وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

(دراسة مقارنة)

Parliamentary accountability methods for controlling the work of the executive authority

م.م. أحمد عبدالسلام عبدالدائم

الجامعة العراقية- شعبة العقود الحكومية

Email: Salam 1948ss@gmail.com

ملخص البحث

الرقابة البرلمانية تمارس من المجلس النيابي المنتخب للاطلاع على أعمال السلطة التنفيذية وسياستها العامة، ويتوقف مدى نجاح تلك الرقابة على كفاءة البرلمان، الذي يستطيع من خلال هذه الرقابة، أن يتابع أداء الجهاز الحكومي الذي يمكن بما يملكه من أمكانيات هائلة، أن يمس حقوق الافراد وحرياتهم .

لذلك يمارس البرلمان رقابته من خلال وسائل المحاسبة المتاحة المتمثلة بالاستجواب والتحقيق للوصول إلى رقابة حقيقية فاعلة تجعل اختصاص السلطة التنفيذية في نطاق المبادئ الدستورية ودائرة المصلحة العامة .

Abstract

Parliamentary oversight is exercised by the elected Parliament to see the work of the executive authority and its general policy, and the extent of the success of that oversight depends on the efficiency of Parliament, which can, through this oversight, follow up the performance of the government apparatus, which, with its enormous capabilities, can affect the rights of individuals Therefore, Parliament exercises its oversight through the available means of accountability, represented by interrogation and investigation, in order to reach real and effective oversight that makes the competence of the executive authority within the scope of constitutional principles and the public interest

المقدمة

أولاً : موضوع البحث

تعتبر الرقابة البرلمانية من المهام الجوهرية للمجالس النيابية والتي تمارس إلى جانب الوظيفة التشريعية في الانظمة البرلمانية، حيث تُعد الرقابة أكثر أهمية من المهمة التشريعية، كونها تتعلق بتصحيح مسار عمل السلطة التنفيذية، وهذا لا يعني عرقلة عمل الحكومة أو شل حركتها في ممارسة أعمالها، وإنما بقصد توجيه وتقديم النصح لها، لإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على أكمل وجه، وأخيراً محاسبتها إذا أستوجب ذلك .

من جهة أخرى، فأن رقابة البرلمان قد برزت أهميتها حيث أصبح يتحمل عبء مراقبة أعمال الحكومة رغم تعقدها وكثرتها، مما يتطلب وجود برلمان قوي وقادر على ممارسة حقه الدستوري في رقابة أعمال الحكومة، من خلال العديد من وسائل المحاسبة التي تطبق في الدول ذات النظام البرلماني، وأهم هذه الوسائل المستخدمة لمحاسبة السلطة التنفيذية هي الاستجواب والتحقيق، باستخدامها يستطيع البرلمان أمتلاك السلاح القوي الذي يُمكنه من احكام رقابته على أعمال الحكومة بما يضمن الدور المؤثر للبرلمان في الحياة الدستورية والسياسية .

ثانياً: أهمية البحث

تبرز أهمية دراسة موضوع الرقابة البرلمانية من خلال مدى أهمية الاليات الرقابية التي تمثل العلاقة الايجابية بين البرلمان والحكومة حيث تعتبر مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين والتي تؤدي الى التوازن والاستقرار بينهما.

ولقد أستشعر الباحث مدى أهمية وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في العراق والدول موضوع المقارنة(إنكلترا وفرنسا ومصر) وذلك بتوضيح وسائل المحاسبة(الاستجواب والتحقيق) لتلك الرقابة .

ثالثاً: مشكلة البحث

تتلخص مشكلة بحث هذا الموضوع، بضرورة إيجاد وسائل محاسبة وادوات رقابية برلمانية، لتضع حدوداً حقيقية ومانعة لتجاوزات السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطات الاخرى في الدولة، وتمنع تجاوزها على الدستور الذي يعتبر صمام الامان في الدولة، واداة التوازن والضمانة لحقوق الانسان .

رابعاً: منهج البحث

من أجل الاحاطة بجميع جوانب الموضـــوع، فقد اســـتخدم الباحث المنهج التحليلي المقارن حيث تركزت الدراسة على وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال التطرق لبعض النظم القانونية في كل من إنكلترا باعتبارها التجربة الرائدة والموطن الاول للنظام البرلماني، وفي فرنســـا ومصـــر والعراق .

خامساً: خطة البحث

تبعاً لطبيعة موضــوع البحث فقد ارتأينا أن نقســمهُ على ثلاث مباحث أولها: يتعلق بمفهوم الرقابة البرلمانية وأساسها ويتضمن مطلبين، يخصص الأول منهما لمفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها، أما الثاني فيكون لإساس الرقابة البرلمانية .

أما المبحث الثاني فيكون بعنوان وســائل المحاســبة البرلمانية للرقابة على أعمال الســلطة التنفيذية، حيث يتناول الاستجواب البرلماني في المطلب الاول، أما الثاني فيتعلق بالتحقيق البرلماني أخيراً نتناول في المبحث الثالث الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في الانظمة المقارنة وقسمناه إلى مطلبين ليكون الاول عن الرقابة البرلمانية لمحاســبة الســلطة التنفيذية في إنكلترا وفرنســا أما المطلب الثاني فخصــص للرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في مصر والعراق .

المبحث الاول

مفهوم الرقابة البرلمانية وأساسها

تعد الرقابة البرلمانية الوظيفة الفاعلة والمهمة في مراقبة عمل السلطة التنفيذية، والتي تستعملها السلطة التشريعية لضمان احترام القانون حماية للصالح العام ([1]) .

فالرقابة البرلمانية تجد أساسها في تنظيم العلاقات بين الحكومة والبرلمان على أساس من التعاون والتوازن ([2]) .

وعلى ضوء ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الاول منها مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها بينما نتناول في الثاني أساس الرقابة البرلمانية .

المطلب الاول

مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها

يُعد مفهوم الرقابة البرلمانية من الامور المهمة والاساسية في الحياة البرلمانية، حيث تعتبر وسائل المحاسبة البرلمانية من الوسائل الجوهرية للبرلمانات إلى جانب الوظيفة التشريعية، فالرقابة البرلمانية من الحقوق الممنوحة دستورياً للبرلمان يمارسها بالاستناد إلى الادوات الرقابية الفاعلة المتمثلة بالاستجواب والتحقيق، من هنا جاءت أهمية الرقابة البرلمانية لمنع الانحراف السياسي وحماية مصالح الشعب من خلال الالتزام بالميزانية التي أقرها البرلمان للحفاظ على الاموال العامة من الضياع والفساد والالتزام بالسياسة التنموية التي وافق عليها البرلمان ومدى أستهدافها للصالح العام، وإعادة الحكومة إلى مسارها الصحيح إذا انحرفت ([3]) .

ولإعطاء صورة واضحة عن مفهوم الرقابة البرلمانية واهميتها سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الاول: مفهوم الرقابة البرلمانية وفي الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية .

