومته مساء اليوم الذي صوت فيه مجلس النواب بحجب الثقة بحكومته، كما لم يرد نص يعالج موعد قبول الاستقالة، الأمر الذي يترك الباب مفتوحاً للملك للبت في استقالة الوزارة كما تقتضي الأعراف الدستورية<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: التحجيم الحكومي لآثار الاستجواب

إذا كان الاستجواب يقوم على اتهام الحكومة أو أحد الوزراء، فإن سحب الثقة كأثر للاستجواب يعتبر أمراً طبيعياً، إذ يعد سحب الثقة من الحكومة أو أحد وزرائها أهم الآثار التي يمكن أن تترتب على الاستجواب، إلا أنه قد تعمل الحكومة بما لديها من سلطات متعددة على تحجيم آثار الاستجواب والحيلولة بينه وبين أن يرتب آثاره التي حددها الدستور<sup>(3)</sup>.

وعليه سنتناول هذا المطلب في الفروع التالية:-

(1) الزعبي، خالد سماره (1987). مرجع سابق، ص130. - مشاقبة، أمين (2017). مرجع سابق، ص104.

(2) الحياوي، عادل (1972). مرجع سابق، ص607.

(3) أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص176.

## الفرع الأول: تصعيد المواجهة مع البرلمان

التصعيد الحكومي لمواجهة البرلمان لتحجيم آثار الاستجواب يتخذ صوراً عدة أهمها تضامن الحكومة مع الوزير المقدم ضده الاستجواب، فالنظام الدستوري في الأردن يتبنى النظام البرلماني ويقرر حق التضامن الوزاري وفقاً للمادة (51) من الدستور، وذلك على أساس أن من حق الحكومة أن تعد موضوعاً معيناً أو قضية معينة مما يدخل في السياسات العامة لها والتي تم تبنيها وإصدارها من خلال قرار تمت المناقشة فيه والتداول والتداول بشأنه في مجلس الوزراء، ومن ثم فإن من يتحمل المسؤولية السياسية عن ذلك الموضوع وذلك القرار هو الحكومة مجتمعة وليس وزيراً معيناً بذاته، ولذلك فإن الحكومة ترى أنه في حالة إصرار المجلس على إثارة المسؤولية السياسية للوزير فإنها تصر على ان يكون ذلك موجهاً إلى الحكومة بأكملها وإعلان رسمي يصدر عنها أو عن رئيسها بطلب من المجلس أن تتم المساءلة السياسية له وفي مواجهته وليس في مواجهة وزير معين<sup>(1)</sup>. إلا أن الأمر المستغرب حقاً والذي يخرج بشكل أكيد عن نطاق فكرة التضامن الوزاري وحدودها المقبولة دستورياً هو أن يبدأ بعض الوزراء ترديد أنهم سيعلمون تضامنهم ودعمهم لزميلهم الوزير المستجوب، فهذا التضامن في حقيقته هو مكافأة للمخطئ ودعوة إليه لكي يتمادى في خطئه وتعقيداً للأمر، يقصد من ورائه صرف البرلمان عن ممارسة مهامه الرقابية عن طريق أخطر وسائله وهو الاستجواب<sup>(2)</sup>.

فيلاحظ الباحث أن أغلب الاستجابات المقدمة في الأردن كان سبب عدم الوصول إلى مرحلة طرح الثقة بأحد الوزراء هو تضامن الحكومة مع هؤلاء الوزراء، لكي تمنع المجلس النيابي من ممارسة حقه الرقابي.

(1) الشاعر، رمزي (2005). مرجع سابق، ص527- المطيري، خالد (2007). مرجع سابق، ص75.

(2) أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص179- مشاقبة، أمين (2017). مرجع سابق، ص96.

