

رقابة مجلس الأمة الأردني على أعمال الوزارة

دراسة مقارنة

The national Assembly's control of the Ministry's Work

Comparative study

إعداد

فرح عماد رضوان

إشراف

الأستاذ 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، 2021

نموذج التفويض

أنا فرح عماد رضوان أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً
للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات أو المؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الإسم: فرح عماد رضوان

التاريخ: ٣ / ١٢ / ٢٠٢١

التوقيع: فرح رضوان





قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها : رقابة مجلس الأمة الأردني على أعمال الوزارة
" دراسة مقارنة "

وأجيزت بتاريخ : 2021/1/18

للباحثة : فرح عماد خليل رضوان

أعضاء لجنة المناقشة :

الإسم	الصفة	مكان العمل	التوقيع
أ.د أحمد اللوزي	عضواً داخلياً ورئيساً	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد الشباطات	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	
د.أيمن الرفوع	عضواً داخلياً	جامعة الشرق الأوسط	
أ.د فيصل الشطناوي	عضواً خارجياً	جامعة العلوم الإسلامية	

الشكر والتقدير

لقلوب شاطرتنا الدرب بتحدياته وصعوباته لعيون بكت فرحةً لنجاحنا ولمعت فخراً
لإنجازنا لوالدي الكرام..

لمن كان أن يكون رسولاً معلماتي وأساتذتي وأخص بالشكر مشرفي الدكتور محمد

الشباطات

لأشقاء الروح إخواني وأخي

لرفيقات الدرب صديقاتي

لكل من كان له الفضل من بعد الله بوصولنا إلى ما نحن عليه اليوم أهدىكم هذا العمل
المتواضع، فإذا قصرت في محاولتي المخلصة فحسبي أن الكمال لله وحده، وإن
حالفني توفيق المولى فذلك منتهى الأمل وغاية الرجاء، والحمد لله بداية كل أمر ونهايته
وهو من وراء القصد.

فهرس المحتويات

أ.....	العنوان
ب.....	نمودج التفويض
ج.....	قرار لجنة المناقشة
د.....	الشكر والتقدير
ه.....	فهرس المحتويات
ح.....	الملخص
ط.....	Abstract

الفصل الأول : خلفية الدراسة وأهميتها

1.....	أولاً: المقدمة
3.....	ثانياً: مشكلة الدراسة
3.....	ثالثاً: أهداف الدراسة
3.....	رابعاً: أهمية الدراسة
4.....	خامساً: أسئلة الدراسة
4.....	سادساً: حدود الدراسة
4.....	سابعاً: محددات الدراسة
5.....	ثامناً: المصطلحات الإجرائية
5.....	تاسعاً: الإطار النظري للدراسة
6.....	عاشراً: الدراسات السابقة
7.....	حادي عشر: منهجية الدراسة

الفصل الثاني: أساس الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة

9.....	المبحث الأول: التطور التاريخي لمفهوم الرقابة البرلمانية
--------	---

11.....	المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات
13.....	المطلب الثاني: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات
17.....	المبحث الثاني: موقف الدساتير المختلفة من مبدأ الفصل بين السلطات
19.....	المطلب الأول: النظام الرئاسي
22.....	المطلب الثاني: النظام المجلسي أو هيمنة المجلس التشريعي
24.....	المطلب الثالث: النظام النيابي
26.....	الفرع الأول: ماهية النظام البرلماني
26.....	الفرع الثاني: نشأة النظام النيابي
29.....	الفرع الثالث: أركان النظام النيابي
36.....	الفرع الرابع: التعاون والرقابة بين السلطات
41.....	المبحث الثالث: ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وأهميتها
43.....	المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية
46.....	المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية
الفصل الثالث : وسائل الرقابة البرلمانية وتطبيقاتها في الدول المقارنة	
52.....	المبحث الأول: الإطار الدستوري للدولة الأردنية
70.....	المبحث الثاني: الدستور المصري
75.....	المبحث الثالث: الوسائل الرقابية الممنوحة للسلطة التشريعية
76.....	المطلب الأول: حق السؤال
85.....	المطلب الثاني: حق الإستجواب
95.....	المطلب الثالث: طرح موضوع عام للمناقشة:
101.....	المطلب الرابع: التحقيق البرلماني
107.....	المطلب الخامس: حق الاقتراح برغبة

المطلب السادس: الإستماع إلى العرائض	116
المطلب السابع: المسؤولية السياسية وطرح الثقة بالوزارة.....	119
المطلب الثامن: إتهام الوزراء جنائياً.....	128
المبحث الرابع: الرقابة البرلمانية في الدول المقارنة في كفتي الميزان	134
الفصل الرابع: تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الدول المقارنة	
المبحث الأول: تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية.....	139
المبحث الثاني: تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في جمهورية مصر العربية..	146
المبحث الثالث: الصعوبات التي تواجه السلطتين.....	150
الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات	
أولاً: الخاتمة.....	153
ثانياً: النتائج.....	154
ثالثاً: التوصيات	154
قائمة المصادر والمراجع	155

رقابة مجلس الأمة على أعمال الوزراء حسب القانون الأردني والمصري

إعداد

فرح عماد رضوان

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

الملخص

تؤدي كافة البرلمانات في الأنظمة النيابية وظيفية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، ولعل الهدف من ذلك هو إقرار الرقابة وتأكيدا في الدستور وهذا يعتمد على أن السلطة التشريعية تمثل الشعب وتتحدث باسمه ولذلك فإن رقابتها السياسية تعتبر من أهم الاختصاصات التي يمارسها هذا المجلس والتي يجب أن تكون رقابة فعلية ومحقة لأهدافها وغاياتها.

مظاهر الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في كل من الأردن ومصر محددة بمجموعة من الوسائل والإجراءات، فإن هذه الدراسة البحثية هدفت لتناول هذه الوسائل التي تتمثل في (السؤال - الاستجواب - المسؤولية السياسية - وطرح الثقة - والتحقق البرلماني - وطرح موضوع عام للمناقشة - وإبداء الرغبات وتقديم العرائض والشكاوى) وتبين من هذه الدراسة أن هناك عوامل أدت لضعف فعالية هذه المجالس البرلمانية للقيام بدورها على أكمل وجه.

وإقرار المسؤولية السياسية للحكومة سواء كانت هذه المسؤولية فردية أو تضامنية، كون الوزراء في السلطة التنفيذية هم يمثلون المرجع الأساسي الذي تعود له صلاحية رسم السياسة العامة للدولة والقيام بالأعمال التشريعية، إضافة لصلاحيات الوزير الإدارية وغيرها من الصلاحيات، فعند إحالة المسؤولية عن السياسة العامة للدولة للوزراء في النظام البرلماني هذا له حكمة في ربط المسؤولية بالسلطة بمعنى أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية. وتخلص الدراسة أيضاً إلى أن الوقت والتجربة والديمقراطية هي أسس أساسية لبناء دولة تحترم القانون، والحرية، ومبادئ الديمقراطية، بإحترامها حقوق المواطنين في العيش في دولتهم التي تحترم حقوق مواطنيها وكرامتهم.

الكلمات المفتاحية: رقابة، مجلس الأمة، أعمال الوزارة

The parliament censorship over the Council of Ministers

**Prepared by
Farah Imad Radwan**

**Supervised By
Dr.Mohammed Ali Al-Shabatat**

Abstract

All parliaments in representative systems perform the function of parliamentary oversight over the executive authority, and perhaps the goal is to approve and confirm oversight in the constitution, and this depends on the legislative authority representing the people and speaking in its name. Actual and achieved its goals and objectives.

The manifestations of parliamentary oversight of the executive authority in both Jordan and Egypt are defined by a set of means and procedures. This research study aimed to address these means, which are represented in (question - interrogation - political responsibility - putting up trust - and parliamentary investigation - putting forward a general topic for discussion - expressing desires and submitting petitions. And complaints) It is clear from this study that there are factors that led to the weak effectiveness of these parliamentary councils to carry out their role to the fullest.

And the approval of the political responsibility of the government, whether this responsibility is individual or collective, since the ministers in the executive branch are the main reference that has the authority to draw the state's general policy and carry out legislative work, in addition to the minister's administrative powers and other powers, when assigning responsibility for the state's public policy to ministers in This parliamentary system has the wisdom to link responsibility with authority in the sense that where there is authority there is responsibility. The study also concludes that time, experience and democracy are basic foundations for building a state that respects the law, freedom, and principles of democracy, by respecting the rights of citizens to live in their country that respects the rights and dignity of its citizens.

Key world: Censorship, Parliament, Ministry

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

تعني الديمقراطية أن يحكم الشعب نفسه بنفسه، وأن الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات، فنظام الدولة يكون ديمقراطياً عندما يكون المحكومون هم الحكام أو عندما يشترك أكبر عدد من المحكومين في ممارسة السلطة، ومن أهم الأنظمة المعبرة عن الديمقراطية هي النظام البرلماني، الذي يعد الصورة الصحيحة والنموذج المعبر عن مبدأ الفصل بين السلطات، فأساس هذا النظام هو التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقف جميع السلطات بوصفها أصلاً عاماً في هذا النظام على قدم المساواة دون أن تتبع أو تسيطر إحداها على الأخرى، بعكس النظام المجلسي الذي يتميز برجحان كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية وأما النظام الرئاسي يتميز برجحان كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية من الناحية العملية.

النظام البرلماني لم ينشأ بشكل عشوائي أو مصادفة، وإنما تكونت قواعده نتيجة تطور تاريخي طويل وقد ساهم العرف بنصيب كبير في هذا التطور حتى تبلورت أسس هذا النظام واستقرت أصوله تدريجياً ولكن النظام البرلماني تحول في تطبيقه واتخذ صبغات مختلفة من دولة لأخرى.

ويعتبر الدستور الأردني المرتكز الأساسي لألية عمل السلطات داخل الدولة، حيث يبين هذا الدستور النظام الدستوري الذي تتخذه الدولة لتبين من خلاله الية عمل السلطات ومن الواضح أن الدستور الأردني أخذ بالنظام البرلماني لتحديد الية عمل السلطات.

قد أخذ النظام البرلماني الأردني بعضاً من قواعده خاصة تلك التي تتعلق بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، التي تقوم على أساس أن كل من السلطتين تمتلكان الوسائل الدستورية والتي تضمن عدم هيمنة سلطة على أخرى، وتقوم كلتاها على الرقابة والتعاون المتبادل، فالسلطة

التنفيذية تتدخل في بعض أعمالها بالسلطة التشريعية، وتتدخل السلطة التشريعية في بعض أعمالها بالسلطة التنفيذية وهذا يعد من أهم خصائص النظام البرلماني الذي يقوم على التعاون والرقابة بين السلطة التشريعية وهي مجلس النواب والسلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء من خلال علاقة متبادلة لخلق التوازن بينهم.

ويعتبر البيان الوزاري خطة عمل الحكومة وبرنامجه المستقبلية والتي تأخذ بناء عليه الثقة من مجلس النواب، وتتكون الخطة من مشاريع الحكومة السياسية والاقتصادية والاجتماعية المراد تنفيذها في المستقبل، وذلك حسب المادة 3/53 من الدستور الأردني التي تنص على: "يترتب على كل وزارة تؤلف ان تتقدم ببيانها الوزاري الى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها اذا كان المجلس منعقداً وان تطلب الثقة على ذلك البيان "

ويجب على الوزراء أن يأخذوا بعين الاعتبار جميع الملاحظات التي من الممكن أن يبديها مجلس النواب على بيانهم الوزاري، لأنه في حالة عدم الاهتمام بهذه الملاحظات سوف يعرضهم ذلك إلى المسؤولية السياسية والتي تتمثل في السؤال أو الاستجواب أو التحقيق البرلماني والعديد من الأمور التي سوف يتم مناقشتها.

وعلى نفس النهج سار المشرع المصري في دستوره حيث نص الدستور المصري في المادة 169 على " يجوز لأي من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس النواب، أو إحدى لجانه، عن موضوع يدخل في اختصاصه، ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان ويبيدي ما يرى بشأنه ".

وأيضاً المادة 173 أكدت على أنه مجلس الوزراء يخضع للتحقيق والمحاكمة في حالة ارتكابهم جرم ونصت المادة على: "يخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحاكمة، في حالة ارتكابهم لجرائم أثناء ممارسة مهام وظائفهم أو بسببها، ولا

يحول تركهم لمناصبهم دون إقامة الدعوى عليهم أو الاستمرار فيها. وتطبق في شأن اتهامهم بجرمة الخيانة العظمى".

ثانياً: مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في مدى خضوع نصوص الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته والدستور المصري لعام 2014 للنظام البرلماني الحقيقي الذي يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية مع قيام التعاون والتوازن فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبيان أثر هذه النصوص الدستورية على اختصاصات هذه السلطات من ناحية وبيان مدى تأثيرها على قيام التوازن فيما بينهم.

ثالثاً: أهداف الدراسة

- 1- توضيح مفهوم الرقابة البرلمانية
- 2- توضيح طبيعة التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
- 3- توضيح وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة وكيفية تطبيقها
- 4- بيان الصعوبات التي قد تتعرض لها السلطتين

رابعاً: أهمية الدراسة

انبثقت أهمية هذه الدراسة التي سوف تتناول موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لمعالجة الضعف الذي يشوب عمل المجالس النيابية في استخدامها وسائل الرقابة البرلمانية لدعم المسيرة الديمقراطية وضمان مزيد من الحقوق والحريات

وتسعى هذه الدراسة إلى ترسيخ عدة مبادئ مثل مبدأ التعاون والتوازن ما بين السلطات حتى لا يطغى أحدها على الآخر، ومبدأ تفعيل أدوات الرقابة البرلمانية الموجودة وتطويرها لملاءمة التغيرات المشاركة لبناء مجتمع ديمقراطي.

خامساً: أسئلة الدراسة

يثير الباحث العديد من الاسئلة والقضايا المتعلقة بالموضوعات الآتية:

- ماهية الرقابة البرلمانية وأدواتها ؟
- ما المقصود بطرق أو وسائل رقابة البرلمان على الحكومة وما هي وسائلها وقيودها واحكامها ؟
- ما أهم العوامل المؤثرة في الأداء الرقابي للبرلمان وما هي معوقات الرقابة ومقترحات التغلب عليها ؟
- ما هي علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية وكيف تؤثر عليها ؟

سادساً: حدود الدراسة

وتشمل على الحدود الزمانية والمكانية والموضوعية:

المحدد المكاني: سيتم التطرق في هذه الدراسة إلى وسائل الرقابة البرلمانية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية ودولة مصر، وذلك لبحث التطورات القانونية والسياسية لاستخدام وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كدراسة مقارنة بين البلدين.

المحدد الموضوعي: دراسة إلى أي مدى يمكن أن تؤثر الوسائل الرقابية التي منحها المشرع الأردني والمصري لأعضاء البرلمان في تعزيز الديمقراطية.

سابعاً: محددات الدراسة

لا يوجد أي محددات تمنع من تعميم نتائج هذه الدراسة على المجتمع الأكاديمي والمجتمع القانوني بشكل عام.

ثامناً: المصطلحات الإجرائية

1- الرقابة السياسية: سلطة التحري عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم

للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء أكانت الحكومة بأسرها

أم أحد الوزراء.¹

2- الرقابة البرلمانية هي جوهر الرقابة السياسية، فالبرلمان كما يقول فقهاء القانون العام هو

قبل كل شيء جمعية مراقبين، ومهمته الأولى - وربما الأكثر أهمية من التصويت على

القوانين - هي مراقبة الحكومة عن طريق الأسئلة والاستجابات وسحب الثقة، وتشكيل

لجان ومناقشة الميزانية وإجبارها على تبرير تصرفاتها وقراراتها أمام الناس، وحيث أن هذه

الرقابة تتطلب النشر، فإنها تشكل ضماناً لحقوق الأفراد وتكفل حرياتهم ضد تصرفات

الحكومة ومؤسساتها.²

تاسعاً: الإطار النظري للدراسة

تتضمن الدراسة وعنوانها " رقابة مجلس الأمة على أعمال الوزراء " عدة فصول منها الفصل

الأول، ويتضمن مقدمة عامة للدراسة تعالج خلفية الدراسة وأهميتها ومشكلتها وأهدافها وأسئلتها

ومصطلحات الدراسة والتطرق للدراسات السابقة في هذا المجال، إنتهاء بمنهجية الدراسة وأدواتها.

وستتناول هذه الدراسة في الفصل الثاني أصل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال

توضيح التطور التاريخي لمفهوم الرقابة وموقف الدساتير المختلفة من مبدأ الفصل بين السلطات

وماهية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. أما الفصل الثالث قد وضح وسائل الرقابة البرلمانية

وتطبيقها في الدول المقارنة من خلال الدستور الأردني والمصري و وسائل الرقابة البرلمانية

¹ الطهراوي، هاني علي، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص3
² المشاقبة، أمين، 2005، التربية الوطنية والنظم السياسية الأردني، ط (7)، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع،

والترجيح بينهم. وتناولت هذه الدراسة في الفصل الرابع تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. انتهاءً بالفصل الخامس الذي تضمن الخاتمة والنتائج والتوصيات.

عاشراً: الدراسات السابقة

- الزعبي، جيهان خالد (2011)، اثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية.

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة البرلمانية من حيث التركيز على دور الأحزاب السياسية بفاعلية المجلس النيابي وأثر هذه الأحزاب على ضعف الدور الرقابي لمجلس النواب وكانت دراسة مقارنة ما بين القانون الأردني والقانون الكويتي. تختلف دراسة الباحث في أنها تتناول موضوع رقابة مجلس الأمة على أعمال الوزراء ومن حيث كيفية ممارسة هذه الرقابة وطرقها وإجراءاتها كما أن الدراسة تبحث في الموضوع وفقاً للقانون الأردني مقارنة بالقانون المصري.

- اليعقوب، فراس محمد (2009)، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية.

تناولت هذه الدراسة مقارنة التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أساس النظام البرلماني وتم عرض الجوانب الدستورية لتأثير كل من السلطتين على الأخرى، وكانت دراسة مقارنة بين القانون الأردني وقانون مملكة البحرين وقانون المملكة المتحدة. تختلف دراستنا في أنها ركزت على دور الرقابة من قبل السلطة التشريعية على التنفيذية أكثر من رقابة السلطة التنفيذية على التشريعية حيث أنه تم تخصيص موضوع الرسالة في الرقابة كدراسة مقارنة بين القانون الأردني والمصري.

- المساعيد، فرحان نزال، 2006، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية.

تناولت هذه الدراسة وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الأردني وتختلف دراستنا عن الدراسة السابقة في أنها تبحث الموضوع في الدستور الأردني والمصري وإجراء مقارنة فيما بينهم.

• المومني، أنس نايف حمدان، 2013، الحدود الدستورية لطبيعة العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، رسالة ماجستير، جامعة ال البيت.

تناولت هذه الدراسة الأمور المشتركة ما بين السلطتين وكيفية الحرص على التوازن بالأعمال فيما بينهم والاختصاصات والحرص على عدم التعسف من قبل أي سلطة على أخرى.

وتختلف دراستنا في أنها تبحث في موضوع الرقابة البرلمانية من قبل السلطة التشريعية على التنفيذية حسب القانون الأردني والمصري وحسب لوائح النظام الداخلي للبرلمان في كل من الدولتين.

حادي عشر: منهجية الدراسة

اعتمد الباحث في هذه الدراسة أكثر من أسلوب بحث علمي وهي:

1- المنهج المقارن: اعتمدت الدراسة على هذا المنهج للإطلاع على تجارب التشريعات في

مصر وإجراء مقارنة بين تلك التشريعات وبين التشريع الأردني محاولة لكشف جوانب الإتفاق والإختلاف فيما بينهم.

2- المنهج التحليلي والوصفي: اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي لأجل التعمق في

موضوع رقابة مجلس الأمة على أعمال الوزراء من خلال تحليل النصوص القانونية التي تعرضت لموضوع الدراسة وتوضيح أحكامها، ومحاولة الوصول لمواطن التشابه والإختلاف فيما بينهم.

الفصل الثاني

أساس الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الهامة التي حرصت الثورة الفرنسية على اعتناقها وتقريرها في إعلانات الحقوق، حيث يحتم هذا المبدأ قيام حكومة نيابية لأنه لا يسود إلا في ظل النظام النيابي.¹

وتتخذ معظم الدول الديمقراطية الحديثة مبدأ الفصل بين السلطات أساساً لأنظمتها، بحيث يكون في الدولة ثلاث هيئات، تختص كل منها بوظيفة مستقلة عن الأخرى، فتختص السلطة التشريعية بمهمة التشريع وتختص السلطة التنفيذية بمهمة الإدارة وتختص السلطة القضائية بإصدار الأحكام.²

وحال الواقع العملي دون الفصل المطلق في الاختصاصات بين السلطات، فلم يعد البرلمان يختص بمهمة التشريع، وأصبحت تشاركه السلطة التنفيذية وفقاً لضوابط معينة متجاوزة في ذلك حدود اختصاصاتها ونظراً لهذا التدخل فإن كل سلطة لها من الأدوات ما يخولها في التدخل بعمل السلطة الأخرى، ولعل من أبرز الأدوات التي تمارسها السلطة التشريعية في التدخل بعمل السلطة التنفيذية هي الرقابة البرلمانية.

ولإجلاء مفهوم الرقابة البرلمانية يقتضي توضيح ذلك في المباحث الآتية:-

المبحث الأول: التطور التاريخي لمفهوم الرقابة البرلمانية

المبحث الثاني: موقف الدساتير المختلفة من مبدأ الفصل بين السلطات

المبحث الثالث: ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وماهيتها.

¹ ليلة، محمد كامل، 1971، النظم السياسية للدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، صفحة 550.
² د. غسان بدر الدين وزميله، 1997، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، ص 201.

المبحث الأول

التطور التاريخي لمفهوم الرقابة البرلمانية

طرق الحكم توسعت كثيراً في الدول الحديثة حتى أدى هذا التوسع إلى استحالة أن يكون هناك حاكم واحد حيث أنه قديماً كان يكفي وزير للدولة مع الحاكم ولكن بسبب توسع الدولة هذا بالتأكيد سوف يؤدي إلى تعدد الحكام وهذا التعدد يؤدي إلى وجود العديد من الأشخاص ممكن تقسيمهم في لجان مُسمية وكل شخص يكون له اختصاص معين، لأن التخصص هو سبب حداثة وتطور المدن.

ظهور النظام البرلماني ليس نتيجة نظرية أو مبدأ فلسفي بقدر ما كان نتيجة تطورات تاريخية في إنجلترا، فإن ظهور الوظيفة الرقابية للبرلمان استغرق أيضاً وقتاً طويلاً وتطوراً واسعاً حتى أصبح للبرلمان حق ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، ولم يكن أيضاً نتاج نظرية محددة، ولم يتزامن ظهور الاختصاص التشريعي، (ذلك أن الرقابة البرلمانية لم تظهر في إنجلترا مع ظهور النظام البرلماني، وإنما ظهرت بعد اكتمال عناصره من وجود برلمان قوي ووزارة مسئولة سياسياً أمامه ومسئولياتها تضامنية.¹

وقد مرت الديمقراطية بمراحل عديدة، وتطورت أساليب ممارستها، فالديمقراطية في صورتها المباشرة ظهرت في المدن اليونانية القديمة، (فقد كان المواطنون يمارسون السلطة بأنفسهم، إذ كانوا يجتمعون بصفة دورية ومنتظمة في إطار جمعية الشعب ويقومون بوضع القوانين بأنفسهم، يحددون الاتجاه السياسي للمدينة ويعينون القضاة ويراقبون (مجلس الخمسمائة)، وهو المجلس الذي يتم إختيار أعضائه في جمعية الشعب بالقرعة.

¹ ال خليفة، الشيخ صباح بن حمد، 2012، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، الطبعة 1، ص 250

أما الديمقراطية النيابية فتعد إنجلترا موطنها الأصلي وكانت نقطة الانطلاق هي انفراد الملك بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن الملك كان يجتمع بأتباعه على هيئة مجلس له دور استشاري (فكان لا يتدخل إلا في المسائل القضائية فقط، ولكن الحال تغير خلال القرن الثاني عشر فأستقر العرف على أن الملك عندما يريد إصدار تنظيم مهم يعرضه على مجمع (كونسيليوم) وهو يتألف من الأحرار ومن كبار الأتباع، وسرعان ما اتخذ هذا المجلس اسم الماغنوم كونسيليوم أي مجلس المملكة المشترك وأخذ يعمل دورياً منذ نهاية القرن الثاني عشر وفي بداية القرن الثالث عشر.¹

وفي عام 1215 وبعد جدال، أصدر البارونات وثيقة يعلنون فيها ما يعتبرونه العلاقات التقليدية بين الملك والبارونات وتعرف هذه الوثيقة بالعهد الأعظم أو الماجنا كارتا وتعتبر الماجنا كارتا هي وثيقة دستورية عامة، وعند صدور هذا الميثاق جرت العادة قبل إصدار القوانين المهمة أن يدعو الملك المجلس الكبير للإنعقاد لطلب المشورة والرأي بصددها قبل إقرارها ثم امتد هذا الإجراء ليشمل التشريعات الثانوية، بعد ان انقسم المجلس الكبير إلى مجلسين تمكن مجلس العموم من تأكيد اختصاصه التشريعي في عام 1414 حين وافق الملك على أن تنحصر سلطته في مجال التشريع في أمرين وهما: سلطة اقتراح القوانين وسلطة الاعتراض عليها بعد إقرارها من البرلمان.

وفي أواخر القرن السابع عشر انتصر البرلمان وأخذ يتدخل في الحكم في البلد عن طريق التصويت على القوانين وعن طريق الرقابة التي يمارسها على الوزراء، ثم تطور تدريجياً حتى أصبح هناك جماعة من المراقبين إلى جانب الملك والوزراء أي إلى جانب الحكام متخذة هي أيضاً صورة السلطة السياسية.²

¹ بدوي، ثروت، 1975، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية

وبناءً على هذا من وجهة نظر الباحث فإنه الإختصاص التشريعي للبرلمان ظهر مبكراً وهذا الذي أدى إلى إطلاق وصف السلطة التشريعية على البرلمان على الرغم من أنه له وظيفة أخرى وهي وظيفة الرقابة وهي لا تقل أهمية عن التشريع.

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات

يقصد بهذا المبدأ عدم تركيز وظائف الدولة باختصاصاتها الرئيسية في يد واحدة، بل يجب توزيعها على هيئات عامة متعددة، وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع وظائف الدولة على هيئات عامة ثلاث بحيث تباشر السلطة التشريعية امور التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين، وتقوم السلطة القضائية بالفصل بالمنازعات التي تطرح عليها بموجب أحكام القانون، ولكن هذا المبدأ لا يعني استقلال هذه السلطات عن بعضها استقلال تام، فالأصل هو وجود أو قيام تعاون متبادل بينها رعاية للصالح العام.¹

وبسبب المشاكل التي كانت تنشأ بسبب مبدأ الفصل بين السلطات كان مبدأ الفصل هو الحل الوسط لتوزيع السلطات والأعمال، ولكنه لا يؤدي إلى إندماج كامل بينهم وأيضاً لا يؤدي لفصل شامل، كما ذكرنا هو حل وسط وتم تطبيقه في الحياة السياسية تحت مُسمى النظام البرلماني.

مبدأ فصل السلطات في تفسيره السليم، قاعدة من قواعد الفن السياسي، ومبدأ تمليه الحكمة السياسية، ذلك أنه لكي تسير مصالح الدولة سيراً حسناً، وحتى تضمن الحريات الفردية وتحول دون استبداد الحكم، فإنه من اللازم أن لا تتركز السلطات كلها في يد هيئة واحدة، ولو كانت هيئة نيابية شعبية تعمل بأسم الشعب، فجوهر مبدأ فصل السلطات يتلخص في دعامتین: - الأولى: تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف (التشريعية - التنفيذية - القضائية) والثانية: عدم تجميع هذه

¹ بدوي، ثروت، 1975، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 306

الوظائف الثلاث في هيئة واحدة، على أن ثقل القاعدة يتجلى في هذا الشق الثاني الذي ابرزه مونتسكيو فأستحق أن يُنسب إليه، وبهذا المعنى لا يعد مبدأ فصل السلطات فكرة قانونية مثل سيادة الأمة، ولكنه مجرد قاعدة من قواعد الفن السياسي وهو أيضاً مجرد قاعدة تملّحها الحكمة السياسية، حيث كان بمثابة سلاح من أسلحة الكفاح الطويل ضد السلطة المطلقة، وضد فكرة تركيز السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة منعاً للإستبداد.¹

ولكنه لم يعن إطلاقاً في ذهن مونتسكيو إقامة فصل مطلق بين السلطات، فالفكرة التي أبرزها مونتسكيو والح عليها هي توازن القوى بين الملك (كممثل للسلطة التنفيذية) وبين البرلمان (السلطة التشريعية) عن طريق التأثير المتبادل لكل من السلطتين على الأخرى، وهذا لا يكون إلا عن طريق التعاون بين سلطتين متميزتين.²

فإن لم يتحقق الفصل مع التعاون لم يكن النظام برلمانياً رغم وجود البرلمان، فروح التوازن والتعاون هي جوهر النظام البرلماني ويرى (بيردو) أن من أيسر الأمور أن يتحقق التوازن والتعاون على الورق ولكن الأمر ليس بمثل هذا السير عند تطبيقه في الحياة العملية السياسية، لأن المطلوب هو إجراء ذلك التوازن والتعاون بين هيئات ثلاثة وهي (البرلمان - رئيس الدولة - الوزراء).³

وبناءً عليه يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الهامة التي حرصت الثورة الفرنسية على اعتناقها وتعزيزها في إعلانات الحقوق والدساتير المختلفة، وقد حرصت الثورة الأمريكية أيضاً على إتخاذ هذا المبدأ أساساً لتنظيم حكوماتها، ويحتم هذا المبدأ أولاً قيام حكومة نيابية لأنه لا يسود إلا في ظل النظام النيابي، وقد عرفه الفقيه الفرنسي إسمان بأنه (المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص

¹ بدوي، ثروت، 1975، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 306
² الطماوي، سليمان محمد، 1979، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، عمان، دار الفكر العربي ص 470
³ الزعبي، جيهان خالد (2011)، أثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه ص 10

السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد أو هيئات مختلفة، ومستقل بعضها عن بعض كذلك، ولما كانت الأمة هي مصدر السلطات فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المختلفة والمستقلة.¹

وحيث تم فهم مبدأ فصل السلطات بأشكال مختلفة حسب الأنظمة التي طبقتها وأهمها: فصل السلطات المطلق، وفصل السلطات الشديد، وفصل السلطات مع التعاون، ولكن جميع هذه الأنظمة السياسية متفقة على مضمون هذا المبدأ الذي حدده مونتسكيو، بأن هناك ثلاث سلطات (تشريعية - تنفيذية - قضائية).²

المطلب الثاني: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات

ظهر مبدأ الفصل بين السلطات أو ما يطلق عليه أيضاً نظرية فصل السلطات نتيجة لتطور تاريخي وفكري قد نجد أصوله عند الإغريق. مع ذلك فإن هذه النظرية لم تتبلور بشكلها المتكامل ولم تكتسب أهميتها إلا منذ (عصر الأنوار).³

ترتبط هذه النظرية كما يذهب أغلب الفقهاء بالمفكر الفرنسي مونتسكيو، وكتابه " دافع الصيت وروح القوانين " ESPAIT LOIS الذي صدر سنة 1748.⁴ غير أن هذا المبدأ لم يكن من إبداعات هذا المفكر الكبير، ذلك أن أساس هذه النظرية إذا ما تركنا التاريخ القديم جانباً يعود إلى الفكر جون لوك من أنصار السلطة المطلقة وهو يعتبر السلطة التشريعية أنها السلطة العليا في

1 ليلة، محمد كامل، 1970، النظم السياسية للدولة والحكومة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 550
 2 الدبس، عصام علي، 2010، النظم السياسية، الكتاب الأول، اسس التنظيم السياسي، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص 282
 3 د. غسان بدر الدين وزميله، 1997، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، ص 193
 4 د. زهير شكر، 1994، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص 175

الدولة، وتكون بقية السلطات تابعة لها. وكان يرى أن وظيفة السلطة التنفيذية تقتصر على تنفيذ القوانين داخل المجتمع.¹

وإذا ما عدنا إلى مونتسكيو، فهو يرى (أن كل إنسان لديه سلطة يميل إلى الإفراط في ممارستها إلى أن يجد حدوداً إلى ذلك)، وعليه فإنه يجب (أن تُحد من السلطة).²

ويعتبر مونتسكيو فصل السلطات أداة لتحقيق الحرية السياسية للمواطنين، والحرية في نظره تعني سلامة وأمن المواطنين والتي لا يمكن أن توجد إلا في الحكومات المعتدلة.³

وبناءً على أن الفيلسوف لوك هو أول من كتب عن نظرية فصل السلطات وعني بدراساتها في الحكومة النيابية على أساس السيادة الشعبية وقد فصل آراءه في كتابه المسمى (الحكومة المدنية) الذي وضعه في اعقاب ثورة 1688، ويقسم لوك السلطات في الدولة إلى أربع:

السلطة التشريعية ومهمتها سن القوانين - السلطة التنفيذية وتقوم بتنفيذ القوانين والمحافظة على الأمن الداخلي - السلطة الاتحادية ووظيفتها إعلان الحرب وتقرير السلم - سلطة التاج أي مجموعة الحقوق والإمتيازات الملكية.

ويعتمد لوك في تبريره ضرورة فصل السلطة التشريعية عن التنفيذية على حجتين أساسيتين وهما، فمن حيث الحجة العملية يرى ضرورة وجود السلطة التنفيذية بصفة دائمة، حتى يمكن تنفيذ القوانين بصفة منتظمة، أما السلطة التشريعية فهي على العكس من ذلك ليست بحاجة للانعقاد والاجتماع بصفة دائمة، ذلك أن مهمتها مقصورة على سن القوانين ومثل هذه المهمة يمكن ادائها

¹ شطناوي، فيصل، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، 2005/2004

² شطناوي، فيصل، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، 2005/2004

³ المصدر نفسه

على فترات متقطعة، ومن حيث الحجة الثانية فترجع إلى اعتبارات نفسية وقتية ويقرر لوك أن تركيز السلطتين في يد واحدة يؤدي إلى الحكم والاستبداد، ذلك أن الإنسان ميال للاستغلال بطبعه¹ بعد ذلك درس الفقيه مونتسكو آراء من سبقوه ثم صاغها صياغة جديدة وعرضها عرضاً واضحاً دقيقاً بحيث ارتبط مبدأ فصل السلطات باسمه وأصبح ينسب إليه مع أنه ليس أول القائلين به، ونجد نظرية مونتسكو معروضة في كتابه (روح القوانين) وبين أن هناك ثلاث سلطات وهي:

السلطة التشريعية والسلطة المقررة للقانون العام أي السلطة التنفيذية والسلطة المنفذة للقانون

الخاص أي السلطة القضائية.

وبعد أن ميز بين هذه السلطات رأى ضرورة فصلها عن بعضها وتوزيعها على هيئات مستقلة لأن فصل السلطات هو الوسيلة الوحيدة التي تكفل احترام القوانين وتطبيقها تطبيق صحيح وهذا يؤدي لاحترام حقوق وحرقات الأفراد.²

وأخيراً أكد الفقيه روسو ضرورة فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما، وعلّة هذا الفصل ترجع إلى اختلاف طبيعة كل منهما، ذلك أن السيادة عند روسو تنحصر وتتركز في الهيئة التشريعية التي تمثل جموع الشعب وتمارس السيادة عن طريق الشعب وبموافقته، أما السلطة التنفيذية فما هي إلا وسيط بين الأفراد والسلطة التشريعية ووظيفتها تنفيذ القوانين، ونتيجة ما تقدم هي أن فصل السلطات أمر طبيعي وضروري نظراً لاختلاف وضع وطبيعة كل منهما.³

¹ الزعبي، جيهان خالد (2011)، أثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، ص 11

² ليلة، محمد كامل، 1970، النظم السياسية للدولة والحكومة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 553

³ المصدر نفسه

المبحث الثاني

موقف الدساتير المختلفة من مبدأ الفصل بين السلطات

كما توضح لنا أن الغاية من مبدأ الفصل بين السلطات هو أن يتم توزيع وظائف الدولة على هيئات وتعتبر كل هيئة منفصلة عن الأخرى، حيث أنه يكون داخل كل دولة سلطة تشريعية لها مهمة تشريع ووضع القوانين وسلطة قضائية لها مهمة الفصل في المنازعات التي ممكن أن تنشأ عن تطبيق القوانين وسلطة تنفيذية لها مهمة تنفيذ القوانين، حيث أنه يجب على كل سلطة أن تعمل بصورة منفردة عن الأخرى.

