

جامعة قطر

كلية القانون

الدور الرقابي لمجلس الشورى القطري

(دراسة مقارنة)

إعداد

بدور حمد محمد المريزيق المري

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يناير 2024م/1445هـ

© 2023. بدور حمد محمد المريزيق المري. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالبة بدور حمد محمد المرزيق المري بتاريخ 23 مايو 2023،
وؤفّق عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالبة المذكور اسمها أعلاه. وحسب
معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون
جزء من امتحان الطالبة.

د. عبد الحفيظ الشيمي

المشرف على الرسالة

أ.د. حسن عبد الرحيم السيد

مناقش

د. حسن الحبابي

مناقش

د. محمد أنس أرناؤوط

مناقش

تمّت الموافقة:

الدكتور طلال العمادي، عميد كليّة القانون

المُلخَص

بدور حمد محمد المريزيق المري، ماجستير في القانون العام:

يناير 2024.

العنوان: الدور الرقابي لمجلس الشورى القطري (دراسة مقارنة)

المشرف على الرسالة: الأستاذ الدكتور/ عبد الحفيظ الشيمي

تُبين هذه الدراسة أهمية الرقابة البرلمانية التي تقوم بها المجالس البرلمانية في دولة قطر والدول المقارنة موضوع الدراسة، فتناولت في المبحث الأول ماهية الرقابة البرلمانية ومفهومها وأساسها الذي تقوم عليه، إضافة إلى أهمية دورها الذي تقوم به.

وتناولت بعدها بالتفصيل في المبحث الثاني أدوات الرقابة -الواردة في الدستور القطري -المشتركة بين دولة قطر والدول المقارنة وهي: السؤال، والاستجواب، وإبداء الرغبة، وبعدها تناولت في المبحث الثالث الأدوات غير الواردة في الدستور القطري وهي: طرح الموضوع للمناقشة العامة، ولجان التحقيق البرلماني، ولجان العرائض والشكاوى. وبينت من خلال هذه المباحث الدور الرقابي الذي يقوم به مجلس الشورى القطري من خلال الوقوف على أحكام الدستور وقانون مجلس الشورى القطري واللائحة الخاصة به.

وفي المبحث الرابع تناولت آثار الرقابة البرلمانية والتي تتجلى في قيام المسؤولية الوزارية، وسحب الثقة وإجراءاته وآثاره في المطلب الأول، إضافة إلى مدى فعالية هذه الرقابة في دولة قطر في المطلب الثاني، فضلاً عن رأي الباحثة كلما استدعى ذلك، وتوصلت إلى العديد من النتائج والتوصيات بهذا الصدد.

شكر وتقدير

أود أن أعرب عن تقديري وشكري لوالدي، ووالدتي، وإخوتي؛ لإيمانهم بي ودعمهم اللامحدود، وأشكر حبيبتي الغالية قطر؛ لتكريسها كل الجهود وتذليل كل الصعاب لأبنائها، وأشكر جامعة قطر وأعضاء هيئة التدريس وإخواني وأخواتي الباحثات على مساندتهم، لم يكن لهذا العمل وجود لولا دعمكم.

الإهداء

إلى تلك الأمية، إلى ذلك الأمي،

شكراً.

فهرس المحتويات

د	شكر وتقدير.....
هـ	الأهداء.....
1	مقدمة.....
6	المبحث الأول: ماهية الرقابة البرلمانية.....
7	المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.....
7	أولاً: مفهوم الرقابة البرلمانية.....
9	ثانياً: نطاق الرقابة البرلمانية المقارن.....
11	ثالثاً: مدى تأثير الرقابة البرلمانية بطبيعة النظام السياسي في قطر.....
16	المطلب الثاني: أساس الرقابة البرلمانية.....
18	المطلب الثالث: أهمية الرقابة البرلمانية.....
21	المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية في الدستور القطري والمقارن.....
22	المطلب الأول: السؤال.....
22	أولاً: مفهوم السؤال.....
23	ثانياً: الأساس القانوني للسؤال.....
26	ثالثاً: شروط السؤال.....
32	المطلب الثاني: الاستجواب.....
32	أولاً: مفهوم الاستجواب.....
33	ثانياً: الأساس القانوني للاستجواب.....
35	ثالثاً: شروط الاستجواب.....
39	المطلب الثالث: إبداء الرغبة.....
39	أولاً: مفهوم إبداء الرغبة.....
40	ثانياً: الأساس القانوني لإبداء الرغبة.....
41	ثالثاً: الشروط القانونية لإبداء الرغبة.....