## الفرع الثاني: التدوير الوزاري

قد يأخذ تضامن الحكومة مع الوزير صورة أخرى للخروج من مرحلة الاستجواب بعد تمامها، وهي فكرة التدوير الوزاري، فقد طرحت آراء إلى تبني هذه الفكرة، ومع أن مناقشة الاستجابات في الأردن لم يترتب عليها الأخذ بفكرة التدوير الوزاري، إذ انها كانت تنتهي دائماً إلى قفل باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، ولكن أمام الطرح المتزايد لتبني فكرة التدوير الوزاري في بعض الدول، فإننا سوف نبين مفهوم فكرة التدوير الوزاري ومدى مشروعيتها كما يلي:

**أولاً: مفهوم فكرة التدوير الوزاري:** المقصود بالتدوير الوزاري هو: نقل الوزير من وزارته إلى وزارة أخرى، وذلك لتجنب احتمال سحب الثقة منه من قبل أعضاء البرلمان، أو عندما تتضامن الحكومة مع الوزير عند تقديم استقالته وإجراء تعديل كلي أو جزئي، ثم يعاد تشكيلها مع إسناد منصب وزاري آخر للوزير المقدم ضده الاستجواب، فالتدوير الوزاري إذن هو حيلة تلجأ إليها الحكومة لإجهاض نتائج الاستجواب والإبقاء على الوزير الذي أوشك أن يفقد ثقة المجلس النيابي، وما يترتب على ذلك من ضرورة اعتزاله منصبه الوزاري. فنطاق التدوير الوزاري يتحدد بالمسؤولية السياسية الفردية، إذ لا يتصور تطبيقه إذا تعلق الأمر بإثارة المسؤولية التضامنية للحكومة في مجموعها، وذلك لأن الأمر يتعلق في هذه الحالة بضرورة تغيير رئيس مجلس الوزراء وتكليف آخر لتشكيل حكومة جديدة، وذلك لأنه لا يجوز أن يسند إلى رئيس الوزراء الذي قرر البرلمان مسؤوليته تشكيل وزارة جديدة على أساس أن تقرير المسؤولية يعني فقد الصلاحية اللازمة للعمل الدستوري، بحيث أنه أصبح لا يحوز ثقة البرلمان، وحتى ولو كان الوزراء في المجلس الجديد غير الوزراء الذين قرر البرلمان مسؤوليتهم أو طرح الثقة بهم وكان رئيس الوزراء

هو الشخص الذي تقررت مسؤوليته سابقاً، فإن ذلك لا يجوز لأنه يعتبر تحايل على البرلمان<sup>(1)</sup>. وبذلك يعتبر التدوير الوزاري أحد الوسائل التي تلجأ إليها الحكومة لتحجيم آثار الاستجواب ومنعه من ترتيب أهم هذه الآثار، وهي التصويت على الثقة بالوزير<sup>(2)</sup>.

**ثانياً: مدى مشروعية التدوير الوزاري:** اختلف الفقه حول مشروعية التدوير الوزاري؛ ذهب الرأي الأول إلى تأييد مشروعية التدوير الوزاري، لأنه أسلوب قانوني لمواجهة آثار الاستجواب عندما يصل به مقدمه إلى مرحلة التصويت على الثقة في أحد الوزراء، فلا يجوز للحكومة أن تترك أحد وزرائها وهو يعمل في إطار برنامجها الوزاري، وتحت إشراف رئيسها عرضة لفقدان ثقة البرلمان، وما يترتب على ذلك من آثار تؤثر في مستقبله السياسي، ثم إن الاستجواب عندما ينتهي وتتقلص آثاره بعد استقالة الوزارة، وتشكل الوزارة الجديدة يعتبر أمراً منفصلاً تماماً عن وقائع الاستجواب، وشغل الوزير الذي كان هدفاً لإجراءات الاستجواب لوزارة أخرى يقطع الصلة بينه وبين الاستجواب<sup>(3)</sup>.