([1]) د. طه حميد العنبكي وآخرون، اداء البرلمان العراقي– رؤية تقويمية، التقرير الاستراتيجي العراقي لمركز حمورابي، بغداد، ٢٠١١، ص٧٦ .

([2]) د. ماجد راغب الحلو، دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص٥١ ومابعدها وأنظر د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،١٩٩٩، ص١٨٢ ومابعدها .

([3]) د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته– دراسة تطبيقية في مصر، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٦٠٠–٦٠١ .

الفرع الاول

مفهوم الرقابة البرلمانية

أن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية تعتبر من المفاهيم الاساسية للأنظمة الديمقراطية، فالبرلمان يعد جهاز للرقابة السياسية، الذي يقوم بمراقبة تصرفات وأعمال وقرارات السلطة التنفيذية ليتحقق من مشروعيتها وأستهدافها للصالح العام ([١]) . حيث يرى البعض أن الرقابة تعني سلطة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية دون أن تتضمن هذه الرقابة اخلالاً بقاعدة الفصل بين السلطات، وفي الوقت نفسه تفادي خضوع السلطة التشريعية لهيمنة السلطة التنفيذية، مادامت في الحدود التي تُحقق التعاون والتوازن فيما بينهما ([٢]) .

ويرى البعض الاخر إن الرقابة هي حق دستوري يخول صاحبه سلطة أصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة ([٣]) .

وقد تعني الرقابة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لإعمال السلطة التنفيذية بغية الكشف عن التنفيذ غير السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومحاسبته[٤].

ولذلك تعد الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية من أهم الوسائل التي تضمن سيادة القانون في النظم السياسية والديمقراطية ([٥]) .

ويذهب فقهاء القانون إلى أن الرقابة تقع على الوجود المادي للوقائع صراحةً في الحكم، للتأكد من سير العمل والالتزام بالخطة الموضوعة وتحقيق الاهداف المرجوة ([٦]) .

([١]) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية، والاوربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٨٨، ص١٢ .

([٢]) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص٣٠٩-٣١٠ .

([٣]) د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١، ص١٧٦ .

([٤]) د. أيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص٣ .

([٥]) د. طه حميد العنبكي وآخرون، المصدر السابق، ص٧٧ .

([٦]) د. جيهان سيد أحمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٧ .

من أستقراء التعريفات أعلاه، يتبين أن الرقابة البرلمانية، عبارة عن مجموعة من الاليات والوسائل الرقابية التي تستخدمها السلطة التشريعية في عملية الرقابة كالاستجواب والتحقيق لمحاسبة السلطة التنفيذية وهذه الوسائل يجب أن ينص عليها الدستور كوسيلة رقابية في الدولة وإلا لما أستطاع البرلمان اللجوء إليها ([1]) .

الفرع الثاني

أهمية الرقابة البرلمانية

تنطلق أهمية الرقابة البرلمانية من أفتراض مؤداه، أن السلطة التشريعية تمثل الشعب ورقابة هذه السلطة يجب أن تضمن أن تصطبغ السلطة التنفيذية بالصبغة الشعبية، فيكون حكمها باسم الشعب وللشعب [2].

على أن هذا لايعني أن السلطة التشريعية يجب أن تطغى على أعمال السلطة التنفيذية، فالذي يقوم بوظيفة الحُكم هي السلطة التنفيذية، أما البرلمان فهو غير صالح لممارسة العمل التنفيذي، أنما دوره يتمثل بالرقابة والمحاسبة، وهذا الدور له الاهمية في وجود أطار محاسبي قوي على السلطة التنفيذية حتى لا تنفرد الاخيرة بالحكم [3].

وتعتبر الحقوق والحريات من الابواب الرئيسية التي لابد لها من جهاز يراقب تطبيقها وعدم المساس بها، وأُكلت هذه المهمة بالدرجة الاساس إلى البرلمان بصفته الرقابية [4].

فالاعتداء على تلك الحقوق والحريات العامة، أمر محتمل الحدوث بصورة مستمرة، مما يبرز أهمية الرقابة البرلمانية فيما لو تُرك الامر للسلطة التنفيذية تفعل ما تشاء دون رقابة للبرلمان على جميع تصرفاتها لأصبحت الحقوق والحريات مجرد حبر على ورق [5].

([1]) أنظر في ذلك المواد(٣٢) و(٥٦) و(٦٣) و(٦٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر في ٢٠٠٦ .

([2]) د. زكريا محمد المرسي، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الادارية والسياسية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص١٢-١٣ .

([3]) د. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، مجلد(٢٥) العدد(٩)، ٢٠١١، ص٢٣٥١.

[4] د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية ، دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاوربي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص٣٦٨ ومابعدها.

[5] د. سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١، ، ص٣٣.

من جانب آخر تتجلى أهمية الرقابة البرلمانية بأنها تُبصـــر الحكومة بالعيب الكامن في أجهزتها أو أحدى إداراتها، حتى تبادر بإصلاحه [١].

أخيراً فأن أهداف الرقابة البرلمانية تتنوع بتنوع وسـائل المحاسـبة، فهدف الاسـتجواب يسـعى إلى محاسـبة الحكومة عن عمل من أعمالها، وهدف التحقيق البرلماني هو التأكد من أمر يفترض التحقيق فيه لكثرة الآراء وتنوعها [٢].

المطلب الثاني

أساس الرقابة البرلمانية

نظراً لتزايد وتشـــعب صـــلاحيات الحكومة باعتبارها الجهة التنفيذية في الدولة، التي تتولى مهمة تنفيذ القوانين، كان وجود الرقابة البرلمانية امراً ضـــرورياً لكي تمنع الحكومة من أن تتحول إلى حكومة دكتاتورية مستبدة، فالرقابة البرلمانية تجد أساسها من تجربة مئات السنين، فقد ظهرت لتمنع أستئثار الحكومة بالدولة وبالسلطات كافة [٣].

وهذا الظهور يستند في وجوده على عدة أسس، تجعل من الرقابة وسيلة ضرورية للمحافظة على السلطة المتوازنة داخل الدولة .

عليه سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول: الاساس القانوني للرقابة البرلمانية، أما الفرع الثاني فيتعلق بالأساس العملي للرقابة البرلمانية .

الفرع الاول

الاساس القانوني للرقابة البرلمانية

البرلمان في النظام الديمقراطي يعتبر ممثلاً عن الشعب الذي أختارهُ بموجب القوانين النافذة في الدولة، ولما كانت الديمقراطية تعني أن يحكم الشعب نفسه بنفسه، ولما كان البرلمان منتخب من الشعب بالتالي يتمتع

---

[١] د. عادل الطبطبائي، الاسئلة البرلمانية–نشأتها. أنواعها. وظائفها، أصدارات مجلة الحقوق، الكويت، ١٩٨٧، ص٢١٧–٢١٨ .