46	المبحث الثالث: أدوات رقابية غير واردة في الدستور القطري.....
47	المطلب الأول: طرح موضوع عام للمناقشة.....
47	أولاً: الأساس القانوني لطلب المناقشة العامة.....
49	ثانياً: شروط قبول طلب المناقشة العامة.....
51	المطلب الثاني: لجان التحقيق البرلماني.....
51	أولاً: الأساس القانوني للجان التحقيق البرلماني.....
52	ثانياً: شروط عمل لجان التحقيق البرلماني وأغراضها.....
54	المطلب الثالث: لجان العرائض والشكاوى.....
54	أولاً: الأساس القانوني للجان العرائض والشكاوى.....
55	ثانياً: الشروط الواجب توافرها لقبول العرائض والشكاوى.....
57	المبحث الرابع: آثار الرقابة البرلمانية.....
58	المطلب الأول: المسؤولية الوزارية وسحب الثقة.....
64	أولاً: إجراءات سحب الثقة.....
65	ثانياً: آثار سحب الثقة.....
66	المطلب الثاني: مدى فعالية الرقابة البرلمانية في دولة قطر.....
70	الخاتمة.....
71	أولاً: النتائج.....
71	ثانياً: التوصيات.....
73	قائمة المصادر والمراجع.....

المقدمة

الديمقراطية تعني أن الشعب هو المصدر الوحيد للسلطة، فتكون ممارسة الشعب لهذه السلطة لها عدة صور، فمن ناحية أولى يمارس الشعب سلطة الحكم مباشرة و بنفسه وهي صورة الديمقراطية المباشرة، ومن ناحية أخرى يكون للشعب ممارسة السلطة بأسلوب غير مباشر وذلك من خلال نواب ينوبون عنه وينتخبهم لتحقيق هذا الغرض، وهذه الصورة الأكثر شيوعاً وانتشاراً للديمقراطية، ومن ناحية ثالثة يكون للبرلمان ممارسة جميع مظاهر السلطة والسيادة بالنيابة عن الشعب إلا أن الشعب يحتفظ ببعض مظاهر هذه السلطة؛ ليمارسها بنفسه وهي الديمقراطية شبه المباشرة.

وعند ممارسة الشعب لهذه السلطة تتشعب لتكوّن ثلاث سلطات لا بد منها وهي : السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، ويكون الشعب مصدر هذه السلطات الثلاثة، وتختص كلٌ منها بمهام معينة، ومجال الدراسة مرتبط ارتباطاً وثيقاً بسلطتين منها وهي: السلطة التنفيذية، والتشريعية، فالسلطة التنفيذية يكون لديها أدوات مؤثرة بشكل مباشر على الشعب فيجب التدخل هنا لمراقبة حسن سيرها، فلا تترك مطلقة، وإنما يتم مراقبتها من خلال الشعب نفسه، وتأتي هنا ما تسمى بالرقابة البرلمانية، وهي الرقابة على أعمال الحكومة وهي ليست حكراً على نظام معين، فعلى الرغم من وضوحها بشكل كبير في النظام البرلماني إلا أن هذا لا يعني بالضرورة عدم قيام هذه الرقابة في أنظمة أخرى مثل النظام الرئاسي، وهو النظام الذي يعتبره الفقه مقابلاً للنظام البرلماني. فالرقابة البرلمانية تعد وسيلة للكشف عن المخالفات القانونية والدستورية الناتجة لممارسة الحكومة لأعمالها وتصرفاتها، وذلك من خلال أدوات رقابية متدرجة التأثير والقوة والتي يترتب عن أقواها سحب الثقة من الحكومة.

ومما لا شك فيه أن الرقابة البرلمانية وجدت لضمان حسن سير عمل الحكومة ومشروعيتها، ومحاسبة البرلمان للحكومة عند إخلالها في التصرفات التي تقوم بها في أعمالها، ومناقشة السياسة التي رسمتها الحكومة لنفسها، ويكون للبرلمان - من خلال هذه الرقابة - الوقوف على طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية أدائه لأعماله المختلفة، ويكون له مراجعة أعمال الحكومة: ما قامت به منها وما هي آتية عليه، فله تصحيح هذه التصرفات - عند انحرافها - وإدخالها في نطاق دستور الدولة وقانونها. وتمثل هذه الرقابة واحدة من أهم اختصاصات البرلمان في الدول الحديثة، وذلك بعد التشريع وسن القوانين، فممارستها من قبل البرلمان من خلال الوسائل الرقابية كالأسئلة والاستجابات وطرح الثقة - في أسوأ الأحوال - كنتيجة لذلك، يمثل ضماناً أساسية لتمتع الأفراد بحقوقهم وحررياتهم، وذلك نظراً لدور السلطة التنفيذية والذي بدأ في مزاحمة البرلمان حيث أصبحت هي صاحبة المبادرة في تقديم مشروعات القوانين، بالإضافة لسلطتها في اللائحة، فلا يكون للبرلمان في هذه الحالة إلا النصح حيناً ، والمحاسبة حيناً آخر ؛ وذلك بهدف موازنة هذه السلطات وعدم استبداد الحكومة وتفردها بالسلطة.

أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في إبراز أهمية دور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال الوقوف على أحكام الدستور القطري، وقانون مجلس الشورى القطري واللوائح الخاصة به، وتحديد أدوات هذه الرقابة وتحليلها ومعرفة مدى فعاليتها في تحقيق الغرض المنشود منها من أجل القيام بتحسينات ضرورية - عند الحاجة لها - للارتقاء بعمل الحكومة، ووضع مقترح جديد لأي نص تشريعي يمكن أن يكون خطوة للأمام في مسيرة الديمقراطية والحرية، إضافة إلى الاستفادة من التجارب السابقة للنظم الدستورية محل المقارنة.

كما تتجلى أهمية هذه الدراسة أيضاً في معرفة مدى تأثير الرقابة البرلمانية بطبيعة النظام السياسي للدولة، إضافة إلى إثراء المكتبة القانونية القطرية ببحث يكون مرجعاً للقارئ أو الباحث بمثل هذه المواضيع في المنطقة.

الهدف من الدراسة

أهدف في هذه الدراسة إلى إيضاح الأهمية البالغة والمسؤولية التي تقع على عاتق البرلمانات في شتى الدول - وخاصة في قطر - من خلال الرقابة التي يمارسها على السلطة التنفيذية كونه ممثلاً عن الشعب، وتوضيح وبيان مدى كفاية هذه الرقابة والنصوص التي تعالجها في الدول محل الدراسة، وبيان مواطن القوة والنقص أو الخلل - إن وجد - فيها، وهل استطاع المشرع الدستوري القطري والمقارن ضمان فعالية هذه الرقابة من خلال نصوصه؟، ومدى إمكانية إيجاد نصوص قانونية شاملة - في حال النقص - قادرة على التعامل مع متطلبات العصر الذي نعيشه، إضافة إلى استكمال ما سبق من الدراسات حول هذا الموضوع خصوصاً في المنطقة ، وإثراء المكتبة القانونية بهذه الدراسة.

إشكالية البحث

لما كان البرلمان على اختلاف مسمياته في الأنظمة القانونية المختلفة هو المعبر عن الإرادة العامة للشعوب بصورة حقيقية، وعلى ذلك يتعين على المشرع الدستوري أن يضمن فاعلية ممارسة البرلمان للأدوار المنوط به ممارستها ومن ضمنها الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة، وعلى ذلك نحاول الإجابة على مجموعة من التساؤلات كما يلي:

1- ما ماهية الرقابة البرلمانية؟

2- ما هي الصلاحيات المخولة للبرلمان أو الأدوات المقررة له للرقابة على أعمال السلطة

التنفيذية (الحكومة)؟

3- هل الرقابة البرلمانية في قطر تماثل غيرها في بعض الدول العربية؟

4- هل يؤثر النظام السياسي لدولة قطر على الرقابة البرلمانية لمجلس الشورى؟

5- هل دور مجلس الشورى القطري فعال في الرقابة على أعمال الحكومة، وهل هناك ما

يعوق هذه الرقابة في نصوصه؟

6- هل يوجد دراسات سابقة تسلط الضوء على هذه الرقابة في دول الخليج وقطر خصوصاً؟

7- هل النصوص التشريعية كافية وحقت أهدافها المرجوة منها بما يتواءم مع التطورات

الحديثة؟

منهجية البحث

اتبعت المنهج التحليلي لنصوص الدستور القطري لعام 2004، وقانون مجلس الشورى رقم 7 لسنة

2021؛ للوقوف على دور مجلس الشورى في الرقابة على أعمال الحكومة، بالإضافة إلى اتباع

المنهج المقارن للنظر في فاعلية رقابة مجلس الشورى على أعمال الحكومة بالمقارنة مع الأنظمة

البرلمانية الأخرى.

خطة الدراسة

نتناول هذه الدراسة من خلال أربعة مباحث، نتناول في المبحث الأول ماهية الرقابة البرلمانية من

خلال ثلاثة مطالب : الأول مفهوم الرقابة البرلمانية، والثاني أساس الرقابة البرلمانية، والثالث أهمية

الرقابة البرلمانية، ونتناول من خلال المبحث الثاني أدوات الرقابة البرلمانية في الدستور القطري

والمقارن من خلال ثلاثة مطالب: تناولت في المطلب الأول السؤال، وبعدها الاستجاب في المطلب

الثاني، وأخيراً إبداء الرغبة في المطلب الثالث، ثم تناولت في المبحث الثالث أدوات رقابية غير واردة في الدستور القطري، وذلك من خلال ثلاثة مطالب وهي : طرح موضوع للمناقشة العامة، ولجان التحقيق، ولجان العرائض والشكاوى، أما في المبحث الرابع تناولت آثار الرقابة البرلمانية من خلال مطلبين وهما : المسؤولية الوزارية وسحب الثقة من خلال المطلب الأول، ثم تناولت مدى فعالية الرقابة البرلمانية في قطر من خلال المطلب الثاني.

المبحث الأول

ماهية الرقابة البرلمانية

أقام الدستور القطري لعام 2004 نوعاً من التعاون بين كلٍّ من السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث جعل بين كلٍّ منهم قدراً من العلاقة المتبادلة في دخول كل منهم في شؤون الآخر، مع الحفاظ على استقلالية كلٍّ منهما عن الآخر، كما أعطى الدستور لمجلس الشورى عدداً من الأدوات؛ لاستخدامها للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة.