لم يأخذ الدستور الأردني الحالي بمبدأ الفصل بين السلطات بصورته المطلقة، بل أوجد نوعاً من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن مظاهر هذا التعاون أن السلطة التشريعية يمكنها التدخل في مختلف أعمال السلطة التنفيذية والتعرف على طريقة سيرها بما لها من حق المراقبة ومساءلة الوزارة، فعن طريق السؤال والاستجواب والاقتراح بالثقة على مركز الوزارة يستطيع البرلمان أن يقف على كل مجريات الأمور في الدولة ويراقب تصرفات الوزارة، وله أيضاً حق إسقاطها عن طريق سحب الثقة عنها إذا أخلت بواجباتها.¹

ومبدأ مسؤولية الوزارة لدى الهيئة النيابية هي حجر الزاوية في نظام الحكم النيابي البرلماني، نصت المادة 51 من الدستور الأردني " رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن لكل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".²

¹ الحيارى، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، مطبوعات الجامعة الأردنية. ص50
² الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

وبالنسبة للنظام القانوني المصري فإنه تقريباً كان بنفس طريقة القانون الأردني، حيث أن الدستور المصري لعام 2014 تناول في الباب الخامس منه نظام الحكم واختصاصات سلطات الدولة المصرية الثلاث، فضلاً عن ذلك جاء في صدر الدستور اعتناق المشرع الدستوري المصري لهذا المبدأ وذلك في المادة الخامسة منه والتي تنص على: " النظام السياسي يقوم على مبادئ الديمقراطية والشورى والمواطنة والتعددية السياسية والحزبية والتداول السلمي للسلطة والفصل بين السلطات والتوازن بينهم "، وبالتالي أخذ النظام الدستوري المصري بمبدأ الفصل بين السلطات النسبي بصورة تتفق مع أفكار مونتسكيو هذا الذي يعتبر أول من صاغ صياغة متكاملة لهذا المبدأ في كتابه " روح القوانين "، ذهب للقول أن الحرية السياسية لا توجد إلا في ظل حكومات معتدلة وبالتالي الإعتدال واضح في الدستور المصري بعد ان فصل بين السلطات الثلاث عاد ونظم أعمالهم وسلطاتهم، عن طريق رقابة كل سلطة على سلطة أخرى فضلاً عن التعاون بينهم¹ وفي هذا الصدد أوجد الدستور المصري مظاهر للتعاون مثل أنه منح أعضاء الوزارة الحق في حضور جلسات السلطة التشريعية في مقابل حق البرلمان في طلب المعلومات من السلطة التنفيذية كوسيلة لتقصي الحقائق فضلاً عن مظاهر التعاون الأخرى وكذلك في الرقابة منح الدستور للسلطة التشريعية وسائل تمكنها من مراقبة الأعمال والتصرفات الصادرة عن الحكومة، ومن أهمها توجيه الأسئلة وحق الإستجواب وطلب الإحاطة.

تباينت الدساتير العربية في طريقة صياغتها وذكرها لمبدأ الفصل بين السلطات حيث أنه هناك دساتير نصت عليه بشكل واضح وصريح ومنهم (الكويت - البحرين).²

¹ نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 30
² المصدر نفسه

أما الدساتير العربية الأخرى وإن كانت لم تشير إلى المبدأ صراحة إلا أنها اعترفت به ضمناً في نصوصها، حيث استخدمت كلمة (السلطات) وخصصت لهذه السلطات باباً أو فصلاً مستقلاً في دساتيرها، وفي المملكة الأردنية الهاشمية تم تقسيم السلطات العامة بموجب الفصل الثالث وبالمواد 25-26-27 من الدستور الأردني إلى ثلاث سلطات وهي: السلطة التنفيذية وأناطها الدستور بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، والسلطة التشريعية أناطها الدستور بمجلس الأمة والملك، والسلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها.¹

وبناءً على ما سبق يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ صحيحاً وسليماً وهو لا يتلشى أمام ما وجه له من انتقادات، حيث إن التطبيقات العملية والظواهر السياسية التي مرت بها الدول أثبتت وبرهنت على أن تطبق هذا المبدأ مع وجود تعاون وتوازن بين السلطات هو أفضل أنواع الحكم، لأنه يكفل الحقوق والحريات العامة، ويمنع الإستبداد، كما أنه يتناسب مع الظروف المختلفة لكل دولة أو حتى لكل نظام ساسي فهو الأكثر ثباتاً في الدول الديمقراطية التي تحرص على احترام وتأكيد حقوق وحريات الأفراد داخل الدولة.

المطلب الأول: النظام الرئاسي

يُستخدم تعبير النظام الرئاسي ‘ President AI Regulation ‘ للدلالة على النظام الذي يأخذ بمبدأ فصل السلطات بمفهومه المطلق أو المتطرف، ومن جهة ثانية يستخدم خاصة لوصف النظام الدستوري والسياسي للولايات المتحدة الأمريكية.²

يقوم النظام الرئاسي بمفهومه على أساس الفصل الشديد بين السلطات عضويًا ووظيفيًا، إضافة لعدة خصائص أو مظاهر ومنها³

1 المشاقبة، أمين 2005، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، الطبعة السابعة، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، ص 55

2 المصدر نفسه

3 الدبس، عصام علي، 2010، النظم السياسية، الكتاب الأول، اسس التنظيم السياسي، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 305

1- شدة الفصل بين السلطات واستقلالها وتوازنها:

يقوم النظام الرئاسي على ركيزة أساسية وهي الفصل التام بين السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية.

فالسطة القضائية تتمتع بإستقلالية مطلقة من خلال طريقة اختيار القضاة التي تتم عن طريق الإلتخاب، إضافة للحصانات العديدة الأخرى.

والبرلمان يُمارس السلطة التشريعية بإستقلالية تامة، بحيث يتمتع أعضاؤه فقط بحق اقتراح القوانين، وإعداد الموازنة العامة للدولة، ولا يمكن لأعضائه الجمع بين عضوية البرلمان، وأية وظيفة في السلطة التنفيذية، كذلك لا تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان.

والسلطة التنفيذية التي يمثلها رئيس الجمهورية مستقلة عن البرلمان فيما يتعلق بطريقة إختياره، والوزراء يتم تعيينهم بدون تدخل من البرلمان، ولا يمكن الجمع بين الوزارة والبرلمان، ولا الدخول والتحدث أمام البرلمان إلا بناءً على طلب وإستدعاء من أحد مجلسي البرلمان " الكونغرس " مجلس النواب أو مجلس الشيوخ.

تبين لنا أن النظام الرئاسي يقوم على أساس الفصل المطلق بين سلطات الدول الثلاث وهذا الفصل يكون فصلاً عضوياً ووظيفياً، فالفصل الوظيفي مؤاده أن البرلمان يقوم بالوظيفة التشريعية، ويقوم الرئيس بالوظيفة التنفيذية، وتتولى المحاكم الوظيفية القضائية، ويقصد بالفصل العضوي " أن الرئيس لا يستطيع التحكم في البرلمان، والبرلمان بالمقابل لا يملك الضغط على الرئيس أو على الوزارة لإجبارهم على تقديم استقالاتهم أو حتى مساءلتهم أو استجوابهم كما في النظام النيابي.

والمقصود بوحدة السلطة التنفيذية أن الرئيس هو وحدة السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة ومجلس وزراء، بل يعتبر رئيس الدولة هو العنصر الوحيد للسلطة التنفيذية والوزراء هم مجرد معاونين له لا

يشكلون أي هيئة جماعية أو مجلس وزراء، وفي اجتماعات الوزراء مع رئيس الدولة يتراأس رئيس الدولة الاجتماع وهو صاحب القرار حتى ولو أجمع جميع الوزراء على قرار ما.

2- رئيس جمهورية منتخب:

يقوم النظام الرئاسي أيضاً على أساس وجود رئيس جمهورية منتخب، وبالتالي لا يمكن تطبيق هذا النظام في الدول الملكية.

ويُنتخب الرئيس من قبل الشعب، سواء بالاقتراع العام المباشر أو غير المباشر، وليس من قبل البرلمان وبذلك يقف رئيس الدولة على قدم المساواة مع البرلمان، باعتبار أن كليهما يستمد شرعية وجوده من الشعب مباشرة.

3- أحادية ووحدة السلطة التنفيذية:

من أهم ما يميز النظام الرئاسي هو أحادية ووحدة السلطة التنفيذية، أي لا يوجد حكومة جماعية.

فالرئيس وحده هو السلطة التنفيذية، حيث يعتبر بنفس الوقت رئيساً للدولة وللحكومة، والوزراء ليسوا سوى مجرد معاونين لا غير، ولا يشكلون هيئة جماعية أو مجلس وزراء، ويقتصر دورهم على تنفيذ السياسة العامة التي يقرها الرئيس وحده، حتى لو أن الوزراء جميعاً اجتمعوا بحضور الرئيس للتداول في المسائل العامة، فإن القرار الأول والأخير يكون للرئيس ولو أجمع جميع الوزراء على خلاف ذلك.

4- عدم مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان:

وهو من أهم مظاهر استقلال الحكومة عن البرلمان، إذ أن رئيس الدولة والوزراء ليسوا مسؤولين سياسياً أمام البرلمان بمجلسيه، وهنا لا يملك البرلمان الحق في محاسبته أو ملاحقة الرئيس أو أحد الوزراء، فالوزراء مسؤولون فقط أمام رئيس الدولة، فلمهم الحق في الاحتفاظ بمناصبهم ما داموا

حائزين على ثقة رئيس البلاد، إلا أن الوزراء مسؤولون جنائياً أمام البرلمان الذي يملك اتهام الرئيس أو أحد وزرائه جنائياً، وتكون المحاكمة أمام مجلس الشيوخ الذي يملك قرار العزل من الوظيفة. ومن مظاهر الفصل الشديد بين السلطات أن البرلمان يستقل بالوظيفة التشريعية دون أن تشاركه السلطة التنفيذية في أعمال هذه الوظيفة، وعليه فليس لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين، ومن مظاهر استقلال السلطة التشريعية كذلك أن الرئيس ليس له حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد أو حق حل المجلس.

المطلب الثاني: النظام المجلسي أو هيمنة المجلس التشريعي

هذا النظام فحواه أنه يتم الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا الاندماج يصب في مصلحة السلطة التشريعية، والوظيفة التشريعية هي من اختصاص المجلس النيابي وهو الذي يملك مباشرة الوظيفة التنفيذية عن طريق أعضاء يتم جمعهم في نظام واحد يُسمى (النظام المجلسي) أو (حكومة الجمعية).

وعليه يقصد بنظام حكومة الجمعية النيابية خضوع السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية، واعتبار الأولى مجرد سلطة تابعة للثانية، وقد ظهر نظام حكومة الجمعية النيابية كنظام انتقالي مؤقت في أعقاب الثورات، وعندما كانت تجتمع السلطات في يد هيئة نيابية تتولى شؤون الحكم وتنشئ لجنة أو مجلس لمباشرة السلطة التنفيذية تحت رقابتها وتوجيهها، ومن أبرز الأمثلة التاريخية على ذلك الجمعية الوطنية الفرنسية La Convention National التي شكّلت بعد إلغاء الملكية سنة 1972 لوضع دستور جديد والتي جمعت في يديها سلطات الحكم من تشريعية وتنفيذية زهاء ثلاث سنوات وأنشأت خلالها مجلس تنفيذي خاضع خضوعاً مطلقاً إلى سيطرتها.¹

¹ لظهوراي، هاني علي، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 272

من تطبيقات الدول التي أخذت بهذا النظام هي (سويسرا)، وأهم ما يميز نظام حكومة الجمعية

يتمثل بما يلي:

1-تركيز السلطة في يد البرلمان:

يقوم نظام حكومة الجمعية من حيث الأصل على اندماج السلطات لصالح البرلمان المنتخب بحيث تجتمع السلطان التشريعية والتنفيذية في يد السلطة التشريعية، فهو السلطة الأصلية لممارسة السيادة، ويتألف البرلمان السويسري المسمى بالمجلس الفيدرالي " Federal Council " من غرفتين وهما: المجلس الوطني ومجلس الولايات، فالمجلس الوطني يمثل الشعب ويتألف حالياً من 200 نائب، حيث لكل ولاية عدد من الأعضاء يتناسب مع حجمها الديمغرافي، ويُنتخب هذا المجلس لمدة 4 سنوات، أما مجلس الولايات الذي يمثل المقاطعات، فلكل مقاطعة ممثلان بغض النظر عن عدد السكان ولكلا المجلسين سلطات متساوية.¹

2-تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان:

تعد السلطة التنفيذية في نظام حكومة الجمعية مجرد أداة تنفيذية للسلطة التشريعية تنفذ سياستها التي ترسمها لها وتخضع إلى أوامرها وتوجيهاتها، وإستناداً إلى مبدأ خضوع السلطة التنفيذية إلى البرلمان وتبعيتها لها، ويقوم البرلمان بتوجيه الحكومة ورسم حدود صلاحياتها واختصاصاتها والإشراف عليها في ممارستها لأعمالها، بل يحق للبرلمان أن يعدل ويلغي ما تقرره الحكومة إذا ما خالفت سياسية البرلمان، أو خرجت عن فلسفة ووجهة نظره في الحكم، كما يملك البرلمان حق تقرير المسؤولية في مواجهة السلطة التنفيذية فرادى أو جماعات.²

¹ الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية، السلطة التشريعية، المؤسسة الدستورية الأولى، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص 291

² الخطيب، نعمان أحمد، 1999، الوجيز في النظم السياسية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص 388

المطلب الثالث: النظام النيابي

من خلال هذه الدراسة تم الملاحظة أنه مبدأ الفصل بين السلطات يُسبب بعض المشاكل ولكن عند تنظيمه ووجود أسس صحيحة له ووجود تعاون وتوازن بينهم سوف يؤدي لحل جميع المشاكل، والنظام السياسي لأغلب الدول هو النظام البرلماني وهو النظام السائد للدول في موضوع الرسالة (الأردن - مصر) حيث يجب أن يتم ذكر أنه إذا تم وجود تعاون وتوازن في مبدأ الفصل بين السلطات هذا سوف يؤدي لوجود رقابة على الأعمال الخاصة بالسلطات حتى لا تتماهى هذه السلطات وتستبد في سلطتها وعملها.

ويستند أصل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إلى وجود نظام برلماني يقوم على ركنين أساسيين هما: ثنائية السلطة التنفيذية من جهة، والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى بمعنى إقرار مبدأ الفصل المرن بين السلطات.

وتعتبر بريطانيا مهد النظام البرلماني وموطن نشأته، وقد انتقل منها إلى معظم دول أوروبا الغربية بإستثناء سويسرا ذات النظام المجلسي، كما أخذت بالنظام البرلماني العديد من الدول الأوروبية والاسيوية والأفريقية مثل بلجيكا - وهولندا - ومصر - المغرب - الأردن وهي موضع دراستنا.¹

لدراسة التطور التاريخي لمفهوم الرقابة البرلمانية الذي يستند له النظام البرلماني تقسم الدراسة إلى:

1- ماهية النظام البرلماني

2- نشأة النظام البرلماني وأركانه

3- أركان النظام البرلماني

¹ الطهراوي، هاني علي، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع

الفرع الأول: ماهية النظام البرلماني

عرف بعض الفقه النظام البرلماني أنه نظام يهدف لإقامة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى لا تطغى أو تسيطر أحدهما على الأخرى.¹

وعرفه آخرون أنه نظام يقوم على أساس الفصل بين السلطات فصلاً مشرباً بروح التعاون.²

الفرع الثاني: نشأة النظام النيابي

بعد أن تم التعريف بالنظام البرلماني تعرفنا أن بريطانيا كانت هي موطن نشأة هذا النظام ونشأ نتيجة تطور تاريخي عظيم وفي هذا الوقت تم انتشار النظام البرلماني في العديد من الدول.

في إنجلترا وبعد ثورة 1688، جيئ بملوك جدد حيث أبعث إدوارد الثاني عن السلطة وحل محله زوج ابنته غيوم الذي أُجبر قبل اعتلاء العرش على التوقيع على إعلان حقوق وبموجب هذا الإعلان دُعمت سلطات البرلمان وقللت من امتيازات التاج بشكل كبير.

دور الملك أصبح محدود في تنفيذ القوانين مع حق التدخل في المجال التشريعي من خلال الحق في اقتراح مشاريع القوانين أو الاعتراض على قانون أقره البرلمان، إذا رأى ضرورة لذلك ولم يعد له الحق كما كان سابقاً، في توقيف تنفيذ القوانين أو الإغفاء من تطبيقها، مع العلم أن حق الملك في الاعتراض على القوانين أُلغى بدوره من سنة 1707.

ولكن النظام البرلماني الإنكليزي تطور بعد ذلك بشكل سريع نتيجة لظروف خاصة مرت بها هذه الدولة. فبعد موت الملك غيوم سنة 1714 بدون ترك وريث لم يتمكن أخوه جاك ستيوارت من اعتلاء العرش لأنه كان كاثوليكياً وذلك بموجب قانون صدر سنة 1701، انتقلت الملكية إلى جورج الأول وهو من عائلة هانوفر الألمانية، والذي كان بالغاً من العمر 54 سنة وكان لا يتكلم الإنجليزية

¹ متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة، الطبعة الخامسة، الإسكندرية، ص 297

² عثمان، خليل عثمان، 1956، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ص 315

أما ابنه الذي خلفه جورج الثاني فقد كان يفهم الإنجليزية ولكن لم يكن يتكلمها، فهذا الأمر أدى إلى تراجع دور الملك وظهور سمات النظام الإنجليزي الحديث ولكن بشكل متلاحق، وعلى عدة مراحل:¹

1- ظهور منصب أو وظيفة الوزير الأول:

في مواجهة المؤسسات الملكية كان الرأي العام الإنجليزي منقسماً، فقد كان هناك حزبان قويان: حزب التوري، الذي أصبح اسمه في القرن التاسع عشر حزب المحافظين " المؤيد لسلطات التاج " الذي سمي فيما بعد بحزب الأحرار المؤيد لسلطات البرلمان.

وكان من المنطقي أن يستند ملوك عائلة هانوفر في حكمهم على حزب التوري ضد حزب الويج، ولكن حزب التوري كان متهماً بأن أنصاره لا يزالون يريدون أن تعود الملكية إلى جاك ستيوارت، ويحاولون التآمر على العائلة المالكة الجديدة "هانوفر".

لذلك فإن ملوك هانوفر فضلوا اختيار وزراءهم ومساعدتهم من حزب الويج، ولما كان الملوك الاوائل من عائلة هانوفر لا يتكلمون الإنجليزية فإنهم كانوا يحضرون اجتماعات مجلس الوزراء، بل كانوا يكلفون أحد الوزراء بنقل توجيهاتهم إلى باقي الوزراء.

ويقوم هذا الوزير بتقديم ملخص لمجريات اجتماعات الوزراء إلى الملك، وشيئاً فشيئاً أصبح لهذا الوزير دور هام ومميز عن بقية الوزراء وأصبح يُسمى بالوزير الأول، وقد استقر وتكون منصب أو وظيفة الوزير الأول خاصة في عهد الوزير الذي استمر في هذا المنصب 21 سنة (1742/1721).

¹ الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة، ص 295/294

2- حلول مسؤولية الوزراء السياسية محل مسؤولياتهم الجنائية:¹

كان والبول 'Walpole' من حزب الويج ويملك أغلبية الويج في مجلسي البرلمانين، مستعدة لمساندة سياسته من خلال التصويت على القوانين أو منحه الإعتمادات التي يطلبها. ولكن في سنة 1842 انشق تيار من حزب الويج بزعامة وليم بيت " William Pitt " وانضم إلى حزب التوري "Tory"

من حيث المبدأ فإن مصير الوزراء متعلق بالملك وحده الذي يسميهم ويعزلهم بإرادته المنفردة دون التقيد في اختيارهم سواء كانوا من حزب الأغلبية في البرلمان أم لا. ولكن كان يوجد في النظام الإنجليزي ما يسمى حالياً بحق الإتهام الجنائي، حيث بمقتضاه كان يمكن لمجلس العموم الحق في اتهام الوزراء وإحالتهم للمحاكمة أمام مجلس اللوردات، وقد كان هنالك عدة سوابق في هذا المجال أدت إلى عقوبات قاسية جداً بحق الوزراء المتهمين " إعدام ، مصادرة أموالهم.. " فلذلك عندما لوح مجلس العموم بإستخدام حق الإتهام الجنائي، ضد والبول "Walpole" قدم هذا الأخير استقالته للملك منسحباً بشرف، وبعد ذلك تبعه جميع الذين خلفوه بإتخاذ نفس الموقف عندما يشعرون بفقدان ثقة مجلس العموم بسياستهم.

فالذالك يمكننا القول: إنه منذ تصرف والبول 'Walpole' سنة 1742 قد ظهرت المسؤولية السياسية للوزراء، وحلت محل مسؤولياتهم الجنائية.

3- ظهور المسؤولية الجماعية أو التضامنية للحكومة " حجب الثقة ":

إن استقالة الوزير والبول "Walpole" لم تُؤدِّ إلى إستقالة جميع الوزراء، والبول ذهب ولكن بقي جميع الوزراء في مناصبهم، فالوزارة لم تكن تشكل هيئة جماعية، فكل وزير كان مسؤولاً

¹ الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص 296

بمفرده أمام الملك، ومنذ حادثة والبول في سنة 1742 أصبح مسؤولاً بمفرده سياسياً أمام مجلس العموم، فلم تكن مسؤوليتهم جماعية أو تضامنية، أي أن استقالة الوزير الأول لا يستتبع معها استقالة الوزراء جميعاً.¹

الفرع الثالث: أركان النظام النيابي

يتطلب النظام البرلماني لنشأته وجود هيئات أساسية تعتبر أركان النظام وأعمدته التي يرتكز عليها، فالنظام البرلماني يقتضي حتماً توافر الأركان التالية:²

- 1- برلمان منتخب من الشعب.
- 2- رئيس دولة غير مسؤول لا يمارس اختصاصات فعلية، وإنما تعتبر اختصاصات اسمية فقط لأنه يباشرها بواسطة وزرائه.
- 3- وزارة تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان وهي تمارس سلطات رئيس الدولة.
- 4- قيام علاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أساسها التعاون فيما بينهما مع وجود رقابة متبادلة بمقتضى الوسائل التي يحددها الدستور.

أولاً: برلمان منتخب من الشعب:

يجب لتوافر النظام البرلماني أن يكون هناك برلمان يتكون من ممثلي الشعب وأن يتم إختيار هؤلاء الأعضاء بالانتخاب الحر، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وبذلك يكون الشعب صاحب السيادة هو الذي اختار من يقومون بممارسة مظاهر هذه السيادة. أما إذا كان أعضاء الهيئة التشريعية معينين أو يتولون مناصبهم بالوراثة، فلا نكون بصدد تمثيل نيابي فالشعب لم يختار الأعضاء حتى ينوبوا عنه.

¹الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص250

² الطهراوي، هاني علي، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع

وإذا كان شرط الإنتخاب لازماً لتأليف البرلمان حتى نكون بصدد نظام نيابي إلا أنه ليس كافياً وحده لإعتبار البرلمان هيئة نيابية، بل لا بد وأن يكون للبرلمان اختصاصات محددة يرسمها الدستور، وهذه الاختصاصات تتركز أساساً في ممارسة السلطة التشريعية وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن البرلمان يمارس اختصاصات أخرى مالية مثل إقرار الميزانية العامة للدولة وأخرى سياسية وتتمثل أساساً في رقابة السلطة التنفيذية.¹

ثانياً: رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً:

بشكل عام في أغلب الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني يُعتبر رئيس الدولة " ملك، أمير، أو رئيس.. " يصل إلى الحكم بالوراثة أو الإنتخاب المباشر من قبل الشعب أو من قبل البرلمان أو هيئة ناخبة.

ومن حيث المبدأ لا يتولى رئيس الدولة سلطات تنفيذية فعلية، فلذلك لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية سواء كان رئيس الدولة ملكاً أم رئيساً للجمهورية، لذلك فإن أغلب القرارات التي يتخذها رئيس الدولة يتوجب توقيع الوزير المختص أو الوزراء المختصين إلى جانب توقيع الرئيس وهو ما يسمى بالتوقيع الإضافي، وقد نص على التوقيع الإضافي الدستور الاردني في المادة رقم (40).

بحيث يتحمل الوزير المختص أو الوزراء المختصون المسؤولية السياسية عن هذه القرارات، أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية فإن الأمر مختلف، فأغلب الدول البرلمانية ذات النظام الملكي لا يُسأل الملك فيها جنائياً على أساس قاعدة أن الملك لا يُخطئ، أما في الدول البرلمانية ذات النظام

¹ الطماوي، سليمان محمد، 1979، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، عمان، دار الفكر العربي.

الجمهوري فإن الرئيس يُسأل جنائياً عن الجرائم التي يقترفها سواء كانت جرائم بمناسبة مباشرة وظائفه أم جرائم عادية.

وقد اختلف الفقه السياسي والدستوري حول حقيقة دور الرئيس في الأنظمة البرلمانية: فمنهم من قال إن دوره سلبي، ومنهم من قال إن دور الرئيس إيجابي، والرأي الثالث والسائد هو إحتلال الوزارة لمركز الصدارة.¹

ثالثاً: وزارة مسؤولة:

تعتبر الوزارة في النظام البرلماني مركز السلطة التنفيذية، حيث يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة، لذلك تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، والمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان تعتبر مع حق السلطة التنفيذية بجل البرلمان أهم ركنين في النظام البرلماني، ومسؤولية الوزارة أمام البرلمان قد تكون تضامنية أو جماعية، وقد تكون مسؤولية فردية لوزير معين، لذلك يملك البرلمان سحب ثقته من الوزارة بأكملها، أو من وزير معين، ويترتب على ذلك ضرورة استقالة الوزارة أو الوزير في هذه الحالة.²

تختلف طريقة تعيين الحكومة حسب النظامين الرئاسي والبرلماني، في النظام الرئاسي يستقل رئيس الدولة بإختيار معاونيه من الوزراء، بحيث يندم دور البرلمان في هذا الخصوص لأن الوزراء في النظام الرئاسي مسؤولون أمام رئيس الدولة لا أمام البرلمان، أما النظام البرلماني حيث يتعين أن تحصل الحكومة على ثقة البرلمان، فإن التقليد يجري على أن يختار رئيس الدولة رئيس الحكومة ثم يختار رئيس الحكومة فريقه الوزاري.³

1 جبريل، محمد جمال عثمان 2005، النظم السياسية، مصر، ص 480

2 الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

3 الطهراوي، هاني علي، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع

في الدستور الأردني نصت المادة 35 على: " الملك يعين رئيس الوزراء ويقبله ويقبله ويقبله

استقالته ويعين الوزراء ويقبلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب من رئيس الوزراء ".¹

- وفي جمهورية مصر العربية طريقة اختيار الوزراء كانت تختلف حسب كل مرحلة وكانت على النحو الآتي:²

أولاً: قبل عام 1952

كان المعتاد أن يكون الوزراء من قيادات الحزب المُكلف بتشكيل الوزارة، ولم يكن بالضرورة حزب الأغلبية، ففي مرات كثيرة كان الملك يُكلف أحد أحزاب الإقلية مباشرة أو بعد تزوير الانتخابات، لكن في جميع الأحوال كان الوزراء من الحزبين بغض النظر عن خلفيتهم المهنية، ونموذجاً لذلك (فؤاد سراج الدين).

ثانياً: بعد ثورة 1952 وحتى عام 2004

رغم التباين الكبير بين رؤساء الجمهورية خلال هذه الفترة الطويلة (حوالي نصف قرن) واختلاف توجهات الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أن الأسلوب العام لإختيار الوزراء كان كالآتي:

1-رئيس الجمهورية وفقاً للدستور هو الذي يختار رئيس الوزراء مباشرة (والوزراء أيضاً) وهو الذي يعزلهم أيضاً، وفي ظل انعدام الحياة الحزبية أو ضعفها، لم يكن هناك أي احتمال لتكليف مُعارض بالوزارة، وإن كان عبد الناصر قد اختار في بعض الأحيان بعض منتقدي

¹ الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

² عبدالهادي، يحيى حسين، 2011، كيف يتم إختيار الوزراء في مصر ؟، مقال إلكتروني في موقع اليوم
<https://www.youm7.com/story/2014/6/16/%D9%83%D9%8A%D9%81-%D9%8A%D8%AA%D9%85-%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D9%8A%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%B1%D8%A7%D8%A1-%D9%81%D9%89-%D9%85%D8%B5%D8%B1/1728197>

سياسته (الدكتور محمد حلمي نموذجاً) كما اختار السادات بعض الوزراء اليساريين (على العكس من توجهاته الاقتصادية والاجتماعية) في بدايات حكمه بعد إطاحته برموز الفترة الناصرية في مايو 1971 لطمأنة قواعد الإتحاد الإشتراكي داخلياً وطمأنة الإتحاد السوفييتي خارجياً.

2-رئيس الجمهورية يختار عدد من الوزراء مباشرة وفقاً لمعاييرهم (سواء ما تم تسميته بالوزارات السيادية أو غيرها) وبالطبع فإن معايير عبد الناصر تختلف عن معايير السادات التي اختلفت عن معايير مبارك، وما تبقى من الوزارات بعد اختيارات رئيس الجمهورية يُترك لرئيس الوزراء حرية الترشيح لها.

ثالثاً: من 2004 وحتى ثورة يناير 2011

تم تكليف الدكتور / أحمد نظيف بتشكيل الوزارة في يوليو /2004 واختار مجموعة من الوزراء يعتبرون أصدقاء نجل الرئيس، حدث انقلاب شامل في معايير اختيار الوزراء التي اعتادت عليها أجهزة الدولة أكثر من نصف قرن، واعترضت الأجهزة بوضوح شديد على ثلاثة وزراء بالتحديد لفساد معاملاتهم في السوق بغض النظر عن تضارب المصالح، حيث كان على بعضهم أحكام بخصوص شيكات بدون رصيد.

رابعاً: من ثورة يناير حتى الان

يمكن إختيار كلمة (الإرتجال) في اختيار الوزراء عنواناً لهذه الفترة والتي يمكن تقسيمها لأربع مراحل:

1- فترة المجلس العسكري السابق:

فوجئ المجلس الأعلى للقوات المسلحة بأنه أصبح مسؤولاً عن إدارة البلاد التي لم يكن مشاركاً في إدارتها من قبل، لذلك تم اقتراح مجموعة من الأسماء ولكنها لم تكن ملبية لطموح الشعب.

2- فترة الدكتور محمد مرسي:

ذهب القول أن الدكتور محمد مرسي أيضاً رشح البعض من معارفه لكي يكونوا وزراء بفترة حكمه وكانوا أغلبهم قيادات من جماعة الإخوان المسلمين وهذا ما جعل البعض من الشعب أن يثوروا ضده.

3- فترة المشير عبدالفتاح السيسي:

في هذه الفترة التعيين كان وفقاً لأحكام الدستور المصري حيث نصت المادة 146 على: " يُكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب.."¹ نستنتج أن الوزارة هي الأساس للنظام البرلماني لأنها هي محور السلطة التنفيذية، ومن خلال هذه الفكرة ظهر مبدأ المسؤولية الوزارية أمام أعضاء البرلمان ومسؤوليتهم ممكن أن تكون تضامنية أي جماعية أو فردية، وهذا ما سوف يتم التحدث عنه بشكل مفصل في موضوع الرسالة.

إذاً المسؤولية التضامنية أو الجماعية هي أن الوزارة تكون مسؤولة في مجموعها عن السياسة العامة التي تنتهجها أمام البرلمان ويلزمها الحصول على تأييده لها فإذا اعترض البرلمان على هذه السياسة ولم يوافق عليها، فإن هذا يعني سحب أو حجب الثقة عن الوزارة وإسقاطها، وهذا ما أكدته نص المادة 146 من القانون المصري والمادة 51 من الدستور الأردني.

أما المسؤولية الفردية فتتعلق بتقرير مسؤولية وزير بعينه عن تصرفاته الفردية الخاصة بإدارته لوزارته، وهذا يعني سحب الثقة عنه مما يحتم عليه تقديم استقالته من الوزارة، وهذا ما أكدته نص

¹ عبدالهادي، يحيى حسين، 2011، كيف يتم إختيار الوزراء في مصر؟، مقال إلكتروني في موقع اليوم <https://www.youm7.com/story/2014/6/16/%D9%83%D9%8A%D9%81-%D9%8A%D8%AA%D9%85-%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D9%8A%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%B1%D8%A7%D8%A1-%D9%81%D9%89-%D9%85%D8%B5%D8%B1/1728197>

المادة 53 من الدستور الأردني: " يتم طرح الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء أمام مجلس النواب وإذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه إعتزال منصبه ".¹

لهذا نستنتج الوزارة عبارة عن هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء ويكون على رأسهم رئيس الوزراء وعدد معين من الوزراء حسب حاجة كل دولة، ورئيس الوزراء له دور فعال في النظام البرلماني لأنه مهمته هي تنظيم ورسم السياسة العامة للدولة داخلياً وخارجياً لكي يأخذ الثقة من البرلمان على وزارته، ومجلس الوزراء يجب أن يكون بينهم تجانس وتضامن هذا من جهة ومن جهة أخرى جميع الوزراء تحت رئاسة وزير واحد، لذلك فإن البرلمان ممكن له أن يسحب ثقته من الوزارة بأكملها أو يخص وزير معين وفي حالة سحب الثقة يجب أن يتم تقديم الاستقالة فوراً.

• أما بالنسبة للطريقة التي تتحرك فيها المسؤولية الوزارية هي:

قد تتحرك بشكل مباشر أو غير مباشر، بشكل مباشر عن طريق الإستجاب، والاستجاب ليس سوى استنهام ينطوي على معنى الإتهام ويبدأ الأمر فيه بكلمة من عضو برلماني يبسط فيها أسس التقصير والإتهام ثم يرد عليه الوزير أو رئيس الوزراء ويأخذ المجلس بعد ذلك بمناقشة الموضوع وفي النهاية إما أن يقرر المجلس الإنتقال إلى جدول الأعمال، وهذا ينطوي على حكم محايد، وإما أن يقرر شكر الوزير وإما أن يقرر عدم الثقة به أو بالوزارة كلها، وفي هذه الحالة يجب على هؤلاء أن يستقيلوا، وإذا رفضوا فعلى رئيس الدولة أن يقيلهم إلا إذا استجاب لطلبهم وقرر حل البرلمان، وقد تتحرك المسؤولية الوزارية بشكل غير مباشر عن طريق رفض البرلمان للمشروعات الهامة للحكومة كمشروع الميزانية أو مشروعات القوانين الهامة أو المعاهدات وفي هذه الحالة ليس هناك

¹ لظهاوي، هاني علي، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة، ص 257

إلزام حتى بالإستقالة في معظم الأحيان إلى أن تعرف الوزارة صراحة مسألة الثقة بها فتضع البرلمان أمام مسؤولياته وجهاً لوجه إما أن ينحني ويوافق على المشروعات التي رفضها أو يقرر صراحة عدم الثقة، وفي كثير من الأحيان فإن الوزارة تتخذ من هذه الوسيل التي أعدت أصلاً للضغط عليها وسيلة تضغط بها على البرلمان، فإن عرضها لمسألة الثقة وتهديدها بالإستقالة من شأنه في كثير من الأوقات وخاصة في الأوقات الحرجة أن تجعل البرلمان يتراجع عما أراد.¹

الفرع الرابع: التعاون والرقابة بين السلطات

تقوم علاقة السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية على أساس التعاون المتمثل في الجمع بين عضوية النيابة وعضوية الوزارة وجواز تعيين عضو مجلس الأمة نائباً للملك أو عضواً في هيئة النيابة في حال مغادرة الملك خارج المملكة بموجب إرادة ملكية سامية، ولكن يشترط انقطاع عضو مجلس الأمة عن مزاولة الأعمال البرلمانية خلال فترة تعيينه نائباً للملك أو عضواً في هيئة النيابة، وذلك وفقاً لمنطوق القرار التفسيري رقم 2 لسنة 1954 الصادر عن المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور، وعقد لقاءات تشاورية مشتركة وتشكيل لجان مشتركة للتحقيق في موضوعات معينة، وعلى أساس التوازن حيث أن التوازن يؤدي إلى قيام السلطة التشريعية بالرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية للحد من سلطتها، بحيث تلتزم الأخيرة القيام بالأعمال وأداء الاختصاصات المقررة لها دستورياً، وبذلك فإن السلطة التشريعية تملك إضافة إلى إختصاصها التشريعي الإختصاص الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، حيث أن الوزارة مسؤولة سياسياً أمام مجلس الأمة، وأن هذه المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان هي الأساس للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.²

¹ إبراهيم عيسى، 2005، مفاهيم دستورية، تحميل 2009/4/22 (12:16 م) متاح

<http://www.aldemokrati.org>

² جبريل، محمد جمال عثمان، 2005، النظم السياسية، مصر

يقوم النظام البرلماني على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن كما أوضحنا في هذه الدراسة فإن الفصل ليس مطلقاً، ولكنه يقوم على التعاون وتوازن الرقابة بين هذه السلطات، ونرد فيما يلي أوجه الرقابة المتبادلة بينهما:¹

أولاً: مظاهر التعاون:

1- الوظيفة التشريعية:

هذه الوظيفة وإن كانت هي صميم عمل البرلمان إلا أن السلطة التنفيذية (في النظام البرلماني) تشارك البرلمان في عملية سن القوانين، فيتقرر عادة لتلك السلطة حق اقتراح القوانين، وبذلك يكون حق الاقتراح شراكة بين أعضاء البرلمان والسلطة التنفيذية، والملاحظ أن السلطة التنفيذية تقوم غالباً بوضع القوانين ومشروعاتها، وعلّة ذلك أنها المهيمنة على إدارة كافة شؤون الدولة، وهي نظراً لإتصالها بأفراد الشعب تكون على علم بحاجتهم ورغباتهم، وتستطيع أن تراعي مقتضيات الصالح العام.