[٢] د. سامي جمال الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في دولة الكويت، دار الكتب، الكويت، ١٩٩٨، ص٢٨ .

[٣] د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص١٤٦ .

بالصلاحيات التي هي للشعب، وحيث أن الحكومة هي التي تتولى ادارة مصالح الشعب، عليه كان لابد من خضوع أعمالها لصاحب السلطة الاصلية، من كل ذلك يتبين أن الرقابة البرلمانية تجد أساسها من معنى الديمقراطية، وهذا يعني أن تصرفات السلطات في الدولة لكي تكون مشروعة لابد أن يكون بمقدور البرلمان فرض الرقابة على أعمال تلك السلطات حتى تكون ضمن نطاق المشروعية (١) .

من جهة اخرى، فإن الرقابة البرلمانية من أحد المميزات الاساسية للنظام النيابي، حيث توجد علاقة وثيقة بين الاثنين فبوجود الرقابة البرلمانية يكون النظام نيابياً وبانعدامها يكون النظام غير ذلك (٢) .

الفرع الثاني

الاساس العملي للرقابة البرلمانية

أثبت الواقع العملي تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية من خلال اقتراح مشروعات القوانين، واستخدام سلطاتها في أصدار اللوائح القانونية، عليه كان من الضروري الاهتمام بالرقابة البرلمانية لكي لا يختل التوازن بين السلطتين في الدولة، وحتى يستطيع البرلمان أن يضبط عمل الحكومة بالمحاسبة، فلا تستبد الاخيرة ولاتنفرد بالسلطة (٣).

من جانب آخر، فان أعمال السلطة التنفيذية تتمثل في تنفيذ القوانين التي يسنها البرلمان، وذلك من خلال أصدار اللوائح أو أستخدام الوسائل المادية أو الامتيازات التي منحت بموجب الدستور إلا أن أستخدام السلطة التنفيذية لتلك الصلاحيات يجعلها معرضة للخطأ أو التنفيذ الغير صحيحة للقانون ومن أجل معالجة هذا الخلل يجب أن يكون باستطاعة البرلمان الرقابة على تنفيذ القانون لكي يطبق بالصورة الصحيحة (٤) .

---

(١) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مجلس النشر العلمي، الكويت،٢٠٠٠، ص٨ .

(٢) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٦، ص٢٨٩ . وأنظر ايضاً د. عبد الله ناصف ابراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص٣٥٣-٣٥٤ .

(٢) Leon Duguit, Manuel de droit constitutionnel, edition panthen Assan, Avant _ propos,Dominique chagndlaud, 2007,p.p160.

(٤) د. سعد ممدوح نايف، الرقابة التبادلية بين السلطتين التريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر ، ٢٠١٠ ، ص١٩٠-١٩١.

المبحث الثاني

وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

أن وسائل المحاسبة التي تحمل صفة المحاسبة، تتناول أعمال السلطة التنفيذية المشكوك في صحتها، وهذه الوسائل تعتبر أكثر شدة على الحكومة كونها تحمل في طياتها صفة الاتهام للحكومة، ومن هذه الوسائل الرقابية التي أقرتها أغلب الدساتير نجد على وجه الخصوص الاستجواب والتحقيق ولتسليط الضوء بدقة على وسائل المحاسبة البرلمانية سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الاول: الاستجواب البرلماني ونتناول في المطلب الثاني: التحقيق البرلماني .

المطلب الاول

الاستجواب البرلماني

يرى الفقه أن الاستجواب هو أشد وسائل المحاسبة البرلمانية على الحكومة، كونه أجراء ذو طبيعة اتهامية، يحمل في ثناياه أتهاماً للحكومة عن شائبة قصور في أحد تصرفاتها، وكونه وسيلة ذو أثر عقابي شديد، لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزراء جميعاً، أول طرح الثقة عن أحد الوزراء فرداً [١] .

ويقتضي الحديث عن الاستجواب البرلماني كوسيلة من وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية الوقوف على أحكامه، ويكون ذلك من خلال فرعين، الاول يتعلق بمفهوم الاستجواب البرلماني وشروطه أما الثاني فيكون عن عوارض الاستجواب البرلماني ونهايته .

الفرع الاول

مفهوم الاستجواب البرلماني وشروطه

يقتضي الحديث عن الاستجواب البرلماني كوسيلة من وسائل المحاسبة البرلمانية على أعمال الحكومة بيان مفهوم الاستجواب وشروطه .

أولاً: مفهوم الاستجواب البرلماني

الاستجواب حق دستوري وقانوني لأعضاء البرلمان، نصت عليه معظم الدول ذات النظم البرلمانية في الدساتير وفي الانظمة الداخلية للبرلمانات، فالاستجواب هو أتهام يوجههُ عضو البرلمان لرئيس الحكومة أو أي

[١] د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص١٣٩ .

عضو من أعضاءها لمحاسبتهم، وعلى هذا الاساس يشار دائماً إلى أن الاستجواب أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية قاطبةً .

ويذهب جانب من الفقه الدستوري إلى تعريف الاستجواب بانه "وسيلة تحقيق برلماني توجه للحكومة من خلال معارضي سياستها".

ويرى البعض الاخر ان الاستجواب "وسيلة رقابة أكيدة تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وهو يعني المحاسبة بل قد يحمل معنى الاتهام" ([1]).

فالاستجواب لايعني مجرد علاقة بين المستجُوب والمستجوَب كما هو الحال بالنسبة للسؤال، أنما يؤدي الاستجواب إلى مناقشات عامة، ويجب أن ينتهي الاستجواب باتخاذ قرار في موضوع الاستجواب، وبهذا فأن الاستجواب البرلماني وسيلة رقابية أكثر فعالية من السؤال ([2]) .

ولمنع التعسف في أستعمال الاستجواب، تحيط الدساتير والقوانين وسيلة الاستجواب بكثير من الاحكام والضمانات ومن تلك الضمانات "منح الحكومة مهلة لإعداد جوابها، أخضاع الاستجواب لجملة من الشروط ... وغير ذلك، في المقابل ألزمت تلك القوانين الحكومة بالرد على الاستجواب والزامها بالحضور أمام المجلس في وقت معين والاجابة عن الاسئلة والاستفسارات المتعلق بالاستجواب ... وغير ذلك" ([3]) .

في ضوء ما تقدم حول مفهوم الاستجواب عند فقهاء القانون الدستوري وفي النصوص التشريعية، يتراءى لنا أنه من الاهمية بيان الاستجواب بياناً شاملاً في دلالته الاصطلاحية، وعليه فالاستجواب "حق عضو البرلمان في أتهام الحكومة ومسائلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها من تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يُثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الادلة الثبوتية لينتهي إلى فتح باب المناقشة أمام البرلمان بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات" ([4]) .

ثانياً: شروط الاستجواب البرلماني

([1]) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٢، ص ٧١.