وعلى ذلك نتناول في هذا المبحث مفهوم الرقابة البرلمانية من خلال المطلب الأول، ثم نتناول أهمية الرقابة البرلمانية من خلال المطلب الثاني، ثم نتناول أساس الرقابة البرلمانية من خلال المطلب الثالث.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية

أولاً: مفهوم الرقابة البرلمانية:

تعريف الرقابة في اللغة: تشير المراجع اللغوية إلى كلمة الرقابة على أنها كلمة محدثة، مشتقة من

فعل رقب، فيقال راقب الشيء أي حرسه ولاحظه.¹

أما الرقابة في الاصطلاح: فلها عدة مفاهيم تختلف من حيث درجة التفاصيل وتتفق غالبيتها من

حيث المحتوى، إلا أن الخلاف يكمن في تحديد معنى موحد للرقابة، ومن هذه المفاهيم: أن يعهد

إلى هيئة ذات طابع سياسي مهمة مراقبة دستورية القوانين،² ويقصد بها أيضاً الوسائل التي اتاحها

الدستور للمجلس لكي يباشر رقابة فعالة ومؤثرة على النشاط الحكومي.³

وتعرف الرقابة أيضاً على أنها: "تلك العملية التي تتضمن الإشراف على الأعمال السياسية

والاجتماعية والقانونية والقضائية وفقاً للأساليب والإجراءات التي تضعها الهيئات الدستورية

والقضائية والإدارية المختصة لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة لحماية المصلحة

العامة والمواطنين في الوقت نفسه".⁴

فالرقابة البرلمانية هي الرقابة المتخصصة التي تقوم بها الهيئة البرلمانية المختصة بالرقابة بموجب

الدستور على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الوسائل المنصوص عليها في الدستور؛ لتحقيق

1 حسن البحري، الرقابة البرلمانية، بحث قانوني مقدم للموسوعة القانونية المتخصصة، ص2.

2 عادل الطيباني، النظام الدستوري في الكويت، مطبعة الملك، الكويت، 2001، ص 173.

3 عادل الطيباني، النظام الدستوري في الكويت، مطبعة الملك، الكويت، 2001، ص 912.

4 زيد نضال شاكر العزب، الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني، قدمت هذه الرسالة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2019، ص 13 - 14.

الرقابة الفعالة وفقاً للشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة لحماية المصالح الحيوية والعلية للدولة والمجتمع، بالإضافة إلى حماية حقوق وحرقات الأفراد من مخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد الإداري والسياسي.

وقد ذكر المشرع القطري ما يقصده بالرقابة البرلمانية من خلال قانون مجلس الشورى رقم 7 لسنة 2021 حيث يُقصد بالرقابة على السلطة التنفيذية : هي الرقابة التي يمارسها المجلس على الوزارات والأجهزة المتفرعة عنها، ولا تمتد هذه الرقابة إلى الجهات والأجهزة الخاصة التي يُشكلها الأمير لتعيينه على توجيه السياسات العلية للدولة في مجالات معينة بموجب الفقرة (9) من المادة (67) من الدستور كالمجلس الأعلى للدفاع ، ومجلس الأمن الوطني، والمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار، وغيرها من الجهات والأجهزة المماثلة.⁵

ونلاحظ من خلال هذه المادة الوحيدة أنه ذكر ما يقصد بالرقابة بشكل سريع، ثم اتجه مباشرة فيها إلى تحديد الجهات الخاضعة لرقابة مجلس الشورى والتي أورد عليها استثناءات وهي : المجلس الأعلى للدفاع، ومجلس الأمن الوطني ، والمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية وغيرها، وهي الجهات والأجهزة الخاصة التي يُشكلها الأمير لتعيينه على توجيه السياسات العلية للدولة، حيث تعتبر هذه الجهات جهات مهمة وجوهرية وهي من أهم الجهات التي كان يجب أن تخضع لرقابة المجلس - على الأقل المجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار والأجهزة غير الأمنية - نظراً لخصوصية الدفاع والأمن الوطني، وسيتم دراسة ذلك بالتفصيل فيما بعد.

5 المادة 28 من قانون مجلس الشورى رقم 7 لسنة 2021.

كما يعرفها البعض على أنها: صورة من صور الضبط والرقابة وهي الصورة المعروفة لدى النظم البرلمانية، ويؤخذ على هذا التعريف أنه لا يقر بوجود الرقابة البرلمانية في النظم السياسية الرئاسية وهو تمييز قائم على غير أساس وهو غير صحيح.⁶

وننتهي من خلال هذه التعريفات إلى عدة أمور أهمها ما يلي:

1- تعد الرقابة حقاً للبرلمان وواجباً عليه، فالرقابة البرلمانية تعد من صلاحيات وسلطات البرلمان التي منحها له الدستور، كما تعد أيضاً واجباً من ناحية مسؤولياته تجاه الشعب الذي اختاره، فلا يكون للبرلمان التغاضي عن هذا الحق أو النزول عنه مجاملة للسلطة التنفيذية.