فالسلطة التشريعية هي ممارسة هيئة مهمة تشريع القوانين في الدولة، وهي القوانين التي تتولى الحكومة أو السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ممارسة صلاحيتها إستناداً إليه، ولذلك يُقال: المشرّع، بمعنى الهيئة التي تتولى صياغة التشريعات التي تصدر في الدولة. وغالباً ما تتولى مثل هذه المهمة هيئة منتخبة من الشعب، سواء عن طريق إنتخاب حر مباشر، أو غير مباشر، إلا أنه في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية المتجزأة فإن نصف أعضاء هذه السلطة أو ثلثها يكونون معينين من رأس الدولة أو الحكومة، مما يشكل نقصاناً في سمة نُظم الحكم الديمقراطي.

2- والسلطة التنفيذية:

¹ الطماوي، سليمان محمد، 1979، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، عمان، دار الفكر العربي، ص 258

هي سلطة الحكومة التي تدير شؤون البلاد طبقاً للقوانين التي يشرعها المجلس النيابي طبقاً للتشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ قوانين الدولة وتشغيل أو إدارة مرافقها العامة ووضع السياسة العامة للدولة، وتوجد أشكال مختلفة لممارسة السلطة التنفيذية، ففي بعض الدول يتولى السلطة التنفيذية فرد واحد يعاونه بعض الموظفين الخاضعين لسلطته، وقد تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة لكنه غير مسؤول سياسياً ويكون المسؤول سياسياً هو مجلس الوزراء، وهنا يمارس رئيس الدولة السلطة عن طريق وزرائه، وربما يكون رأس الدولة يملك ولا يحكم، إلا أنه توجد بعض الدول يشترك رئيس الدولة مع الوزارة اشتراكاً حقيقياً في ممارسة السلطة التنفيذية بحكم الدستور، كما هو الشأن في أنظمة الحكم التي مزجت بين النظامين البرلماني والرئاسي، والنظام الفرنسي نموذجاً لذلك.

3- الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة:

عندما يتم الجمع بين البرلمان والوزارة هذا الجمع يوثق التعاون ويؤكد عليه فيما بينهم، وهذا الجمع يتيح للوزراء بحكم عضويتهم في البرلمان حق حضور جلسات مجلس النواب ويمكن لهم الإشتراك في مناقشة مشاريع القوانين ومسائل أخرى من الممكن أن يتم طرحها للمناقشة.

4- دور السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني:

تتضمن بعض الدساتير العربية دور حكوماتها العربية فيما يتصل بهذا الدور، حيث تمارس اختصاصات متعددة، مثل حق الحكومة في دعوة البرلمان إلى الانعقاد في أدوار عادية أو إستثنائية وتأجيل عقد البرلمان وفض دورته.¹

¹ الطماوي، سليمان محمد، 1979، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، عمان، دار الفكر العربي.

وجاء ذلك في الدستور الأردني في المواد (82/81/78/34) وفي الدستور المصري في المواد رقم (150/149)، وإن مظاهر التعاون المتبادل بين السلطتين أي التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية مقررة دستورياً، بحيث لا تملك السلطة التنفيذية ممارسة أي أعمال تجاه السلطة التشريعية تخرج عن نطاق ودائرة مظاهر الرقابة والتعاون المقررة دستورياً، ومن هذه المظاهر، أولاً السلطة التنفيذية تتدخل في تكوين البرلمان " مجلس الأمة "، أي تحديد التركيبة العامة لمجلس الأمة بمجلسيه الأعيان والنواب وتكون من خلال الملك وذلك من خلال نص المادة رقم 36 في الدستور الأردني، ثانياً أنه لها أعمال متعلقة بسير العمل البرلماني وهي (دعوة مجلس الأمة للإنعقاد) وهذا مُقرر في المادة رقم 34 من الدستور الأردني، ثالثاً من الممكن أن تساهم في أمور التشريع مع أنه في الأصل صاحبة الولاية العامة والإختصاص الأصيل للتشريع هي السلطة التشريعية ولكنه بموجب المفهوم المرن لمبدأ الفصل بين السلطات والمقرر في النظام البرلماني، فإن السلطة التنفيذية تقوم بأعمال التشريع بإصدار التشريع الفرعي " الأنظمة "، ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل فإن السلطة التنفيذية تساهم في أمور التشريع مع السلطات التشريعية، رابعاً الجمع بين عضوية الوزارة والنيابة حيث أنه يُعتبر الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية النيابة أهم مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث أن عضو الوزارة يملك حق الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية النيابة، أي الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية مجلس الأعيان أو الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية مجلس النواب.¹

¹ 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.

ثانياً: مظاهر الرقابة المتبادلة

الرقابة المتبادلة لها دور مهم في تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن الدستور قد منح لكل سلطة منهما عدد من الطرق الرقابية لكي تضمن عدم تماهي إحدى السلطتين على الأخرى وأهم شيء في الدراسة البحثية هي الوسائل التي يملكها البرلمان لكي يواجه السلطة التنفيذية وهذا ما سوف يتم التحدث عنه في موضوع الرسالة بالفصل الثالث.

المبحث الثالث

ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وأهميتها

تتبنى الدساتير المختلفة في نصوصها مناهج رقابية متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتختلف كما وكيفاً، وبحسب 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.¹

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 هو البرلمان، الذي يشارك في السلطة من خلال قيامه بمهمتي التشريع والرقابة معاً.²

وتقرر القواعد الدستورية في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق بإستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، بحيث تحقق الرقابة البرلمانية التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية بوسائل مختلفة قد تمتد لسائر التصرفات الإدارية، بالإضافة إلى تمتع البرلمان سلطة الرقابة على أعمال الإدارة المالية وذلك عن طريق إقرار الموازنات العامة والحسابات الختامية.³

¹ التميمي، جابر حسين (2015)، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال 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، ص 2346

³ الزعبي، خالد سمارة، 1987، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، السنة 29 العدد 2، ص 98

وعلى أساس ذلك سوف يتم التحدث عن الرقابة البرلمانية وأهميتها:

تعد الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية جوهر الأنظمة الديمقراطية، وهي الحد الفاصل بين الأنظمة الديمقراطية والإستبدادية، لأن الرقابة البرلمانية في مجملها هي تفعيل الرقابة الشعبية لتحقيق الصالح العام حتى لا تكون الدولة حكراً على الحكومة أو النظام السياسي القائم.

حيث تقرر الدساتير عادة للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة السلطة التنفيذية، وتتحقق من خلال استعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، ولا شك في أن ذلك يتفق مع القاعدة القانونية البديهية التي تقضي بأنه لا سلطة بدون مسؤولية، فضلاً عن اتساقها وتوافقها مع القاعدة البرلمانية التي تقضي بوجود انسجام أعمال الوزارة مع أهداف البرلمان أو نواب وممثلي الشعب، الذي أولى ثقته الحكومة.¹

ومراقبة البرلمان للسلطة التنفيذية عن طريق الوسائل الرقابية إنما تمثل في حقيقتها ضماناً أساسية لحقوق الأفراد وحياتهم.

وبالإطلاع على الدساتير، تبين أن الوسائل الرقابية التي يمتلكها البرلمان تجاه السلطة التنفيذية في نظم الحكم البرلمانية هي:

- 1- حق توجيه الأسئلة إلى الحكومات بمختلف أعضائها.
- 2- حق تقديم الاقتراحات برغبة.
- 3- حق تقديم استجواب إلى الحكومة بمختلف أعضائها.
- 4- حق أعضاء البرلمان في حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء.

¹ 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.

- 5- حق تقديم طلبات المناقشة في أمر محدد ذي أهمية عامة أو عاجلة.
- 6- حق الأعضاء في تشكيل لجان تحقيق.
- 7- حق تقديم طلبات إحاطة بشأن الموضوعات العاجلة.
- 8- حق أفراد المجتمع من الشكوى ضد تصرفات السلطة التنفيذية.
- 9- حق لجان الاستطلاع والمواجهة في مصر.

وهذه الوسائل بعضها منصوص عليه في الدساتير، وبعضها الآخر منصوص عليه في اللوائح

الداخلية للمجالس التشريعية.¹

المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

تعد ممارسة الرقابة البرلمانية إختصاص أصيل كلفته الدساتير في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية، بهدف مراقبة أعمال الحكومة وتقويم السلوك المنحرف وفقاً لتحقيق الصالح العام، فأسندت كافة الدساتير للحكومات إختصاصاً أصيلاً في رسم السياسات العامة وتنفيذها.²

تم تعريف الرقابة البرلمانية أنها: " 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.³

وأيضاً عرفها أحدهم: " تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤولية عن ذلك ومسائلته."⁴

¹ ال خليفة، الشيخ صباح بن حمد، 2012، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، الطبعة 1
² الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (1/45) تنص على: " يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية."
³ المساعيد، فرحان، 2011، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من (إنجلترا - مصر - الكويت) عمان، دار وائل للنشر، ص 91
⁴ عمران، فارس، 1990، التحقيق البرلماني، القاهرة، مجموعة النيل العربية، ص 332

وعُرفت أيضاً: " توجيه الحكومة وإسداء النصح لها وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بإعمالها على خير وجه، ومحاسبتها إن وجد من يستوجب ذلك من جانب السلطة التشريعية.¹"

ونؤكد هنا أهمية أن يكون هناك رقابة من قبل السلطة التشريعية على الحكومة من خلال استخدامها لوسائل الرقابة البرلمانية وهذا لأن السلطة التشريعية هي من أهم سلطات الدولة وأعظمها لأنها هي من تمثل الشعب وتتحدث باسم الشعب وهي التي تعبر عن طموح الشعب ومطالبه، لذلك فإن رقابتها على الحكومة من أهم الاختصاصات الموكلة لها.

ولما كانت مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في كل من الأردن ومصر ومحددة بمجموعة من الوسائل والإجراءات الدستورية، فإن أهم هذه الوسائل الإجراءات الدستورية، هو حق الإستجواب، سواء إستجواب رئيس الحكومة أم أحد الوزراء والذي يعني بمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، فهو يحمل في طياته معنى المحاسبة والإتهام ولا يقتصر على مجرد السؤال والإستفسار مما يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة كلها أو أحد أعضائها وهو ما يُعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية.

ترى الباحثة أن النظام البرلماني هو من أفضل الأنظمة التي طبقت مبدأ الفصل بين السلطات لأنه كان بالنسبة لهذا النظام أنه هناك مساواة بين السلطات وهناك فصل ولكنه لا يخلو من التعاون والرقابة المتبادلة فيما بينهم، والرقابة والتعاون تتجلى في أن السلطة التنفيذية تستند أساساً لثقة البرلمان فيها وأيضاً هي تبقى في خطة عملها مهددة بسيف تقرير مسؤولياتها الوزارية (الجماعية – الفردية) وما يملكه البرلمان من صلاحيات في مواجهة الحكومة عندما تدعو الحاجة لذلك.

¹ غنايم، مدحت، 2011، وسائل الرقابة البرلمانية، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية.

وبناءً على ذلك فإن الوزراء في السلطة التنفيذية، هم من يمثلون المرجع الرئيسي لرسم السياسة العامة للدولة، والقيام بالأعمال التشريعية وتنفيذ القوانين، فأحالة المسؤولية عن السياسة العامة للدولة إلى الوزراء في النظام البرلماني له حكمة وهي أنه يجب ربط المسؤولية بالسلطة، لأنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، تطبيقاً للقواعد العامة التي تحكم مفهوم المسؤولية العامة.

والأصل أن تتولى الدساتير بنفسها تحديد طرق وأساليب الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة والسلطة التنفيذية، نظراً لمساس هذا الموضوع بالعلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والمحافظة على إستقلال كل منهما في مواجهة الأخرى.¹

يجب أن تستند الرقابة النيابية كي لا تخرج عن جوهر مهمتها، ولكي تؤدي في الوقت ذاته

الهدف منها إلى الأسس والركائز التالية:-²

- 1- نزاهة النواب وهي أمر مفترض بداهة.
- 2- عدم الحرص على الاطلاع على أسرار لا تهم في القضية المراقب بها.
- 3- عدم التخوف من تخويل النواب لكل الصلاحيات اللازمة للمراقبة قانوناً، وإعتبار ذلك من متطلبات العمل الديمقراطي.

4- عدم المحاباة في الرقابة، فلا يجوز للنائب الذي يقوم بمهمة الرقابة في قضية معينة أن

يسكت عما يرى أن من مصلحته الشخصية السكوت عنها، الأمر الذي يفقد النائب

مصادقته وأهليته.

¹ الزعبي، جيهان خالد (2011)، اثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة العربية المفتوحة، ص 25

² الزعبي، جيهان خالد (2011)، اثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة العربية المفتوحة، ص 26

5- عدم الكشف بعد الاطلاع عن أي معلومة ليس من شأنها أن تفيد على صعيد المراقبة المعينة والمحددة.

6- النائب ليس قاضياً ولا شرطياً، بل هو مشرع ومراقب وهو في مهمته الرقابية يتولى تجميع معلومات للإفادة منها للصالح العام، أو لتوجيه الإدانة إلى جهة معينة طبيعية كانت أم إعتبارية، وبالتالي في حال استكمال رقابته على موضوع يجب عليه أن يضع القضية أمام العدالة إذا كانت تقتضي ذلك، وعليه أن يكون مستعداً لإستخدام كل وسائل الإعلام والإتصال المتاحة لمتابعة المجرى القضائي للقضية التي راقبتها عبر الصحف والإذاعة والتلفزيون والمؤتمرات الصحفية والخطب والدروس والمحاضرات والجلسات النيابية وغير النيابية، تحفيزاً للجهات القضائية كي تأخذ الأمور على مأخذ الجد.

7- لا يجوز للجهات القضائية والتنفيذية أن تعرقل النظر في القضايا التي يضعها النواب بين يديها ويجب أن تعطى الأولوية والأهمية لأنها تمثل الصالح العام.¹

المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية

وقد برز دور مجلس الأمة من خلال مهامه الرئيسية في المجال الرقابي حيث أسهمت في تعزيز ركائز الديمقراطية ودعمها خلال مسيرة المجلس النيابي ووضع التشريعات اللازمة لذلك، ويستطيع المجلس التعرف على سير الجهاز الحكومي وكيفية أداء أعماله المختلفة عن طريق الرقابة بقصد الوصول في نهاية الأمر إلى نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالفعل فقد بدأ المجلس بعمله الرقابي الذي كان له انعكاسات واضحة على سير الجهاز الحكومي في النواحي المالية والإدارية وزيادة كفاءة الأداء الإداري وذلك من خلال:-

¹ الزعبي، جيهان خالد (2011)، اثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة العربية المفتوحة، ص 26

مناقشة البيانات الوزارية التي تقدمت بها الحكومة للمجلس بطلب الثقة أو توضيح سياستها المالية والاقتصادية والإدارية، وتركزت مطالبات النواب في جلسات المناقشة على ضرورة إعادة النظر في هيكل الجهاز الإداري وتطويره ليكون الأداة الفاعلة في ترجمة السياسات الحكومية إلى أهداف حقيقية، وتصويب المسار الإداري للدولة وتقليص أي تسبب في الإدارة المركزية والعمل على رفع كفاءتها وتصويب مواطن الخلل في الإدارة، والعمل على تبسيط الإجراءات الإدارية وتعزيز اللامركزية، وتطوير الإدارة المحلية، وعلى ضوء ذلك فقد وعدت الحكومة بتطوير الوظيفة العامة وتصنيفها ومواصفات شاغليها وأدائها، وأداء الوحدات الإدارية ومراجعة التشريعات وتطويرها، كما وعدت الحكومة بإعادة التنظيم الهيكلي الإداري وتحديد مواطن التدخل والإزدواجية، وتطوير أساليب التنسيق وأشكال الارتباط المناسب، وتنظيم جهاز الرقابة والتفتيش الإداري المركزي، والخروج بنظام معلومات وطني، كما وعدت الحكومة بتحسين الوحدات التنظيمية المسؤولة عن التطوير الإداري ورفع كفاءتها على شكل لجان أو مديريات تطوير والعمل على وضع برامج تأهيل وتدريب للقوى البشرية وتحديد احتياجات سوق العمل الأردني من خريجي المعاهد والجامعات ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب كما وعدت الحكومة بتعزيز اللامركزية وتفصيل دور المحاكم الإداريين وأن تتفرغ الدوائر المركزية لمهام التخطيط والمتابعة والإشراف.¹

نؤكد هنا أن الهدف من هذه الدراسة هي توضيح الدور الفعال والناجح لرقابة مجلس النواب ولكن في حالة استخدام هذه الرقابة استخدام صحيح وبطريقة فعالة وناجحة لأنها تساهم و تكفل كل الحقوق والحريات لجميع الأفراد، ومن المعروف أن الديمقراطية هي حكم الشعب للشعب وأن هذا

¹ كشاكش، كريم يوسف 2004، الاستجواب البرلمان في النظام الأردني، مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 20، العدد الرابع (ب)، ص106

الشعب هو مصدر السلطات، وتأخذ الديمقراطية صور متعددة، بحسب اشتراك الشعب في ممارسة
السيادة أو السلطة على النحو التالي:-¹

¹ السنارى، محمد عبدالعال، 2000، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية دراسة مقارنة، مصر /
القاهرة، N.A.

1- الديمقراطية المباشرة:

وهي حكم الشعب نفسه بنفسه بطريقة مباشرة دون سلطة برلمان أو غيره، ويعتبر هذا النظام من الناحية النظرية البحتة أكثر أنظمة الحكم ديمقراطية، وأيضاً هي من أقدم صور الديمقراطية. وهذا النظام قد أختفى تقريباً ولم يعد له إلا تطبيقات محدودة في بعض المقاطعات السويسرية الصغيرة وهي مقاطعات جلاريس Glaris و أوبالدن وبندفالون ورووس الداخلية ورووس الخارجية، ومقاطعة أورى Uri هي اخر المقاطعات التي تخلت عن هذا النظام في سنة 1928.

2- الديمقراطية شبه المباشرة:

هي نظام وسط بين الديمقراطية المباشرة حيث يتولى الشعب السلطة بنفسه وبين الديمقراطية النيابية حيث يقتصر دور الشعب على إختيار ممثلين له يتولون الحكم نيابة عنه. أي أنه يقوم على وجود البرلمان أو هيئة منتخبة كما هو الحال في النظام النيابي، ولكن الشعب يحتفظ لنفسه ببعض السلطات التي يمارسها وفقاً لوسائل معينة تختلف من نظام إلى نظام آخر.

3- الديمقراطية النيابية:

وهي أن الشعب صاحب السيادة لا يمارسها بنفسه ولكن ينيب غيره في ممارستها، هذا النوع من الديمقراطية يقوم على أساس أن الشعب ينتخب نواباً (برلمان) يمارسون السلطة باسمه ونيابة عنه وذلك في مدة معينة يحددها الدستور.

وبالنتيجة فإنه مهما تعددت صور الديمقراطية فإنه لا يمكن الاستغناء عنها لقيام نظام سياسي ديمقراطي يحقق العدالة بين جميع المواطنين، ويؤكد على احترام وضمأن الحقوق والحريات الفردية، ويضمن حرية التعبير والمشاركة في اتخاذ القرارات، فالخيار الديمقراطي خيار استراتيجي للدولة الأردنية وبرز ذلك في خطابات المغفور له جلالة الملك حسين حين قال " الديمقراطية خيار لا رجعة عنه " .

الفصل الثالث

وسائل الرقابة البرلمانية وتطبيقاتها في الدول المقارنة

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 تصرفات، مما يترتب عليه حماية الأفراد من تعسف الإدارة.¹

لذلك حرصت بعض الدساتير على أن تنص صراحة 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، وضمان الحقوق والحريات للأفراد.²

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 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.³

1 كنعان، نواف، (1995)، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة " دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في الأردن " مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، المجلد (12)، العدد(2)
2 الدستور الأردني، المادة 97 تنص على " القضاة مستقلون لا سلطات عليهم في قضائهم لغير القانون " المادة (1/101) تنص على " المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها"
3 الدستور الأردني، الفصل الثاني، المواد(23-5)

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 وتفعيل 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.¹

-لذلك سنتحدث في هذا الفصل عن مفهوم الرقابة البرلمانية بتوضيح ماهيتها ووسائلها من خلال المباحث الآتية:-

المبحث الأول: لمحة عن الإطار الدستوري الأردني

المبحث الثاني: لمحة عن الإطار الدستوري المصري

المبحث الثالث: الوسائل الرقابية الممنوحة للسلطة التشريعية

المبحث الرابع: الرقابة البرلمانية في الدول المقارنة في كفتي الميزان

¹ عكور، محمد عبدالكريم، (2003)، العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الأردني، عمان، صفحة. (57-58)

المبحث الأول

الإطار الدستوري للدولة الأردنية

شهدت المملكة الأردنية الهاشمية بعد صدور الدستور لعام 1946 تطورات سياسية وإجتماعية واقتصادية فرضت إلغاء العمل بذلك الدستور، والسعي نحو إصدار دستور جديد يتبنى النظام حكماً نيابياً ديمقراطياً كاملاً، فقد اندلعت الحرب العربية الإسرائيلية وما استتبعها من إحتلال لأجزاء من فلسطين في عام 1948 ولجوء عدد كبير من الفلسطينيين إلى الأردن.¹

أما التطور الآخر الذي ساهم في إصدار الدستور الأردني الحالي لعام 1952، فيتمثل في قرار الوحدة بين الضفتين، ففي إطار سعي الملك المؤسس عبدالله بن الحسين لمواجهة اثار الحرب لعام 1948 والحفاظ على ما تبقى من الأراضي الفلسطينية.²

تم تجهيز العديد من المؤتمرات ذات طبيعة شعبية كبيرة مثل مؤتمر نابلس ومؤتمر أريحا ومؤتمر عمان إذ طالبت هذه المؤتمرات بإنشاء دولة واحدة تضم الضفتين الشرقية والغربية، إلا أن هذه المؤتمرات أيضاً كانت تطالب بأن تتم هذه الوحدة في إطار صدور دستور جديد يكون ديمقراطياً نيابياً.³

أقر مجلس الأمة الأردني دستوراً جديداً للبلاد، ووقعه الملك طلال بن عبدالله في كانون الثاني، يناير 1952 ونشر في عدد الجريدة الرسمية رقم (1093) تاريخ 8/كانون الثاني/1952، ويتضمن تسعة فصول و 131 مادة.

1 المشاقبة، أمين 2005، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، الطبعة السابعة، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، ص108

2 الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية والسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

3 المشاقبة، أمين 2005، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، الطبعة السابعة، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، ص151

وقد نص الدستور الأردني لعام 1952 على جملة من الثوابت والقواعد العامة، التي تنظم أسلوب

الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية وتمثل تلك الثوابت والقواعد فيما يلي:

1- الإعتزاز بالهوية القومية للشعب الأردني نسب وإنتماء إلى الأمة العربية، وكان أول دستور

عربي حرص على إعلان إرتباط المملكة عضويًا بالأمة العربية وتجسيد الفكر القومي للثورة

العربية الكبرى عندما نص في مادته الأولى : " المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة

وأن الشعب الأردني جزء لا يتجزأ من الأمة العربية "

2- الإيمان بالإسلام ديناً للدولة وحضارة وثقافة للشعب.

3- الإلتزام بالنهج الديمقراطي لتلبية طموحات الشعب الأردني وتطلعاته الوطنية والقومية

والإنسانية.

4- التأكيد على حقوق الإنسان المعترف بها دولياً وإنسانياً وهي الحقوق التي حفل بها التراث

العربي الإسلامي وأكدها وكرمها، بما في ذلك:-

أ- حق الناس في الإختلاف بالرأي.

ب- حق كل مواطن في تغيير أوضاعه وتحسين أحواله بالطرق المشروعة.

ت- حق المواطن في التعبير عن رأيه وفيما يراه ضرورياً لمصلحة الجماعة بالوسائل الديمقراطية

مما يتيح له المشاركة في صنع القرار.

ث- جعل رئيس الوزراء مسؤولاً أمام مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة.

ج- جعل مسؤولية كل وزير عن أعمال وزارته أمام مجلس النواب.

ح- أعطى مجلس النواب سلطة منح الثقة للحكومة.¹

¹ الزعبي، جيهان خالد (2011)، اثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة العربية المفتوحة، ص35

أيضاً نصت المادة (24) من الدستور على أن " الأمة مصدر السلطات وتمارس سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور، ونجد أن مثل هذا النص لم يكن وارد في الدساتير الأردنية السابقة، والمعروف أن هذا النص يؤكد على مبدأ سيادة الأمة، الذي ينجم عنه الأخذ بالنظام الديمقراطي الذي يؤدي إلى تميز الهيئة النيابية المنتخبة على غيرها من الهيئات في النظام السياسي، ومبدأ السيادة الشعبية ظهر إبان الثورة الفرنسية كمبدأ ضد مبدأ سيادة الملوك المطلقة الذي يعتمد على نظرية الحق الإلهي في الحكم، وحتى بعد إنتهاء هذه النظرية وغيرها من النظريات المشابهة، لم يفقد هذا المبدأ قيمته والعديد من الدول في العصر الحديث أخذت بهذا النص، ووجود هذا النص لا يؤثر على كيفية ممارسة الحكم ، ولا يقتصر وجود هذا المبدأ على نظام سياسي معين وطبيعة هذا المبدأ تتلاءم مع طبيعة الأنظمة الديمقراطية في العالم ولكن بعض الأنظمة الإستبدادية أخذت به من النواحي النظرية فقط فهي تعترف بوجود هذا المبدأ نظرياً ولكنها لا تتعامل به من النواحي التطبيقية.¹

وقد أخذ دستور سنة 1952 بالنظام النيابي البرلماني والذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات

وتتكون السلطات من ثلاث

1- السلطة التنفيذية:

في السلطة التنفيذية هناك امرين يجب التكلم عنهم وهم ثنائية السلطة التنفيذية / والفصل مع

التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

- ثنائية السلطة التنفيذية:-

الدستور الأردني خصص الفصل الرابع منه المواد (28- 61) للسلطة التنفيذية، وحسب نص

المادة 26 " تتاط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور ".

أ- الملك:

¹المشاقبة، أمين 2005، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، الطبعة السابعة، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع ، ص151

حسب نصوص الدستور وفق المادة (28) " عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك

عبدالله بن الحسين، وتكون وراثة العرش من الذكور من أولاد الظهور".

أي أن رئيس الدولة يتولى منصبه في الرئاسة عن طريق الوراثة لمدة غير محددة ووفق المادة

(26) من الدستور الأردني: " تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام

للدستور " والملك تمتد وظيفته للأعمال الدستورية، لأن الملك هو من يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع

ويفتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور.

والملك هو من يحل مجلس الأعيان والنواب أو يعفي أحد أعضائه من العضوية حسب المادة

(34) والملك هو من يصادق على القوانين ويصدرها حسب المادة (31).

تنص المادة (30) من الدستور الأردني " الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية

" قبل تفسير المادة لا بد من بيان أصل هذا النص هو القاعدة الدستورية العرفية التي تبناها الدستور

العرفي البريطاني حيث تنص القاعدة العرفية على " The king can do no wrong " ومعنى هذه

القاعدة أن الملك لا يستطيع أن يعمل خطأ، لكن هذه القاعدة تتناقض مع الطبيعة البشرية التي

تقضي بأن كل من يعمل من البشر يخطئ، وللتوفيق بين الأمرين ترسخت قاعدة عرفية بريطانية

تقضي بأن الملك يجب أن لا يعمل، وأن الذي يتولى العمل هم الوزراء فيتحمل الوزراء مسؤولية

أعمالهم.

وللتأكيد على ما تقدم فقد نصت المادة (49) من الدستور الأردني على أن " أوامر الملك الشفوية

والخطية لا تعفي الوزراء من مسؤولياتهم "، لذلك لا يمكن المساءلة جزائياً او مدنياً أو سياسياً وعليه

فإن الذي يتحمل المسؤولية السياسية والجزائية والمدنية عندما تتوافر أركانها هم الوزراء بمن فيهم

رئيس الوزراء ولا يستطيع أحد منهم أن يدفع مسؤوليته بأنه نفذ أوامر الملك الشفوية والخطية لأن

نص المادة 49 ينطوي على دلالة إشارية بأن صاحب الولاية في إتخاذ القرار هو الوزير المعني

بذلك بعد أن جعله النص المذكور هو المسؤول، لأن القاعدة في ذلك أنه حيث توجد المسؤولية يجب أن تكون السلطة، أي أنه ما دام الوزير هو الذي يتحمل المسؤولية الناجمة عن القرارات والتصرفات والأفعال التي يقارنها، فإن ذلك يعني أنه هو صاحب الصلاحية والسلطة في ممارسة تلك التصرفات، لذا فإن من ذهب إلى أن مجلس الوزراء مسلوب الولاية العامة إنما ألغى الفاصل بين الممارسة والقاعدة الدستورية، فالدستور جعل الولاية العامة لمجلس الوزراء والوزراء أما إذا تخلى عنها الوزير أو مجلس الوزراء فتلك مسؤولية الوزير أو مجلس الوزراء.¹

يمارس الملك صلاحياته بموجب إرادة ملكية سامية، والإرادة تكون موقعة من رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصين ويعطي الملك موافقته برسم توقيعه فوق التواقيع المذكورة، وهذا ما جاء في نص المادة (40) من الدستور الأردني.

وتصدر أوامر الملك التي يباشر فيها اختصاصه بصورة أخرى غير الإرادة الملكية وهي (الأمر الملكي). فهذا الأمر لا يوقعه في الأصل إلا الملك، ومع ذلك فإنه يقترن توقيع الملك بتوقيع الوزير المختص، وبالتالي الأمر الملكي من هذه الناحية لا يختلف عن الإرادة الملكية في شيء، إلا في أهمية موضوعه أو الدلالة على إهتمام الملك الخاص به، وقد صدر دستور عام 1952 بأمر ملكي من هذا النوع، كذلك بأوامر ملكية يتم تعيين رجل السلك السياسي، أما الأوامر الملكية التي لا تحمل إلا توقيع الملك وحده هي الأصل، فهي الأوامر التي يصدرها الملك ليباشر بها ما يسمى حقوق الملك الشخصية وبعضها يتعلق بشؤون الحكم كحق الملك في إختيار رئيس الوزراء، المادة (35) من الدستور الأردني والبعض الآخر يتعلق بحقوق الملك بإعتباره رئيس للأسرة المالكة.²

2- مجلس الوزراء :-

¹ المشاقبة، أمين 2005، مرجع سابق

² أحمد محمد العثمان، 2019، الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية، تحميل 2019/1/21، Am10:19
<https://www.ammonnews.net/article/430043>

حسب نص المادة (35) من الدستور الأردني " الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته..".
ويجب عند تعيين الوزراء وقبل ممارسة أعمالهم أن يتم أداء القسم أمام الملك بالصيغة التالية " أقسم
بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك، وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات
الموكولة إلي بأمانة ".

في الأردن نظام الحكم برلماني ومن حيث هذا المبدأ لا يتولى رئيس الدولة سلطات تنفيذية فعلية،
فلذلك لا تقع على عاتقه أي مسؤولية سياسية سواء كان رئيس الدولة ملكاً أم رئيساً للجمهورية، لذلك
فإن أغلب القرارات التي يتخذها رئيس الدولة يتوجب توقيع الوزير المختص أو الوزراء المختصين
إلى جانب توقيع الرئيس وهو ما يسمى بالتوقيع الإضافي ونص عليه الدستور الأردني في المادة
(40).

بحيث يتحمل الوزير المختص أو " الوزراء المختصون " المسؤولية السياسية عن هذه القرارات،
أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية فإن الأمر مختلف، فأغلب الدول البرلمانية ذات النظام الملكي لا يُسأل
الملك فيها جنائياً كما ذكرنا سابقاً، ولكن في الدول البرلمانية ذات النظام الجمهوري فإن الرئيس يُسأل
جنائياً عن الجرائم التي يقترفها، سواء كانت جرائم بمناسبة مباشرة وظائفه أم جرائم عادية. وقد اختلف
الفقه السياسي والدستوري حول حقيقة دور الرئيس في الأنظمة البرلمانية، فمنهم من قال إن دوره
سلبى ومنهم من قال إن دور الرئيس إيجابي، والرأي الثالث والسائد هو احتلال الوزارة لمركز الصدارة.¹
أما بالنسبة لاختصاصات مجلس الوزراء وفقاً للمادة (45) الفقرة 1/ " يتولى مجلس الوزراء
مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون
بموجب هذا الدستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى.

¹ المشاقبة، أمين 2005، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، الطبعة السابعة، عمان، دار الحامد للنشر
والتوزيع، ص152

جاء نص هذه الفقرة عاماً حيث أعطيت التفصيلات من خلال وضع نظام أو أنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك لتحكم أعمال السلطة التنفيذية وهذا ما ورد في الفقرة الثانية التي نصت على " تعيين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك "

والحقيقة أن مجلس الوزراء يستمد اختصاصه من خلال واقع الوظيفة التنفيذية حيث أن عملية تنفيذ القوانين هي من صلب اختصاصه وإذ نظرنا لتعريف الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة التي تقوم بكافة أعمال الإدارة في المؤسسات العامة للدولة ويمكن إجمال اختصاصاتها في:-¹

- 1- القيام بأعمال الإدارة العليا في الدولة وكافة المؤسسات العامة
- 2- تقرير وتنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالين الخارجي والداخلي وممارسة كافة الاختصاصات لذلك.
- 3- الإشراف والرقابة على جميع أعمال الدولة في ظل السياسة العامة المقررة.
- 4- إسناد المشورة والنصح وتحمل المسؤولية عن الملك أمام مجلس الأمة.
- 5- تسير المرافق العامة بناء على الدستور والقوانين والأنظمة المعمول بها في المملكة.
- 6- القيام بمهمة التنفيذ للدستور والتشريعات والأنظمة بالإضافة للمعاهدات والإتفاقيات الدولية والإقليمية وغيرها من عقود التزمتم فيها الحكومة.
- 7- اقتراح مشروعات القوانين والأنظمة في كل ما يتعلق بالصالح العام في ظل السياسة المقررة.
- 8- تعيين وعزل الموظفين حسب القانون والأنظمة المعمول بها.

¹ الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

9- إعداد الميزانية العامة.

- حسب نص المادة (51) الذي ينص على " رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزرائه "، حسب هذا النص أن المسؤولية للوزراء ممكن أن تكون مسؤولية فردية وممكن أن تكون مشتركة وتكون فردية عندما يكون كل وزير مسؤول عن تصرف أو عمل يصدر عنه أو يخص وزارته، وتكون المسؤولية في حالات معينة مجلس النواب يقرر عدم منح الثقة إما بصورة منفردة لوزير أو لمجلس الوزراء كامل وفي هذه الحالة سواء كان قرار عدم منح الثقة للوزير وحده أم للجميع يجب عليهم تقديم استقالتهم وهذا ما نصت عليه المادة (1/54):

"تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب"

وبناءً على المادة (53) من الدستور الأردني يتم عقد جلسة الثقة بالوزارة أو أي وزير منها إما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن 10 أعضاء من مجلس النواب والفقرة (2) من نفس المادة تحدثت عن تأجيل التصويت على الثقة حيث أنه ممكن تأجيله مرة واحدة لمدة لا تتجاوز عن 10 أيام في حال طلب الوزير أو هيئة الوزارة.