([2]) د. محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعية أستثمار القطاع العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص٥٨ .

([3]) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٧٩٩-٨٠٠ .

([4]) د. محمد كامل ليلية، القانون الدستوري، دار الفكر، القاهرة، ١٩٧١، ص ٣٨٣ .

لما كان الاستجواب البرلماني من أخطر وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، لما يترتب عليه من نتائج مرعبة للوزير المستجُوب أو الحكومة مجتمعة، فقد أحاطه المشرع بضمانات وشروط تكفل عدم إساءة استعماله من جهة، وتضمن جدية اللجوء إليه من جهة اخرى عليه سنتناول شروط الاستجواب الشكلية والموضوعية.

١. الشروط الشكلية: وهي الشروط التي تتعلق بشكل الاستجواب وكيفية تقديمه بأن /

- يقدم طلب الاستجواب كتابةً لضمان عدم التغيير في مضمون الاستجواب وضمان حصول أعضاء المجلس على نسخ من الاستجواب ([١]) .
- يجب أن يُفرغ الاستجواب في صيغة محددة، مبيناً فيه الوقائع المنسوبة للمستجُوب، والاسباب التي يستند إليها مقدمو الاستجواب، ووجه المخالفة المنسوبة إلى عضو الحكومة، ويرى جانب من الفقه، أن الادلة والاسانيد التي تثبت الاتهام لايجوز أن تضاف إلى طلب الاستجواب تلافياً لتلاعب الحكومة بالأدلة قبل المناقشة ([٢]) .

٢. الشروط الموضوعية: وهي الشروط التي تتعلق بموضوع الاستجواب ومضمونة وتتمثل/

- بعدم مخالفة الدستور والقانون، حيث لايجوز للاستجواب أن يخالف النصوص الدستورية الخاصة بتنظيمه أو بتنظيم حقوق الافراد، كما ويجب أن يكون موضوع الاستجواب عن مخالفة الحكومة أو أحد أعضائها لنصوص القانون، وليس مجرد رأي للحكومة أي لايجوز أستجواب العضو الحكومي إلا عن أعمال مخالفة القانون ([٣]) .
- أن يكون الاختصاص موضوع الاستجواب متعلقاً بأمور تدخل في اختصاص الموجه إليه، أو قامت بها الوزارة السابقة لها أعمالاً للقاعدة "مسؤولية تدور وجوداً وعدماً مع السلطة" ([٤]).

([٢])Joseph Dubu. La Question . Et I,interpelation, Thesparis ١٩٠٩ .p.١٨٩ "et" Suive

([٢]) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة،٢٠١١، ص٣٨٥-٣٨٦ .

([٣]) د. بشير علي الباز، الاستجواب البرلماني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص٥٨ .

([٤]) أنظر المادة(٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٦

- أن لايتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة، بأن لايستخدم النائب الالفاظ التي تؤدي إلى إهانة أو تجريح المستجوُب أو أشخاص اخرين محددين بالاسم وأن يراعى في الاستجواب آداب التعاملات البرلمانية ([1]) .
- أن يهدف الاستجواب تحقيق المصلحة العامة، بأن يكون موضوع الاستجواب من الموضوعات التي تهم عامة الشعب، وأن لايكون في تقديم الاستجواب مصلحة شخصية أو خاصة لمقدمه ([2]) .

الفرع الثاني

عوارض الاستجواب البرلماني ونهايته

سنحاول أن نسلط الضوء في هذا الفرع، عن العوارض التي واجهت الاستجواب البرلماني ثم نتطرق إلى نهاية الاستجواب .

أولاً: عوارض الاستجواب البرلماني/ يعترض الاستجواب عدة عوارض تحول دون أستعمالهُ ومن أبرزها .

١. إحجام أغلب أعضاء البرلمان عن استعمال حقهم في الاستجواب لكونهم يُغلبوب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة.

٢. تأثير المحسوبية على ممارسة النائب لدوره الرقابي عن طريق الاستجواب من خلال الضغوط على مقدم الاستجواب، لسحب استجوابه مقابل تلبية رغباته الشخصية .

٣. عدم توفر الامكانات المادية والبشرية التي توضع تحت تصرف النائب للحصول على المعلومات الضرورية حول عمل الحكومة .

٤. العوارض التشريعية التي تشترط عند طلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء أن تكون نسبة التصويت الاكثرية المطلقة وايضاً عوارض زمن مناقشة الاستجواب .

٥. من العوارض التي تعيق الاستجواب، سعي الحكومة لإبقاء الرقابة في حدود السؤال دون الاستجواب، لان الاستجواب يعتبر من الوسائل التي تأخذ صفة المحاسبة البرلمانية على أعمال الحكومة [3] .

ثانياً: نهاية الاستجواب البرلماني / ينتهي الاستجواب أما بالسحب أو السقوط .

١. سحب الاستجواب، لما كان الاستجواب وسيلة من وسائل المحاسبة البرلمانية يتم تحريكها وانقضائها وفقاً لإرادة عضو البرلمان، ويكون له الحق ايضاً العدول عنها، بطريق السحب، سواء كان بطلب كتابي يقدم

([1]) د. سمير رجب، هل يتعمد البرلمان احراج الحكومة، دار التحرير للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٩٣،ص١١٢

([2]) أنظر المادة(٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

([3]) د. محمد عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية،١٩٩٩، ص٤٢١.

إلى رئيس المجلس، أو أن يَرد شفاهةً في جلسة المناقشة إذا أعلن أثناء الجلسة، مما يؤدي ذلك إلى أستبعاده من جدول الاعمال[١] .

٢. سقوط الاستجواب، يمكن حصر حالات سقوط الاستجواب بثلاث تتمثل بانتهاء عضوية المستجُوب، وزوال صفة المسؤول، وانقضاء دور الانعقاد الذي قُدم خلالها، ففيما يتعلق بسقوط الاستجواب بانتهاء عضوية المستجوب يستوي الامر أن يكون انتهاء العضوية بإرادة العضو أو حالات الانتهاء غير الارادي، أما زوال صفة الموجه إليه الاستجواب، فقد تكون باستقالته أو اقالته، أو استقالة الوزارة التي هو عضو فيه، غير أنه وكما يقول البعض من الفقهاء، قد يكون موضوع الاستجواب يتعلق بمعلومات أو بيانات ترتبط بنشاط الوزارة في عهد وزير أو حكومة سابقة، حيث يمكن أن يجيب الخلف عن موضوع الاستجواب الذي وجه إلى السلف، لأنها موضوعات تتعلق بالمرفق لا الوزير الذي كان قائماً عليه [٢] .

المطلب الثاني

التحقيق البرلماني

من وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ما يعرف بلجان التحقيق البرلماني، وهو حق من الحقوق التي تُمنح للسلطة التشريعية، من أجل تحقيق رقابة فاعلة على السلطة التنفيذية، وهذه الوسيلة وان كانت مستقرة في النظم البرلمانية، فإنها معروفة ايضاً في النظم الرئاسية التي تنكر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبغية الاحاطة بموضوع التحقيق سنقسم الدراسة إلى فرعين نتناول في الاول مفهوم التحقيق وشروطه ونتناول في الثاني عوارض التحقيق ونهايته .