2- يتمتع البرلمان - في سبيل تحقيق هذه الرقابة لأهدافها - بوسائل دستورية هي بمثابة أدوات لا غنى عنها، ولا يمكن استبدالها بغيرها أو التنازل عنها في أي حال من الأحوال.

ثانياً: نطاق الرقابة البرلمانية المقارن:

يقوم النظام البرلماني على عدة أسس أهمها: مبدأ الفصل بين السلطات، وهو المبدأ الذي لا يكاد يخلو منه أي دستور، وهو الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية مع وجود تعاون وتوازن بينها، وهو ما يكفله الدستور من خلال وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية محل الدراسة.

أما في النظام الرئاسي فنتركز السلطة التنفيذية في يد الرئيس الذي يتبوأ منصبه عن طريق الانتخاب، والوزراء ليسوا إلا معاونين له، يخضعون لتوجيهاته وأوامره وهم مسؤولون أمامه لا أمام البرلمان، فالبرلمان لا يستطيع توجيه أسئلة واستجابات إليهم كما لا يستطيع طرح الثقة بهم.⁷

6 زيد نضال شاكر العزب، الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني، قدمت هذه الرسالة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2019، ص 13 - 14.

7 ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 325-348.

إلا أننا نجد أن هناك نظم حكم لا تأخذ بالخصائص التقليدية للنظام البرلماني والرئاسي، ويطلق عليها - في هذه الحالة - النظام المختلط، ويقصد به النظام الذي يجمع بين نظامين وهما البرلماني والرئاسي مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في أغلب الأحيان، وتقوم العلاقة بينهما على أساس الفصل المرن بينهما وليس الفصل المطلق.

ويختلف نطاق الرقابة البرلمانية بحسب النظام السياسي السائد في الدولة، فتكون الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني أقوى منها في النظام الرئاسي إلى حد ما باختلاف الدول والأنظمة، فيكون الوزراء في النظام البرلماني مسؤولين سياسياً أمام البرلمان، فمن خلال هذه المسؤولية يقوم البرلمان بمراقبة أعمال الوزارة والمصالح التابعة لها، فنجد أن الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني لا تمتد إلى رئيس الدولة، فتتوافر المسؤولية متى وجدت السلطة، وبما أنه ليس لرئيس الدولة أي سلطة، فليس عليه أي مسؤولية - تبعاً لنظام الدولة السياسي-؛ وذلك لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - والتي هي جوهر النظام البرلماني-، بينما تقع المسؤولية على الوزارة، فهي حجر الزاوية في هذا النظام حيث تكون مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة.⁸

ولهذه الأهمية، أصبحت الرقابة البرلمانية من الموضوعات الأساسية التي تحرص الدساتير المتعاقبة على النص عليها، حيث نتجت عن ممارستها مزايا جعلتها وسيلة ضرورية وملحة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فالسلطة التشريعية -المتتمثلة في البرلمان- تعبر عن إرادة الناخبين الذين انتخبوها، وتعبر عن رغباتهم واحتياجاتهم وحقوقهم في مراقبة أعمال الحكومة بما يتوافق مع تطلعاتهم، الأمر الذي يستوجب مراقبة أعمال السلطة التنفيذية لمعرفة صحة أعمالها وجديتها في تحقيق أهدافها.

8 إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 72.

ثالثاً: مدى تأثير الرقابة البرلمانية بطبيعة النظام السياسي في قطر:

للقوف على مدى تأثير الرقابة البرلمانية في دولة قطر يستوجب علينا أن نقف على ما إذا كانت دولة قطر تقوم على النظام البرلماني أم الرئاسي أم نظام شبه رئاسي أي مختلط، والإجابة على هذا التساؤل تستدعي الوقوف على ماهية العلاقة بين السلطات ونظام الحكم في قطر، فالنظام البرلماني يرتكز على عدة أركان وهي على النحو التالي:

أولاً: وجود برلمان منتخب من الشعب.

ثانياً: ثنائية السلطة التنفيذية، حيث يوجد ما يلي:

أ- رئيس دولة لا يحكم، فتعد اختصاصاته اسمية فقط حيث يباشرها من خلال الوزراء.

ب- كما توجد وزارة مسؤولة أمام البرلمان مسؤولة سياسية وهي تمارس اختصاصات رئيس الدولة على أن تجتمع في يدها اختصاصات وسلطات السلطة التنفيذية.

ت- وجود علاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي توافر رقابة متبادلة بين كلٍ منهما.

أما في النظام الرئاسي فمن المستقر عليه أن أركانه ترتكز على ما يلي:

1- وحدة السلطة التنفيذية، حيث ترتكز كافة اختصاصات السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة الذي يمارس سلطات فعلية، وما للوزراء إلا معاونون له ومنفذون لإرادته ولسياسته التي يضعها؛ لذلك فلا وجود للمسؤولية الوزارية في ظل النظام الرئاسي.