الفصل مع التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:-

النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ولكن الفصل بين السلطات ليس مطلقاً وإنما يكون هناك نوع من التعاون والتوازن المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن مظاهر التعاون المتبادل، أن السلطة التنفيذية تقوم بالأعمال المتعلقة بتكوين البرلمان مثل: تحديد موعد الانتخابات العامة، وعملية الإعداد للانتخابات، ودعوة البرلمان إلى الانعقاد ورئيس الدولة يقوم بإفتتاح الدورة العادية، ولها الحق بفض وتأجيل دورات الانعقاد للبرلمان وتشارك السلطة التنفيذية في عمليات اقتراح القوانين والتوقيع عليها وإصدارها، وسلطة عمل الأنظمة، وتملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، ويعني هذا إنهاء مدة البرلمان قبل انتهاء المدة القانونية له، ويعتبر هذا أخطر أنواع الرقابة من السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، ويقابل هذا الحق مبدأ المسؤولية الوزارية الذي تملكه السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية.¹

تقوم علاقة السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية على أساس التعاون المتمثل في الجمع بين عضوية النيابة وعضوية الوزارة وجواز تعيين عضو مجلس الأمة نائباً للملك أو عضواً في هيئة النيابة في حال مغادرة الملك خارج المملكة بموجب إرادة ملكية سامية، ولكن يشترط انقطاع عضو مجلس الأمة عن مزاولة الأعمال البرلمانية خلال فترة تعيينه نائباً للملك أو عضواً في هيئة النيابة، وذلك وفقاً لمنطوق القرار

التفسيري رقم 2 لسنة 1954 الصادر عن المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور، وعقد لقاءات تشاورية مشتركة وتشكيل لجان مشتركة للتحقيق في موضوعات معينة، وعلى أساس التوازن حيث أن التوازن يؤدي إلى قيام السلطة التشريعية بالرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية للحد من

¹ الزعبي، جيهان خالد (2011)، اثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة العربية المفتوحة، ص 31

سلطتها، بحيث تلتزم الأخيرة القيام بالأعمال وأداء الاختصاصات المقررة لها دستورياً، وبذلك فإن السلطة التشريعية تملك إضافة إلى اختصاصها التشريعي الإختصاص الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، حيث أن الوزارة مسؤولة سياسياً أمام مجلس الأمة، وأن هذه المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان هي الأساس للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.¹

وتتعدد مظاهر هذه الرقابة في استعمال السلطة التشريعية عدداً من الوسائل الرقابية التي منحها إياها الدستور الأردني (السؤال - الإستجواب - التحقيق - إبداء الرأي - سماع العرائض - طرح الثقة - المناقشة العامة - الاقتراح برغبة) وهذا ما سيتم التحدث عنه بشكل مفصل لاحقاً.

3- السلطة التشريعية:

في 25 ايار عام 1946 أعلن إستقلال المملكة الأردنية الهاشمية، وصدر أول دستور أردني، حيث نص الدستور على أن السلطة التشريعية تناط بالملك ومجلس الأمة، وإن مجلس الأمة يتألف من (مجلس النواب ومجلس الأعيان) وقد نظم الدستور الأردني لعام 1952 أحكام مجلس الأمة في الفصل الخامس وجاءت المادة (62) لتقرر أن السلطة التشريعية (مجلس الأمة) تتألف من مجلسين وهم النواب والأعيان.²

أ- مجلس الأعيان:

جاءت المادة 63 لتقرر أن مجلس الأعيان يتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب وأضافت المادة 64 من الدستور على شروط عضوية مجلس الأعيان إضافة إلى المادة 75 حيث يتم تعيين أعضاء مجلس الأعيان من قبل الملك بإرادة ملكية سامية وضمن شروط خاصة ورئيس مجلس الأعيان تكون مدة رئاسته سنتان ويجوز إعادة تعيينه وأما بالنسبة لمدة العضوية في مجلس

¹ الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة
² علوان، عبدالكريم، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة، ص 98

الأعيان هي أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من أنتهت مدتهم.(2)مجلس الأعيان يجتمع عند انعقاد اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين وفي حالة حلّ مجلس النواب تتوقف جلسات مجلس الأعيان وهذا حسب ما جاء فيه نص المادة 66 من الدستور الأردني.

تتشرط المادة 80 من الدستور على أنه يجب لكل عضو في مجلس الأعيان أو النواب قبل الشروع في عمله أن يقسم أمام مجلسه يميناً ويكون نصها " أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك والوطن، وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة إلي حق القيام".

النصاب القانوني لجلسات مجلس الأعيان، يكون حضور ثلثي أعضاء المجلس، وتبقى الجلسة القانونية ما دامت أغلبية أعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها ويتخذ المجلس قراراته بأكثرية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس، إلا إذا نص الدستور على خلاف ذلك، وفي حالة تساوي الأصوات يجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح

وفي المجال التشريعي وبعد أن تقوم الحكومة بإعداد مشاريع القوانين ومن ثم إحالتها على مجلس النواب الذي يقوم بدراستها، وإتخاذ قرار بشأنها قبولاً أو رفضاً أو تعديلاً، ومن ثم بإحالتها إلى مجلس الأعيان وفي حالات أخرى يمكن لمجلسي النواب والأعيان اقتراح مشروع قانون، ورفعها إلى الحكومة لإعداده ومن ثم إرسال مشروع القوانين إلى مجلس النواب لدراسته ومن ثم إلى مجلس الأعيان وفي جميع الأحوال، يجب أن يقر مجلس النواب والأعيان كل مشروع قانون ومن ثم يرفع إلى جلالة الملك للمصادقة عليها وذلك حسب المادة (1/93) من الدستور.¹

¹ الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة، ص200

ويقوم مجلس الأعيان بوظيفة هامة تجاه مجلس الوزراء وهي الوظيفة السياسية والتي تتجلى في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال عدة وسائل منحها إياها الدستور وهي (السؤال - الإستجواب - التحقيق - المناقشة العامة - العرائض - طرح الثقة - المناقشة العامة) والعديد من الوسائل.

ب- مجلس النواب:

بعد قيام المملكة الأردنية الهاشمية وصدور الدستور الجديد تم الأخذ بنظام المجلسين وأطلق عليه مجلس الأمة، ويتألف من مجلس نواب منتخب ومن مجلس أعيان يتم إختياره من قبل الملك ومدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية، وقد حدد الدستور الحالي الكيفية والالية التي يتم بها تكوين مجلس النواب، وحدد الشروط الواجب توافرها بعضو المجلس ومدة العضوية والجمع بين العضوية والوزارة والوظائف العامة.¹

مجلس النواب هو الهيئة النيابية الممثلة للشعب الأردني التي يتم إختيار جميع أعضائها عن طريق الإقتراع العام السري المباشر، ويحق لكل مواطن بلغ الثامنة عشر من عمره ذكر ام انثى الإشتراك فيه.

وتجري الإنتخابات في المجلس بالإقتراع السري على أوراق نموذجية تعدها الأمانة العامة للمجلس وتحتوي على أسماء المترشحين وتحمل خاتم المجلس وتوقيع أعضاء اللجنة المشرفة على العملية الإنتخابية، ويجري الإنتخاب بالتأشير على إسم أو أسماء المترشحين على ورقة الإقتراع المعدة لهذه الغاية.²

1 المشاقبة، أمين 2005، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، الطبعة السابعة، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع

2 لنظام الداخلي لمجلس النواب مع التعديلات التي طرأت عليه حتى عام 2019، المادة (34/أ)

بناء على نص المادة 67 من الدستور الأردني فإن مجلس النواب يتألف من أعضاء منخبين
 إنتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً وفقاً لقانون الإنتخاب الذي يكفل مجموعة من المبادئ أهمها:-

1- سلامة الإنتخاب.

2- حق المرشحين في مراقبة الأعمال الإنتخابية.

3- عقاب العابثين بإرادة الناخبين.

وظائف المجلس هي:

من أبرز الوظائف التي يقوم بها المجلس الوظيفة التشريعية إذ تبدأ العملية التشريعية من تقديم الحكومة مشروع القوانين إلى مجلس النواب الذي يقوم بدراسته فإما أن يقبل المشروع أو يرفضه أو يعدله، وفي جميع الحالات يحال مشروع القانون من مجلس النواب على مجلس الأعيان، حيث يقوم رئيس المجلس بتحويل المشروع إلى اللجنة المختصة، التي تقوم بدراسته وترفع تقريرها إلى رئيس المجلس، الذي يقوم بحيله إلى المجلس الذي له الحق في قبول مشروع القانون، أو تعديله أو رفضه، فإذا قبل مجلس الأعيان القانون كما ورد من مجلس النواب، يتم رفعه لجلالة الملك لتصديقه وإصداره، أما إذا رفض مجلس الأعيان مشروع القانون، أو أدخل تعديلات عليه فيعاد إلى مجلس النواب، فإذا وافق المجلس على التعديل أو الرفض كما ورد من مجلس الأعيان، أعاد المشروع مرة ثانية لمجلس الأعيان للمصادقة عليه، ويتم رفعه للملك ليصادق عليه ويصدره.¹

أما إذا لم يوافق مجلس النواب على مشروع القوانين بالصيغة التي وردت من مجلس الأعيان، وأصر على موقفه فإن المشروع يُعاد إلى مجلس الأعيان، فإذا قبل مجلس الأعيان قرار مجلس النواب، يرفع إلى جلالة الملك للتصديق عليه وإصداره، أما إذا أصر مجلس الأعيان على عدم

¹ علوان، عبدالكريم، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

الموافق على قرار مجلس النواب، فعندئذ يقوم رئيس مجلس الأعيان بالدعوة إلى عقد جلسة مشتركة للمجلسين يرأسها رئيس مجلس الأعيان، ويشترط لقبول مشروع القانون أن يصدر المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وفي جميع الأحوال يحق للملك عدم التصديق على مشروع القانون، وإعادته للمجلس فإذا أقر مجلس الأعيان والنواب مشروع القانون مرة ثانية بموافقة ثلث أعضاء كل من المجلسين ويعتبر القانون نافذ المفعول.¹

الوظيفة الرقابية للمجلس تتمثل في أعمال الرقابة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وهذا الاختصاص يقره النظام البرلماني بنطاق واسع، حيث تقوم علاقة وثيقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتمثل في التوازن والتعاون بين هاتين السلطتين، أي يمثل مظاهر التعاون ووسائل الرقابة المتبادلة بينهما.

والأساس القانوني للاختصاص السياسي للسلطة التشريعية المتمثل في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني يكمن في مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان، والمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان تعتبر مع حق السلطة التنفيذية بجل البرلمان أهم ركنين في النظام البرلماني.²

- وبما أن المشرع الدستوري الأردني اعتنق النظام البرلماني ونص على ذلك في المادة الأولى من الدستور الحالي لعام 1952، فإن المادة 51 من ذات الدستور نصت على المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان، حيث ورد نصها: "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".

ومسؤولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان، فيعود السبب في ذلك إلى أن الوزارة في النظام البرلماني تعتبر مركز السلطة التنفيذية، والتي يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة.

¹ النسور، فهد أبو العثم، 2016، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة، ص 178
² الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 45 من الدستور الحالي والتي جاء نصها: " يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع الشؤون الدولية والداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع اخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى " .

- وتتنوع وتتعدد وسائل الرقابة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، حيث أن بعض هذه الوسائل نص عليها الدستور الحالي في حين أن بعض الوسائل نص عليها النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان، وأما الوسائل الأخرى التي لم يرد نص بشأنها، فإن طبيعة النظام البرلماني تقتضي وجود هذه الوسائل ¹.

وتتمثل الوسائل الرقابية بما يلي: (السؤال - الإستجواب - طرح موضوع عام للمناقشة - الاقتراح برغبة - طرح الثقة - التحقيق البرلماني) والعديد من الوسائل التي سوف يتم مناقشتها.

أما فيما يخص الوظيفة الثالثة لمجلس النواب، فهي الوظيفة المالية، والتي تم تخصيصها في الفصل السابع من الدستور، ويأتي دور وظيفة مجلس الأمة من خلال النصوص الدستورية الواردة، حيث إنه لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون، والقانون بحد ذاته يحتاج إلى إقرار من مجلس الأمة الأردني، وتضمنت المادة (117) من الدستور ما يخص عقود الإمتياز والقروض التي تعطى من أجل إستثمار الثروات المعدنية في المملكة أو أية مرافق عامة تقدر من خلال قانون خاص يعالج المسألة من السلطة التشريعية وذلك بهدف المحافظة على المرافق العامة التي تعتبر ملك المجتمع وتخدم فئات كثيرة منه.

أما بالنسبة لموافقة مجلس النواب على القروض العامة فهذا أمر ضروري وأساسي لأنه يترتب عليها تحميل الخزانة شيء من النفقات

¹الخطيب، نعمان أحمد، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2014، ص 88

يقوم مجلس الأمة مشتملاً على مجلسي النواب والأعيان بمناقشة موازنة الدولة، والموافقة عليها، وتقدم الحكومة مشروع الموازنة العامة لمجلس الأمة، على أساس أنه المشروع الضريبي، والمسئول عن الرقابة المالية للحكومة. فالمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه الوظيفة المالية لمجلس الأمة، هو أن مجلس النواب يمثل الشعب، ولا يجوز تكليف الشعب دفع نفقات للدولة لممارسة أعمالها دون موافقة ممثليه، وبما أن المال أيضاً يجمع أكثره من الشعب، فلا يجوز إنفاق هذا المال دون موافقة ممثلي الشعب، ولا يصدر قانون الموازنة إلا إذا أقره مجلس النواب والأعيان¹

- فيما يخص حل مجلس النواب، تُعتبر الوزارة في النظام البرلماني مركز السلطة التنفيذية، حيث يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة، فذلك تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، والمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان والتي يقابلها حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان يُعتبران أهم ركنين في النظام البرلماني، وهذا يؤدي إلى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث تملك كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية اليات دستورية تتمكن بموجبها من الحد من السلطة الأخرى، مما يخلق نوعاً من التوازن فيما بينهما يجنب الدولة خطر الوقوع في الأزمات السياسية وتتمثل هاتان الأليتان في المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية بحل البرلمان. ولذلك فإنه في مواجهة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، والتي تُمكن الأخير من إسقاط الحكومة من خلال حجب الثقة، تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، وحق الحل يُمكن السلطة التنفيذية من إنهاء ولاية البرلمان قبل أوانها، يترتب عليه إجراء انتخابات مبكرة لإختيار برلمان جديد، وحق الحل يمكن أن يكون بيد رئيس الدولة ليستخدمه وفقاً لسلطته التقديرية كما في فرنسا ومعظم الدول

¹ اليقوب، فراس محمد (2009)، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية.

التي تأخذ بالنظام البرلماني المزدوج، وقد يكون في يد الوزير الأول كما في أغلب الأنظمة البرلمانية، وقد تكون بالتوافق بين رئيس الدولة والحكومة أو الوزير الأول.¹

بناءً على ما سبق فإن تطبيق النظام البرلماني يؤدي إلى قيام توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بموجب هذا التوازن تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان مقابل مسؤولية الوزارة سياسياً امام البرلمان.

وبما أن النظام السياسي الأردني قد اعتنق النظام البرلماني بشكله المزدوج، فإن حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان هو نتاج طبيعي لتطبيق أحكام هذا النظام والذي يقابله حق مجلس النواب بحق حجب الثقة عن الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادتين (53/54) من الدستور الحالي.

وبذلك فإن الدستور منح الملك حق حل البرلمان، ويملك الملك هذا الحق وله أن يستخدمه وفقاً لسلطته التقديرية، وهذا الحق هو حق خالص للملك يخلو من أي شروط أو قيود تقيده، ويلجأ الملك إلى هذا الحق استثنائياً لحل خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي العودة إلى الشعب لتقرير وإقرار مجلس نواب جديد، وهو غير ملزم بإستشارة الوزارة قبل اللجوء إلى حل مجلس النواب.²

وفي ختام الحديث عن السلطة التشريعية يجب أن نوضح أهمية الحصانة البرلمانية التي تم منحها من قبل الدستور الأردني لأعضاء مجلس الأمة الأردني، ومن خلال ما تم فهمه من الدستور فإنه لا يصدر أي قانون إلا إن تم إقراره من قبل مجلس الأمة عدا القوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في حالات ضرورية مثل ما حصل في الوقت الحالي وصدور قانون دفاع لمواجهة الوباء الذي حل

1 الخطيب، نعمان أحمد، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2014
2 الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

على البلاد، وعلى الرغم من ذلك فإن السلطة التشريعية تقوم بأعمال رقابية على أعمال السلطة التنفيذية في جميع الظروف، وهذا ما يسمى بالرقابة السياسية والمقصود فيه هي الأعمال التي يقوم فيها مجلس الأمة على السلطة التنفيذية، وتكون الوزارة في النظام السياسي الأردني مسؤولة مسؤولية مشتركة عن أمور السياسة العامة للدولة، وكل وزير يعتبر مسؤول عن وزارته والمسؤولية تكون (تضامنية - فردية - جنائية)، ومن هنا تبرز أهمية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية حيث تعرف أنها تحت مجهر الرقابة البرلمانية على كل الأعمال التي تقوم بها وتعرف أنه سوف يتم محاسبتها عن أي خطأ سوف يتم ارتكابه.¹

وحتى لا يُساء استخدام وسائل الرقابة البرلمانية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة فقد نظمها المشرع الدستوري بموجب نصوص الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلس الأمة وأحاطها بإجراءات و ضمانات شديدة ليتضمن عدم إساءة إستعمالها من جهة و ضمان جدية اللجوء إليها من جهة أخرى.²

¹ علوان، عبدالكريم، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة
² الزعبي، جيهان خالد (2011)، اثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة العربية المفتوحة

المبحث الثاني الدستور المصري

القانون الدستوري كما يعرفه الفقه الدستوري هو القانون الأساسي الذي يبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها وينظم السلطات العامة من حيث تكوينها وإختصاصها وعلاقتها ببعضها البعض، ويقرر حقوق الأفراد وحررياتهم ويضع الضمانات الأساسية لهذه الحقوق والحرريات. وبإستقراء التطور الدستوري لمصر نجده قد مر بمراحل متعددة كافح فيها الشعب المصري كفاحاً مريراً من أجل الدستور وصمد فيها أمام سلطات الإحتلال الأجنبي التي حاربت وجوده بشتى الوسائل والطرق.

في الفترة ما بين 1805-1882 شهدت البلاد نضال طويل للشعب المصري انتهى بإصدار دستور للبلاد عام 1882 ثم ما لبثت سلطات الإحتلال الإنجليزي أن الغته، ولكن الشعب واصل كفاحه ولم يتوقف جهاده في سبيل الدستور إلى أن صدر في 19 / ابريل / 1923 وفقاً لهذا الدستور انعقد اول برلمان مصري في 15 مارس / 1924.¹

ويمثل صدور دستور سنة 1923 نقلة نوعية كبيرة في التطور الدستوري المصري الحديث فمن ناحية أولى، فإن صدوره كان على إثر ثورة شعبية عارمة سنة 1919 على المستعمر وفساد القصر، ومن ثم فإنه يمثل دستوراً شعبياً حقق آمال الشعب انذاك في إقامة حكم ديمقراطي(نيابي - برلماني) ومن ناحية ثانية فإن حياة هذا الدستور قد ارتبطت بكفاح الأمة ضد المستعمر والقصر، فكان دائماً يطالب الدستور والإستقلال في كل الأوقات ولا سيما أوقات الإعتداء على الدستور وما أكثره.وعرفت مصر في ظل هذا الدستور فترات متقطعة من الحياة النيابية تخلها صدور دستور 1930 إلا أنه

¹ الجزيرة، 2011، الدستور المصري

رغم قصرها كانت مؤثرة في التطور السياسي في مصر في تلك الفترة. ولهذا لم يكن مستغرب أن يحظى هذا الدستور بدراسات فقهية موسعة.¹

وظل هذا الدستور قائماً إلى أن الغى في 22/أكتوبر/1930 ثم ابطال العمل به وعاد العمل بالدستور الملغى سنة 1932 وظل معمولاً فيه إلى أن قامت ثورة الجيش في 23/يوليو/1952 وصدر أول إعلان دستوري في 10/ديسمبر/ 1952 أعلن فيه بأسم الشعب سقوط دستور 1923 كما جاء فيه (أنه أصبح لزاماً أن نغير الأوضاع التي كادت أن تودي بالبلاد والتي كان يساندها ذلك الدستور المليء بالثغرات والأخذ في تأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد على أن تراعي الحكومة المبادئ الدستورية العامة).²

وفي 13/يناير/1953 صدر مرسوم بتأليف لجنة لوضع مشروع جديد، وفي 15/يناير/1953 حددت فترة الانتقال بثلاث سنوات، وفي 10/فبراير/1953 صدر الإعلان الدستوري الثاني متضمن أحكام الدستور المؤقت للحكم خلال فترة الانتقال وفي تاريخ 18/يونيو/1953 الغيت الملكية في مصر وأعلنت الجمهورية.

ثم في 11/9/1971 تم إعلان دستور جمهورية مصر العربية الدائم.³ ودستور سنة 1971 يمثل بحق مرحلة جديدة في تاريخ مصر، إذ أنه أدى إلى إستقرارها السياسي كما أننا نزعم أنه مهد لإننتصارها في حرب أكتوبر المجيدة وهو إن مثل تطوراً ديمقراطياً ملموساً إلا

¹ الجزيرة، 2011، الدستور المصري

<https://www.aljazeera.net/news/arabic/2011/2/6/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3D8%AA%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%B1%D9%8A>

² نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية

³ الجزيرة، 2011، الدستور

<https://www.aljazeera.net/news/arabic/2011/2/6/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3D8%AA%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%B1%D9%8A>

أنه لم يبلغ منتهاه، فهناك ثمة إعتراضات كثيرة تؤخذ عليه في الكثير من نصوصه وإتجاهاته العامة، هذا ناتج من الإتجاه الشمولي في الحكم الذي كان سائداً قبل صدوره ولم ينجح هذا الدستور في الإنفصال عنه كلياً وإن حاول جاهداً أن يتميز عنه وفي إتجاهه نحو الديمقراطية وتأكيد سيادة القانون.¹

يدخل الدستور المصري كأغلب الدساتير المكتوبة في عداد الدساتير الجامدة جموداً نسبياً ويقصد بالجمود النسبي أن الدستور يصعب تعديله ويلزم لذلك إتباع إجراءات معقدة إلى حد ما عن الإجراءات التي تتبع لتعديل القوانين، وتطبيقاً لذلك نصت المادة 226 أنه يحق لرئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر في الدستور ويجب أن يتم ذكر المواد المراد تعديلها وأسباب التعديل ويتم مناقشة طلب التعديل من قبل مجلس النواب خلال 30 يوم من تاريخ تسلمه ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه، وإذا وافق المجلس على طلب التعديل يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لإستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الإستفتاء وفي جميع الأحوال لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة إنتخاب رئيس الجمهورية أو مبادئ الحرية أو المساواة ما لم يكن التعديل متعلقاً بمزيد من الضمانات.²

الدستور المصري من الدساتير الذي مر بمراحل متعددة وكان على النحو الآتي:³

¹ جعفر، محمد أنس قاسم، 1999، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية.

² نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية

³ https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%82%D8%A7%D8%A6%D9%85%D8%A9_%D8%AF%D8%B3%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%B1_%D9%85%D8%B5%D8%B1

صدر لائحة أساسية لعام 1882 وكان عبارة عن تنظيم عمل واختصاصات مجلس النواب ثم صدر قرار نظامي رقم 29 ونظم عمل واختصاصات الجمعية التشريعية، بعد ذلك صدر الدستور المصري لعام 1923 الذي ألغى العمل بالقانون النظامي رقم 29 وألغى الجمعية التشريعية وتم إنشاء برلمان مكون من مجلسين مجلس الشيوخ ومجلس النواب بموجبه تم صدور دستور في عام 1930 ولكنه ظل يواجه معارضة شديدة في الشارع المصري مع القوى السياسية وبموجب ذلك تم إيقاف العمل به وإلغاؤه بعد ذلك صدر أمر ملكي رقم 118 وأعاد العمل بدستور 1923 وصدر بعد ذلك قوانين وإعلانات دستورية كانت عبارة عن إعلان تطهير الجيش وإعلان عن تشكيل لجنة لوضع مشروع دستور يقره الشعب وتم إلغاء النظام الملكي وإعلان النظام الجمهوري وذلك في 18/يونيو/1953 وصدر أمر مجلس قيادة الثورة في 27/فبراير/1954 تضمن الإشارة لأول مرة لمسمى (جمهورية مصر العربية)، ثم صدر دستور لعام 1956 الذي كان في عهد الرئيس جمال عبدالناصر وبعد ذلك صدر دستور في عام 1971 في عهد أنور السادات وتم إجراء تعديلات عليه في عام 1980 الذي بدوره ألغى الإتحاد الاشتراكي وسمح بتعدد الأحزاب وسمح بإنتخاب رئيس جمهورية لمدة غير محددة وحدث تعديل ثاني عليه في عام 2005 الذي أقر طريقة إختيار رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام السري المباشر بدلاً من الإستفتاء وأيضاً حدث تعديل عليه في عام 2007 الذي إستحدث فقرات عن الإرهاب ثم صدر قرار نائب رئيس الجمهورية بالنيابة عن رئيس الجمهورية في 11/فبراير/2011 بتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شؤون البلاد وأعلن عمر سليمان قرار الرئيس مبارك في التنحي عن الرئاسة وعلى إثر ذلك عطل العمل بدستور 1971 وتم إقرار تولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد بصفة مؤقتة وتم إجراء إنتخابات مجلس الشعب والشورى وإنتخابات رئاسية ثم صدر دستور عام 2012 بعد إنتهاء الإنتخابات التشريعية وبدأ صراع الأطراف السياسية وصدر بيان للقوات المسلحة في 3/يوليو/2013 الذي عطل

العمل بدستور 2012 وأعلن تولي رئيس المحكمة الدستورية إدارة البلاد حتى يتم إنتخاب الرئيس وبعد ذلك صدر دستور 2014 بعد الموافقة عليه في الإستفتاء ثم في 3/يونيو/2014 انتخب عبد الفتاح السيسي رئيس لمدة 4 سنوات وفي 2/ابريل/2018 حدثت إنتخابات مرة اخرى وتم إنتخابه للمرة ثانية لمدة 4 سنوات.

المبحث الثالث

الوسائل الرقابية الممنوحة للسلطة التشريعية

تقوم السلطة التشريعية في النظام السياسي الأردني بدور رئيس ضمن اختصاصاتها الدستورية من حيث اقتراح القوانين وإقرارها، ومن خلال الدستور الأردني فإن القوانين على جميع أنواعها لا تصدر إلا إذا أقرها مجلس الأمة، عدا القوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في حالات الضرورة، ولمواجهته أمور خطيرة تؤثر على أمن وسلامة البلد، وعلى الرغم من ذلك فالسلطة التشريعية في الأردن تقوم بأعمال رقابية على أعمال السلطة التنفيذية في شتى الظروف إن كانت إستثنائية أو عادية، وتسمى هذه الرقابة السياسية أو الإختصاص السياسي للسلطة التشريعية، والمقصود بهذا الإختصاص هو الأعمال الرقابية التي يقوم بها مجلس الأمة على السلطة التنفيذية، والوزارة في النظام السياسي الأردني مسؤول مسؤولية مشتركة عن أمور السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول أمام مجلس الأمة عن أعمال وزارته وعملية المسؤولية تأخذ جانبين رئيسيين هما: - المسؤولية التضامنية - المسؤولية الفردية - بالإضافة للمسؤولية الجنائية، ومن هنا تأتي أهمية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية كي تقوم بهذه السلطة بالأعمال الموكلة إليها على أكمل وجه حيث تعرف أنها تحت مجهر الرقابة البرلمانية على كل الأعمال التي تقوم بها وأية أخطاء مخالفة للقانون أو خطأ في عملية التنفيذ تعرف بأنها ستحاسب عليه أو على الأقل تُسأل عنه ومن هنا بناء على الدستور الأردني تكون الرقابة البرلمانية على عدة طرق وهي (السؤال - الإستجواب - التحقيق النيابي - إبداء الرغبة - سماع العرائض).¹

وبذلك قرر الدستور الأردني مبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة وحدد وسائل هذه الرقابة التي تبدأ بالسؤال وتنتهي بطلب تقدير المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد الوزراء، كما نظم

¹ اليعقوب، فراس محمد (2009)، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية

المشرع الأردني ممارسة عضو البرلمان لهذه الرقابة من حيث وسائلها وإجراءاتها القانونية وفقاً للنظام الداخلي الذي ينتمي إليه عضو البرلمان سواء أكان مجلس النواب أم مجلس الأعيان.¹

وحتى لا يساء استخدام وسائل الرقابة البرلمانية التي يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة فقد نظمها المشرع الدستوري بموجب نصوص الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلس الأمة الأردني وأحاطها بإجراءات و ضمانات شديدة ليضمن عدم إساءة استعمالها من جهة و ضمان جدية اللجوء إليها من جهة.

المطلب الأول: حق السؤال

في المملكة الأردنية الهاشمية فإن دستور عام 1928 ودستور عام 1946 لم ينص صراحة على تنظيم حق السؤال البرلماني، وإنما كان يتم توجيه السؤال بناء على ما يستفاد من نص المادة 40 من دستور عام 1928 ونص المادة 52 من دستور عام 1946 على أنه "يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس أن يطرح على بساط البحث أي مسألة بشأن أي أمر له صلة بالإدارة العامة وتحت مظلة المادتين السابقتين، مارست المجالس التشريعية الأردنية المتعاقبة حق السؤال في مواجهة أعضاء الحكومة حيث قدم على سبيل المثال العضو حسين الطراونة في الجلسة النيابي سؤالاً إلى الحكومة بتاريخ 1931/6/6 حول لقاء رئيس الحكومة السابق مع وزير المستعمرات البريطانية ونصت المادة 96 من الدستور الأردني لعام 1952 على أنه: "لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه للوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة، وبذلك يكون الدستور الأردني لعام 1952 نظم الأسئلة والإستجابات البرلمانية دستورياً لأول مرة بصراحة في النص وبعد ذلك نظم النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 1996 حق السؤال.²

¹ علوان، عبدالكريم، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة، 202
² الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

تقرر الدساتير البرلمانية عادة لكل عضو من أعضاء السلطة التشريعية الحق في توجيه أسئلة إلى الوزراء تتعلق بأعمال وزاراتهم بقصد الإستيضاح أو الاستفهام عن أمر يجهله السائل أو التحقق من حصول واقعة وصل علمهم إليها، والعضو السائل له حق عدم الإقتناع بإجابة الوزير وله حق تحويل السؤال إلى إستجواب وأيضاً له حق التنازل عن السؤال في أي وقت يشاء.

وهذا يمثل صورة من الصور الرقابية التي يمارسها أي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب.¹

ويقصد بالسؤال أنه يحق لأي عضو من أعضاء البرلمان طلب إيضاح أو استفسار عن مسألة معينة من الوزراء، وإذا كان السؤال عبارة عن استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المختص، فإنه قد يكون هدفه كذلك لفت نظر الوزير إلى هذه المسألة، والسؤال مجرد علاقة بين عضو البرلمان والوزير، فهو يحصر المناقشة بينهما دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين. ولهذا يعد السؤال حقاً شخصياً لعضو البرلمان، فله أن يتنازل عنه وله أن يطلب المزيد من الإيضاحات إذا لم تكن الإجابة شافية ووافية، وله أيضاً أن يجعل من موضوعه استجواباً أي تحويل السؤال إلى إستجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير على سؤاله.²

وقد نصت المادة (96) من الدستور الحالي على هذه الوسيلة الرقابية ومنحت أعضاء مجلسي الأعيان والنواب حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزراء حول أي أمر من الأمور العامة، وأحالت تنظيم هذا الحق إلى النظام الداخلي لكل من مجلسي الأعيان والنواب، وجاء نصها:

" لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي ذلك

¹ الخطيب، نعمان أحمد، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2014
² الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مُضي ثمانية أيام على وصوله للوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة".

الدستور الأردني الحالي قد أحال إلى النظام الداخلي لكل من مجلس النواب ومجلس الأعيان تنظيم هذه الوسيلة الرقابية، لهذا سوف يتم عرض وشرح كيف تم تنظيمها من قبل مجلس النواب ومجلس الأعيان.¹

• النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي عالج حق السؤال في الفصل الثاني عشر تحت عنوان الأسئلة حيث أنه المادة 118 عرفت السؤال والمادتين (119-120) حددوا الشروط الواجب توافرها بالسؤال والإستثناءات على هذه الشروط، والمواد (121-122) حددت الإجراءات الواجب إتباعها في السؤال.

- حسب نص المادة 118 فإن تعريف السؤال هو: استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه , أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور.

- حسب نص المادة 119 و المادة 120 فإن الشروط هي:-

1. يجب أن يتم تقديم السؤال للرئيس مكتوب.

2. ويجب على السؤال أن يكون موجزاً مختصراً ينصب فقط على الوقائع المطلوب توضيحها وأن

يكون خالي من أي تعقيد وارهاء خاصة.

¹ الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

3. يجب أن يكون السؤال وفقاً لأحكام الدستور ويجب أن لا يضر بالمصلحة العامة ويجب أن لا يشتمل على عبارات نابية أو غير لائقة ويجب أيضاً أن يكون خالي من أسماء أشخاص أو أن يكون السؤال بخصوص مسائلهم الشخصية.

4. لا يجوز أن يكون السؤال حول مسألة تنظر فيها المحكمة.

5. لا يجوز أن يتعلق السؤال بشخص النائب أو مصلحة خاصة به.¹

حسب نص المادة 118 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2019 التي عرفت السؤال، فإن السؤال لا يقتصر فقط على الإستعلام بل يتعدى إلى الرغبة بالتحقق من حصول واقعة معينة وصل علمها إلى النائب واستعلامه أيضاً عن نية الحكومة من أمر معين من الأمور. وبذلك فإن السؤال هو عبارة عن إستعلام وإستفهام عن أمر عام ولا يحمل في طياته إتهاماً إلى الوزير المختص الموجه إليه السؤال، وعند مناقشة قانون الموازنة العامة ومشروعات القوانين فإن الشروط الخاصة بالأسئلة وكذلك الإجراءات المتعلقة بها لا تسري ولا يتم تطبيقها بمعنى أن هذه الحالة تكون استثناء على جميع الشروط والإجراءات التي سبق ذكرها.

ويمكن تحويل السؤال إلى إستجواب بشرط أن لا يتم ذلك بنفس الجلسة التي يتم مناقشة السؤال فيها وكذلك بعد مرور شهر على توجيه السؤال للوزير المعني ولم تجب الحكومة على هذا السؤال قبل مرور هذه المدة.²

- إجراءات تقديم السؤال:

يبلغ رئيس المجلس (النواب / الأعيان) الوزير المختص بالسؤال الذي يرغبوا بطرحه ويتم إدراج السؤال في جدول أعمال لأقرب جلسة بعد جلسة تبليغ السؤال، ويجب على الوزير أن يجيب عن

¹ النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.

² الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

السؤال في الجلسة التي تحددت وله أن يطلب تأجيل هذه الجلسة مدة أقصاها 8 أيام إلا أن قرر المجلس تقصير هذه المدة ووافق الوزير على ذلك، وهناك صلاحية للعضو أن يطلب الإجابة عن سؤاله كتابة، وفي هذه الحالة إن الوزير يرسل الإجابة لرئيس المجلس خلال مدة اسبوعين ويبلغه لمقدم السؤال ويجب أن يتم نشرها في محضر الجلسة ليستطيع الأعضاء الاطلاع عليها.¹

النظام الداخلي لمجلس الأمة قرر أن أول نصف ساعة من المجلس تكون فقط لطرح الأسئلة والإجابة عليها وما بقي من الأسئلة يتم تأجيلها للجلسة القادمة، لهذا فإن النظام الداخلي أعطى الحق لمقدم السؤال دون غيره في التعقيب على السؤال بطريقة موجزة ولمرة واحدة، وكما لا يجوز تحويل السؤال إلى إستجواب في نفس الجلسة لأنه السؤال يعتبر حق شخصي للسائل وله أن يتنازل عنه.²

- ويسقط السؤال في حالات وهي: انتهاء عضوية مقدم السؤال - موافقة المجلس على

إسقاط الوزارة - تقديم الوزير الذي سبق وطرح السؤال إستقالته.