الفرع الاول

مفهوم التحقيق وشروطه

أن الحديث عن التحقيق البرلماني يقتضي بيان مفهومه وشروطه باعتباره وسيلة لمحاسبة السلطة التنفيذية، وكما يأتي:

---

[١] د. محمد عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص٣٨٧- ٣٨٨.

[٢] د. عادل الطبطبائي الأسئلة البرلمانية، المصدر السابق، ص١٢٥ .

أولاً: مفهوم التحقيق البرلماني/ التحقيق وسيلة رقابية متعددة الاطراف، ليست مقصورة كالسؤال على طرفيه، ولا فردية الطلب كالاستجواب، وإنما تتجاوز إلى البرلمان ككل من جهة، والجهاز الحكومي عما وقع في نطاقه من تجاوزات أو مخالفات من جهة اخرى [١] .

فالتحقيق البرلماني وسيلة محاسبة لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة يمارسها لمعرفة الحقائق عن موضوع محدد يتعلق بنشاط الحكومة، فهو حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته، من الحقائق، وذلك بتشكيل لجنة خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة، لكي يستنير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في أختصاصه [٢] .

ويعرف بعض الفقه التحقيق البرلماني بانه "شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وتتولى التحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسالة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كافة المستندات والوثائق، واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع" [٣] .

ثانياً: شروط التحقيق البرلماني/ هناك شروط عديدة يتطلبها التحقيق البرلماني، منها الكتابة، والتي تعتبر من الشروط ذات الاهمية الكبيرة لتحديد مضمون الطلب وتسهيل فهم الموضوع، وبيان الاسباب والدوافع وراء الطلب، من جهة اخرى فان التحقيق يتطلب أن يتم تقديمه ممن تسمح لهم القوانين بذلك ووفقاً للنصاب الذي يتطلبه النظام الداخلي للبرلمان [٤] .

ولابد أن يكون التحقيق محصوراً بالجهات التي حددها القانون من وزارات وأجهزة ادارية وهيئات ومؤسسات عامة داخلة في الاختصاص الرقابي للبرلمان وأن لا يشمل التحقيق القضايا المعروضة أمام القضاء أو سبق الفصل فيها قضائياً، أعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات [٥] .

---

(1) PRELOT (M.) et autre . instititution politiques et droit constitution . paris. Dalloz. 2006 .p. 746 .

[٢] د. عبد الله ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص٩١ .

[٣] د. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، بدون مكان نشر، ص٦٩٩ .

[٤] د. فارس محمد عمران، المصدر السابق، ص٧٦ ومابعدها .

[٥] د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٤٠٧. وأنظر د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بدون مكان نشر، بيروت، ١٩٨٦، ص ٢٤ .

اخيراً فان التحقيق يجب أن يتم انجازه في فترة محددة، لذلك على اللجنة المختصة بالتحقيق أن تنهي عملها خلال المدة المحددة لها باعتباره شـرط من شـروط انجاز التحقيق وإذا تعذر الاكمال في الوقت المحدد وجب أعلام المجلس الذي انشأ اللجنة بموجب تقرير مفصل، لبيان الاسباب التي ادت إلى التأخير (١) .

الفرع الثاني

عوارض التحقيق البرلماني ونهايته

قد تواجه لجنة التحقيق عوارض تعرقل عملها كوسيلة للمحاسبة البرلمانية مما يقلل من أهمية دورها، من جهة اخرى ينتهي التحقيق أما قبل ولادته أو بعد أنجازه من قبل اللجنة المختصة.

أولاً: عوارض التحقيق البرلماني/ يواجه التحقيق البرلماني عوارض تتمثل بعدم وجود السلطة الالزامية التي تملكها اللجنة لممارسة أعمالها، كما وتجد اللجنة نفسها معرقلة بسبب عدم السماح لها في الحصول على المعلومات القضائية لسريتها، ومن العوارض ايضاً، تأثير السلطة التنفيذية على أعمال اللجان التحقيقية من خلال نفوذها في البرلمان، وعدم استجابة بعض الافراد للحضور أمام اللجنة للإدلاء باي معلومات مما يجعل اللجنة تقف عاجزة على أجبار الشهود للإدلاء بشهاداتهم حيث لاتملك معاقبهم في حالة رفض الشهادة (٢) .

ثانياً: نهاية التحقيق البرلماني/ قد ينتهي التحقيق البرلماني قبل ولادته، اذا تنازل بعض أو جميع من قدم طلب اجراء التحقيق، مما يؤدي إلى سقوط الطلب مالم يتبناه أعضاء اخرون، كما وينتهي التحقيق إذا انتهت عضوية مقدمو الطلب سواء كانت لأسباب ارادية أو غير ارادية، اخيراً يؤدي انتهاء الفصل التشريعي، إلى نهاية التحقيق، لانتهاء مدة نيابة المجلس الذي شكله، فانتهاء مدة النيابة ينهي جميع أعمال المجلس بما فيها الرقابة على خلاف انهاء دورة الانعقاد التي لا تنهي أعمال لجان التحقيق البرلماني (٣) .

من جانب اخر ينتهي التحقيق البرلماني بعد انجازه من قبل اللجنة المختصـــة، بمجرد الانتهاء من عملية التحقيق في الموضوع الذي شكلت من اجله، وصدور التقرير النهائي الذي يكون قرار البرلمان على ضوء ما

---

(٣) Philippe Ardant institions politique et droit constitution ٢e edition L.G.D.J. paris ١٩٩٠ p.٢٧١ .

(٢) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، المصدر السابق، ص ٣٥٥-٣٥٦ .

(٣) د. محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٨٩-٢٩٠ .

تنتهي إليه مناقشة البرلمان للتقرير، ويُتخذ قرار البرلمان، إما بان التحقيق لم يسفر عن وجود إي اخطاء أو مخالفات ومن ثم انتفاء مسؤولية الحكومة، أو قد يسفر التحقيق عن وقوع خطأ يستوجب المسؤولية، وبناءاً عليه أما أن يقرر البرلمان سحب الثقة من الوزارة بأكملها أو من أحد الوزراء، هذا ويجب مراعاة أن ما ورد بتقرير لجنة التحقيق يمكن أن يكون مثاراً لسؤال، أو تقديم استجواب إلى رئيس الوزراء أو الوزير المعني، وعلى نحو قد يترتب عليه اثارة المسؤولية الوزارية للحكومة أو أحد أعضائها [١].