2- الفصل شبه المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تتدخل أي من السلطتين في عمل الأخرى إلا بالقدر الذي يسمح بعدم إساءة أي منهما لممارسة سلطتها على النحو الذي أوضحناه.

يتضح من خلال استقراء نصوص الدستور القطري 2004 أن دولة قطر تأخذ بالنظام المختلط أي بالنظام شبه الرئاسي، فالقارئ لنصوص الدستور يجد أن سمو الأمير هو من يتولى السلطة

التنفيذية وفقاً لما تنص عليه المادة 62 من الدستور القطري لعام 2004 والتي تنص على أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء، فسلطته هنا ليست سلطة اسمية كما هو مفترض في النظم البرلمانية، كما يكون للأمير اختصاصات شاملة في عمل السلطة التشريعية، حيث تنص المادة 67 في فقرتها الثانية على أن التشريع لا يصدر ما دام الأمير لم يصدق عليه، وهنا يأخذ الدستور القطري بأحد أهم مبادئ النظام الرئاسي، كما أن الدستور القطري لم ينص على نظام الأحزاب، وبالتالي فإن سمو الأمير هو من يتولى تعيين رئيس الوزراء والوزراء، ويتفق النظام الدستوري القطري مع النظام البرلماني في أن الأمير غير مسؤول سياسياً - كما هو الحال في النظام البرلماني -، فلا يُسأل رئيس الدولة سياسياً.⁹

وكما هو واضح أن النظام القطري كان متحيزاً للسلطة التنفيذية سواء الوزراء أو رئيس الدولة، فقد أخذ الكثير من مميزات النظام الرئاسي للسلطة التنفيذية منها: سلطات الأمير اللامحدودة سواء في السلطة التنفيذية من خلال مباشرة أعمالها وتعيين الوزراء ومعاونتهم له في اختصاصاته، وسلطته في التشريع فلا يصدر تشريع إلا بعد تصديقه عليه، فأصبح الحاكم هنا مصدر السلطات وليس الشعب¹⁰، وأخذ كذلك من النظام البرلماني عدم مسؤولية الرئيس تجاه البرلمان، فالأمير - على الرغم من اختصاصاته الواسعة والتي تقترب من كونها شاملة - غير مسؤول أمام البرلمان وهذا أمر مستنكر، فالمسؤولية السياسية لرئيس الدولة هي من الأمور التي تصاحب الاختصاصات التي يتم إسنادها له، فعند إسناد الدستور إلى رئيس الدولة مجموعة من الاختصاصات ليتولى القيام بها يكون مسؤولاً عنها نصاً وافتراضاً، وبناءً على ذلك كان يتعين تقرير مسؤولية الأمير، فلا توجد سلطة دون مسؤولية، فكأن المشرع القطري قد خرج من خلال هذه النصوص بنظام جديد

9 إبراهيم هلال المهدي، مرجع سابق، ص 72.

10 حسن السيد، وقفات دستورية، دار المؤلف، الدوحة، 2018، ص 209.

كان يجب تسميته بنظام السلطة الواحدة، فالدستور القطري قد نص صراحة من خلال المادة 64 على عدم مسؤولية الأمير أمام البرلمان، فالأمير هو رئيس الدولة وذاته مصونة بالاحترام، ومؤدى ذلك أن الأمير ذاته محصنة ضد أي مسؤولية.¹¹

ولما كان الأمير هو من يتولى السلطة التنفيذية في قطر، وأنه محصن ضد أي مسؤولية، فكان لابد من تحميل هذه المسؤولية إلى أهل الاختصاص، فالوزراء غير محصنين ضد المسؤولية، بل حمل الدستور القطري الوزراء مسؤولية فردية أمام مجلس الشورى القطري، فنصت المادة 111 من الدستور القطري على أن كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته¹²، وتعد هذه المسؤولية الوزارية من سمات النظام البرلماني في قطر، إلا أنها تستلزم ألا ينفرد الأمير بمباشرة الاختصاصات الوزارية وتكون هذه السلطات بيد الوزراء، إلا أن نصوص الدستور القطري تؤكد على انفراد رئيس الدولة "الأمير" بمباشرة كافة اختصاصات السلطة التنفيذية، ويقف دور الوزراء عند حد المعاونة في تنفيذ هذه الاختصاصات، ويشير تعبير المعاونة الوارد هنا إلى الدور الثانوي والهامشي للوزراء، ويؤكد قيام مسؤولية الوزير باعتباره هو المسؤول الأول عن وزارته، ووضع السياسة العامة لها على الرغم من اقتصار دوره على معاونة سمو الأمير، على أن النظام القطري جمع بين مجموعة من خصائص النظامين -الرئاسي والبرلماني- في مجال المسؤولية الوزارية، أما النظام البرلماني التقليدي يقوم على مسؤولية الوزارة ورئيس الوزراء أمام البرلمان مسؤولية سياسية.¹³

إلا أن الدستور القطري لم يأخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطات حسب قواعد وأركان النظام

11 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص 111.