حسب نصوص المواد من مادة رقم 117 حتى المادة 121، الإجراءات هي:

1. الرئيس هو من يبلغ السؤال للوزير في حالة كانت جميع الشروط موجودة في السؤال.
2. الوزير يجيب على السؤال خلال مدة أقصاها 8 أيام.
3. الرئيس يبلغ الجواب إلى مقدم السؤال ويدير السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والإستجابات والاقتراحات برغبة.
4. عندما يتم عرض السؤال والجواب يعلن النائب إكتفائه بالرد ويغلق الموضوع الذي تم السؤال عنه، أو يبدي رغبته بالكلام وعندها هذا النائب هو الوحيد الذي يكون له الحق بالرد على الوزير وأيضاً يُعطى الوزير حق الجواب فإذا أكتفى النائب يتم غلق الموضوع

1 النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.
2 النظام الداخلي لمجلس الأعيان وتعديلاته لعام 2014

5. لايجوز لأي عضو من الأعضاء الحديث حول السؤال إلا أن كان الأمر يمس شخصه في هذه الحالة يجوز له التعقيب بإيجاز ولكن هناك استثناء على هذا الشرط وهو أنه لا يسري هذا الشرط أثناء النظر في الموازنة العامة في مشروعات القوانين لأنه لكل عضو حق التدخل في كل سؤال يرد بشأنها وله حق الرد عليه.¹

وتبرز أهمية الأسئلة البرلمانية أنها لها أهمية خاصة، لأنها وسيلة لكشف المخالفات والتجاوزات في الجهاز الإداري الحكومي ومن خلالها يستطيع العضو متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة وكشف الخروقات وطريقة تنفيذها، وتمهد الطريق لا يجاد إصلاحات تشريعية جذرية، ويضمن النظام البرلماني تبادل الآراء ووجهات النظر فيما بين الوزراء والمجلس البرلماني ومراقبتهم في المجالس التشريعية ويعد السؤال ترجمة حقيقية لإدامة هذا الحوار، فالأسئلة والأجوبة عليها وسيلة بديهية لتبادل هذا الحوار.²

أما بالنسبة للسؤال البرلماني في مصر فإنه بدأ ظهور السؤال البرلماني في جمهورية مصر العربية عند تشكيل الجمعية التشريعية سنة (1913)، حيث ورد في لائحة الجمعية إباحة توجيه سؤال من العضو إلى أحد النظار وتسليمه إلى السكرتير على أن يعرضه على رئيس الجمعية فوراً، وإدراج الأسئلة والأجوبة في محضر الجلسات وعندما صدر دستور عام (1923) نص على أنه " من حق أعضاء البرلمان توجيه أسئلة برلمانية للوزراء " وتعاقبت النصوص الدستورية في الدساتير اللاحقة على تأكيد هذا الحق ونظمته الأنظمة الداخلية المتعاقبة لمجلس النواب ومجلس الشيوخ من ذلك التاريخ.³

1 النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.

2 النسور، فهد أبو العثم، القضاء الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2016، ص 109

3 سليم، محمد فاهم، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، النظام الإجرائي للسؤال البرلماني (دراسة مقارنة)، العدد الثالث، السنة التاسعة، 2017.

ويذكر أن أول تعريف وضع للسؤال البرلماني في تاريخ الحياة النيابية المصرية بموجب المرسوم

بقانون رقم 88 لسنة 1931 الخاص بالنظام الداخلي للبرلمان في ظل دستور عام 1930.

الدستور المصري أشار لحق عضو مجلس النواب بتوجيه السؤال إلى الحكومة حيث نصت المادة (129) منه " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى إستجواب في الجلسة ذاتها "، وبنفس المعنى جاءت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 حيث أعطت الحق لكل عضو في المجلس أن يقدم سؤال.

وهناك شروط شكلية وموضوعية للسؤال البرلماني حسب القانون المصري والشروط الشكلية ممكن

تصنيفها على أنها: ¹

1- ان يكون السؤال مكتوب وهذا سواء كان السؤال شفوي أم مكتوب ولكنه فقط يطبق على

السؤال الأصلي وليس الإضافي.

2- أن يتسم السؤال بالوضوح والإيجاز وأن لا يكون مطول، إذ أنه حسب القانون المصري في

اللائحة الداخلية لمجلس النواب نصت على: " يجب أن يكون السؤال واضحاً ومقصوراً على

الأمر المراد الإستفهام عنها ".

3- أن يكون السؤال ضمن العدد المسموح بتقديمه، إذ أنه الأصل أن تترك للنائب حرية تقديم

أي عدد من الأسئلة دون تحديد نظراً لأهميتها هذه الوسيلة ولكن مصر قررت فرض قيود على

¹ سليم، محمد فاهم، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، النظام الإجرائي للسؤال البرلماني (دراسة مقارنة)، العدد الثالث، السنة التاسعة، 2017.

عدد الأسئلة التي يسمح للنائب بتقديمها حيث أنه لا يجوز للعضو الواحد أن يسأل أكثر من سؤال في الجلسة الواحدة.

4- يجب أن يوجه السؤال من عضو واحد، حيث أنه للسؤال صفة فردية والعلّة بذلك أن يتم منع التحايل على وسائل الرقابة البرلمانية بإثارة أسئلة جماعية لا يكون القصد منها السؤال بل بهدف طرح موضوع عام للمناقشة والإلتفاف لتحويله لإستجواب.

وفي القانون المصري نصت المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب " لا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ويجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة ولا يكون متعلق بمصلحة خاصة ".¹

أما بالنسبة للشروط الموضوعية:

1- خلو السؤال من العبارات الغير لائقة، أي أنه يجب على مقدم السؤال أن يتصف بالوقار والإحترام وتم الإشارة لذلك في القانون المصري في المادة 199 الفقرة الثانية من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ونصت على: " .. أن يكون خالياً من العبارات الغير لائقة " .

2- تعلق السؤال بالأمور ذات الأهمية العامة وأن لا يكون متعلق بمصلحة خاصة وهذا ما نصت عليه المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

3- أن يكون السؤال ضمن الموضوعات المسموحة بالسؤال عنها، أي أنه يجب أن يتقيد السؤال بالضوابط الدستورية المقررة ولا يكون خارج عن نطاق الإختصاص الحكومي لأنه هناك موضوعات يجب أن لا تكون محلاً للسؤال البرلماني.

4- يجب أن لا يؤدي السؤال للإضرار بالمصالح العليا للدولة.²

¹ سليم، محمد فاهم، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، النظام الإجرائي للسؤال البرلماني (دراسة مقارنة)، العدد الثالث، السنة التاسعة، 2017

² النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

يتم تقديم السؤال مكتوب لرئيس المجلس حسب ما جاء في نص المادة 201 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، إذ نصت على " يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس " ويعتبر رئيس المجلس هو المختص بقبول أو رفض السؤال حسب توفر أو عدم توفر شروطه ويرى الفقه أن إعطاء الحق لرئيس المجلس في قبول السؤال أو رفضه هي سلطة واسعة لرئيس المجلس حيث يتحكم فيه حزب الأغلبية ومن ثم يمكن أن يحول دون وصول بعض الأسئلة للوزراء للرد عليها.¹

ومن حيث تبليغ السؤال للوزير المعني أوجب المشرع المصري على رئيس المجلس التشريعي إبلاغ السؤال إلى الوزير الموجه إليه السؤال وأيضاً للوزير المختص بشؤون مجلس النواب ويلاحظ أن المشرع المصري ألزم رئيس المجلس بإبلاغ الوزير السؤال الذي حدده مقدم السؤال حيث يفترض المشرع أن هذا الوزير هو المختص بالإجابة وهو ما لا يتحقق دائماً، وبالتالي كان يجب على المشرع المصري استخدام عبارة (إبلاغ السؤال للوزير المختص) بدلاً عن عبارة (الوزير الموجه إليه).

وعند الإجابة عن السؤال الأصل أن تكون شفوية واستثناء تكون الإجابة كتابة، ويجب من وجه إليه السؤال بإيجاز عن الأسئلة المدرجة في جدول الأعمال والتي يجب الإجابة عنها شفويًا وله أن يطلب التأجيل في الإجابة للجلسة التالية، ومع ذلك فلن وجه إليه السؤال الإجابة عن السؤال في أول جلسة بعد إبلاغه السؤال على أن يخطر رئيس المجلس بذلك قبل الجلسة، أما بالنسبة لمدة الرد على السؤال فإن اللائحة لم تحدد المدة اللازمة للإجابة تاركة ذلك للمجلس تبعاً لعدد وأهمية الأسئلة، ولذلك قررت اللجنة العامة لمجلس الشعب تخصيص ساعة في بداية كل جلسة لمناقشة طلبات الإحاطة والأسئلة.²

¹ النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016
² سليم، محمد فاهم، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، النظام الإجرائي للسؤال البرلماني (دراسة مقارنة)، العدد الثالث، السنة التاسعة، 2017

وهذا ما نصت عليه المادة 194 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حيث منحت لكل عضو من أعضاء المجلس أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً في اختصاص من يوجه إليه، ويتم إدراج طلب الإحاطة في جدول الأعمال قبل الأسئلة مباشرة ويدلي العضو مقدم الطلب ببيان ويجيبه الوزير المعني بإيجاز ولا تجري مناقشة في الموضوع إذا تمت الإجابة عليه في نفس الجلسة.¹

• ماذا لو لم يجيب الوزير على السؤال؟²

لا توجد في الدساتير أو اللوائح الداخلية للبرلمان إجابة على هذا التساؤل، إلا أننا نرى أن عدم الإجابة من جانب الوزير يحدث رد فعل عنيف في البرلمان يلزم أن يتجنبه فإذا أصر على عدم الإجابة فإن ذلك يسبب له حرجاً سياسياً ويشكك في أسلوبه في العمل، وربما يتحول السؤال بعد ذلك لإستجواب ينتهي بتحريك المسؤولية الوزارية.

ونظراً لبساطة السؤال وعدم إثارته للمناقشات بالمجلس، فقد ذهب البعض إلى أنه طالما أن السؤال الذي يوجه من المجلس التشريعي للحكومة يقصد منه الحصول على معلومات أو بيانات معينة لا يعرفها العضو، كما قد يقصد منه استجلاء حقيقة غامضة أو إستيضاح أمر غير واضح، فهي لا تؤدي إلى تحقيق إلا أننا نرى أن السؤال يعد أحد وسائل الرقابة من جانب السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية خاصة وأن السائل يستطيع أن يحوله إلى إستجواب إن لم يقتنع برد الحكومة كما أنه أحد المعالم الواضحة للتعاون وتبادل الرأي والإيضاح بين الحكومة والمجلس التشريعي

المطلب الثاني: حق الإستجواب

¹ النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

² جعفر، محمد أنس قاسم، القاهرة، 1999، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية

يقصد بالإستجواب محاسبة الوزراء مجتمعة أو أحد الوزراء عن تصرف معين مما يتعلق بالأمر العامة، وهو لا يقف عند طلب الإستيضاح كما هو الحال بالنسبة للسؤال، ولكنه يتعداه بما ينطوي عليه من معاني الإتهام والتجريح بالوزير أو الوزارة، مثلما ان جميع أعضاء البرلمان يشتركون في مناقشة الإستجواب بعكس السؤال فلا يدعو أن يكون علاقة شخصية بين السائل والمسؤول.

وفي حال صدور قرار بإدانه الحكومة أو بعض أعضائها وهنا قد ينتهي الإستجواب إلى طرح ثقة بالوزارة أو الوزير الذي يتعلق به القرار.

ونظراً لخطورة أثاره للإستجواب فإن الدساتير ومنها الدستور الأردني أحاط إستعماله ببعض الضمانات التي تكفل عدم إساءة إستعماله وهي ضمانات الوقت، إذ حددت الدساتير مدداً معينة لا يجوز مناقشة الإستجواب قبل انقضائها حتى لا تتفاجئ الحكومة وتتاح لها فرصة دراسة موضوع الإستجواب والرد عليه.¹

وهذا ما سوف يتم مناقشته بالتفصيل.

الإستجواب هو وسيلة رقابية فعالة، وهو عبارة عن محاسبة الوزراء أو الوزارة بكاملها عن تصرف من التصرفات العامة فهو إستيضاح يتضمن في طياته الإتهام أو النقد لأي عمل عام تقوم به السلطة التنفيذية، وقد يؤدي الإستجواب إلى تحريك المسؤولية السياسية الوزارية أمام مجلس الأمة وذلك بطرح الثقة بأحد الوزراء أو الوزارة بأكملها.

والإستجواب لا يحصر المناقشة بين عضو البرلمان مقدم الإستجواب والوزير كما هو الحال في السؤال، بل يجوز لسائر أعضاء المجلس الإشتراك فيه، ويجوز إذا استرد عضو البرلمان استجوابه أن يستمر المجلس النيابي في نظره إذا ما تبناه أحد أعضاء المجلس، ولا تجري مناقشة الإستجواب

1 النسور، فهد أبو العثم، القضاء الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2016، ص 109

حال تقديمه، بل تجري مناقشته بعد مرور مدة معينة من تاريخ تقديمه، وذلك في غير حالات الإستعجال التي يراها المجلس وموافقة الحكومة.¹

الدستور الأردني أحال للنظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان لتنظيم الوسيلة الرقابية " الإستجواب " لهذا سوف يتم عرض هذا التنظيم:

• تنظيم النظام الداخلي لمجلس النواب لحق الإستجواب:

التنظيم كان في الفصل الثالث عشر تحت عنوان (الإستجوابات) في المواد 126-130

حسب نص المادة 127 من التنظيم الداخلي لمجلس النواب فإن الشروط هي²

1- يجب تقديم الإستجواب خطياً للرئيس ويجب أن يبين فيه المواضيع والوقائع التي يتناولها الإستجواب ويجب على الرئيس أن يبلغ ذلك للوزير المختص.

2- شروط الإستجواب هي نفسها شروط السؤال وهي أن يكون موجزاً وأن لا يشتمل على عبارات نابية أو غير لائقة وأيضاً لا يجب أن يكون بخصوص أمر تنظره المحاكم، ويجب أن لا يتعلق الإستجواب بشخص النائب أو مصلحة خاصة به.

المواد 128-129-130 في النظام الداخلي لمجلس النواب قررت الإجراءات وهي كالتالي:³

1- يجب على الوزير ان يجيب رئيس المجلس خطياً على الإستجواب خلال مدة لا تزيد على واحد وعشرين يوم، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة.

2- إن كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديمه خلال المدة التي تم ذكرها للوزير أن يطلب من رئيس المجلس تمديد المدة ولمكتب المجلس تمديد المدة بالقدر

الذي يراه مناسباً ويبلغ الرئيس مقدم الإستجواب والوزير بذلك.

1 الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

2 النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.

3 النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.

- 3- الإستجواب والجواب يتم إدراجهم بعد ذلك على جدول أعمال أول جلسة مخصصة لذلك.
- 4- يتم تلاوة الإستجواب والجواب أو توزيعهم على جميع الأعضاء ثم يعطى الحق لمقدم الإستجواب والوزير للتكلم وكل واحد منهم له حق الرد مرة واحدة ثم يتم إعطاء الحق لأي نائب للتعليق.
- 5- إذا أعلن بعد ذلك المستجوب اقتناعه يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الإستجواب فيتم إعادة النقاش بنفس الطريقة.
- 6- بعد ذلك إن لم يقتنع المستجوب برد الوزير يجب أن يبين أسباب عدم إقتناعه للوزير وله ولغيره من النواب أن يطرحوا الثقة بالوزارة أو الوزير.
- الإستجواب يعتبر اخطر من السؤال لأنه لا يقف عند الإستفسار أو الإستيضاح وإنما يتعدى ذلك إلى مفهوم محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة وهو غالباً ما يحمل في طياته إتهاماً قد يؤدي إلى المسؤولية السياسية وطرح الثقة برئيس الوزراء أو الوزير.¹
- وعند التدقيق في نص المادة 126 من النظام الداخلي التي نصت على " الإستجواب هو محاسبة الوزراء أو احدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة "، أي أن الإستجواب يحمل في طياته الإتهام والنقد حول تصرف يتم في شأن معين من الشؤون العامة وبموجب هذا التعريف فإنه لا يمكن محاسبة الوزير على تصرف يعد من الشؤون الخاصة، ولا يجوز تقديم أحد أعضاء مجلس النواب إستجواباً للوزير المعني بهذا الخصوص.²

• تنظيم النظام الداخلي لمجلس الأعيان حق الإستجواب:

عالج النظام حق الإستجواب في المواد 94-98 منه

1 الخطيب، نعمان أحمد، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2014، ص 308
2 الدجاني، محمد سليمان ومنذر سليمان، (1993)، المدخل للنظام السياسي الأردني، الطبعة الأولى، عمان.

حيث يجب على الوزير أن يجيب على إستجواب مجلس الأعيان خلال مدة أقصاها اسبوعين إلا إن رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة ويتم إدراج الإستجواب والجواب على جدول أعمال أقرب جلسة وأيضاً يدرج حتى لو لم توجد إجابة ، وبعد تلاوة الإستجواب يعطى الحق لمقدم الإستجواب ثم للوزير وكل واحد منهم له حق الرد مرة واحدة ثم يعطى الحق في الكلام لمن يشاء من الأعيان وإن أعلن المستجوب إقتناعه يعلن الرئيس إنهاء عملية الإستجواب إلا إن تبناها من جديد أحد الأعيان، ولكن عين الحق في الاطلاع على أوراق وبيانات تتعلق بالإستجواب الذي تم عرضه وعند إنتهاء عملية الإستجواب فإنه يتم تبليغ النتيجة لرئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب.¹

وبذلك لا يملك أعضاء مجلس الأعيان حق طرح الثقة بالوزير المعني أو بالوزارة بأكملها في حالة عدم الإقتناع والإكتفاء بجواب الوزير المعني وذلك تطبيقاً لأحكام نص المادة 51 من الدستور الحالي التي قررت مسؤولية الوزارة سياسياً أمام مجلس النواب فقط، وإنما يقتصر الأمر فقط على تبليغ رئيس مجلس الأعيان نتيجة الإستجواب إلى رئيس الوزراء خطياً وهذا الإستجواب يؤشر على وجود خلل ما في شأن من الشؤون العامة يترك لرئيس الوزراء معالجته بالطريقة التي يراها مناسبة.²

وبناء على ذلك لا يملك أعضاء مجلس الأعيان حق طرح الثقة بالوزير المعني أو بالوزارة بأكملها في حالة عدم الإقتناع والإكتفاء بجواب الوزير المعني وذلك تطبيقاً لأحكام نص المادة 51 من الدستور الحالي التي قررت مسؤولية الوزراء سياسياً أمام مجلس النواب فقط، وإنما يقتصر الأمر فقط على تبليغ رئيس مجلس الأعيان نتيجة الإستجواب إلى رئيس الوزراء خطياً وهذا الإستجواب يؤشر

1 النظام الداخلي لمجلس الأعيان وتعديلاته لعام 2014

2 الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة، ص300

على وجود خلل ما في شأن من الشؤون العامة يترك لرئيس الوزراء معالجته بالطريقة التي يراها مناسبة.¹

وما نتوصل إليه هو أن وسيلة الإستجواب من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية تكون فعالة لدى مجلس النواب أكثر من مجلس الأعيان وذلك لأن الذي يقدم الإستجواب يملك في مجلس النواب حق غير موجود لدى مجلس الأعيان وهو عند عدم إقتناعه يملك طرح الثقة بالوزير المختص أو الوزارة بأكملها ولكن هذا الحق مقيد بقيد وهو أنه يجب توقيع 10 من مجلس النواب على طلب طرح الثقة بالحكومة.

وطرح الثقة بالحكومة هي عملية لا تتم إلا من قبل المجلس النيابي لأنه الشعب هو من أنتخبه وعند طرح الثقة هذا دليل على أنه هذه الحكومة لم تعود تنال رضا الشعب.

وتبرز أهمية الإستجواب بأنه حق كفله المشرع عندما نص عليه في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمان ويعتبر حق من الحقوق الأساسية لعضو البرلمان في النظام البرلماني وأيضاً الإستجواب يحقق مبدأ الرقابة الأكيدة لأعضاء البرلمان في مواجهة الحكومة لأنه يحمل في طياته معنى الإتهام -للحكومة ومحاسبتها على التصرفات التي تقوم بها والتي تخص المسائل والمصالح العامة، ويعتبر الإستجواب حق فردي لعضو البرلمان وحق جماعي لأعضاء المجلس النيابي وهذا يعني أنه لا يقوم على أي علاقة شخصية بين العضو والوزير الذي يتم إستجوابه.²

نصت المادة 130 من الدستور المصري على: " لكل عضو مجلس نواب توجيه إستجواب لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في

¹ الطهراوي، هاني علي، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة.
² الدجاني، محمد سليمان ومنذر سليمان، (1993)، المدخل للنظام السياسي الأردني، الطبعة الأولى، عمان

اختصاصاتهم ويناقش المجلس الإستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه وحد أقصى ستون يوماً إلا في حالات الإستعجال التي يراها وبعد موافقة الحكومة".¹

وتتبدى أهمية الإستجواب في أنه مقدمة ضرورية لإمكان سحب الثقة من الحكومة برمتها أو من أحد أعضائها فالإستجواب يحمل بين طياته معنى محاسبة الحكومة في مجملها أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف ومن ثم يجب أن يتضمن طلب الإستجواب الأدلة والبراهين التي تؤكد ذلك وتقديم الإستجواب حق لكل عضو من أعضاء المجلس، ومن ثم فإن الإستجواب حق يمارسه العضو منفرداً²، وسوف نوضح كيفية تقديم الإستجواب حسب القوانين المصرية وأثار الإستجواب:

1- كيفية تقديم الإستجواب:

بينت اللائحة الداخلية للمجلس الأحكام الخاصة بتقديم الإستجواب حيث تم تنظيمها في الفصل الثالث بعنوان الإستجابات في المواد (216-225).³

أ- يتم تقديم طلب الإستجواب كتابة لرئيس المجلس ويجب أن يبين فيه بصفة عامة موضوع الإستجواب وأن يرفق معه مشروحات تتضمن بيان بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الإستجواب والأسباب التي يستند لها مقدم الإستجواب، وما يراه من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه

ب- أن يتعلق بمصلحة عامة، فلا يصح أن يكون الإستجواب بهدف تحقيق مصلحة شخصية للعضو المستجوب.

¹ الدستور المصري المعدل لعام 2019

² نصار، جابر جاد، 1999، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، القاهرة، دار النهضة العربية.

³ النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

ج- ألا يكون موضوع الإستجواب قد سبق وفصل فيه المجلس ما لم تطرأ وقائع جديدة بخصوصه فإن توافرت جميع هذه الأمور يبلغ رئيس المجلس الإستجواب إلى من وجه إليه من الحكومة وإلى الوزير المختص بشؤون مجلس النواب ويخطر الرئيس العضو مقدم الإستجواب كتابة بذلك.

2- أما بالنسبة لمناقشة الإستجواب فإنه لا يجوز مناقشة الإستجواب قبل مضي 7 أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، إلا في حالات الإستعجال التي يراها وبعد موافقة الحكومة، وعلّة ذلك هي أن تأخذ الحكومة فرصتها في دراسة موضوع الإستجواب وذلك أمر يتفق مع خطورة الأثار التي تترتب على الإستجواب.¹

وتكون مناقشة الإستجواب خلال ستين يوماً على الأكثر من تاريخ تقديمه مستوفياً وتضم الإستجابات المقدمة في موضوع واحد أو عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً وتدرج في جدول الأعمال لتجري مناقشتها في وقت واحد، وتكون الأولوية في الكلام بين مقدمي الإستجابات لمقدم الإستجواب الأصلي ثم لمقدم الإستجواب الأسبق في سجل الإستجابات.²

ويحدد لمناقشة الإستجواب جلسة ويبدأ مقدمه بشرح إستجوابه وبعد ذلك يرد عليه الوزير المختص (الموجه إليه الإستجواب). ويكون لمقدم الإستجواب التعليق على رد الوزير، وبعد ذلك تتم مناقشة موضوع الإستجواب في المجلس ومن ثم فإن الإستجواب يختلف عن السؤال في أنه لا يقيم علاقة مباشرة وشخصية بين طرفيه، وإنما يستطيع أعضاء المجلس أن لا يشتركوا في مناقشة موضوع الإستجواب³، وتنتهي مناقشة الإستجواب في إحدى القرارات الآتية:-

1- تأييد الحكومة وتجديد الثقة بها وذلك إقتناعاً من المجلس بردها على موضوع الإستجواب

¹ نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، صفحة 537.

² النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

³ نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، صفحة 537.

2- اقتراح بعض الأعضاء إقفال باب المناقشة وموافقة المجلس عليه ومن ثم الانتقال لجدول الأعمال.

3- عدم الإقتناع برد الوزير المستجوب أو الحكومة بصفة عامة.

حسب نص المادة (131) من الدستور المصري والتي تنص على: "مجلس النواب له أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد إستجواب وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الإستجواب ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء، وفي كل الأحوال لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد ذاته وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس الوزراء أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء أو احد نوابه وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت وجب أن تقدم الحكومة إستقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلق بأحد أعضاء الحكومة وجبت إستقالته".¹

أي أنه بعد الإنتهاء من عملية الإستجواب من الممكن أن يتم طرح الثقة بالوزارة بأكملها أو أحد الوزراء.

يثور التساؤل حول هل يستطيع الوزير أن ينتدب غيره في الحكومة للرد على الإتهامات الموجهة إليه؟

يرى بعض الفقهاء وإستناداً لمبدأ المسؤولية التضامنية للوزارة أنه هناك إمكانية للوزير أن ينيب غيره للرد على الإتهامات الموجهة إليه من قبل السلطة التشريعية.

¹ الدستور المصري المعدل لعام 2019

وهناك رأي آخر أن الوزير لا يستطيع إنابة غيره ولكن ممكن لرئيس الوزراء أن ينيب غيره

للإجابة.¹

ومن وجهة نظر الباحث أن الهدف من ذلك أنه في حالة إتخاذ قرار سحب الثقة من وزير معين هذا القرار سوف يخصه لوحده ولن يمتد لغيره من الوزراء وأيضاً فإن الوزير المعني رده على الإستجواب سوف يكون رده منطقياً أكثر من أي وزير آخر لأنه هو فقط من يعلم كافة التفاصيل الخاصة بالموضوع الذي يدور الإستجواب حوله، والأراء التي توافق على أن رئيس الوزراء يستطيع إنابة غيره ذلك لأنه عندما يتم توجيه إستجواب لرئيس الوزراء سوف يكون بخصوص الحكومة بأكملها ويهدد أعضاء الحكومة كاملة، لهذا من الممكن أن ينتدب غيره للدفاع والرد عن الإستجواب.

ومن خلال مناقشة السؤال والإستجواب تم إيجاد أنه هناك فوارق فيما بينهم تتمثل في:-²

1- السؤال يحصر العلاقة بين السائل والمجيب ولكن ذلك لا يمنع من أن بعض الأنظمة الدستورية تجيز لرئيس المجلس أن يعطي الحق لعضو آخر غير الذي وجه السؤال في التعقيب على رد الوزير ويقتصر الأمر على ذلك التعقيب على رد الوزير ويقتصر الأمر على ذلك التعقيب.

أما الإستجواب فلا يقتصر الأمر على الحوار بين السائل والمجيب أو التعقيب من عضو آخر، وإنما يفتح باب المناقشة لكل أعضاء المجلس

2- إذا سحب مقدم السؤال سؤاله انتهى الأمر، أما الإستجواب لا ينطبق عليه هذا القانون لأنه إذا سحب المستجوب إستجوابه يجوز لأي نائب آخر تبني الإستجواب الذي تراجع عنه صاحبه، وتفتح بذلك المناقشة مرة ثانية.

¹ المساعد، فرحان نزال، 2006، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية.

²² جعفر، محمد أنس قاسم، 1999، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 62

3- لا يترتب على السؤال سحب الثقة من الوزير أو من مجلس الوزراء أما الإستجواب إذا أنتهى إلى إدانة أحد الوزراء أو المجلس ككل فإن ذلك قد يؤدي إلى سحب الثقة بالوزير أو بمجلس الوزراء.

4- السؤال يمكن الإجابة عليه في ذات الجلسة التي قدم فيها، أما الإستجواب فنظراً لأهميته والخطورة الناتجة المترتبة عليه فيجب أن تعطي الحكومة مهلة كافية للرد عليه وإعداد البيان الخاص بذلك وبالتالي فإن الحكومة بعد أن يقدم إليها الإستجواب يتم تحديد فترة زمنية معينة لها يناقش بعدها الإستجواب.

- ومن وجهة نظر الباحثة أنه العلاقة ما بين البرلمان والحكومة يجب أن يكون أساسها الإحترام والتعاون وليس التنافر فيما بينهم وبين بعضهم البعض ولذلك فإن الإستجواب البرلماني يكون الهدف منه فقط التأكد من سير الأعمال بطريقة قانونية وكشف أخطاء الحكومة لكي يتم تصحيحها بما يفيد ويصب في مصلحة الدولة وليس الهدف منها الإنتقاد وإلقاء اللوم على الحكومة.

وأنه عندما يمارس عضو البرلمان حقه في الإستجواب هذا حق كفله له الدستور ولكن يجب أن يمتلك حجج وأسانيد قوية للأمور التي يرغب في استجواب الحكومة فيها والإستجواب لا يعتبر شرطاً لطرح الثقة بالحكومة فإنه من الممكن أن يتم الإستجواب من دون طرح الثقة.

المطلب الثالث: طرح موضوع عام للمناقشة:

يعد طرح موضوع عام للمناقشة من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى الحوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية عامة بقصد الوصول لحل يتفق عليه الطرفان، إن طرح موضوع عام للمناقشة تتمثل في إحدى الوسائل الرقابية، حيث إن هذه الوسيلة الرقابية تمثل في مناقشة وتبادل للرأي مع الوزارة في أمر معين من الأمور العامة، حيث يجري مناقشة هذا الأمر من قبل البرلمان

والوزارة بحيث تكون المناقشة وتبادل الآراء جماعية، أي لا تقصر فقط على عضو واحد أو أكثر من أعضاء البرلمان، وبذلك فإن حق طرح موضوع عام للمناقشة يختلف عن حق السؤال الذي يعد استفساراً أو إستعلاماً عن مسألة معينة أو لفت نظر الوزير إلى هذه المسألة وكذلك يختلف هذا الحق عن حق الإستجواب الذي يعد إستيضاحاً عن موضوع عام معين يتضمن في طياته إتهام أو نقد.¹

والمناقشة العامة هي تبادل الرأي والمشورة في أمر أو أمور بين مجلس النواب والحكومة أو إثارة موضوع معين يتعلق بالأمر والقضايا العامة لبحثه أمام مجلس الأعيان من قبل أي عضو من أعضائه، والرأي السائد في الفقه أن هذا بحق ليس إلا مجرد مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جزء من التقاهم للوصول إلى أفضل سياسة تنتهج ويمكن أن تكون محل تدبير لكل من البرلمان والحكومة وعادة تنتهي المناقشة في المجلس على هذه الحالة بقرار من المجلس بإقفال باب المناقشة والإنتقال لجدول الأعمال أو قرار يتضمن رغبة المجلس بأمر معين.²

وحق طلب المناقشة أو ما يعرف برلمانياً بطرح موضوع عام للمناقشة لم ينص عليه صراحة في الدستور الأردني فقد أورده بصياغة عامة وترك التفاصيل للنظام الداخلي الذي ينتمي إليه ذلك العضو فيحق لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إذا أيده 15% من أعضاء المجلس أو أكثر أن يتقدموا بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة، وأيضاً يجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة.³

تقسم المناقشة العامة إلى مناقشة الهدف منها المسؤولية السياسية مثل مناقشة برنامج الحكومة وهذا النوع هو الإستجواب البرلماني ويتطلب إجراءات خاصة ودقيقة، والنوع الآخر هو المناقشات

¹ الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

² الزعبي، جيهان خالد (2011)، اثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،

الجامعة العربية المفتوحة، ص50

³ النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.

التي لا تستهدف تحريك المسؤولية السياسية وإنما تستهدف أن تأخذ بمقترحات أخرى مثلاً عند مناقشة الخطة العامة.¹

التنظيم الداخلي لمجلس النواب لطرح موضوع عام للمناقشة:

نص النظام الداخلي لمجلس النواب على هذه الوسيلة الرقابية في الفصل الرابع عشر منه تحت عنوان (المناقشة العامة) في المواد 131-134.

تم تعريف المناقشة حسب المادة 131 هي أنها: "تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة " وتم النص على شروط المناقشة العامة وتم تنظيمها من خلال النظام الداخلي لمجلس النواب وتم النص على أنه يجوز لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إذا أيدته 15% من أعضاء المجلس أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة، ويجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة، ويتم تقديم طلب طرح موضوع عام للمناقشة خطياً إلى الرئيس الذي يدرجه في جدول أعمال أول جلسة تالية ويتم تحديد موعد المناقشة على أن لا يتجاوز الموعد 14 يوم إلا إذا رأى المجلس أن الموضوع غير صالح للنقاش فيقرر إستبعاده.²

ومن الممكن أن يتم الرد الحكومي حول موضوع عام للمناقشة لاحقاً كتابياً من خلال مذكرة تجيب على كافة الملاحظات التي أبدها النواب أثناء المناقشة ومثال على ذلك:

في جلسة مجلس النواب المنعقدة بتاريخ 2009/1/11 كان موضوع المناقشة يتعلق بواقع المياه في الأردن والمشاريع التي تنوي الحكومة القيام بها لمواجهة أي مشكلة مائية محتملة، ووعدت الحكومة بتقديم مذكرة مكتوبة ترضع مجلس النواب بصورة واقع المياه في الأردن والمشاريع المائية الكبرى، وضع رئيس الوزراء مجلس النواب بواقع المياه في الأردن والمشاريع المائية من خلال مذكرة

¹ المساعد، فرحان نزال، 2006، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية.

² النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.

احتوت رد وزارة المياه والري بينت التفاصيل الكاملة المتعلقة بواقع المياه في الأردن والمشاريع المائية الكبرى، وأشارت هذه المذكرة إلى أن البحر الميت ينذر بكارثة بيئية، وأن هناك أسباب مالية وسياسية تحول دون تنفيذ المشروعات المائية الكبرى ومنها مشروع قناة البحرين ومشروع جر مياه الديسي للعاصمة.¹

ويحق لأعضاء مجلس النواب سواء الذين طلبوا المناقشة العامة أو غيرهم بعد إنتهاء المناقشة طرح الثقة بالوزارة أو الوزراء، مع مراعاة أحكام المادة 54 من الدستور التي تشترط أن يتم طرح الثقة بالحكومة بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.²

ومن هنا تبرز فعالية هذه الوسيلة الرقابية لأنها تؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة كاملة أو وزير معين ومن الممكن أحياناً أن تطلب الوزارة طرح الثقة بها بناء على طلبها حيث أنها ترغب بطرح الثقة في حالات معينة لكي يتم تجديد الثقة فيها من قبل مجلس النواب.³

1 الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

2 الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

3 المساعيد، فرحان نزال، 2006، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية

تنظيم مجلس الأعيان لوسيلة طرح موضوع عام للمناقشة:

حيث يجوز لخمسة أعيان أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة ويجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة ويتم تقديم طلب المناقشة العامة خطياً إلى رئيس المجلس الذي يدرجه في جدول أعمال أول جلسة تالية ويحدد المجلس موعد للمناقشة العامة بحيث لا تتجاوز أربع عشر يوماً إلا إذا رأى المجلس أن الموضوع غير صالح للنقاش فيقرر إستبعاده وعند إنتهاء المناقشة العامة يبلغ رئيس المجلس نتيجتها لرئيس الوزراء.¹

إستناداً لما سبق فإن المناقشة العامة تتميز عن غيرها من وسائل الرقابة البرلمانية بمميزات تجعلها تتفرد من هذه المميزات.²

- 1- المناقشة العامة تتميز أنها جماعية وليست فردية أي أنه يتم طرح موضوع لكي يتم مناقشته ما بين البرلمان والحكومة، والفرق بينها وبين السؤال والإستجواب أنه عند الرغبة بالسؤال أو الإستجواب فإنه من الممكن أن ينفرد بالطلب شخص واحد ولكن في وسيلة المناقشة العامة لا تكون مقدمة من قبل فرد واحد.
- 2- إن المناقشة العامة لا تهدف لإلقاء اللوم على الحكومة أو سحب الثقة منها لأنها وسيلة تعاون ما بين الحكومة والبرلمان بل هي وسيلة الهدف منها الإصلاح والتطور.
- 3- وسيلة المناقشة العامة على عكس الوسائل الأخرى التي سبق ذكرها، فإن الحكومة هي من تتقدم بطلبها إلى البرلمان وهذا لأنه يهدف للتعاون المتبادل ما بين الحكومة والبرلمان.
- 4- المناقشة العامة يجب أن تكون جلساتها علنية بحضور الطرفين لأنها سوف يكون موضوعها بخصوص شأن من الشؤون العامة التي تهم مصلحتهم.