المبحث الثالث

الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في الانظمة المقارنة

أن وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية هي الميزة الاساسية للأنظمة الديمقراطية، والتي تعتبر وجهة المغايرة بينها وبين الانظمة الديكتاتورية، ولوسائل المحاسبة البرلمانية وهي كل من (الاستجواب والتحقيق) أهمية للوصول إلى نظام قانوني أمثل، يجعل من هذه الوسائل سلاحاً قوياً يستطيع البرلمان بموجبه أحكام رقابته على أعمال الحكومة، مما يحتم علينا البحث في الرقابة البرلمانية في الانظمة المقارنة بمطلبين نتناول في المطلب الاول الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في إنكلترا وفرنسا، أما في المطلب الثاني فنتناول الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في مصر والعراق .

المطلب الاول

الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في إنكلترا وفرنسا

أن الرقابة البرلمانية لم تظهر في إنكلترا بمجرد ظهور النظام البرلماني، وإنما ظهرت الرقابة على أعمال الحكومة بعد اكتمال عناصر النظام البرلماني، من خلال وجود برلمان قوي ووزارة مسؤولة سياسياً أمامه ومسؤوليتها تضامنية [٢] .

أما في فرنسا فقد استمر نظام الحكم المطلق فترة طويلة، الذي كان السبب في قيام الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩ والتي كان الهدف منها القضاء على الحكم المطلق وأقامة النظام الديمقراطي، الذي لم يستقر في فرنسا إلا مع استقرار المسؤولية السياسية وقيام النظام البرلماني عام ١٨٧٥ [٣].

---

[١] د. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٤٠٦

[٢] د. مدحت أحمد يوسف غنايم، المصدر السابق، ص٢٩.

(٢) Joxph Dubuc .op–cit.p. ٢٥ .

ولدراسة الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في إنكلترا وفرنسا سنقسم المطلب إلى فرعين الاول يتعلق بالرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في إنكلترا أما الفرع الثاني فيتعلق بالرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في فرنسا.

الفرع الاول

الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في إنكلترا

البرلمان في إنكلترا لم يظهر طفرة واحدة أو فجأة، وإنما تطور وازدادت صلاحياته شيئاً فشيئاً وبشكل بطيء، حيث ظهر التطور عندما انتقلت السلطة من يد ملك غي مسؤول إلى يد وزارة مسؤولة أمام البرلمان الذي استطاع امتلاك وسائل الرقابة البرلمانية (١) .

وبهذا تكون وسائل الرقابة البرلمانية ظهرت بعد وجود برلمان قوي ووزارة مسؤولة أمامه مسؤولية تضامنية بتوجيه الاستجوابات وتشكيل لجان التحقيق وتقرير مسؤوليتها لامتلاكها السلطة الفعلية مقابل وجود ملك يسود ولا يحكم (٢).

ففيما يتعلق بالاستجواب لم تعرف انكلترا نظام الاستجواب كوسيلة للمحاسبة البرلمانية لمراقبة اعمال الحكومة، وانما عرفت نظاماً اخر يقترب منه وهو الاقتراح بالتأجيل، والذي يقصد به طلب يقدمه النائب كتابةً الى رئيس البرلمان في نهاية وقت الاسئلة طالباً التأجيل للمناقشة حول موضوع محدد عاجل ومهم لم تكن اجابة الوزير المختص مستوفية، فهذه الوسيلة (الاقتراح بالتأجيل) تتصل بسؤال لم يُستوف في نظر عضو البرلمان، فيطلب المناقشة حتى يمكن ان يستوفى (٣) .

أما التحقيق البرلماني في إنكلترا، كان يستند إلى لجنة خاصة يشكلها المجلس لممارسة أوجه التحقيق، ثم حلت محلها اللجان المختارة، كونها تُختار من مجلس العموم للقيام بوظيفة معينة، وبعد الموافقة على تشكيل

---

(١) د. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٥، ص٣١٥ .

(١) Pierre Pactet institution polititiques et droit constitutionnel,١٣ editon, paris, ١٩٩٤, p.166 .

(٣) أيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص٩٤ .

لجنة التحقيق وأختيار أعضاءها وتعيين رئيسها من بين أعضاءها، يتولى رئيس اللجنة إدارة أعمالها ويساعده في ذلك وكيل اللجنة، حيث تجتمع في البرلمان أو خارج نطاقه بعد الحصول على ترخيص بذلك (١)

الفرع الثاني

الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في فرنسا

دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ النافذ أقام نظاماً برلمانياً فيما يخص العلاقة بين البرلمان والحكومة، من جانب اخر، قرر هذا الدستور سلطات فعلية لرئيس الجمهورية بما يتنافى مع النظام البرلماني، لذلك فإن الدستور الفرنسي النافذ قام على ثنائية السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية والحكومة (الوزير الاول والوزراء) كمبدأ من مبادئ النظام البرلماني، وكذلك مسؤولية الحكومة (مسؤولية تضامنية) أمام الجمعية الوطنية، كما وإن الدستور قد منح للبرلمان سلطة مراقبة أعمال الحكومة وتقرير مسؤوليتها أمام الجمعية الوطنية (٢) .

أما عن الاستجواب البرلماني في فرنسا، كوسيلة محاسبة برلمانية على أعمال السلطة الحكومة، فيعتبر من الموضوعات التي ظهرت في بداية الامر في فرنسا عام ١٧٩١، ومنها انتقلت إلى أغلب الدساتير المعاصرة (٣).

وكان الاستجواب في فرنسا يُقدم كتابةً إلى رئيس المجلس، مما يُمكن أعضاء المجلس للاطلاع على نص الاستجواب، الذي يُسلم صورة منهُ إلى الوزير، ويخطره باليوم المحدد للمناقشة، وإذا لم يكن الوزير حاضراً فيسلم الرئيس أخطاراً إلى ممثل الوزير يتضمن موضوع الاستجواب واليوم المحدد للمناقشة (٤) .

أخيراً ظلت فرنسا تعرف الاستجواب إلى أن ألغي في دستورها النافذ لعام ١٩٥٨ لينص على الاسئلة الشفوية، وهذا يمثل تطوراً كبيراً حيث اكتسبت الاسئلة الشفوية قيمة دستورية وهو ما يبرر أتجاه الدستور نحو العقلانية والعمل على الاستقرار الوزاري (٥) .

---

(١) المصدر نفسه، ص ١٣٨ .

(٢) أنظر المادة (٦) والمادة (٢/٤٨) من دستور جمهورية فرنسا النافذ لعام ١٩٥٨ .

(٣) د. محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة تطبيقية في النظام السياسي في الجزائر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١٤٨ .

(٢) Joseph Dubue Op. cit. p.١٨٩ ets.

(٥) د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٢٩٤ وأنظر ايضاً: د.حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لاعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، بدون مكان نشر، ٢٠٠٥، ص١٥٧ .