12 المادة 111 من الدستور القطري لعام 2004.

13 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص 112.

الرئاسي، بل اتجه -ظاهرياً- نحو النظام البرلماني الذي يأخذ بالفصل بين السلطات مع التعاون والرقابة بينهم على الرغم من هيمنة السلطة التنفيذية في كثير من الأحيان، وذلك طبقاً للمادة رقم 60 من الدستور القطري، ومن مظاهر هذه الرقابة والتعاون بين السلطات : حق أعضاء مجلس الشورى في توجيه أسئلة واستجابات إلى الوزراء وفقاً للمادتين 109 و110 من الدستور، وحق مجلس الشورى في مساءلة الوزير مساءلة سياسية فردية وفقاً للمادة 111 من الدستور، كما قرر الدستور للسلطة التنفيذية ممثلة في الأمير الحق في حل مجلس الشورى طبقاً للمادة رقم 104 من الدستور القطري.

من جهة أخرى، حمل الدستور القطري الكثير من ملامح النظام الرئاسي، حيث إن السلطة التنفيذية ممثلة في الأمير لها الغلبة على السلطة التشريعية، حيث يتولى الأمير السلطة التنفيذية ويقوم بمعاونته مجلس الوزراء وفقاً للوجه المبين في الدستور، ويعد الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة والمشرف عليها ويعاونه في ذلك مجلس الدفاع، كما يتولى منح الأوسمة العسكرية، ويمثل الأمير الدولة في الخارج وفي جميع العلاقات الدولية، ويتولى سمو الأمير وضع السياسة العامة بمعاونة مجلس الوزراء والتصديق على القوانين وإصدارها، كما يتولى دعوة مجلس الوزراء للانعقاد متى اقتضت المصلحة العامة، ويتولى سمو الأمير تعيين الموظفين والعسكريين، والعفو عن العقوبة أو تخفيفها، ويتولى إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية، كما يكون لسمو الأمير اتخاذ التدابير العاجلة وذلك في الأحوال الاستثنائية التي لا تحتمل أي تأخير، ويتولى سمو الأمير تعيين رئيس مجلس الوزراء وإعفائه من منصبه - وكذلك بالنسبة لجميع الوزراء - ، كما يكون لسمو الأمير حل مجلس الشورى بمرسوم على أن يتضمن هذا المرسوم أسباب الحل، على أنه لا يمكن حل المجلس لذات السبب مرة أخرى.¹⁴

14 المواد (62)(65) (66) (70) (72) (104) من الدستور القطري الدائم 2004.

يتضح لنا مما سبق مدى اتساع السلطات المخولة للسلطة التنفيذية ممثلة في الأمير الذي يملك التصرف في كل شيء سواء من خلال أدوات السلطة التنفيذية المخولة له من الدستور، أو من خلال ما له من سلطة في إصدار التشريع والتصديق عليه أو إيقاف العمل به لمدة غير محددة من خلال الدستور.

وعليه ننتهي بالقول إلى أن النظام السياسي في قطر هو نظام مختلط شبه رئاسي من ناحية تركيز السلطة في يد الرئيس، وبرلماني من ناحية الفصل بين السلطات والرقابة والتعاون بينها، وذلك كما هو واضح من دستور قطر الصادر عام 2004، وإن أمكن القول أن خصائص النظام البرلماني هي التي تطغى في ظهورها، إلا أن الأمير في دولة قطر يحكم ويسود، فهو يحكم منفرداً ويعاونه في الحكم الوزراء، وهي من أهم خصائص النظام الرئاسي.¹⁵

15 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص 114.

المطلب الثاني

أساس الرقابة البرلمانية

تقوم العلاقة بين الحكومة والبرلمان على أساس التعاون والتوازن وذلك في إطار شرعية الأنظمة البرلمانية الحديثة وفقاً لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، ويقوم هذا التعاون على أساس أنه إذا كان البرلمان المنتخب من الشعب - والذي يمثل إرادته - هو مصدر كل السلطات ؛ مما يبرر منحه اختصاصات تشريعية ومالية ورقابية، فيكون للحكومة هنا صُنع السياسة العامة وفقاً لهذه الإرادة والعمل على تنفيذها، وهو ما يمثل سبباً لأن تشاركه في تأدية هذه الاختصاصات سواء كان في المجال التشريعي أو المالي، فيكون لهذا البرلمان مراقبة هذا التنفيذ، ومبتغى هذه الرقابة هو التوقي من طغيان السلطة متى تركزت ، وإعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات، ومن هنا لم يكن من سبيل الاحتراز إلا الاعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من القيام بالمهمة الموكلة إليها، والتعاون فيما بينهم ومراقبة كل منهما لعمل الأخرى وذلك حتى لا تضل أو تطغى.¹⁶

فبترتب على ما سبق، أن فكرة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في صورتها الحالية لم تكن إلا ترجمة لمبدأ الفصل بين السلطات، وفرض رقابة سياسية على عمل الوزراء وهم الأشخاص المنوط بهم تسيير أمور وشؤون الدولة على أساس أنهم المنفذون للسياسة العامة للحكومة، فالرقابة هي الوظيفة الثالثة له، فمن خلالها يستوثق من كيفية أداء الحكومة للمهام المطلوبة منها، ونتيجة لذلك كان من الطبيعي خضوعهم للرقابة السياسية من خلال طرف منتخب من قبل الشعب وهو البرلمان.