1 النظام الداخلي لمجلس الأعيان وتعديلاته لعام 2014

2 النسور، فهد أبو العثم، القضاء الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2016

اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري من المادة رقم (233/230) تكلمت بخصوص هذا الشأن، حيث نصت على أنه يجوز لعشرين عضو على الأقل أن يطلبوا توضيح موضوع عام لكي يتم فهم سياسة الحكومة بشأنه.¹

حيث تنص المادة (132) من الدستور المصري على "يجوز لعشرين عضو من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لإستيضاح سياسة الحكومة بشأنه".²

وحيث أن طرح موضوع عام للمناقشة بقصد توضيح سياسة الوزارة بشأن أحد الموضوعات التي تتعلق بممارسة نشاطها وفي هذه الحالة يستطيع المجلس أن يمارس مهامه الرقابية عن طريق الوسائل الأخرى³، وتنص اللائحة الخاصة بتنظيم مجلس النواب المصري في المادة رقم (231) على أن: "يتم تقديم طلب المناقشة العامة لرئيس المجلس كتابة ويجب أن يتضمن تحديد دقيق للموضوع والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس واسم العضو الذي يختاره مقدمو الطلب لتكون له أولوية في الكلام بموضوع المناقشة العامة".⁴

ومن الممكن أن يقرر المجلس أن لا يطرح هذا الموضوع للمناقشة وأن يتم إستبعاده وذلك لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة وذلك بعد أن يتم سماع رأي واحد من المؤيدين للإستبعاد ورأي واحد من المعارضين للإستبعاد، وفي حالة تنازل الشخص الذي قدم طلب المناقشة العامة بعد إدراجه بجدول الأعمال أو بعد تحديد موعد لمناقشته يتم إستبعاد الموضوع من قبل المجلس أو الرئيس، وفي حالة غياب مقدم الطلب في جلسة مناقشة الموضوع يتم إعتباره متنازلاً عن طلبه.⁵

1 النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

2 الدستور المصري المعدل لعام 2019

3 نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، صفحة 537.

4 النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

5 النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

في جمهورية مصر العربية إن أساس وسيلة المناقشة العامة وجد في الدستور وذلك في المادة رقم 132 وأيضاً في النظام الداخلي لمجلس النواب على عكس الأردن التي تم يتم ذكر هذه الوسيلة في دستورها ولكن نظمها النظام الداخلي.

وفق القانون المصري في اللائحة الخاصة بمجلس النواب المادة رقم 232 أنه لا يجوز تقديم طلب للمناقشة قبل تقديم الحكومة برنامجها وإنتهاء المجلس من مناقشته وإصدار قرار بشأنه وهذا الشرط لا يوجد له مثل في القانون الأردني، وهذا ليس مبرر لأنه سبق وتكلمنا أن المناقشة العامة الهدف منها تبادل الآراء ما بين البرلمان والحكومة وأيضاً المناقشة العامة لا علاقة لها بوجود الحكومة أو إستقلالها فلا محل لهذا القيد ما لم يجد سند صحيح له في الدستور.

- على الرغم من أهمية المناقشة العامة في توجيه السياسة العامة للحكومة وأنها فيه القدرة على فتح باب المناقشة الهادفة، إلا أن المشرع في مجلس النواب الأردني لم يولها الإهتمام المفصل ذاته الذي وضعه المشرع المصري ونتمنى أن يعطيها ما تستحق من تفصيل.

المطلب الرابع: التحقيق البرلماني

يعتبر التحقيق البرلماني من الوسائل الرقابية التي تمارسها السلطة التشريعية على الحكومة حيث تعتبر هذه الوسيلة من الاختصاصات البرلمانية الأصيلة سواء نص عليها الدستور أم لا، فبعض

الدساتير تنص صراحة على هذا الحق غير أن عدم الص عليه في صلب الدستور لا يؤثر على حق السلطة التشريعية في ممارسة هذا الحق، فالهدف من التحقيق البرلماني هو الوصول لمعرفة حقيقية لشيء معين أو مسألة معينة من خلال الوقوف على حقيقتها وتفصيلاتها والاطلاع على الأوراق والوثائق والبيانات والمعلومات ذات العلاقة، وقد لا يرى البرلمان أن يستقي المعلومات من الوزراء بل يقوم هو بنفسه بالاطلاع على أمر معين والإتصال بالأطراف المعنية وذلك ليتسنى معرفة الحقيقة وتقدير الأمور بدقة.¹

فالتحقيق البرلماني يعرفه البعض على أنه "أحد وسائل الرقابة البرلمانية ويقصد به معرفة الحقائق عن موضوع محدد يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية"، كما يعرفه البعض الآخر أنه "لجنة تُشكل من أجل إلقاء الضوء على بعض الأعمال المعنية، أو هي لجنة غير دائمة تتألف باقتراح المجلس التشريعي وتتجمع من أجل الحصول على معلومات، وتتخذ الإجراءات في البحث عن موضوع معين، وتضع تقريراً في نهاية إجتماعها". كما قد عرفه جانب من الفقه الدستوري على أنه "شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم المجلس، فيكون مهمهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كافة المستندات والوثائق، وإستدعاء المسؤولين للمثول أمامها، والإستفسار عن جميع الملابس والوقائع."²

من خلال الرجوع للدستور الأردني نلاحظ أنه لم يشير لوسيلة التحقيق البرلماني كوسيلة من وسائل التحقيق وأيضاً نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب، ولكن المادة 38 من النظام الداخلي

¹ المومني، أنس نايف حمدان، 2013، الحدود الدستورية لطبيعة العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ال البيت.

² شطناوي، نبيل، 2004، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مجلة حقوق البحرين، رقم البحث 467547، المجلد (1) العدد الثاني، صفحة 190

قررت أنه مجلس النواب ينتخب أكثر من لجنة في بدء كل دورة عادية والمجلس هو من يحدد مهامها وأعضائها وعلى هذا الأساس من الممكن تشكيل لجان تكون ضرورية للتحقيق في وضع من الأوضاع داخل أحد أجهزة السلطة التنفيذية والكشف عن المخالفات التي يتم ارتكابها.

فإن كان النظام الداخلي أشار لحق المجلس بتشكيل لجان بأي موضوع يدخل في إختصاص السلطة التنفيذية ولكن هذا الحق ليس بحاجة لنص دستوري يدعمه لأنه يستمد حقه من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان.

تنظيم مجلس الأعيان لوسيلة التحقيق البرلماني:

لقد تأكد في المادة 15 من النظام على هذا الحق وممارسته عن طريق لجان يتم تشكيلها من أعضاء المجلس الواحد، مجلس الأعيان له حق في تشكيل لجان لغرض معين ويتم الإنتهاء منها عند إنتهاء المهمة الموكلة من أجلها، وأيضاً هناك لجنة إدارية خاصة بالمجلس ولها صلاحية النظر في الشكاوى والبيانات وتبحث في كل ما يخص أو له صلة بالإدارة العامة وفي كل ما يطلب منها البحث فيه وأيضاً من الممكن أن يتم توكيلها مهمة إجراء التحقيق اللازم في أمور مهمة وممكن أن تتعلق بأعمال الحكومة.

وإن كان الهدف من تشكيل اللجان أن يتوصل البرلمان للوقوف أو معرفة حقيقة أمر معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يتم اللجوء إليه بقصد توضيح بعض الأمور ومعرفة تفاصيلها والتي من خلال نتائج التحقيق يتم تحديد موقفهم ومن أجل هذا فإن سلطة البرلمان عند قيامها بالتحقيق ليست قاصرة على بعض النواحي ولكن هي سلطة شاملة إذ يمكن للبرلمان إجراء هذا التحقيق في أي موضوع يتعلق بأي وزارة من الوزارات ويدخل في ذلك حالة إتهام أحد الوزراء، أو فحص الطعون

المقدمة بشأن صحة عضوية أحد أعضاء المجلس أو في قضية مالية أو عسكرية، وفي جميع هذه الحالات يحق للمجلس أن يجري التحقيق في شأنها.¹

- وفقاً لحق البرلمان الطبيعي في ضرورة إجراء تحقيق، شكل مجلس النواب الأردني الحادي عشر (1989-1993) أول لجنة تحقيق للنظر في قضايا الفساد الإداري والمالي في أجهزة الدولة، وتكونت من رئيس و 7 أعضاء وحددت مهامها في التحقيق في جميع القضايا.²

وتولت المجالس النيابية اللاحقة على تشكيل اللجان البرلمانية الخاصة بالتحقيق في قضايا معينة على سبيل المثال اللجنة المكلفة بدراسة أوضاع المملكة في المجلس الثالث عشر.³

إن الهدف العام من الرقابة البرلمانية هو التأكد من مدى مطابقة أعمال الحكومة مع المصلحة العامة والتحقق من حسن أدائها بإعتبار أن البرلمان هو الذي يمثل الشعب وهو الذي يعبر عن إرادته، أما الهدف الخاص من الرقابة فيختلف باختلاف الغاية التي يتوخاها البرلمان من ممارسة الرقابة وتختلف تبعاً لذلك الوسيلة التي يستخدمها البرلمان في الرقابة فعندما يريد الإستفهام عن أمر مجهول فإنه يستخدم وسيلة السؤال البرلماني وعندما يريد محاسبة الحكومة ومسئولتها فإنه يلجئ للاستجواب البرلماني وعندما يريد إظهار الحقيقة فإنه يمارس التحقيق البرلماني، ومن هنا يظهر أنه هناك إختلاف بين التحقيق البرلماني وبين باقي وسائل الرقابة البرلمانية من جانب ومن جانب آخر، يختلف التحقيق البرلماني الذي هو (تحقيق سياسي) عن صور التحقيقات الأخرى التي يقوم بها

¹ الزعبي، جيهان خالد (2011)، اثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة العربية المفتوحة، ص52

² قرار مجلس النواب الحادي عشر رقم 2 لتاريخ 1990/7/21 بتشكيل لجنة التحقيقات النيابية، محضر الجلسة العاشرة للدورة الإستثنائية الأولى، التعديلات التي أدخلت على مهام هذه اللجنة، محضر جلسة 13 من الدورة العادية الأولى المنعقدة بتاريخ 1990/12/26، ملحق بجريدة رسمية لمجلس النواب عدد 13 المجلد 28، ص(64.65.80)

³ المساعيد، فرحان نزال، 2006، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية.

البرلمان مثل التحقيق التشريعي / والتحقيق الإنتخابي فضلاً عن إختلافه عن تحقيقات تقوم بها جهات أخرى كالتحقيق القضائي والتحقيق الإداري.

وعند إنتهاء لجنة التحقيق البرلماني من تحقيقاتها وقامت بإحالة تقريرها إلى البرلمان وقام البرلمان بمناقشة التقرير فينبغي عليه أن يصدر قراراً مناسباً بشأن القضية التي تم التحقيق فيها فلا يعقل أن يذهب عمل لجنة التحقيق سدى ولا بد أن يكون للتحقيق الذي أجرته اللجنة البرلمانية أثراً مادية ملموسة من أجل معالجة الخطأ وعدم تكراره والوصول إلى الخلل ومحاسبة المسؤولين أو التوصية بسد نقص تشريعي كان سبباً في الخلل الذي جرى التحقيق بشأنه أو التقرير في عدم وجود خطأ من جانب الجهة الحكومية إذ تتمثل أهمية التحقيق البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة بما يمك أن يرتبه ذلك التحقيق من أثار ونتائج ملموسة على أرض الواقع.¹

حسب القانون المصري فإنه الذي يملك الحق في طلب تشكيل لجان تقصي الحقائق في مصر هي اللجنة العامة لمجلس الشعب واللجان النوعية للمجلس وأيضاً مجموعة من أعضاء مجلس الشعب لا يقل عددهم عن 20 عضو

أولاً: السلطة المختصة بتشكيل لجان التحقيق:

¹ سكر، حسين محمد، 2019، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني.

تنص لائحة مجلس النواب المصرية في المادة رقم 240: "مجلس النواب له أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته بتقصي الحقائق في موضوع عام أو فحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات العامة أو المشروعات العامة وذلك من أجل تقصي الحقائق الإدارية أو الهيئات العامة أو المشروعات العامة وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً".¹

ويتضح مما تقدم أن السلطة المختصة بتشكيل لجنة تقصي الحقائق في مصر هي مجلس النواب.

ثانياً: إجراءات لجان تقصي الحقائق.²

لجنة تقصي الحقائق في سبيل القيام بعملها الموكل لها ممكن أن تجمع جميع الأدلة التي تريدها وأن تطلب سماع من ترى أنه من المهم سماع أقواله ويجب على جميع الجهات ان تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق ومستندات وأي أوراق مهمة.

وفي حالة أنها اللجنة لم تستطيع تقديم التقرير في الموعد المحدد من قبل المجلس يجب عليها إعداد تقرير يتضمن العقبات والأسباب التي أدت لتأخيرها.

والمجلس هو من يتحمل نفقات الزيارات الميدانية التي تقوم بها لجان تقصي الحقائق.

ثالثاً: تقارير لجان تقصي الحقائق:³

التقرير يجب أن يشتمل على جميع الإجراءات التي اتخذتها اللجان لتقصي جميع الحقائق عن الموضوع وما تم إكتشافه حول حقيقة الوضع الإقتصادي والمالي والإداري المتعلقين بالجهة التي كُلفت اللجنة بتقصي وفحص نشاطها وأيضاً يتم فحص مدى التزامها بمبدأ سيادة القانون والخطة

¹ لنظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

² بدوي، ثروت، 1975، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية

³ بدوي، ثروت، 1975، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية

العامة والموازنة العامة للدولة، ويجب أن يتضمن التقرير اقتراحات لعلاج الأمور السلبية التي تم إكتشافها.

ويتم مناقشة التقرير في أول جلسة تالية لتقديمها والأولوية تكون في المناقشة لمن يقدم طلب كتابي بذلك للرئيس قبل الموعد المحدد للمناقشة.

المطلب الخامس: حق الاقتراح برغبة

تمثل الاقتراحات برغبة وسيلة للرقابة البرلمانية مظهر من مظاهر التعاون بين البرلمان والحكومة وذلك بالمقارنة بينها وبين وسائل رقابية أخرى تؤدي إلى إحراج الحكوم وقد ترتب مسؤوليتها مثل وسيلة الإستجواب البرلماني ومع ذلك فقد تؤدي الاقتراحات برغبة بصورة غير مباشرة لإثارة المسؤولية الوزارية إذ أنها تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن موضوعات معينة قد لا تروق لأعضاء البرلمان فيمارسون فيها رقابتهم عن طريق وسائل رقابية أخرى، وهكذا يمثل الاقتراح برغبة إبداء أعضاء البرلمان رغبة للوزير المختص لإتخاذ إجراءات وقائية لتنبهه إلى وجود خلل في وزارته وإذا لم يجد ذلك صدى تدخل المشرع للعلاج بالتشريع.¹

ويمثل الاقتراح برغبة مساهمة نيابية في توجيه الحكومة للقيام بعمل معين يعتبر من إختصاصها وذلك بواسطة طلب خطي من النائب إلى رئيس المجلس، وبدوره يتولى إحالته للجنة المختصة، حتى إذا رأت هذه اللجنة بعد تدقيقه أنه نافع ومفيد، تقدمت بتقرير إلى رئيس المجلس وذلك خلال خمسة عشر يوماً ليتولى بدوره تبليغه إلى رئيس الوزراء الذي عليه وتجاوباً مع هذا الاقتراح إبلاغ مجلس النواب بما قامت به الحكومة في مدة لا تتجاوز شهراً واحداً.²

¹ كنعان، نواف سالم، 2016، الإقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر)، علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، الملحق 4.
² النسور، فهد أبو العثم، القضاء الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2016، ص 109

وإبداء الرغبات لا تعد ملزمة للحكومة أو أحد أعضائها من الناحية القانونية، وإنما يقتصر إلزامها على الناحية الأدبية، فالحكومة تحاول تلبية الرغبات التي يبيدها المجلس تجنباً لإثارة الخلاف بينهما فالرغبة تستمد قوتها من قوة البرلمان، فكلما كان قوياً كانت نسبة الإستجابة من الحكومة أكبر في تلبيتها والعكس صحيح.¹

تعتبر وسيلة الاقتراح برغبة من الوسائل التي تنشئ تعاون ما بين البرلمان والحكومة وذلك عند مقارنتها مع الوسائل الرقابية الأخرى التي يكون الهدف منها أحياناً إحراج الحكومة، ومع ذلك فقد تؤدي وسيلة الاقتراح برغبة بصورة غير مباشرة إلى تحميل الوزراء مسؤولية ذلك عن طريق أنها تطرح مواضيع توضح فيها الحكومة وجهة نظرها بشأنها ولكنها لا تروق لأعضاء البرلمان فيمارسون رقابتهم حينها، وأيضاً الاقتراح برغبة ممكن أن يكون أن أعضاء البرلمان ينبهون وزير معين لكي يتخذ إجراءات وقائية وتبنيها لوجود خلل ما في وزارته، وإذا لم يستطيع الوزير حل هذه المشكلة يتدخل المشرع ليعالجها عن طريق التشريع.²

لم يرد تعريف للاقتراحات برغبة في دساتير الدول النيابية وأحالت في ذلك إلى اللوائح الداخلية للبرلمانات، ومن أمثلة هذه الدساتير الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته حتى هذا الوقت، حيث لم يورد تعريفاً للاقتراحات برغبة وأحال في ذلك إلى النظام الداخلي لمجلس النواب الذي عرف الاقتراح برغبة بأنه: "دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في إختصاصها".³

وتشكل الاقتراحات برغبة وسيلة رقابية تساعد الحكومة على توضيح نواح معينة من سياستها في الوقت الذي يكون فيه اللجوء للمناقشة العامة سابقاً لأوانه لأن الحكومة قد لا تكون مستعدة للمناقشة

1 الحياوي، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، مطبوعات الجامعة الأردنية.

2 كنعان، نواف سالم، 2016، الإقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر)، علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، الملحق 4

3 الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

فتصدر أمراً يتعلق بموضوع مهم تضمنه الاقتراح برغبة. وقد يترتب على الاقتراح برغبة إحداث إصلاحات تشريعية مما يكون عضو البرلمان مقدم الاقتراح التقدم باقتراحات لمعالجة أوجه النقص أو القصور أو الغموض في القوانين واللوائح حتى يمكنها مسايرة الواقع العملي للإدارة والتطور المستمر في هيكل الدولة ومرافقها الحكومية وبرامجها المختلفة.¹

وقد ثار التساؤل في الفقه الدستوري حول مدى دستورية وسيلة الاقتراحات برغبة في الدساتير التي لم تنص عليها واكتفت بتنظيم أحكامها في الأنظمة أو اللوائح الداخلية في برلمانات هذه الدول؟ وما إذ كانت هذه الوسيلة الرقابية وسيلة رقابية فعالة وتحظى بأهمية في الممارسة البرلمانية مقارنة مع وسائل رقابة برلمانية أخرى؟

للإجابة على هذا التساؤل يقتضي تصنيف الدساتير للدول النيابية من حيث تنظيمها لوسيلة الاقتراحات برغبة إلى نوعين:²

النوع الأول: دساتير الدول النيابية التي نصت دساتيرها على الاقتراحات برغبة ضمن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى وأحالت للوائح الداخلية لبرلماناتها لتنظيم إجراءات وشروط وأثار الاقتراحات برغبة، وفي ظل هذا النوع من الدساتير لا يثور التساؤل حول مدى دستوريته.

النوع الثاني: الدساتير التي لم تنص صراحة على الاقتراحات برغبة ضمن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى واكتفت بتنظيم هذه الوسيلة الرقابية في اللوائح الداخلية لبرلماناتها، من أمثلة هذه الدساتير الدستور الأردني حيث لم ينص عليها وورد النص عليها في التنظيم الداخلي لمجلس الأعيان والنواب.

¹ الحياوي، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، مطبوعات الجامعة الأردنية.

² كنعان، نواف سالم، 2016، الاقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر)، علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، الملحق 4

وحول دستورية هذه الوسيلة في هذا النوع من الدساتير كان هناك عدة اتجاهات: ¹

الإتجاه الأول يرى عدم دستورية الاقتراحات برغبة وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية لأن الدستور في هذه الدول حدد وسائل الرقابة البرلمانية مثل السؤال والإستجواب ولو كان المشرع يقصد إضافة أي وسيلة رقابية لنص عليها.

الإتجاه الثاني يرى أنصار هذا الإتجاه أن الاقتراحات برغبة وسيلة رقابية برلمانية تستند إلى نص قانوني يؤيدها سواء أكان النص قاعدة دستورية أم قاعدة نظامية وأن تقارير اللجان البرلمانية التي تحال إليها الاقتراحات برغبة تقدم للبرلمان للنظر فيها ولا ينال منها كون هذه اللجان تحيل الأمر للجهات المختصة لأن الهدف الأساسي من عمل السلطات هو التعاون وإبتغاء المصلحة العامة وليس تصيد الأخطاء، ويضيفوا أنصار هذا الإتجاه أن الأصل في إختصاص البرلمان الإباحة لا المنع وفيما لم يرد فيه نص بالمخالفة تكون القاعدة إطلاق الإختصاص ذلك أن البرلمان هو ضمير الشعب وهو الذي يمثل سيادته.

• تنظيم مجلس النواب لوسيلة الاقتراح برغبة:-

تم تعريفه حسب المادة رقم 135 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: " هو دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذو أهمية يدخل في إختصاصاتها."²

أما بالنسبة لإجراءاته فهي:

- يجب على العضو أن يقدم الاقتراح برغبة خطياً لرئيس المجلس ويجب على الرئيس أن يحيلها للجنة المختصة.

¹ كنعان، نواف سالم، 2016، الاقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر)، علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، الملحق 4
² النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.

- يجب على اللجنة بعد ذلك أن تقدم تقرير موجز عن الاقتراح خلال 15 يوم من إحالته عليها، وتوصي بتقريرها رفض الاقتراح أو قبوله فإذا وافق المجلس على قبوله يبلغه الرئيس لرئيس الوزراء.

- ويجب على رئيس الوزراء إبلاغ المجلس بما تم في الاقتراح الذي أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز شهراً إلا إذا قرر المجلس أجل أقصر.

وأي عضو أو أكثر من أعضاء مجلس الأعيان يملكون حق توجيه الاقتراح برغبة إلى الحكومة، بالرغم من عدم نص النظام الداخلي لمجلس الأعيان الحالي على هذه الوسيلة الرقابية لأن دعوة الحكومة للقيام بأي عمل يدخل في إختصاصها يدخل في صلب الإختصاص الرقابي للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.¹

• تنظيم مجلس الأعيان لوسيلة الاقتراح برغبة:

حيث نصت عليه في الفصل الثاني عشر تحت عنوان (الاقتراحات برغبة) في المواد (103-

(106

وذكر أنه يجب على العين تقديم الاقتراح برغبة خطياً لرئيس المجلس وعلى الرئيس إحالته للجنة المختصة فهذه اللجنة تقدم تقرير موجز عن الاقتراح خلال خمسة عشر يوماً من إحالته إليها وتوصي فيه بقبول الاقتراح أو رفضه، فإذا وافق المجلس على قبوله أبلغه الرئيس لرئيس الوزراء وعلى رئيس الوزراء إبلاغ المجلس بما تم في الاقتراح الذي أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز شهر إلا إذا قرر المجلس أجل أقصر.²

1 النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.
2 النظام الداخلي لمجلس الأعيان وتعديلاته لعام 2014

ويتبين من الدراسة أن الأمور التي يقرها البرلمان ليس شرط أن تكون ملزمة للسلطة التنفيذية من الناحية القانونية وهذا ما أستقرت عليه السوابق البرلمانية في الدول ذات النظام النيابي البرلماني. وهذا الحق تم معالجته وتنظيمه من قبل الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، ويكون متفق مع الذي ينتج من حق البرلمان في رقابة أعمال الحكومة وأن يكون هناك مسؤولية وزارية، وحق الأعضاء في تقديم الاقتراحات للقيام برغبة معينة ومن دون حاجة لنص في الدستور لأنها تقرر لمجلس النواب حق الإشراف العام على شؤون الدولة ومراقبة سياسة الحكومة.

نص الدستور المصري على وسيلة الاقتراح برغبة وعرفها أنها " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو أحد الوزراء أو أحد نوابهم ". إستناداً لهذا النص نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأحكام الخاصة بالاقتراحات بالرغبة.¹

ونصت المادة 234 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على " لكل عضو إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام ويقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس مرفق به مذكرة إيضاحيه توضح موضوع الرغبة وإعتبرات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح على المجلس"²

ويقصد من إبداء الرغبات وضع موضوعات معينة تهم الصالح العام تحت نظر الحكومة ويتم بشأنها تبادل الرأي ومحاولة الوصول إلى حلول بشأنها بصورة ودية أقرب للتعاون بين المجلس والحكومة وذلك بالقياس إلى وسائل أخرى تؤدي لإحراج الحكومة إلا أنها قد تؤدي بصورة غير مباشرة لإثارة المسؤولية الوزارية إذ أنها تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن موضوعات معينة قد لا تروق لأعضاء المجلس فيمارسوا عليها رقابتهم عن طريق وسائل أخرى.³

1 الدستور المصري المعدل لعام 2019

2 النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

3 نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، صفحة 537.

وأيضاً حسب اللائحة الداخلية لمجلس النواب أقرت إلى جانب النص الوارد الخاص بالاقترح بالرغبة إلا أنها أيضاً نصت على وسيلة أخرى وهي (الاقترح بقرار) رغم عدم نص الدستور على ذلك ولكنه فقط نص على الاقترح بالرغبة.

والفرق ما بين الاقترح بالرغبة والاقترح بالقرار¹ هو أن الاقترح بالرغبة هو أحد الأدوات الرقابية الهامة التي يتقدم بها عضو مجلس النواب لرئيس البرلمان وموجهة إلى الحكومة ويرفق فيها مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة وإعتبارات المصلحة العامة، أما الاقترح بقرار هو ليس من أدوات الرقابة وإنما أداة يستخدمها النواب لكي يتم تقديم طلب لرئيس البرلمان في أمور تخص المجلس بذاته. وهناك ضوابط للاقترح برغبة وهي أن لا يتضمن الاقترح أمر مخالف للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص أو الهيئات ويتم إحالة هذه الاقتراحات لرئيس البرلمان مباشرة ثم للجنة الاقتراحات والشكاوى أو اللجنة المختصة، ولهذه اللجنة أن تطلب من رئيس المجلس إحالتها للوزارات أو الجهات المختصة قبل إعادة تقريرها وعرضها على المجلس.

ويحق لكل عضو قدم اقتراحاً برغبة أن يسحبه بطلب كتابي يتم تقديمه لرئيس المجلس قبل إدراج تقرير اللجنة عن اقتراحه بجدول أعمال المجلس، وفي هذه الحالة لا يجوز للمجلس أن ينظر فيه إلا إذا طلب رئيس اللجنة أو أحد الأعضاء الإستمرار في نظره وأيده عشر أعضاء على الأقل.

وحالات سقوط الاقترح بالرغبة هي زوال صفة عضوية مقدم الطلب ويسقط ما تبقى منها في اللجان حتى بداية دور الانعقاد التالي، وذلك ما لم يتقدم مقدمو هذه الاقتراحات بطلب كتابي لرئيس

¹ نورا فخري، 2020، الفارق بين الإقترح برغبة، والإقترح بقرار، 5/يناير/2020 3:00 صباحاً، متاح، WWW.Youm7.com/story/2020/1/2/4572595/ ما-الفرق-بين-الاقترح-برغبة-و-الاقترح-بقرار-استاذ-قانون

المجلس خلال 30 يوم من بداية دور الانعقاد بتمسكهم بها وفي جميع الأحوال فإنها تسقط الاقتراحات
بنهاية الفصل التشريعي.¹

في مصر لا توجد مهلة محددة للتقديم ولكن يجب على المجلس أن يحيل هذا الاقتراح مباشرة
للجنة المختصة به لإبداء رغباتها ورأيها فيه، واللجنة لها الأحقية في الطلب من رئيس المجلس إحالة
الرغبات إلى الحكومة قبل أن تقوم بإعداد تقريرها وعرضه على المجلس، ونلاحظ أن المشرع المصري
إنفرد بتنظيم حالات إسترداد وسقوط تقديم الاقتراح برغبة وأيضاً المشرع المصري إعتد التفصيل
بخصوص موضوع الإجراءات والمناقشة ولكن المشرع الأردني أشار بشكل عام حول موضوع حق
إبداء الرغبة.²

ومن الشروط الخاصة بتقديم الاقتراح برغبة هو أنه لا يجوز تقديم اقتراح برغبة موقع من أكثر
من خمسين من أعضاء المجلس وأيضاً لا يجوز أن يتضمن الاقتراح أمر مخالف للدستور أو القانون
أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص والهيئات أو تخرج عن اختصاصات المجلس.³
وعند تقديم طلب الاقتراح برغبة يحيل رئيس المجلس مباشرة الطلب للجنة الاقتراحات والشكاوى
أو إلى اللجنة المختصة في هذه الاقتراحات ولهذه اللجنة أن تطلب من رئيس المجلس أن يحيلها
للوزارات والجهات المختصة قبل إعداد تقاريرها وعرضه على المجلس.⁴

بعد تقديم الطلب والموافقة عليه يجب أن يتم مناقشته ولكن الأولوية تكون لمقدمه ويجوز لرئيس
المجلس أن يأذن لأحد المؤيدين للاقتراح وأحد المعارضين بالتكلم قبل أخذ رأي المجلس في تقرير
اللجنة، ومن حق كل عضو قدم اقتراح برغبة أن يسحبه من خلال طلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس

1 المادة 239، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016
2 نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، صفحة 537.
3 المادة 235، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016
4 المادة 236، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

قبل أن يتم إدراج التقرير في جدول الأعمال للمناقشة، وفي هذه الحالة لا يجوز للمجلس أن ينظر فيه إلا إذا طلب رئيس اللجنة أو أحد الأعضاء الإستمرار في نظره وأيده بذلك عشر أعضاء على الأقل، وأيضاً الاقتراحات تسقط عند زوال عضوية مقدمه، وعند بدء دورة جديدة في حالة لم يقدم مقدم الاقتراح طلب كتابي للرئيس خلال 30 يوم ليبين تمسكه فيه هذا يؤدي لسقوط الاقتراح.¹

المطلب السادس: الإستماع إلى العرائض

نشأ حق تقديم العرائض في بريطانيا التي أقرت حق تقديمها إلى الملك عند إعلان ميثاق العهد الأعظم " الماغنا كارتا " عام 1215، ومنذ ذلك التاريخ مر حق تقديم العرائض بمراحل عديدة، إلى أن أصبح حقاً يُقدم إلى أعضاء مجلس العموم واللوردات، بموجب إجراءات شكلية محددة تبين طريقة التقديم وتحولها إلى الوزير المختص، وكذلك الأمر فإن حق تقديم العرائض معترف به في التاريخ الفرنسي القديم.¹

تعتبر العرائض والشكاوى وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية غير المباشرة على الحكومة، ذلك أن البرلمان عندما يمارس هذه الوسيلة الرقابية فإنها تكون بموجب عريضة أو شكوى مقدمة من قبل الأردنيين في الدولة، حيث نصت المادة (17) من الدستور الأردني على هذا الحق ونصت على " للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون"²

تقديم العريضة أو الشكوى هي علاقة غير مباشرة ما بين مجلس النواب والحكومة لأنها لا تبدأ إلا من خلال حق الأردني في رفع عريضة إلى مجلس النواب فيما له صلة بالشؤون العامة أو شكوى فيما ينوبه من أمور شخصية، ولذلك فهي مبادرة من المواطن بمخاطبة مجلس النواب يقدمها ويذكر فيها اسمه ومهنته وعنوانه بالكامل.³

وعلى ذلك فإن حق تقديم العرائض هو حق فردي عام أي أنه يجوز أن تقدمه بعريضة من شخص أو أكثر والجهة التي تملك تقديم العرائض هي القاعدة الشعبية أي لجميع الأردنيين بعكس الوسائل

1 المساعد، فرحان نزال، 2006، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية.

2 المومني، أنس نايف حمدان، 2013، الحدود الدستورية لطبيعة العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ال البيت.

3 الخطيب، نعمان أحمد، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2014

الرقابية الأخرى التي تعطي الحق فقط لأعضاء مجلس البرلمان، فالأصل أن توجه من الجميع لأن النص مطلق وعام.

إن هذه الوسيلة الرقابية نص عليها كل من النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس الأعيان الحالي، حيث نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب في الفصل السابع عشر منه تحت عنوان العرائض والشكاوى وذلك بالمواد (147-151)

ونص عليها النظام الداخلي لمجلس الأعيان في الفصل الثالث عشري المواد (107-109).

- تنظيم مجلس النواب لوسيلة تقديم العرائض والشكاوى:

تم تنظيم هذه الوسيلة الرقابية في المواد (147-151) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

النظام الداخلي لمجلس النواب اعتبر أن الشكاوى تتعلق بأمور شخصية والعريضة تتعلق بالشؤون العامة ويقوم النظام على أن رئيس مجلس النواب يقوم بإحالة العرائض والشكاوى المستوفية للشروط القانونية المنصوص عليها في هذا النظام بعد تسجيلها في سجل خاص إلى مكتب المجلس لكي يقوم بدراستها، ويملك مكتب المجلس حق حفظها أو إحالتها للجان المختصة أو الوزير المختص أو المجلس وإذا أحييت العريضة أو الشكاوى إلى اللجنة المختصة تقوم اللجنة بدراستها وتقرر إما حفظها أو التصرف بها مع الموضوعات المعروضة عليها أو إحالتها إلى المجلس أو الوزير المختص.¹

- تنظيم مجلس الأعيان لوسيلة تقديم العرائض والشكاوى:

اعتبر النظام الداخلي لمجلس الأعيان أن إصطلاح الشكاوى والعريضة مترادفان، أي يحملان معنى واحد، فإن الية التعامل مع هذه الوسيلة الرقابية تختلف في بعض التفاصيل لدى كل من مجلسي النواب والأعيان حسب النظام الداخلي.

¹ النظام الداخلي لمجلس النواب مع تعديلاته لعام 2019.

يحيل الرئيس العرائض والشكاوى على المكتب التنفيذي لدراستها الذي له حفظها أو إحالتها لرئيس المجلس مبين فيها رأيه، ويحيل الرئيس ما يريد إحالته للوزير المختص لإبداء رأيه خلال شهر من الإحالة، ويرسل الرئيس لمقدم العريضة أو الشكوى بياناً فيما تم في المقبول منها ولكل عين حق الاطلاع على أي عريضة أو شكوى متى طلب ذلك من رئيس المجلس.¹

وفي الجانب العملي قد تلقت المجالس النيابية المتعاقبة العديد من الشكاوى والعرائض من المواطنين، إلا أن الكثير من هذه الشكاوى والعرائض يتم التعامل معها بالإهمال وعدم الإكتراث، ويظهر تقرير الإنجازات لمجلس النواب الثالث عشر والتي عقدت في الفترة من (2000/11/25-2001/3/25) إن عدد العرائض والشكاوى المقدمة خلال الدورة الرابعة (24) عريضة لم ترد الحكومة على أي منها، وهذه صورة واحدة لمدى إستهانة الحكومة بمجلس النواب وإهمال الشكاوى والعرائض المقدمة من البرلمان للحكومة.²

• تحدث الفصل التاسع من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري حول تقديم العرائض والشكاوى تحت عنوان (المقترحات والشكاوى).

وفق النظام الداخلي لمجلس النواب المصري، حيث ينص القانون على حق كل مواطن في أن يقدم مقترحات للمجلس النيابي بخصوص رغبته بإعلام المجلس بشأن يخص القوانين واللوائح والإجراءات وأي أمر خاص بجهاز الدولة أو الإدارة المحلية وغيرها.³

ولكن هذا الاقتراح أو الشكوى يوجد به شروط يجب أن تكون متوافرة وهي أن لا يكون به أمر مخالف للدستور أو القانون وأن لا يكون فيه أي عبارات غير لائقة أو تمس الشخصيات والهيئات

1 النظام الداخلي لمجلس الأعيان وتعديلاته لعام 2014

2 المومني، أنس نايف حمدان، 2013، الحدود الدستورية لطبيعة العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،

رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ال البيت

3 المادة 256، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

وإلا لن يتم قبولها وكذلك يجب أن يكون مكتوب وموقع من مقدم الطلب ويجب أن يكون الغرض من هذا الطلب واضح لكي يستطيعوا أعضاء المجلس الاطلاع عليه والبت فيه.¹

بعد تقديم الاقتراح أو الشكوى يتم إحالة نسخة منه للجهة المختصة فيه ويجب على لجنة الاقتراحات والشكاوى أن تبين رأيها فيه، وإن كان المقترح أو الشكوى مهم يتم إحالته لرئيس الوزراء وأعضاء الحكومة.²

كإجراء مستمر وشهري يتم عرض بيان شهري على رئيس مجلس الوزراء بالمواضيع والمقترحات التي تم تقديمها وبيان بالإجراءات التي تم إتخاذها عليه.³

بعد تقديم مقترح الشكوى يتم فحصها من قبل لجنة الاقتراحات والشكاوى وهذه اللجنة لها حق الاطلاع على أي أوراق وسجلات تمكنها من فحص المقترحات والشكاوى وأن تستمع لمقدمها لكي تستطيع فهم وجهة نظره، ولها حق أن تطلب من الوزير التابع للجهة المُشككى عليها أن يقدم لهم التسهيلات التي تمكنهم من إستظهار الحقيقة وبعد إجراء جميع التحقيقات اللازمة ترفع اللجنة لرئيس المجلس تقرير بنتائج هذا الفحص بعد ذلك يتم إحالة هذا التقرير للجهة المختصة للإطلاع عليه.⁴ ومن مهام هذه اللجنة إضافة إلى ما سبق تحليل الموضوعات والمشاكل التي أدت لتقييم المقترح أو الشكوى وأن تستخلص منها النتائج والمؤشرات العامة ويجب عليها تقديم اقتراحات لحل هذه المشكلة.⁵

بخصوص التقارير فإنه يجب تقديمها بمواعيد دورية ومحددة ويتم إخطار مقدمها بأي إجراء يتم عليها.