بينما يذهب رأي آخر - وهو ما يؤيده الباحث - إلى عدم جواز التدوير الوزاري، نظراً لمخالفته لنصوص الدستور، فضلاً عن تناقضه مع منطوق الاستجواب<sup>(4)</sup>. فمن ناحية أولى فإن التدوير الوزاري من الناحية القانونية هو نقل للوزير من وزارته إلى وزارة أخرى، ومن ثم فإن مثل هذا القرار لا يطلب من الوزير أن يؤدي قسماً جديداً، وهو ما يعني استمراره في منصبه الوزاري بوصفه العام، ولما كان أساس طرح الثقة من الناحية الدستورية، هو انحياز الأعضاء إلى فكرة عدم تمتع الوزير بثقة أعضاء البرلمان مما يستوجب عدم استمراره في منصبه، فإن الإبقاء عليه

(1) الضلاعين، أحمد عارف (2005). مرجع سابق، ص 121.

(2) أبو يونس، محمد باهي (2002). مرجع سابق، ص 178.

(3) نصار، جابر (1998). مرجع سابق، ص 140.

(4) البنداري، جلال (1996). مرجع سابق، ص 191.

في منصب وزاري آخر يعني مخالفة الأصول البرلمانية المستقرة والدستورية الثابتة، والتي تتطلب ضرورة أن تتوافر شروط محددة فيمن يتولى المنصب الوزاري، وهو أن يكون محلاً لثقة البرلمان فيه، فإذا ما فقد هذا الشرط فإنه لا مجال لبقاء الوزير في منصبه الوزاري لتخلف أحد الشروط المهمة التي لا بد من أن تتوافر له كشرط بقاء<sup>(1)</sup>. ومن ناحية ثانية؛ فإن الإقرار بمشروعية التدوير الوزاري إنما يؤدي إلى أن تصبح قواعد وإجراءات المساءلة السياسية لأعضاء الحكومة بغير قيمة حقيقية، ما دامت الحكومة ستتفادى مسألة التصويت على الثقة بالوزير بنقله إلى وزارة أخرى، وتصبح النصوص الدستورية التي تقرر مسؤولية الوزير أمام البرلمان بلا جدوى<sup>(2)</sup>.

أما من ناحية ثالثة؛ فإن تدوير الوزير من خلال نقله إلى وزارة أخرى يعني اتخاذ النقل وسيلة جديدة لا يعرفها الدستور ولا الأنظمة البرلمانية المستقرة، لإنهاء المساءلة السياسية بغير الخيارات المعروفة في الدستور، وفي ذلك خروج عن الدستور وتعديل على مبادئه البرلمانية الواضحة بما يفتح معه الباب واسعاً في المستقبل إلى إحضار وتفريغ مبادئ المساءلة السياسية الدستورية ونصوصها من محتواها وشل أو تعطيل قدرة المجلس على مساءلة أي وزير من خلال تدويره بشكل متتالي، كما بلغ المجلس نهاية المطاف لإحداث الأثر الدستوري للمساءلة وفقاً للمنظومة الدستورية<sup>(3)</sup>.

لذلك كله يرى الباحث أن التدوير للوزير المستجوب الذي وصل مرحلة طلب سحب الثقة به غير جائز من الناحية الدستورية، فإذا ما تم ذلك فإن التدوير لا يعفيه من المساءلة السياسية.

(1) غنايم، مدحت أحمد (2011). مرجع سابق، ص234.

(2) نصار، جابر (1998). مرجع سابق، ص140-ص141.

(3) سلام، إيهاب زكي (1983). مرجع سابق، ص110.

## الفصل الخامس

### الخاتمة (النتائج والتوصيات)

#### أولاً: الخاتمة

تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن الدساتير المختلفة ومنها الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011 تبنت في نصوصها مناهج رقابية متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تختلف كماً وكيفاً، بحسب نوعية العلاقة القائمة بين السلطات في مجتمعها والظروف البيئية المحيطة بأسلوب الحكم وتسيير الوظائف العليا فيها، ولعل أهم هذه المناهج الرقابية هو الرقابة البرلمانية من قبل السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية، والتي منها الاستجواب.