أما التحقيق كوسيلة محاسبة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فقد ظهر في فرنسا منذ بداية القرن التاسع عشر، عندما أعترف القانون الصادر عام ١٨٣٠ للمجالس بحق الاقتراح التشريعي، وأنبثقت منه حق المجلس في تكوين لجنة للتحقيق في موضوع معين يقع في اختصاص السلطة التنفيذية، بالتالي أستعمل البرلمان حقه في التحقيق، ومن أمثلة ذلك، التحقيق حول أعمال حكومة الدفاع الوطني عام ١٩٧١ وغيرها، أما الدستور الفرنسي النافذ لعام ١٩٥٨ فلم يتضمن النص على أنشاء لجان للتحقيق باعتباره وسيلة محاسبة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ولكن إنشاء لجان التحقيق كان بموجب المرسوم رقم ١٧تشرين الثاني لعام ١٩٥٨[١]

المطلب الثاني

الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في مصر والعراق

تطرق الدستور المصري النافذ لسنة(٢٠١٤) لرقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، وأنفرد المشرع المصري بين المشرعين في باقي دول المقارنة، بإضافة نواب رئيس الوزراء ونواب الوزراء إلى دائرة الاشخاص اللذين تشملهم الرقابة البرلمانية، وهذا التوسيع في دائرة الرقابة، ينصب في صالح تقوية الدور الرقابي للبرلمان المصري ([٢]) .

وفيما يتعلق بالعراق، فقد منح الدستور العراقي لعام(٢٠٠٥) النافذ، مجلس النواب اختصاصات، في مقدمتها الاختصاصات التشريعية، شأنه شأن كل البرلمانات في العالم، أما الاختصاص الاخر الذي لا يقل أهمية عن التشريع فهو الرقابة البرلمانية على اداء السلطة التنفيذية بفرعيها، رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ([٣]) .

---

(١) Durverge(M) le systeme politique francais, P.U.F. ١٩٨٥ .P.٣٩٧ .

(٢) أنظر المادة (١٠١) من دستور جمهورية مصر العربية لعام (٢٠١٤) النافذ وأنظر ايضاً المادة (١٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الحالي لعام ١٩٧٩.

(٣) أنظر المادة (٦١/أولاً/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

الفرع الاول

الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في مصر

مجلس النواب المصري، هو المجلس المختص بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ([1])

وقد منح دستور جمهورية مصر لعام(٢٠١٤) النافذ مجلس النواب عدة وسائل لمحاسبة السلطة التنفيذية، فالاستجواب أحد الموضوعات التي ظهرت في الدساتير المصرية منذ دستور ١٩٢٣ وحتى الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ كما نظمت اللوائح الداخلية للمجالس اجراءات الاستجواب، والحقيقة ان دستور جمهورية مصر النافذ قد منح لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو نوابه لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، على أن يناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الاقل من تاريخ تقديمة، وبحد أقصى ستون يوماً، إلا في حالات الاستعجال التي يراها وبعد موافقة الحكومة ([2])

فالغرض من الاستجواب هو محاسبة رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، فالاستجواب يحمل معنى الاتهام أو النقد لتصرف من التصرفات العامة التي تقوم بها الحكومة، فموجه الاستجواب قد تجمعت لديه المعلومات والادلة الكافية لاتهام الحكومة بما يستوجب محاسبتها عن الخلل والتقصير في ممارستها لسياستها العامة ([3]) .

أما عن التحقيق البرلماني، فيلاحظ أن المشرع الدستوري قد جعلهُ يرقى إلى مصاف الحقوق الدستورية حيث نص دستور جمهورية مصر النافذ لعام(٢٠١٤) على أن لمجلس النواب أن يُكون لجنة خاصة أو يُكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو اداري أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الاوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو اجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الاعمال السابقة، وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية

---

(٤) أنظر المادة (١٠١) من دستور جمهورية مصر العربية لعام (٢٠١٤) النافذ .

[2] أنظر المادة (١٣٠) من دستور جمهورية مصر العربية لعام (٢٠١٤) النافذ .

[3] د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص٣٦٠

والادارية أن تستجيب إلى طلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك [١] .

الفرع الثاني

الرقابة البرلمانية لمحاسبة السلطة التنفيذية في العراق

أنيطت مهمة تشريع القوانين في البلاد لمجلس النواب الذي أوكل إليها الدستور هذا الاختصاص لكونه مظهراً من مظاهر سيادة الامة، كما وأنيطت للمجلس مهمة الرقابة على اداء السلطة التنفيذية، لذلك يملك هذا المجلس وظائف اساسية تتمثل في الوظيفة التشريعية، حيث تتولى تشريع القوانين والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات والمصادقة عليها، كما وللمجلس وظيفة رقابية لمحاسبة السلطة التنفيذية والتي خولهُ اياها الدستور والنظام الداخلي للمجلس [٢]

ففيما يتعلق بالاستجواب البرلماني في العراق، لم يتناول دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تعريف الاستجواب مسايراً بذلك أغلب الدساتير العربية، التي منحت حق الاستجواب لأعضاء البرلمان، دون تحديد المقصود منهُ [٣] .

والاستجواب كوسيلة رقابية لمحاسبة الحكومة، نص دستور جمهورية العراق النافذ على ممارستها حيث جاء فيه "لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولاتجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الاقل من تقديمه" [٤] .

---

[١] أنظر المادة (١٣٥) من دستور جمهورية مصر العربية لعام (٢٠١٤) النافذ.

[٢] د. حنان ريحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٤ ، ص٩.

[٣] د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي– قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص١٩٤ .

[٤] أنظر المادة (٦١/ سابعاً/ ج) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) النافذ.

ولضمان جدية اللجوء إلى الاستجواب كوسيلة محاسبة برلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، فقد أحاطها المشرع العراقي بشروط وضمانات، بان لاينطوي طلب الاستجواب على موضوع مخالف لإحكام الدستور أو القانون وأن لا يتضمن مساساً بحقوق الافراد وحرياتهم الشخصية ([1]).

من جهة اخرى فان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، جاء خالياً من أي نص يمنح أعضاء مجلس النواب الحق في ممارسة التحقيق البرلماني، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة(٢٠٠٦) قد تدارك النقص في نصوص الدستور من خلال المواد(٨٢،٣٢)، كما وأن حق مجلس النواب العراقي في ممارسة وسيلة التحقيق باعتبارها وسيلة محاسبة برلمانية، تثبت له دون الحاجة إلى النص في الدستور باعتبارها وسيلة يتمكن البرلمان من خلالها مباشرة اختصاصاته الدستورية [٢] .

وتتولى اللجنة المختصة بالتحقيق الموضوعات التي تتعلق بالتقصير في اداء الاجهزة الادارية دون المخالفات القانونية، لان ذلك يعد من اختصاص القضاء [٣].

اخيراً فان لجنة التحقيق ترفع تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة بعد انتهاء أعمال التحقيق ليتم بعد ذلك عرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها [٤].

([1]) د. مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس واليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مكتب رياض، العراق، ٢٠١٥، ص ٤٤-٤٥ .