المطلب السابع: المسؤولية السياسية وطرح الثقة بالوزارة

1 المادة 257، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016
2 المادة 258، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016
3 المادة 259، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016
4 المادة 260، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016
5 المادة 261، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

تعتبر المسؤولية السياسية حجر الزاوية في النظام البرلماني وواحدة من دعائمه وأركانه الجوهرية الأساسية بحيث إذا تخلف هذا الركن لا يمكن أن يوصف نظام الحكم بأنه نظام برلماني، بإعتبار أن هذه الخاصية الأساسية التي تتسم بها الوزارة في هذا النظام إنما هي نتيجة قيامها بعبء مباشرة السلطة الحقيقية أو الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية، وكما يقال حيث توجد السلطة توجد المسؤولية.¹

ولقد كان تقرير المسؤولية السياسية أول مرة في التاريخ الدستوري الأردني في دستور 1952 حيث نصت المادة (51) " رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته ".²

والمسؤولية السياسية هي عبارة عن نوعين:

1- مسؤولية تضامنية

2- مسؤولية فردية

• المسؤولية التضامنية:

أي أنها مسؤولية تقوم على أساس تضامن الوزارة في السياسة العامة التي ينتهجونها في إدارة شؤون الدولة، ذلك التضامن الذي يفترض أن هذه السياسة هي عمل كل الوزراء حتى لو وجد من بينهم من يعارضها، وأن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء في خصوصها وكأنها صدرت بإجماع الوزراء، ومن هنا فإن للبرلمان أن يقترح على الثقة بالوزير المختص وحده، أو أن يقترح على الثقة بالوزارة كلها إذا رأى أن التصرف المحرك للمسؤولية متصل بالسياسة العامة لمجلس الوزراء.³

¹النسور، فهد أبو العثم، القضاء الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2016، ص 110

² الخطيب، نعمان أحمد، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2014، 314

³ النسور، فهد أبو العثم، القضاء الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2016

• المسؤولية الفردية:

وهي التي تنقرر في مواجهة الوزير وهي غالباً ما تنقرر بعد إستجوابه وفق أحكام الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، لكن الإرتباط بين الإستجواب وطرح الثقة ليس دائماً قائماً بينهما، وبمعنى آخر إذا كان الإستجواب الناجح يؤدي إلى طرح الثقة فإنه يمكن أن تطرح الثقة في غير حالة الإستجواب.¹

والمسؤولية الفردية تقع على كل وزير لوحده، فإن هذه المسؤولية تتحقق عن الأعمال التي يُباشرها الوزير في حدود وزارته سواء بالنسبة لتنفيذ سياسة الوزارة أو بتسيير شؤون وزارته والإشراف عليها.² ويلاحظ أن المسؤولية الفردية سبقت في ظهورها المسؤولية التضامنية التي استغرقت وقت طويل حتى وضحت أصولها وأرسيت قواعدها، ونظراً لخطورة المسؤولية بنوعها فإنها تحاط عادة ببعض الضمانات التي تكفل حسن إستعمالها، فمثلاً تنص الدساتير على إجراءات ومواعيد معينة يجب مراعاتها قبل إثارتها وذلك بقصد تأخير المناقشة وإبداء الرأي بعض الوقت، حتى تهدأ النفوس وتصدر القرارات في جو هادئ، وبعد كثير من التريث والتفكير والتقدير، وبذلك لا يخضع مصير الوزارات للعواصف السياسية ولا للحملات الحزبية المفاجئة.

ذا الوضع يتعلق بمساءلة وزير معين ويترتب على هذه المساءلة طرح الثقة بهذا الوزير ولا يمتد الطرح إلى باقي أعضاء الوزراء، حيث نصت المادة 54 من الدستور الأردني على أنه تطرح الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء أمام مجلس النواب وأنه هفي حالة كان قرار عدم الثقة خاص بأحد الوزراء يجب عليه أن يعتزل منصبه.³

1 الخطيب، نعمان أحمد، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2014، 316
2 الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

3 الخطيب، نعمان أحمد، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2014

ورد موضوع الثقة بالحكومة في المادتين (53-54) من الدستور في الفصل الرابع المخصص

للسلطة التنفيذية:

حسب المادة 53 من الدستور الأردني فإن جلسة الثقة بالوزارة تعقد بناء على طلب رئيس الوزراء أو بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب، وفي حالة طلب الوزير المختص أو هيئة الوزارة تأجيل الإقتراع فإنه يتم تأجيله لمدة واحدة فقط ولمدة لا تتجاوز 10 أيام و عند تشكيل أي وزارة جديدة يجب عليها أن تقدم بيان وزاري لمجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إن كان مجلس النواب منعقداً وبناءً على هذا البيان الوزاري فإنها تطلب الثقة من مجلس النواب وفي حالة عدم إنعقاد مجلس النواب فإنه يتم دعوته للإنعقاد بدورة إستثنائية وعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها لهم خلال شهر من تأليفها وتحصل الوزارة على الثقة في حالة صوتت لصالحها الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب.¹

وفي المادة 54 بفقراتها تحدثت عن طرح الثقة وأثاره الدستورية، وعملية طرح الثقة تأتي فقط من مجلس النواب ويختلف موضوع طرح الثقة عن طلب الثقة، وذلك لأن طلب الثقة يأتي من الحكومة بنفسها وليس من مجلس النواب، المادة 54 بفقرتها الأولى تحدثت عن طرح الثقة ليس فقط بالوزارة بل بأحد الوزراء أيضاً وهذا لا يكون إلا بالنسبة لوزارة حاصلة على الثقة بالأصل، وفي الفقرة الثانية من المادة 54 تشدد المشرع الدستوري وطلب أنه يجب أن يكون قرار سحب الثقة بموافقة الأغلبية المطلقة من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب، والتشدد واضح عندما يتم مقارنته مع المادة 84 من الدستور التي تحدثت عن الأغلبية المطلوبة لصدور قرارات مجلس النواب عندما نصت على أن

¹ المادة 53 من الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

قراراته تصدر بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين في الجلسة وليس بأغلبية عدد الأعضاء الذي يتكون منهم مجلس النواب.¹

حالات طرح الثقة:

الحالة الأولى: طرح الثقة بالوزارة لدى تأليفها:

أي وزارة يتم تأليفها يجب عليها أن تتال ثقة مجلس النواب عن طريق التقدم ببيان وزاري إلى مجلس النواب خلال مدة أقصاها شهر واحد من تاريخ تأليفها إن كان مجلس الأمة منعقداً وذلك لنيل الثقة على أساسه.

الحالة الثانية: طرح الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء بعد إنتهاء الإستجواب لأحد الوزراء:

هذه الحالة بموجبها يتم طرح الثقة بالوزارة بأكملها أو بوزير أو أكثر لدى إنتهاء الإستجواب لأحد

الوزراء

الحالة الثالثة: طرح الثقة بالوزارة أو الوزراء بعد إنتهاء المناقشة العامة:

في هذه الحالة يتم طلب المناقشة التي هي عبارة عن تبادل للرأي والمشورة بين مجلس النواب والحكومة، وطلب المناقشة المتمثل في مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة يتم من قبل الحكومة أو من قبل 10 أعضاء أو أكثر من أعضاء مجلس النواب.²

وبناءً على ذلك فإن ثقة مجلس النواب بالوزارة أو بوزير أو أكثر منها يجب أن تتوافر خلال فترة عمل الوزارة أي من تاريخ تأليفها، وحتى تاريخ تقديم إستقالتها، ولذلك فإن الثقة لا تقتصر فقط على نيلها لدى تأليف الوزارة وإنما يملك مجلس النواب طرح الثقة مجدداً بالوزارة بعد منحها إياها أو بأحد الوزراء بعد ذلك أي بعد إنتهاء الإستجواب الذي يتمثل في محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف

¹ المادة 54 من الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

² الحيارى، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، مطبوعات الجامعة الأردنية.

ما في شأن من الشؤون العامة، وبعد إنتهاء المناقشة العامة وفي هذه الحالة يملك مجلس النواب والوزراء طلب المناقشة العامة.

طلب طرح الثقة بالوزارة يتم بطلب من السلطة التنفيذية من خلال رئيس الوزراء أو بطلب من مجلس النواب من خلال عشرة أعضاء فأكثر.¹

- تشكيل الوزارة وطرح الثقة:-

الآلية والكيفية التي يتم فيها تشكيل الوزارة هي حسب نصوص الدستور الأردني، إن المادة 35 من الدستور الأردني منحت حق تعيين رئيس الوزراء وإقالته للملك وكذلك منحت حق تعيين الوزراء وإقالتهم وقبول إسئالتهم للملك بناء على تنسيب رئيس الوزراء.²

العلاقة بين الوزارة ومجلس النواب لغايات نيل الثقة هي علاقة موضوعية على برنامج الوزارة وليست علاقة شخصية، بمعنى تقييم الوزارة من خلال أشخاص وزرائها وأن مسؤولية الوزارة أمام مجلس النواب هي مسؤولية سياسية وليست مسؤولية شخصية.

وبذلك فإن طرح الثقة بالوزارة من قبل مجلس النواب ليس له أي علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالكيفية التي يتم فيها تشكيل الوزارة.³

- التعديل الوزاري وطرح الثقة:

إن التعديل الوزاري سواء كان موسعاً أي يكون أقرب لإعادة التشكيل أو يكون ضيقاً وفي هذه الحالة فإنه يشمل حقائب وزارية معينة ومحدودة، يشمل التعديل الوزاري دخول وزراء جدد إلى الوزارة وخروج وزراء منها، وكذلك تبادل حقائب وزارية بين الوزراء الذين لم يخرجوا من الوزارة بسبب التعديل،

1 المومني، أنس نايف حمدان، 2013، الحدود الدستورية لطبيعة العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ال البيت
2 المادة 35 من الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.
3 الحيارى، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، مطبوعات الجامعة الأردنية.

فالتعديل الوزاري لا يستوجب دستورياً طلب نيل الثقة مجدداً عن مجلس النواب، حيث أن طلب الثقة الذي تتقدم به الوزارة إلى مجلس النواب يكون على أساس موضوعي وليس شخصي من خلال البيان الوزاري أو خطاب العرش، بمعنى أن الوزارة تتقدم بطلب نيل الثقة بناء على برنامج عمل يبين الإطار العام لعمل الوزارة، وليس بناءً على أشخاص الوزراء الذي تتألف منهم الوزارة، وبذلك فإن رئيس الوزراء غير ملزم لدى إجراء تعديل وزاري على وزارته أن تتقدم ببيان وزاري جديد حيث أن مسؤولية الوزارة أمام مجلس النواب هي مسؤولية تضامنية عن السياسة العامة للدولة وأن الوزير المسؤول مسؤولية فردية عن أعمال وزارته.¹

في جمهورية مصر العربية أحاطت النصوص بتقديم طلب طرح الثقة والقرار الناتج عنه بمجموعة ضوابط قبل بيان أثر طرح الثقة وهي على النحو الآتي:

أولاً: من حيث ضوابط تقديم طلب طرح الثقة والقرار الصادر فيه، لا يتم تقديم طلب طرح الثقة دون أن يسبقه إستجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه وذلك حسب المادة (131) من الدستور المصري، ومفاد ذلك أن الوزير المستجوب لم يفلح في تقييد الإتهام الذي تضمنه الإستجواب، وينبغي تقديم طلب طرح الثقة من عشر أعضاء مجلس النواب على الأقل ولم يتم الإكتفاء بهذا القيد وإنما أثقلته بضرورة وجود مقدمي طلب طرح الثقة بالجلسة وإعتبار تغيب أحدهم تنازلاً منه عن الطلب ولا تخفى سمة التشدد بهذا النص، فالعضو الذي وقع على طرح الثقة وأكد بذلك تأييده له، ومجرد الغياب ليس قرينة قاطعة على تعديل موقفه، وكان الأحرى ربط التنازل بإجراء مكتوب، وألزم نص المادة 227 من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري عرض طلب طرح الثقة على المجلس فور

¹ الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية للسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

تقديمه وعقب التأكد من وجود النصاب المقرر ويؤذن بالكلام لإثنين من مقدمي الاقتراح ثم تجري

المناقشة في الطلب وتنتهي المناقشة بإصدار قرار برفض طلب طرح الثقة أو الموافقة عليه.¹

ثانياً: أثر قرار سحب الثقة، يتوجب على الوزير المسحوبة منه الثقة إعتزال منصبه ومعنى ذلك

إنهاء ولايته من تاريخ قرار المجلس بسحب الثقة ولا توجد حاجة لكي يقدم الوزير إستقالته، فالأمر

أشبهه بصدور حكم قضائي يستجوب فصله من عمله حيث تقوم الجهات المعنية بإعمال الحكم

وتطبيق أثره بإتخاذ إجراء إنهاء الخدمة، فالراجح أن سحب البرلمان الثقة من الوزير تنهي خدمته بقوة

القانون وإذا صدر قرار بذلك فهو ليس أكثر من إجراء تنفيذي لقرار البرلمان بسحب الثقة وعلى الرغم

من وضوح المسألة يلمح البعض إلى أن الوزير الذي سحب البرلمان الثقة منه عليه التقدم إلى رئيس

الجمهورية بإستقالته وعلى الأخير قبولها، ويرى البعض أن الوزير الذي سحبت الثقة منه عليه

الإستمرار في عمله وتصريف العاجل من شؤون منصبه حتى يتم تعيين خلف له ، ويبدو هذا الرأي

قاس في هذه الحالة، على فرض إستقالة الحكومة بأكملها. فالقاعدة المعمول بها هي بقاء الحكومة

في مكانها برغم قبول استقالتها لتصريف العاجل من الأمور، وهذا القياس مع الفارق، فعند إستقالة

الحكومة لا يوجد من يسند إليه عملها لحين تشكيل تلك التي تخلقها، وهكذا نوجد أمام ضرورة تفرض

علينا خلافاً لقواعد الإختصاص الزمني والسماح بإستمرار الحكومة المستقيلة لتصريف ما اكتسى

بطابع الإستعجال من الأمور، وهذه الضرورة لا محل لها إطلاقاً في فرض سحب الثقة من وزير،

فمن الميسور إسناد تصريف العاجل من شؤون الوزارة التي كانت مسندة له لوزير آخر، أو حتى

لرئيس الوزراء نفسه، وهذا عن سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء.²

¹ صوص أحمد نبيل، 2017، الإستجاب في النظام البرلماني، AM8:07 ، 2017-12-7

<https://almerja.com/reading.php?idm=92355>

² الشرقاوي، سعاد ناصف عبدالله، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، القاهرة، دار النهضة العربية، صفحة 687.

أما عن سحب الثقة من رئيس الوزراء والمكلف دستورياً بمسؤولية رئيس الوزراء إن كان يخضع لذات الإجراءات المعروضة أنفاً، إلا أنه يختلف عنه من حيث أثر القرار فلا يترتب على هذا القرار كما هو منطقي ومتبع في الدساتير المصرية السابقة إستقالة الوزراء، ففي حالة إعلان مجلس النواب مسؤولية الحكومة، يتعين على مكتب المجلس إعداد تقرير يتضمن عناصر الموضوع وما أنتهى إليه المجلس من رأي في هذا الشأن، والأسباب التي أستند إليها في ذلك ويعرض الرئيس التقرير على المجلس، وبعد موافقة المجلس على التقرير يرفع لرئيس الجمهورية، ولرئيس الجمهورية في هذا الغرض أن يسلك إما قبول إستقالة الوزراء أو إعادة التقرير الخاص بمسؤولية الوزراء إلى مجلس الشعب خلال عشرة أيام، ويترتب على تلك الإعادة عرض الأمر على مكتب المجلس في جلسة طارئة، ويعرض مكتب المجلس ما ينتهي إليه بشأن التقرير المذكور وأسباب إعادته للمجلس على اللجنة العامة وتعد اللجنة العامة تقريراً للمجلس تبين فيه رأيها بالموضوع وفقاً لما تقرره بأغلبية أعضائها ويعرض هذا التقرير على المجلس خلال عشرة أيام من تاريخ رد رئيس الجمهورية التقرير الخاص بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء إلى المجلس، فإذا تراجع المجلس عن تقرير مسؤولية الحكومة، إنتهى الموضوع عند هذا الحد وزال أثر قرار سحب الثقة السابق إصداره، أما إذا عاد المجلس إلى تأكيد مسؤولية الوزارة، فمرة أخرى لرئيس الجمهورية الخيار بقبول الإستقالة للوزارة أو عرض النزاع بين المجلس والحكومة للإستفتاء الشعبي، وتقف جلسات المجلس في حالة الإنحياز لطريق الإستفتاء وبهذه الخطوة يتعلق حق المشكلة بنتيجة التصويت، فإذا أيد الإستفتاء الحكومة عُد المجلس منحللاً وإذا ساند الشعب المجلس قبل رئيس الجمهورية إستقالة الوزارة، وهذا التنظيم يكشف عن أن عدم تناسق الدستور لا يكون بين نص وآخر وإنما أحياناً يكمن في ذات النص.¹

1 الطماوي، سليمان: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة. القاهرة: دار الفكر العربي. ص 522.

وقد يكون المثال الواضح لذلك، الإستجواب الذي وجهه أحد أعضاء مجلس النواب، وهو النائب المعارض (البدوي فرغلي) لوزير الإقتصاد وهو الدكتور (يوسف بطرس غالي) في شهر مارس عام 2000 حول موضوع وسائل حماية المنتجات المحلية من الإغراق السلعي، وبرغم قوة الإستجواب الذي كان مدعماً بالأسانيد والمستندات والأرقام والوثائق ورغم أن الإستجواب قد حاز على إعجاب الجميع وثنائهم من معارضة وأغلبية إلا أن مصير الإستجواب كان مثل جميع إستجابات عهد ما بعد الثورة وهو تقديم الشكر للوزير والإنتقال لجدول الأعمال.¹

المطلب الثامن: إتهام الوزراء جنائياً

في الحكومات الجمهورية الوزير مسؤول جنائياً ومن الناحية السياسية تختلف موقف الدساتير من حيث تقرير المسؤولية أو عدم تقريرها، فهناك بعض الدساتير تقرر المسؤولية السياسية للرئيس وذلك بإباحة عزله قبل إنتهاء رئاسته مثل الدستور الألماني لسنة 1931 الذي أجاز عزل الرئيس بقرار مشترك يصدر عن المجلس الشعبي ومجلس الولايات بأغلبية خاصة، لكن هناك دساتير لا تقرر المسؤولية السياسية للرئيس وتلقي هذه المسؤولية على عاتق الحكومة وحدها سواء كانت جماعية أو فردية.²

الدستور الأردني قرر عدم مسؤولية الملك بجميع صورها " الملك هو رأس الدولة ومصون من كل تبعه ومسؤولية " ³، أي أن الدستور حافظ على مسؤولية الوزراء جنائياً لكنه أحاطها بإجراءات تختلف عن الإجراءات الجنائية العادية، والدستور الأردني لم يقرر أي حصانة لرئيس الوزراء والوزير، لكنه

¹ صوص أحمد نبيل، 2017، الإستجواب في النظام البرلماني، AM8:07 ، 2017-12-7

<https://almerja.com/reading.php?idm=92355>

² العازمي، يوسف دابس، 2016، مسؤولية الوزير السياسية في النظام البرلماني، عمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق / جامعة ال البيت.

³ الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته

رسم طريقاً معيناً للتحقيق معهم وكيفية إتهامهم جنائياً، لا بل إنه أضاف إلى الجرائم المقررة في قانون العقوبات جرائم أخرى أوردها ونص عليها قانون محاكمة الوزراء.¹

ونلاحظ أنه لكي تتحقق المسؤولية الجنائية للوزراء تتطلب أن يكون الوزير على رأس منصبه أثناء ارتكابه الفعل الجرمي، وهذه المسؤولية تستمر حتى بعد أن يترك منصبه ويفاد من ذلك أنه عدم قيام المسؤولية الجنائية للوزير في حال ارتكابه أفعال جرمية قبل أن يتولى منصب الوزير، بحيث يخضع للقواعد العامة الجزائية وليس وفق القواعد الخاصة بمحاكمة الوزراء.

- وشهد الأردن تطبيقات عديدة لقيام المسؤولية الوزارية، بحيث تم تحريكها ضد الوزير ورئيس الوزراء بعد تركهم لمناصبهم، ومن هذه التطبيقات بما يعرف بقضية " الكازينو " والتي كان المتهمين فيها رئيس الوزراء (معروف البخيت) بالإضافة لوزير السياحة السابق (أسامة الدباس).

وتعود وقائع هذه القضية لعام 2007، حيث كان في ذلك الوقت يشغل منصب رئيس الوزراء معروف البخيت ويشغل منصب وزير السياحة أسامة الدباس، عندما وقعت الحكومة الأردنية إتفاقية مع مستثمر كندي يحمل الجنسية البريطانية، وتقضي بمنحه حق إقامة كازينو في الأردن وأن يترتب على الحكومة غرامات تصل إلى مليار دينار، إن قررت إلغاء الإتفاقية وقد ألغت الحكومة الإتفاقية من خلال تسوية مع المستثمر.

هذه الوسيلة الرقابية البرلمانية أساسها القانوني مسؤولية الحكومة السياسية أمام مجلس النواب، والتي نصت عليها المادة 51 من الدستور الأردني والتي 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."

1 الخطيب، نعمان أحمد، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2014، ص 320

• مضمون المسؤولية الجزائية:¹

تشكل الجريمة خطر إجتماعي لأنها تمثل مساس بحقوق أو مصالح جديرة بالحماية الجنائية وهي تهدد الكيان البشري في أمنه وإستقراره وإنتلاقاً من الخطورة التي تتسم بها هذه الظاهرة نجد علماء القانون وعلماء النفس أنهم منحوا هذه الظاهرة إهتماماً شديداً ونشأ عن هذا الإهتمام بما يسمى (علم الإجرام).

وتعد المسؤولية الجزائية من أهم القواعد الأساسية في قانون العقوبات بإعتبارها نظرية متكاملة وعلى الرغم من أهميتها أغفل القانون رسم معالمها وأكتفى بالإشارة في نصوص متفرقة إلى بعض أحكامها، ولم تعد المسؤولية الجزائية مسؤولية مادية بحتة كما كانت في التشريعات الجنائية القديمة، بل تقوم في الوقت الحاضر على أساس المسؤولية الأخلاقية أو الأدبية ويذهب البعض لتعريفها على أنها: "علاقة قانونية تنشأ بين الفرد والدولة يلتزم بموجبها الفرد إزاء السلطة العامة بالإجابة عن فعله المخالف للقاعدة القانونية وبالخضوع لرد الفعل المترتب على المخالفة".

ويذهب رأي من الفقه لعدم إعتبار المسؤولية الجزائية ركناً من أركان الجريمة كونها لا تنشأ إلا إذا توافرت جميع أركان الجريمة.

والرأي الآخر يتفق على إعتبار المسؤولية الجزائية ركناً من أركان الجريمة بحجة أن ليس كل سلوك مخالف للقانون يصدر من الإنسان يخضع لطائلة العقاب وإنما يجب أن يكون هذا السلوك قابلاً للمساءلة عنه شخصياً.

صدر قانون محاكمة الوزراء رقم 35 لسنة 1952، وجاء في المادة رقم 3 منه، يحاكم الوزراء أمام المجلس العالي إذا إرتكبوا إحدى الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم، وهي على النحو التالي:

¹ العازمي، يوسف دابس، 2016، مسؤولية الوزير السياسية في النظام البرلماني، عمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق / جامعة ال البيت.

1. الخيانة العظمى

2. إساءة استعمال السلطة

3. الإخلال بواجب الوظيفة

وتابعت المادة (4.5.6) لتقرر ما يعد من جرائم الخيانة العظمى أو ما يعد من جرائم استعمال السلطة أو ما يعد إخلالاً بواجب الوظيفة، وبالنظر إلى باقي النصوص حيث تشير المادة الرابعة إلى العقوبة نلاحظ أن العقوبة مشددة نظراً لحساسية الوظيفة الوزارية، وجاءت المادة (61) من الدستور لتقرر أن الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته ولا تمنع إسقالته من إقامة الدعوى عليه أو الإستمرار في محاكمته.

ومن جهة ثانية من الممكن أن يُسأل الوزراء مدنياً من حيث إلزامهم بالتعويض عن الضرر الناتج عن تصرفه أثناء أداء وظيفته (فالوزراء مسؤولون مدنياً وفقاً لأحكام القانون المدني)، المادة 9 من قانون محاكمة الوزراء.

والمقصود بالمسؤولية المدنية إلزام الوزير بالتعويض عن الضرر أو الأضرار الناتجة عن تصرفه أثناء تأديته للوظيفة وهذا يعني أن الوزراء مسؤولون أثناء تأديتهم أحكام القانون المدني.¹

وللمتضرر أن يرفع الدعوى المدنية خلال وجود الوزير على رأس عمله أو بعد خروجه من الوزارة شريطة مراعاة المدة القانونية المنصوص عليها لإقامة الدعوى المدنية، وهذا ما نصت عليه المادة 9 من قانون محاكمة الوزراء والتي نصت على " الوزراء مسؤولون مدنياً وفق أحكام القانون المدني"² في جمهورية مصر العربية يُسأل رئيس الجمهورية جنائياً عن بعض الأعمال بالإضافة لمساءلة الوزراء جنائياً، ولكل منهما قانون يحكمه وإجراءات خاصة به.

¹المشاقبة، أمين 2005، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، الطبعة السابعة، عمان، دار الحامد للنشر

والتوزيع، ص 96

²الدبس، عصام علي، 2011، النظم السياسية والسلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة

بالنسبة لرئيس الدولة فإنه يكون إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو إرتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وبذلك يشترط الدستور نصاباً خاصاً بالإتهام وهو ثلث الأعضاء المكونين للمجلس وكما يشترط أغلبية خاصة للموافقة على إصدار قرار الإتهام وهي ثلثا أعضاء المجلس وبمجرد اقتراح الإتهام تشكل لجنة للتحقيق مكونة من خمس أعضاء من مجلس النواب وبطريقة الإقتراع السري في جلسة علنية، لتتولى دراسة موضوعه وترفع نتيجة عملها إلى رئيس المجلس خلال شهر من تاريخ تكليفها ويجوز للمجلس أن يقرر تقصير المدة.¹

ويحدد رئيس مجلس النواب جلسة لمناقشة التقرير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفعه إلى المجلس، ويصدر المجلس قراره بهذا الشأن وفقاً لأحكام الدستور، أي أغلبية ثلثي أعضائه. ويملك رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكم عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها، ويكون قرار مجلس النواب بإتهام الوزير بناء على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.²

ويتضح من نص المادة السابق أنه هناك فرق ما بين الإتهام والإحالة، الإحالة هي نتيجة قرار يسمى قرار الإحالة ويكون بيد الرئيس ومجلس النواب، في حين أن الإتهام يكون فقط بيد مجلس النواب وفقاً للشروط المحددة يتم تقديمه من قبل خمس أعضاء على الأقل، وبمجرد تقديم الاقتراح بإتهام الوزير يتم تشكيل لجنة للتحقيق من خمس أعضاء من مجلس النواب ويتم إختيار أربع منهم عن طريق الإقتراع السري وفي جلسة علنية يرشح رئيس المجلس عضوين من رجال القانون في

¹ المادة 263، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016
² الطماوي، سليمان: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة. القاهرة: دار الفكر العربي. ص 522.

المجلس، لإختيار أحدهم بالطريقة ذاتها عضواً في هذه اللجنة وتتولى لجنة التحقيق دراسة موضوع الاقتراح والتحقيق فيه.¹

ويشترط في اقتراح الإتهام أن يقدم إلى رئيس المجلس النيابي بطلب كتابي موقع عليه من قبل خمس أعضاء من المجلس النيابي متضمن جميع العناصر الأساسية التي تؤيد الاقتراح، ويحال إلى اللجنة العامة لدراسته وتقدم تقرير عنه خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة، وللجنة إستدعاء الوزير عن طريق رئيس المجلس وأن تسمع أقواله، ولها أن توكل هذه المهمة إلى لجنة فرعية ويصدر قرارها بإتهام الوزير بأغلبية أعضائها.²

¹ الطماوي، سليمان: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة. القاهرة: دار الفكر العربي. ص 522.
² المادة 256، النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016

المبحث الرابع

الرقابة البرلمانية في الدول المقارنة في كفتي الميزان

نوضح في هذه الدراسة البحثية أن البرلمان له نوعين من الوظائف ولا يمكن فصلهم عن بعضهم والوظيفة الأولى هي الوظيفة التشريعية وهذا هو عملها ووظيفتها الرئيسية للبرلمان والوظيفة الثانية هي مراقبتها لأعمال السلطة التنفيذية عن طريق الوسائل التي منحها إياها القانون ونعتقد أن الدستور منح حق المراقبة للسلطة التشريعية لأنها هي السلطة المنتخبة من قبل الشعب وهي من تعبر عن إرادتهم لهذا تم منحها العديد من الوسائل التي تساعدنا بفرض رقابتها.

ومن خلال استعراض ما تقدم، يلاحظ أن هناك أوجه للتشابه والإختلاف بين النظامين الأردني والمصري إستناداً للدساتير والأنظمة الخاصة بالمجالس البرلمانية:

1- فيما يخص السؤال البرلماني لقد جاء النص عليه في الدستور الأردني بالمادة رقم 96 وفي الدستور المصري بالمادة رقم 129، ويشترك الدستوريين في حالة عدم تحويل السؤال إلى إستجواب حيث أنه حسب القوانين لا يجوز تحويل السؤال إلى إستجواب بنفس الجلسة، يجب أن يتم إعطاء الوزير مهلة للتمكن من الإجابة، وأيضاً عند مناقشة الميزانية مثلاً أو أي موضوع يتم طرحه للنقاش التي سبق ذكرها للسؤال لا يتم تطبيقها لأنه المناقشة تكون حق لجميع أعضاء المجلس.

2- فيما يخص الإستجواب البرلماني تم ذكره في صلب الدستور المصري بالمادة رقم 130 وبالنسبة للقانون الأردني فإنه تم تنظيمه من قبل النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان ونجد أن التشابه كبير ما بين البلدين من ناحية شروط وإجراءات عملية الإستجواب، ولكن كان هناك فرق بسيط في إنهاء الإستجواب حيث أنه في الأردن ينتهي بإنتهاء الدورة العادية وأيضاً في حالة رفض الوزير التعرض لعملية الإستجواب، ولكن في جمهورية مصر العربية

ينتهي عند زوال عضوية من تقدم بالإستجواب أو زوال عضوية الوزير وأيضاً ينتهي في حالة إنتهاء الدورة التي تم تقديم السؤال فيها وأيضاً في حالة إتخاذ قرار سحب الثقة من الحكومة.

3-أما بالنسبة لطرح موضوع عام للمناقشة فإن المشرع الأردني لم ينص عليها صراحة في صلب الدستور وترك أمر تنظيمها للنظام الداخلي لمجلس النواب في المواد رقم (131-134) والنظام الداخلي لمجلس الأعيان بالمواد رقم (99-102) ، على عكس الدستور المصري الذي نص على هذه الوسيلة في الدستور بالمادة رقم 169، ومن الفروقات ما بين القانون الأردني والمصري أنه القانون الأردني نص على أنه يحق لطالبي المناقشة العامة طلب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير بعد إنتهاء المناقشة وهذا لم يرد له نص مماثل في القانون المصري، ومن الفروقات أيضاً أنه القانون المصري نص على أنه لا يجوز تقديم طلب لمناقشة الحكومة قبل أن تعرض بيانها وإصدار قرار بشأنه، وهذا النص لم يوجد له مثيل في القانون الأردني.

4-بالنسبة للتحقيق البرلماني لم ينص عليه الدستور الأردني صراحة وترك أمر تنظيمه لللائحة الداخلية لمجلسي النواب والأعيان، وجمهورية مصر العربية التحقيق البرلماني كان يتم عن طريق لجان متخصصة لتقصي الحقائق وهذا مشابه للنظام الأردني الذي يوجد فيه لجان برلمانية خاصة بالتحقيق في قضايا معينة.

5-الاقتراح برغبة أيضاً لم يرد النص عليه في الدستور الأردني وأكتفى بتنظيم النظام الداخلي لمجلس النواب له في المواد (135-138) وورد النص عليه في مجلس الأعيان(103-106)، وحسب الدستور المصري فإنه نص عليها بصلب الدستور ووضع لها تعريف.

6- أما ما يخص موضوع الإستماع للعرائض والشكاوى نص عليها الدستور الأردني ونظمها كل من مجلسي النواب والأعيان وكذلك نص عليها الدستور المصري وتعتبر إجراءاتها متماثلة لحد كبير.

7- بالنسبة للمسؤولية السياسية وطرح الثقة، في الأردن إن الدستور الأردني أخذ بالمسؤولية الفردية والتضامنية، والأثر المترتب على سحب الثقة من أحد الوزراء هو إعتزال منصبه، ويقدم إستقالة شكلية لرئيس الوزراء الذي عليه أن يقبلها من تاريخ صدور قرار المجلس بسحب الثقة منه، وقرار المجلس بعدم الثقة يكون بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد الأعضاء، وأما إذا كان القرار الصادر من المجلس بعدم الثقة بالوزارة أو برئيس الوزراء يجب عليها أن تستقيل وقبول الإستقالة من صلاحيات جلالة الملك فإذا قبل الملك الإستقالة تعتبر الوزارة مستقيلة بالكامل، في حين القانون المصري قرار سحب الثقة برئيس الوزراء و الوزراء يكون بأغلبية أعضاء المجلس والأثر المترتب على سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء هو إعتزال منصبه، ويجب عليه تقديم إستقالته فوراً وإلا وجبت إقالته وتقديم الإستقالة شرط شكلي، وتاريخ الإستقالة أو الإقالة يجب أن يكون من تاريخ قرار مجلس النواب بسحب الثقة.

8- إتهام الوزراء جنائياً، إن الإختلاف ما بين القانون المصري والأردني من حيث المسؤولية هو أن الأردن قد وضعت حصانة للملك وأنه مصون من كل تبعة ومسؤولية والوزراء يجب على كل وزير أن يتحمل مسؤولية أي عمل قام به وفي جمهورية مصر العربية كان الأمر كذلك بالنسبة للوزراء ولكن الرئيس أيضاً عليه مسؤولية وهو غير مصون من كل تبعة.

الفصل الرابع

تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الدول المقارنة

تتحمل السلطة التنفيذية في الدولة أعباء تسيير مختلف مسائل الحياة في الدولة، ولديها في ذلك الجزء الأعظم من المؤسسات والهيئات كي تستطيع تنفيذ مهماتها، والسلطة التنفيذية بهذا المعنى تبقى محط أنظار الهيئات والمؤسسات الأخرى والمواطنين، كونها على تماس مباشر مع مختلف مركبات الدولة والوطن، وهي بالتأكيد مركز ملاحظة ممثلي الشعب.