وأنّ دراسة موضوع استجواب الوزراء كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في الأردن، يكشف وبحق أهمية موضوع الاستجواب للنظام الدستوري البرلماني في الأردن، كما أنه يبرز الحساسية المفرطة والإشكالية السياسية التي تنور كلما لاح في الأفق احتمال استخدام أشد درجات المساءلة السياسية وأقصاها للوزراء والمتمثلة في الاستجواب.

إذ يُعد حق الاستجواب من أخطر وأهم أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، حيث يحق للعضو في البرلمان بمقتضى حق الاستجواب أن يطلب من الوزير أو الوزارة البيانات عن السياسة العامة للدولة وسياسة الوزير في تسيير شؤون وزارته وهو من أخطر أدوات الرقابة، كونه قد يؤدي إلى حجب الثقة عن الوزير أو الوزارة.

## ثانياً: النتائج

1. تبين معنا أنّ الاستجواب حقّ دستوري لأعضاء مجلس الأمة، يستخدمه العضو البرلماني في مواجهة أعضاء الحكومة، وأنّ الاستجواب يعتبر أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية، فهو يعد أخطرها مضموناً وأثراً، إذ أنه يمثل مساءلة ومحاسبة للحكومة عن أخطاء ارتكبت أثناء تصرف يتعلق في شأن من الشؤون العامة التي تناط بالسلطة التنفيذية، وقد ينتهي إلى سحب الثقة من الوزارة وإجبارها على الاستقالة.
2. تبين معنا أن النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني لعام 2014 يشترط أنه لا يجوز أن يشير الاستجواب الى ما ينشر في وسائل الاعلام، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام 2013 وتعديلاته لعام 2014 لم يشر الى هذا الشرط.
3. تبين معنا أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014 قد نص على تخصيص نصف الساعة الأولى في الجلسة للإجابة عن الأسئلة، ولكنه لم يورد نص مماثل فيما يتعلق بالاستجواب، ونرى أن عدم النص على تخصيص وقت معين لمناقشة الاستجوابات قد يفهم منه أن للمجلس الحرية في أن يقرر مناقشة الاستجواب في جلسة أو عدة جلسات حسب ما تقضي طبيعته
4. تبين معنا أن التصعيد الحكومي لمواجهة البرلمان من أجل تحجيم آثار الاستجواب يتخذ صوراً عدة أهمها التدوير الوزاري؛ وهو نقل الوزير من وزارته إلى وزارة أخرى، وذلك لتجنب احتمال سحب الثقة منه من قبل أعضاء البرلمان، أو عندما تتضامن الحكومة مع الوزير عند تقديم استقالته وإجراء تعديل كلي أو جزئي، ثم يعاد تشكيلها مع إسناد منصب وزاري آخر للوزير المقدم ضده الاستجواب.

## ثالثاً: التوصيات

1. يوصي الباحث بضرورة أن يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 وتعديلاته النص على شرط أنه لا يجوز أن يشير الاستجواب إلى ما ينشر في وسائل الإعلام.
2. يوصي الباحث بضرورة عقد الدورات التدريبية والندوات لأعضاء مجلس النواب، وتدريبهم على وسائل الرقابة البرلمانية ومنها اجراءات الاستجواب وتقديمه وشروطه وكيفية مناقشته.
3. يوصي الباحث بضرورة النص في النظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان الأردنيين على تحديد وقت مناقشة الاستجواب، وعدم تركه لصلاحيات رئيس المجلس.
4. يوصي الباحث بضرورة النص في النظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان الأردنيين على وجوب مناقشة كافة الاستجابات المستوفية شروطها الشكلية والموضوعية والإجرائية، قبل انتهاء الدورة البرلمانية.

## قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية.

1. أبو زيد، محمد عبد الحميد (2003). توازن السلطات ورقابتها "دراسة مقارنة"، القاهرة: لام.
2. أبو يونس، محمد باهي (2002). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
3. البخيتي، محمد مقبل (2009). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، (ط1)، صنعاء: المؤلف.
4. بطيخ، رمضان (2003). التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، (ط1)، القاهرة: دار النهضة العربية.
5. البنداري، جلال (1996). الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.
6. التميمي، جابر حسين (2015). الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، الإسكندرية: منشأة المعارف.
7. الجرف، طعيمة (1964). النظام الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة.
8. جمال الدين، سامي (1982). الرقابة على أعمال الإدارة، (ط1)، الإسكندرية: منشأة المعارف.
9. الجمل، يحيى، (1985)، القانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية.
10. الحياوي، عادل (1972). القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، (ط1)، عمان: دار الثقافة للتوزيع والنشر.
11. الخطيب، نعمان (2008). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (ط1)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
12. خليل، محسن (1987). القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية: منشأة المعارف.

13. الزيات، محمد وخير، هاني ومازن، محمد (1971). أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، ط1، (ب، ن).
14. سلام، إيهاب زكي (1983). الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب.
15. الشاعر، رمزي (2005). النظرية العامة للقانون الدستوري، (ط5)، القاهرة: دار النهضة العربية.
16. الشرقاوي، سعاد وناصف، عبد الله (1984). أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، القاهرة: دار النهضة العربية.
17. الشوبكي، عمر (1981). مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، القاهرة: جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للعلوم الإدارية.
18. طربوش، قائد محمد (1995). السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، (ط1)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.
19. الطماوي، سليمان (1988). النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار الفكر العربي.
20. العرجا، زياد (2016). العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستور الأردني، عمان: أمواج للطباعة والنشر والتوزيع.
21. عكور، محمد عبد الكريم (2003). العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الأردني، عمان: المؤلف.
22. غنايم، مدحت (2011). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
23. الليمون، عوض (2016). الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، (ط2)، عمان: مطابع الدستور.
24. المساعيد، فرحان (2011). الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من: إنجلترا، مصر، الكويت"، (ط1)، عمان: دار وائل للنشر.

25. مشاقبة، أمين (2017). النظام السياسي الأردني، القانون الدستوري الأردني لعام 1952 وتعديلاته لعام 2011، (ط13)، عمان: المؤلف.
26. النصور، فهد (2016). القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، (ط1)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
27. نصار، جابر (1998). الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، (ط1)، القاهرة: دار النهضة العربية.

#### ثانياً: الرسائل الجامعية

1. البحري، حسن مصطفى (2006). الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، الإسكندرية، مصر.
2. بن السيمو، مبارك (2015). الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة أدرار، الجزائر.
3. السيد، سيد رجب (1986). المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.
4. الشوابكة، فيصل عبد الحافظ (2014)، التنظيم الدستوري للاستجواب في الدستور الأردني والمقارن، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية، الأردن.
5. صوص، أحمد نبيل أحمد (2017)، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.
6. الضلاعين، أحمد (2005). الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة-الأردن ومصر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن.
7. الضلاعين، أحمد عارف (2008). الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، الإسكندرية، مصر.

8. عمران، فارس محمد (1999). التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة.
9. المطيري، علي (2011)، فاعلية الاستجواب في تحقيق أهداف الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين النظامين الأردني والكويتي)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

### ثالثاً: أبحاث في دوريات

1. الزعبي، خالد سماره (1987). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، 29 (2).
2. شطناوي، فيصل (2011). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، 25، 9.
3. العضايلة، أمين (2010). لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها "دراسة مقارنة"، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، جامعة مؤتة، 2، (4).
4. كنعان، نواف (1995). الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة "دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية"، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، 22 أ (2)، 753-785.
5. المقاطع، محمد عبد المحسن (2002). الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، دراسة تحليلية نقدية، في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد (3)، السنة (26).

### رابعاً: القوانين والأنظمة

- الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011.
- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 والمعدل لعام 2014.
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام 2014.
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.