([٢]) د. فيصل شطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، الجامعة الاردنية، كلية الحقوق، الحامد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٢، ص ٢٥٥ .

([٣]) أنظر المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام (٢٠٠٦) .

([٤]) أنظر المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام (٢٠٠٦) .

الخاتمة

الحمد لله الذي أنعم عليّ بإنجاز هذا البحث المتواضع والذي تعلق بوسائل المحاسبة البرلماني للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وفي ختام بحثنا نسجل مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة وكمايلي :

أولاً / الاستنتاجات :

١. تعتبر الرقابة البرلمانية من أهم الاعمال التي تمارسها المجالس النيابية المنتخبة والضمانة الاساسية لحماية حقوق الافراد وحرياتهم الاساسية ومنع التجاوز عليها

٢. تختلف الرقابة البرلمانية من نظام حكم الى اخر، حيث نلاحظ في النظم البرلمانية تعتبر أكثر الوسائل فاعلية من النظم الرئاسية التي تكون فيها الوسائل الرقابية أقل مما موجود في النظام البرلماني .

٣. وجود عوارض تحول دون قيام أعضاء البرلمان بدورهم الرقابي ابرزها الوعي السياسي المهيمن، الذي ولد الشعور بان الحكومات تفعل ما تشاء بصرف النظر عن مايريده البرلمان، مما ولد عدم تعاون المواطنين مع المجالس النيابية .

٤. أن وسائل الرقابة البرلمانية ذات الطبيعة المحاسبية، تتمثل بكل من الاستجواب البرلماني والتحقيق البرلماني .

٥. أن ضعف الرقابة البرلمانية، تجد أساسها في قلة خبرة أعضاء المجلس النيابي، وعدم امتلاكهم الكفاءة لممارسة الوظيفة الرقابية .

ثانياً /التوصيات :

١. التأكيد على تفعيل الدور الرقابي للمجلس النيابي، واستعمال وسائل المحاسبة الممنوحة له، لإخذ موقعه بين السلطات الاخرى وأن لا يقتصر عمله لإصدار التوصيات بدون تنفيذها وتوجيه اللوم فقط دون استعمال الاستجواب والتحقيق البرلماني .

٢. السعي لأجل تخفيف القيود على استخدام بعض وسائل الرقابة البرلمانية، ورفد البرلمان بالباحثين وأصحاب الاختصاص .

٣. الاستجواب البرلماني باعتباره وسيلة محاسبة برلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، بالتالي لابد من تصحيح النظرة إليه، لعدم اعتباره حكم صادر بالإدانة، وإنما وسيلة لتقويم عمل الحكومة .

٤. لا يتطلب التحقيق البرلماني النص عليه حتى يمارس من قبل المجالس النيابية، وإنما يســتمد وجوده من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان والتي تعتبر من المهام الدستورية .

٥. لا بد ان يتيقن اعضاء البرلمان بأن دورهم هو تحقيق الصالح العام، وليس السعي إلى مصالحهم الخاصة، فالعضوية ليست تشريفاً وإنما تكليف لخدمة المصلحة العامة مما يؤدي إلى رفع كفاءة البرلمان وتجاوز السلبيات التي اضعفت دورهُ الرقابي .

المصادر والمراجع

أولاً : الكتب

١. د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١.

٢. د. بشير علي الباز، الاستجواب البرلماني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥ .

٣. د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦ .

٤. د. جيهان سيد أحمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.

٥. د. حنان ريحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٤ .

٦. د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي– قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٤ .

٧. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.

٨. د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

٩. د. سامي جمال الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في دولة الكويت، دار الكتب، الكويت، ١٩٩٨.

١٠. د. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٢ .

١١. د. سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١ .

١٢. د. سمير رجب، هل يتعمد البرلمان احراج الحكومة، دار التحرير للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٩٣ .

١٣. د. طه حميد العنبكي وآخرون، اداء البرلمان العراقي- رؤية تقويمية، التقرير الاستراتيجي العراقي لمركز حمورابي، بغداد، ٢٠١١ .

١٤. د. عادل الطبطبائي، الاسئلة البرلمانية-نشأتها. أنواعها. وظائفها، أصدارات مجلة الحقوق، الكويت، ١٩٨٧ .

١٥. د. ـــــــــــــــ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٠ .

١٦. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٦ .

١٧. د. ـــــــــــــــ، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٥ .

١٨. د. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، بدون مكان نشر .

١٩. د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية ، دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاوربي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢ .

٢٠. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بدون مكان نشر، بيروت، ١٩٨٦.

٢١. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩ .

٢٢. د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية، والاوربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٨٨.

٢٣. د. فيصل شطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، الجامعة الاردنية، كلية الحقوق، الحامد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٢ .

٢٤. د. ماجد راغب الحلو، دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٦ .

٢٥. د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،١٩٩٩ .

٢٦. د. محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة تطبيقية في النظام السياسي في الجزائر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.

٢٧. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧.

٢٨. د. محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعية أستثمار القطاع العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٢٩. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧ .

٣٠. د. محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٨.

٣١. د. محمد عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، ٢٠١٦.

٣٢. د. محمد كامل ليلية، القانون الدستوري، دار الفكر، القاهرة، ١٩٧١.

٣٣. د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته– دراسة تطبيقية في مصر، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦

٣٤. د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة،٢٠١١.

٣٥. د. مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس واليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مكتب رياض، العراق، ٢٠١٥.

٣٦. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٢ .

٣٧. د.حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لإعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، بدون مكان نشر، ٢٠٠٥.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

١. د.أيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١.

٢. د. زكريا محمد المرسي، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الادارية والسياسية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٨.

٣. د. سعد ممدوح نايف، الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، ٢٠١٠ .

٤. د. عبد الله ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨١.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات والدوريات

١. د. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، مجلد(٢٥) العدد(٩)، ٢٠١١ .

رابعاً: الدساتير والقوانين والانظمة

الدساتير

١. دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٤٦.

٢. دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨ النافذ .

٣. دستور جمهورية مصر العربية لعام (٢٠١٤) النافذ

٤. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

٥. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

القوانين

١. إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ .

الانظمة والتعليمات

١. اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩.

٢. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

سادساً: المصادر الأجنبية

١. Durverge(M) le systeme politique francais, P.U.F. ١٩٨٥ .
٢. Joseph Dubu. La Question . Et I,interpelation, Thesparis ١٩٠٩ .

٣. Leon Duguit, Manuel de droit constitutionnel, edition panthen Assan, Avant _ propos,Dominique chagndlaud, 2007,
٤. Philippe Ardant institions politique et droit constitution 2e edition L.G.D.J. paris ١٩٩٠.
٥. Pierre Pactet institution polititiques et droit constitutionnel,13 editon, paris, 1994,.
٦. PRELOT (M.) et autre . instititution politiques et droit constitution . paris. Dalloz. 2006.