ومن هنا ربما يأتي البحث في تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من حيث إن السلطة التنفيذية يجب أن تمتلك الأدوات والوسائل والصلاحيات الكافية، حتى تستطيع القيام بدورها لذا أعطى المشرع في مختلف دول العالم للسلطة التنفيذية هامش واسعة من المرونة، بل والقدرة على التأثير والتأثير الكبير على السلطة التشريعية في كثير من الأحيان، وتبعاً للظروف التي تستدعي ذلك والتي يقدمها الدستور أساساً في صورتها العامة.¹

ورغم ذلك، تحتفظ السلطة التشريعية بدورها من حيث كونها سلطة رقابية في المقام الأول والحاسم، إلى جانب وظيفتها التشريعية بالطبع، ومن هنا بحث المشرعون ورجال السياسة والقانون عن مزيد من التحديد في تعيين الفواصل بين هذين الحدين، فالدور الرقابي للبرلمان، والدور التنفيذي العملي للسلطة التنفيذية، يصبحان في هذا السياق نقطة إنطلاق فقهية ودستورية وتشريعية. وتتفاوت طبيعة تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مصر والأردن بتفاوت عدد العوامل والشروط، فمن جهة لا بد أن تؤخذ في الاعتبار مسألة التطور التاريخي لنشوء الحياة الديمقراطية البرلمانية وتطورها في كل من تلك الدول، ومن الجهة الأخرى لا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والوطنية والثقافية، في كل من تلك الدول،

¹ اليقوب، فراس محمد أحمد، 2009، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية

كما أن مسألة مدى مراعاة مسائل الحرية والديمقراطية وحقوق الإنسان تندرج على الأرجح في هذا الإطار العام.¹

وإن ما يطرحه هذا الفصل من مسائل يمثل محاولة لتغطية أسس تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الأردن ومصر ، وأشكال هذا التأثير وحدوده وضوابطه، فيما يتصل بالنصوص الدستورية أو فيما يتصل بالآليات والكيفيات التي تمارس عبرها السلطة التنفيذية تأثيرها على السلطة التشريعية. وتأتي في هذا المجال الإتهامات الخاصة بتغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في كثير من دول العالم أو قضايا إحترام جوهر مبادئ الحرية والديمقراطية وعدم الإكتفاء بنصوص دستورية وقانونية في حين تتحدر العملية التنفيذية بتلك النصوص على أرض الواقع.

ولهذا سوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث تتكلم عن:

المبحث الأول: تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية.

المبحث الثاني: تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في جمهورية مصر العربية.

المبحث الثالث: الصعوبات التي تواجه السلطتين.

¹ المومني، أنس نايف حمدان، 2013، الحدود الدستورية لطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ال البيت.

المبحث الأول

تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية

حسب ما نصت عليه المادة الأولى من الدستور الأردني، فإن النظام السياسي في الأردن هو نظام نيابي ملكي وراثي مما يعني أن الملك يعتلي العرش ويتسلم السلطات الدستورية رئيساً للدولة، ورئيساً للسلطة التنفيذية فإعتلاء الملك العرش وتسلمه للحكم هو حق نص عليه الدستور صراحةً، حيث نصت المادة 28 من الدستور " على أن عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبدالله ابن الحسين وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور "، وإستناداً لهذا النص فإن تسلم الملك لسلطاته الدستورية لا يحتاج إلى قرار من أي جهة مهما كان نوعها منتخبة (برلمان) أو غير منتخبة، والملك يتولى سلطاته لمدة غير محدودة إلا في حال واحدة فقط نصت عليها المادة 28 من الدستور والتي ثبت فيها أنه يجوز إنهاء ولاية الملك فيما إذا ثبت مرضه عقلياً ويكون ذلك بقرار من مجلس الأمة الذي يُدعى لمناقشة هذا الأمر من جانب مجلس الوزراء، وفيما عدا هذه الحالة فإن الملك يتبوأ العرش لمدة غير محدودة وتكون سلطته مستقلة إستقلالاً تاماً تجاه كافة الأطراف.¹

ومما تجدر الإشارة إليه وعلى الرغم من الصلاحيات الممنوحة للملك في مجال السياسة الداخلية بموجب الدستور، إلا أن هناك ما يحد من هذه الصلاحيات والذي يطلق عليه " منوطة التوقيع الإضافي أو التوقيع المزدوج " والذي بناء عليه لا يستطيع الملك مباشرة صلاحياته منفرداً، الأمر الذي يحد من صلاحيات رئيس الدولة، ويستند هذا المبدأ إلى أن القرارات التي تصدر عن رئيس الدولة ولكي تكون نافذة يجب أن تقترن بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزير أو الوزراء المختصين.²

1 اليقوب، فراس محمد أحمد، 2009، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، ص93
الحياري، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، مطبوعات الجامعة الأردنية ص 631/630

يختص رأس الدولة في الأنظمة النيابية المتوازنة بدعوة مجلس الأمة للإنعقاد في تاريخ محدد وإذا لم يتم بهذه ارخصة ومضت المدة المحددة ينعقد المجلس بقون القانون، وهذا ما أخذ به المشرع التأسيسي الأردني في النظام السياسي الأردني بالمادة رقم 78 ونصت على " يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة، وإن كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية على أنه يجوز للملك أن يرجى بإرادة ملكية تنتشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الإجراء شهرين " ¹.

الفقرة الأولى من المادة (81) نصت على المجلس له أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات، ولكن يجب أن لا تتجاوز مدة التأجيل شهرين، ولكن هذا الحق تحيط به محاذير لأنه من الممكن أن يساء استخدامه وهذه الإساءة تؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل المرن ما بين السلطات الثلاث. ونصت الثانية على أنه إذا لم يدع مجلس الأمة إلى الاجتماع بمقتضى الفقرة السابقة فإنه يجتمع من تلقاء نفسه. ²

وإلى جانب هذه الرخصة أعطت الأنظمة السياسية لرؤساء الدول حق دعوة المجلس لدورة إستثنائية، إلا أن الأنظمة الأساسية اختلفت في شأن سلطات المجلس في هذه الدورات، فمنها ما حصرها بالمسائل التي أدرجت في أعمال الدورة، ومنها ما سمح له في بحث أمور أخرى غير مدرجة إذا وافقت الوزارة ومنا ما جعل المجلس يسترد كامل سلطاته في هذه الدورة، وقد أخذ النظام السياسي الأردني الراهن بالإتجاه الأول حيث نصت المادة (82) على " 1. للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار

¹ اليعقوب، فراس محمد أحمد، 2009، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عمان، رسالة دكتوراه،

كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، ص 93
² المادة 81، الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

أمر معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الإستثنائية بإرادة 2. يدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورة إستثنائية أيضاً متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها 3. لا يجوز لمجلس الأمة أن يبحث في اي دورة استثنائية إلا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها "1.

وفيما يخص فـض دورة الانعقاد، فلرئيس الدولة أن يقوم بفض دورة مجلس الأمة عند إستكمال دورته العادية، وقد نصت على فض المجلس في الفقرة الثالثة من المادة 34 من الدستور " للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفى أحد أعضائه من العضوية "2.

- أما فيما يتعلق بالمظهر الرئيسي الثاني لتأثر السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ابرز مظاهر التأثير تتمثل في حق حل مجلس النواب، وحق حل مجلس الأعيان، وهو الحق الذي يقابل حق حجب الثقة بناء على مبدأ الفصل المرن بين الهيئات الحاكمة، والقائم على التعاون والرقابة المتبادلة.

تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان في النظام البرلماني، حيث تستطيع السلطة التنفيذية أن تنهي حياة البرلمان من خلال قيامها بحله قبل إنتهاء مدة ولايته التشريعية، حيث أن حق حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية يواجهه حق البرلمان في حجب الثقة من الحكومة، فحل البرلمان بصورة متكررة يعرض الحياة النيابية إلى خطر جسيم يتمثل في غياب التمثيل الوطني وتوقف الرقابة البرلمانية على الحكومة، إلا أن المشرع الدستوري لم يمنح السلطة التنفيذية هذا الحق بصورة مطلقة وإنما أحاطه بالعديد من الضمانات الدستورية حتى لا تتعسف السلطة التنفيذية بإستخدام

1 المادة 82، الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.
2المادة 34، الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

حقها بحل البرلمان، وهذا يشكل توازناً حقيقياً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الأردني بحيث تستطيع كل من السلطتين إيقاف السلطة الأخرى عند حدها إن تجاوزت حدود اختصاصاتها.¹

السلطة التنفيذية كانت تلجأ دائماً لحل مجالس النواب المتعاقبة قبل إنتهاء ولايتها التشريعية مقابل مرة واحدة حجب البرلمان الثقة من الحكومة، فكان لا بد للمشرع الدستوري أن يتدخل من جديد حتى يعيد التوازن المفقود فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا سيما من ناحية حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان، فقد نصت المادة (34) بفقرتها الثالثة على " الملك له أن يحل مجلس النواب " وهذا يتفق مع قواعد النظام البرلماني، ذلك أن الملك يمارس هذه الصلاحية بموجب إرادة ملكية سامية حددتها المادة (40) من الدستور " بحيث تكون موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين ومن ثم يقوم الملك بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة ".²

إلا أنه إذا كان للسلطة التنفيذية صلاحية حل البرلمان وبالذات مجلس النواب، إلا أن الدستور الأردني قد أحاط الحل بعدة ضمانات دستورية لمنع السلطة التنفيذية من إساءة إستعمال سلطتها بحق مجلس النواب، فقد أقدم المشرع الدستوري على حذف الفقرة الرابعة من المادة (73) من الدستور بموجب التعديل الدستوري لعام 2011، والتي كانت تمكن السلطة التنفيذية من تأجيل الإنتخابات بعد الحل إلى أجل غير مسمى، وبالتالي إن قامت السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب فإنه يتوجب على السلطة التنفيذية أن تأمر بإجراءات إنتخابات عامة خلال الأربعة شهور التالية للحل وعلى الهيئة المستقلة للإنتخابات أن تباشر إجراءات الإعداد للإنتخابات العامة مرتكزة على الصلاحية الممنوحة لها بموجب الدستور وقانون الإنتخاب، فإذا لم يتم إجراء الإنتخابات العامة من

1 المومني، أنس نايف حمدان، 2013، الحدود الدستورية لطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ال البيت.

2 المادة 34، 40، الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته

خلال الأربعة شهور التالية للحل فإن المجلس المنحل يستعيد كامل صلاحياته ويستمر في أعماله إلى أن يتم إنتخاب مجلس جديد.¹

وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (73) من الدستور، وبالتالي فإنه إذا لم تتمكن الهيئة المستقلة للإنتخاب من إجراء الإنتخابات العامة في المدة الدستورية المحددة تحت أي ظرف، فيجب على المجلس المنحل أن يجتمع من تلقاء نفسه بعد إنتهاء الأربع شهور التالية وله أن يستعيد كامل صلاحياته الدستورية لحين إنتخاب مجلس جديد، واجتماع المجلس المنحل لا يحتاج لصدور إرادة ملكية ولا إلى قرار من مجلس الوزراء لإستعادة صلاحياته الدستورية وإنما يجتمع من تلقاء نفسه ويباشر صلاحياته الدستورية.²

ومما سبق نستنتج أن المشرع الدستوري بقيامه بحذف الفقرة الرابعة من المادة (73) شكل ضمانه حقيقية لعدم تعسف السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب من ناحية ومن ناحية أخرى فإن السلطة التنفيذية لا تستطيع أن تؤجل الإنتخابات ولا بأي شكل من الأشكال لأي فترة حتى ولو كان لظروف قاهرة، إلا أن هذه الضمانة ليست الوحيدة لعد تعسف السلطة التنفيذية بإستخدام صلاحية الحل، فقد تضمنت المادة (74) من الدستور العديد من الضمانات الدستورية حتى لا تتعسف السلطة التنفيذية بإستخدام صلاحياتها الدستورية بحل مجلس النواب.³

وكذلك نصت الفقرة الثانية من المادة (74) من الدستور على أن " الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها " وهذا يعني أنه في الحالة التي تقوم فيها السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب، فإنه

1 الطماوي، سليمان محمد، 1979، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، عمان، دار الفكر العربي

2 المادة 73، الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته

3الزعيبي، جيهان خالد (2011)، أثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه .

يتوجب على الحكومة أن تتقدم بإستقالتها خلال أسبوع من تاريخ قيام السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب، بحيث يترتب على هذه الإستقالة أنه لا يجوز أن يتم تكليف رئيس هذه الحكومة بتشكيل الحكومة الجديدة وهذه ضمانات أخرى تضمن إستقرار المجالس النيابية.¹

ومما سبق نلاحظ أن المشرع الدستوري عند تعديله للمواد (73،74) قد أحاط حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية بالعديد من الضمانات لكي تضمن إستقرار المجالس النيابية للقيام بواجباتها الدستورية سواء التشريعية أو الرقابية وهذا يقيد السلطة التنفيذية عند رغبتها بحل مجلس النواب وهذا لأن وجود الحكومات متعلق بوجود المجالس النيابية وعدم حلها، وهذا يعزز التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن مظاهر تأثير الحكومة على البرلمان أيضاً هو إمتلاكها حق تصديق القوانين التي تصدر من البرلمان وحق اقتراح القوانين في صورة مشاريع قوانين تُقدم إلى البرلمان للمصادقة عليها، إذ نصت المادة (31) على " الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها "، والمادة (91) نصت على " يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع لمجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك "، والمادة (93) نصت على " 1. كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يُرفع إلى الملك للتصديق عليه، 2. يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر 3. إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده

¹ المادة 74، الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته

إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق 4. إذا رد مشروع أي قانون (ماعد الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة بالفقرة الثالثة من هذه المادة يُعد نافذ المفعول وبحكم المصدق، فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية " ¹.

وتنص المادة (92) ذلك حين تنص على " إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل، يجتمع المجلسات في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المتخلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة أنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها " ².

¹ المادة 93/91/31، الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته
² المادة 92، الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته

المبحث الثاني

تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في جمهورية مصر العربية

قد أقام دستور جمهورية مصر العربية نظاماً سياسياً يجمع بين بعض خصائص النظام البرلماني، وبعض خصائص النظام الرئاسي، وكان من أهم خصائص النظام البرلماني التي أخذ بها الدستور المصري هو الفصل المرن بين السلطات والذي ينتج عنه علاقة متبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تستطيع من خلالها كل سلطة التدخل في سير أعمال السلطة الأخرى وممارسة نوع من الرقابة عليها، وذلك من خلال عدد من الصلاحيات والوسائل التي خولها الدستور لكل سلطة منهما في علاقتها مع السلطة الأخرى، وهو ما يحقق تعاوناً وتوازناً بين السلطتين، ويؤدي من حيث النتيجة إلى إحترام القائمين على ممارسة السلطة لأحكام الدستور، ولحقوق وحرقات الأفراد كما يكفل وضع قواعد المسؤولية المترتبة على ممارسة السلطة موضع التطبيق وذلك من خلال الرقابة المتبادلة بين السلطتين، التي تمكن كل سلطة من مساءلة ومحاسبة أعضاء السلطة الأخرى، إذا ما إنحرفوا في ممارستهم لصلاحياتهم أو حدثت إساءة في استعمال السلطة.¹

فالدستور المصري أوجد علاقة وتعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وجعل بينهما قدراً من العلاقات المتبادلة المتمثلة في تدخل كل منهما في شؤون الأخرى على نحو معين، هذه العلاقة على المستوى النظري، أما الواقع العملي فقد شهد غير ما نص عليه الدستور، حيث سيطرت السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في عهد الرئيس السابق حسني مبارك والحزب الوطني في ظل دستور 1971 وأيضاً سيطرت السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في عهد الرئيس السابق محمد مرسي وحزب الحرية والعدالة في ظل دستور 2012.²

¹ نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، صفحة 537.
² حسن، حازم صلاح الدين، 2015، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مصر، القاهرة، مجلة جانفي، العدد الثالث.

وبناءً على ذلك أعطت الدساتير المصرية السلطة التنفيذية ممارسة العديد من الاختصاصات التي تدخل أصلاً في نطاق صلاحيات السلطة التشريعية وهذه الاختصاصات والصلاحيات تتمثل ببعض الأمور التي سوف يتم التحدث عنها.

أولاً: دعوة مجلس النواب للإنعقاد وفض دورته:

ينص الدستور في المادة رقم (115) على " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإنعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإن لم تتم الدعوة يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل إعتقاد الموازنة العامة"¹ وينص الدستور في المادة (116) " أنه يجوز إنعقاد مجلس النواب في إجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل بناء على دعوة من رئيس الجمهورية أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل".²

وعلى ذلك فإن الحكومة هي التي تدعو مجلس الشعب للإنعقاد سواء كان ذلك في دور إنعقاد عادي أم في دور غير عادي، ولا شك أن التحكم في دعوة البرلمان للإنعقاد يعد تدخلاً من جانب الحكومة في أعماله. على أن هذا التدخل لا يمكن أن يبلغ منتهاه ويؤدي إلى تعطيل أعمال البرلمان إن رأي الحكومة ذلك. فقد ألزم الدستور رئيس الجمهورية بدعوة البرلمان للإنعقاد للدور العادي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر فإذا أحجم عن ذلك كان للبرلمان أن يجتمع من تلقاء نفسه وبحكم الدستور، وإذا كان للرئيس أن يفض دور الانعقاد العادي فإنه يلتزم بعدم فضه قبل إعتقاد الموازنة العامة.³

1 المادة 115، الدستور المصري المعدل لعام 2019

2 المادة 116، الدستور المصري المعدل لعام 2019

3 نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 537.

أما بالنسبة للدعوة للإجتماع غير عادي فإنه يكون في حالة الضرورة وهي حالة يستقل بتقديرها رئيس الجمهورية على أن الدستور نص على حالة أخرى إذا تحققت وجب على الرئيس أن يدعو المجلس لإجتماع غير عادي وذلك بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء المجلس.¹

ثانياً: حق الحكومة في إلقاء البيانات:

وبيانات الحكومة في المجلس قد تكون بيانات رئاسية وقد تكون بيانات وزارية. فالبيانات الرئاسية حسب المادة (150) من الدستور المصري " رئيس الجمهورية يلقي بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند إفتتاح دور انعقاده العادي السنوي، ويجوز له إلقاء بيانات أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس ".²

وبيانات الرئيس يلقيها أمام المجلس ويضع السياسة العامة للدولة مع الحكومة ويشترك في تنفيذها ومن ثم فهو مسؤول عنها ويهمه أن يوضح للمجلس إطار هذه السياسة وثوابتها وما تم إنجازه وما سوف تقوم به الحكومة في الفترة المقبلة.

والبيانات الرئاسية مناسبة للمجلس لكي يحيط بالبيانات والمعلومات التي تساعد أعضاءه على القيام بمهامها ولا سيما تلك التي تتعلق بمراقبة الحكومة.³

أما عن بيانات رئيس الوزراء⁴

نص الدستور على أن رئيس مجلس الوزراء يجب بعد أن يؤلف وزارته أن يعرض على مجلس النواب برنامج الوزارة ويناقشه معهم.

¹ نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 537.

² المادة 150، الدستور المصري المعدل لعام 2019

³ حسن، حازم صلاح الدين، 2015، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في مصر، القاهرة، مجلة جانفي، العدد الثالث.

⁴ حسن، حازم صلاح الدين، 2015، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في مصر، القاهرة، مجلة جانفي، العدد الثالث.

وبيانات رئيس مجلس الوزراء تكون عند تأليف الوزارة وذلك لشرح برنامج وزارته، وعند افتتاح دور الانعقاد العادي لكي يقدم فيها رئيس الوزراء برنامج الوزارة عن الفترة القادمة حتى يتسنى للمجلس بسط رقابته على أداء الحكومة وقد يلقيها بنفسه، والغالب أن يقوم كل وزير بإلقاء بيان وزاري عن برنامج وزارته وذلك بجوار بيان رئيس الوزراء الذي يتضمن الخطوط العامة والرئيسية. على أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه البيانات تفقد حيويتها إذا كان حزب الحكومة هو المسيطر على المجلس ومن ثم تأتي هذه البيانات متشابهة في كثير من الأحيان ولا تحدد إطاراً واضحاً للعمل التنفيذي ولا تخرج عن كونها بيانات إنشائية .

ثالثاً: أعمال خاصة بالتشريع:

تقوم السلطة التنفيذية بأعمال متعددة بالعملية التشريعية تباشرها أحياناً بالاشتراك مع السلطة التشريعية، حيث منحت الدساتير المصرية السلطة التنفيذية إلى جانب البرلمان حق اقتراح القوانين وإصدارها والاعتراض عليها.¹

فقد نص المشرع الدستوري في المادة (123) على أنه " لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها "²

وهذا جاء ما بعد التعديلات التي حدثت في الدستور المصري التي أعطت المجال لمجلس الوزراء اقتراح القوانين وهذا أمر جيد فمجلس الوزراء محتك بالواقع ومشاكله، ومن ثم يعطي لمجلس الوزراء اقتراح القوانين لحل تلك المشاكل كما أنه بموجب التعديلات أصبح لرئيس الوزراء اختصاصات واسعة.

1 نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، صفحة 537.
2 المادة 123، الدستور المصري المعدل لعام 2019

المبحث الثالث

الصعوبات التي تواجه السلطتين

بعد دراستنا لوسائل الرقابة البرلمانية بالتفصيل من حيث واقع عملها في الدولة تم اكتشاف القصور الذي يحيط بعمل المجالس النيابية من حيث الرقابة حتى بدا واضحاً أن عملية الرقابة لم تعد مجدية ولم تعد تحقق الأهداف التي يجب أن تقوم بها، وإن كانت الغاية من منح المجالس النيابية حق الرقابة فهو من أجل وضع الحكومة تحت المراقبة ومساءلتها عن أي شبهات تدور حول أي أمر من الأمور العامة، ولكننا نلاحظ أن النواب أصبحوا يستغلوا هذا الحق لتحقيق غايات وأهداف هي أبعد من أن تكون للمصلحة العامة.

وترى الباحثة أن أفعال المجالس النيابية تلك أصبحت تؤدي لرقابة غير فعالة، ومن أهم هذه

الأسباب هي:-

1- بعض أعضاء البرلمان يكون في أيديهم جميع الوثائق التي تجعلهم قادرين على محاسبة الحكومة ومواجهتها ولكن يمتنعوا عن ذلك، بسبب رغبتهم في الوصول لمقعد الحكومة وكسب تأييدهم له، وهذا المقصود بتحقيق مصالح شخصية للنائب، لهذا يكون دور النائب معدم في المجلس ولا يقوم بعمله الذي يتوجب عليه فعله.

2- صلاحية الرقابة الممنوحة للمجلس النيابي لا يكون أي أحد قادر على ممارستها، هذه الصلاحية تتطلب معرفة واسعة لمعرفة إستعمالها حق الإستعمال لأنه تطبيقها يحتاج دقة ويجب ممارستها كما نص الدستور، لهذا يجب أن يتم تذكير النواب بشكل مستمر بحقهم الدستوري وكيفية إستعماله.

3- الدستور عندما نص على حق الرقابة وضع العديد من القيود من حيث عدد الأعضاء والمدد، وكثرة هذه القيود تعيق ممارسة الرقابة البرلمانية، لهذا يجب أن يتم وضع نظام قانوني جديد يبسط ويسهل هذا الأمر وينظمه أكثر.

4- الحكومة في الكثير من الأحيان تخفي بعض الأمور المهمة فيما بينها وهذا لا يسمح للمجالس البرلمانية بالقيام بدورها الرقابي لأنه هذا العمل يحتاج الكثير من الوثائق والإثباتات، لكي يكون موقف البرلمان قوي ويستطيع إثبات حقه.

5- الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، وهذا أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية في الدولة وحقها في اتخاذ كل القرارات المتعلقة بالسياسية للدولة سواء الداخلية أو الخارجية أو الاقتصادية وغيرها، ولكن هذا الأمر في الأردن لا يوجد له تأثير كبير وملحوظ وذلك لأنه تكثير التشكيلات الوزارية والتعديلات في السنة الواحدة وهذا ينعكس على حسن سير العمل الحكومي.

• الأساليب المقترحة لتفعيل وسائل الرقابة البرلمانية:-

على الرغم من أن الوسائل الرقابية التي تم منحها وفق الدستور قد حققت الكثير من الإنجازات والأعمال في ظل الحكومات التي مرت إلا أنه من الممكن أن يتم تعديلها في بعض النواحي لكي تصبح متلائمة أكثر مع جميع المستجدات التي حصلت سواء كانت على مستوى تغير ظروف الدولة أو أي تطور حديث قد نشأ، ومن هذه الأساليب المقترحة:

1- كما توضح لنا فإن الدور الأكبر في هذه العملية يقع على النائب، لكي يستطيع ممارسة عمله بما يرضي الله ولكي يكون قادر على حمل هذه المسؤولية الكبيرة وتحقيق مطالب الناس اللذين انتخبوه من أجلها، يجب على الحكومة قبل إجراء عملية الإنتخاب أن تقوم بعقد دورات للأشخاص اللذين رشحوا أنفسهم، هذه الدورات وظيفتها شرح وتوضيح كل ما يخص هذه العملية وتعريفهم بالقواعد الدستورية والقانونية لكي يستطيع ممارسة هذا الدور

بكل جدية و يجب التوضيح لهم عن حجم المسؤولية الكبيرة التي سوف يتحملونها نتيجة الفوز بالمقعد النيابي وتمهيد الطريق لهم، وبهذه الطريقة سوف يتم الرفع من كفاءة أعضاء المجالس النيابية والتأكد أنه لن يكون فيها إلا الأشخاص القادرين على تحقيق مصلحة الدولة والشعب.

2- إجراء إصلاحات دستورية واسعة تهدف إلى تحقيق وتنشيط وسائل الرقابة على الحكومة، ويجب أن يتم كل فترة قراءة النظام الداخلي لمجلس النواب لكي يقترحوا النواب أي تعديلات يجب أن تحدث بهذا النظام وفقاً للمتغيرات التي تتم كل فترة، مثلاً يجب أن يتم وضع نص في الدستور خاص للاستجواب البرلماني منفصل عن السؤال البرلماني حيث نصت المادة 96 من الدستور الأردني على أن " لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه للوزارة أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة.. " لهذا يجب أفراد مادة خاصة لها.

3- الشعب له حق في الاطلاع بشكل مستمر على جلسات النواب لمعرفة أي مستجدات تحدث في البلاد، لهذا أقترح أن يتم عقد اجتماعات أو لقاءات مستمرة بين النواب والحكومة ومناقشة أحدث المستجدات وأن يكون للإعلام وجود لكي يستطيع الناس فهم الأمور التي تحصل.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة

حاولت هذا الدراسة أن يحيط عدد من الجوانب الأساسية المتعلقة بالعلاقات المتبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية، ويجب القول أن هذه المسألة المطروحة بطبيعتها شائكة ولها صلة مع عدد كبير من المفاهيم والوقائع والإجتهادات القانونية لأنها تمس أكثر سلطتين لهم دور فعال في الدولة وهما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وحاولت هذه الدراسة الخوض في الوسائل الرقابية التي تم منحها لأعضاء السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية لإبقاءها تحت المراقبة وأوضحنا الدراسة أن البرلمان له وظيفتين أساسيتين لا يمكن فصلهم عن بعضهم البعض ألا وهي الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية، وتناولت هذه الدراسة منهجاً معيناً في دراسة وتغطية وسائل الرقابة حيث أنه تم الرجوع للأنظمة الداخلية واللوائح الخاصة بالبرلمان سواء كان البرلمان الأردني أو المصري وأيضاً تم الرجوع للدراسات الخاصة لكلا الدولتين. وتم التحدث عن علاقة التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فنلاحظ أن المشرع الدستوري بموجب عام 1952 قبل أي تعديل أوجد تعاون حقيقي ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وخاصة الوظيفة التشريعية، إلا أنه بعد أن تم تعديل بعض النصوص الدستورية بدأ هذا التعاون يخلت لمصلحة السلطة التنفيذية وهذا أدى لحدوث مشاكل ما بين السلطتين ولكن بعد التعديلات التي جرت في 2011 نلاحظ أن المشرع الدستوري قد عدل بعض المواد الدستورية ذات الصلة بعلاقة التعاون ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية وكانت التعديلات لها أثر واضح ولكنها لم تكن شاملة لجميع مظاهر التعاون ما بين السلطات. وما تنهي فيه الدراسة هو التأكيد على أن المجالس البرلمانية أسهمت بصورة فعالة بتسيير الشؤون العامة في الدولة من خلال أعضاء البرلمان المنتخبين من قبل

الشعب والمحافظة على النظام الديمقراطي الذي سوف يضمن المحافظة على الدولة وكيانها ولكن لكي تستطيع المجالس القيام بأعمالها على أكمل وجه يجب إزالة أي معوقات ووضع التنظيمات والتسهيلات التي تيسر وظيفتهم ويجب أن يتم نشر الوعي السياسي في الدولة وإفهام المواطنين بأهمية عمل المجالس النيابية وأنها قادرة على تحقيق مصلحة الدولة.

ثانياً: النتائج

1- كثرة القيود الدستورية والقيود الموجودة في اللوائح الخاصة بالنظام للمجالس البرلمانية جعلت الأعضاء لا يستخدمون حقهم في الرقابة.

2- الواقع العملي أثبت أنه عند استخدام الوسائل الرقابية لا تكون النتيجة سحب الثقة من الحكومة بل بالأغلب ينتهي الأمر بسحب الإستجاب من مقدمه أو عدم رغبة الأعضاء في متابعة السير فيه ومعرفة الجواب على هذا الإستجواب.

3- الرقابة البرلمانية فعالة جداً ولا يمكن الإستغناء عنها كونه المجلس النيابي هو المتحدث الرسمي بأسم الشعب.

4- لقد جعل المشرع الدستوري للسلطة التنفيذية قبل تعديلات عام 2011 صلاحية تأجيل الاجتماعات الخاصة بمجلس الأمة وأيضاً حق حل البرلمان وهذا أدى لكثير من المشاكل بخصوص الرقابة البرلمانية حيث أنه في هذه الحالة لن يكون هناك أي جهة تراقب أعمال الحكومة، ولكن بعد التعديلات الدستورية في عام 2011 حرص المشرع على إحداث التوازن وحرص على عدم تعسف السلطة التنفيذية بإستعمال حق حل البرلمان من خلال وضع مجموعة من القيود حيث أنه في حالة الحكومة قررت حل البرلمان يجب عليها أن تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل وهذه كانت الضمانة الكبرى لعدم تعسف السلطة التنفيذية.

ثالثاً: التوصيات

1- التخفيف من القيود الدستورية على إجراءات الرقابة، وتقرير وسيلة الإستعجال في إتخاذ الرأي.

2- نطالب المشرع الدستوري أن يضع قيود على صلاحية تأجيل اجتماعات مجلس الأمة من قبل السلطة التنفيذية وتحديد الحالات التي من أجلها تم منح هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية وذلك لأنه إختصاص إستثنائي ويجب عدم التوسع فيه.

3- ضرورة تفعيل إستخدام وسائل الرقابة البرلمانية من قبل أعضاء المجلس البرلماني من خلال عقد المزيد من الجلسات والاجتماعات لإتاحة الفرصة لأعضاء البرلمان للإطلاع على أعمال الحكومة.

4- الإهتمام بتفعيل النصوص الدستورية الخاصة بوسائل الرقابة ورفع قدرة البرلمان على إستخدام هذه الوسائل إستخداماً فعلياً.

5- يجب أن يكون هناك قنوات شرعية سليمة وقانونية لكي تساعد بوصول آراء الجماهير للحكومة وهذا يؤدي إلى تفعيل المشاركة الشعبية.

وفي الختام أدعو الله عز وجل أن تساعد هذه الدراسة في تحقيق الصالح العام وأن يجد المهتمون بالعمل البرلماني هذه الدراسة وسيلة لهم للمساعدة بما ينفع عملهم أو دراستهم وعلى الله قصد السبيل.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية

- 1- الشرقاوي، سعاد ناصف عبدالله، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، القاهرة، دار النهضة العربية.
- 2- الدجاني، محمد سليمان ومنذر سليمان، 1993، الموجز في النظام السياسي الأردني، ط(1)، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 3- الخطيب، نعمان أحمد، 2014، البسيط في النظام الدستوري، ط(1)، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 4- الخطيب، نعمان أحمد، 1999، الوجيز في النظم السياسية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 5- النسور، فهد أبو العثم، 2016، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 6- السناري، محمد عبدالعال، 2000، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مصر.
- 7- المساعيد، فرحان، 2011، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، في النظام النيابي الأردني، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.
- 8- التميمي، جابر حسين، 2015، الإستجواب كوسيلة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، الإسكندرية، منشأة المعارف.
- 9- الطهراوي، هاني علي، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 10- المشاقبة، أمين، 2005، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، ط (7)، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع.
- 11- الحياوي، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، مطبوعات الجامعة الأردنية.
- 12- الطماوي، سليمان محمد، 1979، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، ط(4)، عمان، دار الفكر العربي.
- 13- ال خليفة، الشيخ صباح بن حمد، 2012، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، القاهرة، دار النهضة العربية.
- 14- الدبس، عصام علي، 2010، النظم السياسية، ط (1)، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- 15- بدوي، ثروت، 1975، النظم السياسية، القاهرة، دارالنهضة.
- 16- جعفر، محمد أنس قاسم، 1999، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية.
- 17- د. غسان البدر وزميله، 1997، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، بيروت، دار الحقيقة
- 18- شكر، زهير، 1994، الوسيط في القانون الدستوري، بيروت، المؤسسات الجامعية للنشر والتوزيع.
- 19- عمران، فارس، 1990، التحقيق البرلماني، القاهرة، مجموعة النيل العربي.
- 20- غنايم، مدحت، 2011، وسائل الرقابة البرلمانية، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية
- 21- عكور، محمد عبدالكريم، 2003، العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب، عمان.
- 22- علوان، عبدالكريم، 2006، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط(1) عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 23- عثمان، خليل عثمان، 1956، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة.
- 24- ليلة، محمد كامل، 1971، النظم السياسية للدولة والحكومة، القاهرة، دار الفكر العربي
- 25- متولي، عبدالحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة، ط(5)، الإسكندرية.
- 26- نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية

ثانياً: الرسائل الجامعية

- 1- الزعبي، جيهان خالد، 2011، أثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، عمان/الأردن.
- 2- اليعقوب، فراس محمد، 2009، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، عمان / الأردن.
- 3- المساعيد، فرحان نزال، 2006، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، عمان / الأردن.
- 4- المومني، أنس نايف حمدان، 2013، الحدود الدستورية لطبيعة العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، رسالة ماجستير، جامعة ال البيت، الأردن
- 5- العازمي، يوسف الدارسي، 2016، مسؤولية الوزير السياسية في النظم البرلماني، رسالة ماجستير، جامعة ال البيت.

ثالثاً: أبحاث في الدوريات:

- 1- 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.
- 2- الزعبي، خالد سمارة، 1987، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، السنة 29 العدد 2، ص 98
- 3- كشاكش، كريم يوسف 2004، الاستجواب البرلمان في النظام الأردني، مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 20، العدد الرابع (ب)
- 4- كنعان، نواف، (1995)، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة " دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في الأردن " مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، المجلد (12)، العدد (2)
- 5- سليم، محمد فاهم، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، النظام الإجرائي للسؤال البرلماني (دراسة مقارنة)، العدد الثالث، السنة التاسعة، 2017.
- 6- شطناوي، نبيل، 2004، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، مجلة حقوق البحرين، رقم البحث 467547، المجلد (1) العدد الثاني.
- 7- سكر، حسين محمد، 2019، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني.

- 8- كنعان، نواف سالم، 2016، الاقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر)، علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، الملحق 4
- 9- حسن، حازم صلاح الدين، 2015، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مصر، القاهرة، مجلة جانفي، العدد الثالث

رابعاً: أبحاث في مواقع إلكترونية:

- 1- عبدالهادي، يحيى حسين، 2011، كيف يتم إختيار الوزراء في مصر ؟، مقال إلكتروني في موقع اليوم

<https://www.youm7.com/story/2014/6/16/%D9%83%D9%8A%D9%81-%D9%8A%D8%AA%D9%85-%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D9%8A%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%B1%D8%A7%D8%A1-%D9%81%D9%89-%D9%85%D8%B5%D8%B1/1728197>

- 2- إبراهيم عيسى، 2005، مفاهيم دستورية، تحميل 2009/4/22 (12:16 م) متاح، <http://www.aldemokrati.org>

- 3- أحمد محمد العثمان، 2019، الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية، تحميل AM 10:19، 2019/1/21

<https://www.ammonnews.net/article/430043>

- 4- الجزيرة، 2011، الدستور المصري

<https://www.aljazeera.net/news/arabic/2011/2/6/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%B1%D9%8A>

- 5- https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%82%D8%A7%D8%A6%D9%85%D8%A9_%D8%AF%D8%B3%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%B1_%D9%85%D8%B5%D8%B1

- 6- نورا فخري، 2020، الفارق بين الاقتراح برغبة، والاقتراح بقرار، 5/يناير/2020 3:00 صباحاً، متاح

WWW.Youm7.com/story/2020/1/2/4572595/

- 7- صوص أحمد نبيل، 2017، الإستجاب في النظام البرلماني، AM 8:07، 7-12- <https://almerja.com/reading.php?idm=9235> ، 2017

خامساً: القوانين والأنظمة:

- الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته
- النظام الداخلي لمجلس النواب مع التعديلات التي طرأت عليه حتى عام 2019
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان وتعديلاته لعام 2014
- الدستور المصري المعدل لعام 2019
- النظام الداخلي لمجلس النواب المصري وتعديلاته لعام 2016.