16 مؤذن ماسون، محاضرات في مقياس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، لطلبة السنة الثانية ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات، جامعة طاهري محمد كلية

الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، الجزائر، 2019، ص 13 - 14.

وقد ترسخت مظاهر الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري القطري منذ وضع النصوص الدستورية الأولى التي عرفتها البلاد، بداية من النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر سنة 1970 والذي نص على عدد من اختصاصات مجلس الشورى مثل مناقشة مشروعات القوانين قبل رفعها للتصديق ومناقشة السياسة العامة للدولة ومناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية وطلب البيانات وتقديم التوصيات في المسائل السابق ذكرها،¹⁷ وعلى الرغم من كون الاختصاصات السابقة قد جاءت في نطاق التوصيات إلا أنها كانت حجر الأساس لبدأ العملية النيابية في قطر،¹⁸ وبعدها في النظام الأساسي المعدل الصادر عام 1972 من خلال نص المادة 51 والتي نصت على الوسائل الرقابية ومنها مناقشة السياسة العامة للدولة، وطلب البيانات عن أي شيء من الشؤون الداخلة في اختصاصاته من مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتعلقة بالسياسة العامة للحكومة، ووصولاً إلى آخر دستور عرفته البلاد في عام 2004 المعدل، وتماشياً مع التحول السياسي الذي عرفته البلاد، حيث كرسست النصوص الدستورية للبلاد رقابة مجلس الشورى من خلال نص المادة 76 والذي ينص على أنه "يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور".¹⁹

17 المادة 55 من النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر 1970.

18 المادة 43 من النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر 1970.

19 المادة 76 من الدستور القطري الدائم 2004.

المطلب الثالث

أهمية الرقابة البرلمانية

هناك مبدأ جوهري أساسي يسود عالمنا المعاصر وبالأخص في الدول الديمقراطية وهو أن الشعب مصدر السلطات سواء التنفيذية أم التشريعية أم القضائية، فالذين يمارسون سلطات الحكم في الدولة يكونون من الشعب، ويجب أن يتم إخضاعهم للرقابة الشعبية، وأن يكونوا مسؤولين وعرضة للمحاسبة، فتكون السلطة التنفيذية ممثلةً في الحكام المسؤولين عن كيفية ممارسة سلطاتهم واختصاصاتهم أمام الشعب، فظهرت الحاجة إلى ضرورة وجود برلمان منتخب من الشعب للقيام بهذه المهمة، حيث أصبح من خلالها يخضع الحكام للمسؤولية أمام الذين تم اختيارهم من قبل الشعب لتمثيلهم.²⁰

فالرقابة البرلمانية بالنسبة لبرلمانات الدول النامية من أهم الأمور المؤثرة في الدولة ونزاهة إجراءاتها ومحاربة الفساد فيها، ويعود هذا الثقل الكبير للوظيفة البرلمانية إلى عدة أمور، أهمها ما يلي:²¹

1- سيطرة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وهي من تملك القدرات الإدارية والفنية والمعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، فتكون هنا السلطة المباشرة لتنفيذ القوانين وتنظيمها بحيث لا يبقى للبرلمان -خاصةً في الدول التي يكون للحكومة فيها الكثير من الصلاحيات- ما يقوم به لصنع السياسات ووضع الأولويات، ولذلك يتجه البرلمان إلى محاولة تفعيل آليات ووسائل للمساهمة في صنع القرار من خلال عملية الرقابة على أعمال الحكومة.

20 حسن البكري، الرقابة البرلمانية، بحث قانوني مقدم للموسوعة القانونية المتخصصة، ص4.

21 المرجع السابق ، ص 5-6.

2- في ظل وجود تكتلات أو أغلبية حزبية داخل البرلمان -في بعض الدول- مؤيدة للحكومة، تصبح الرقابة البرلمانية أهم الوسائل الممنوحة للمعارضين من أجل التأثير على السلطة التنفيذية، ذلك أن التوازنات السياسية والحزبية داخل البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع القرار وخاصة في مجال التشريع.

وعلى ذلك أجمع الفقه الدستوري -إلى حدٍ ما- على أن دور البرلمان في الرقابة لا يقل عن دوره في التشريع من حيث الأهمية، فالرقابة الواعية واليقظة على الإدارة الحكومية هو أمر جوهري وضروري، ولهذا فإنه من الخطأ الفادح الاعتقاد بأن البرلمان ما هو إلا مجلس دوره الوحيد التشريع والدور المالي فقط، ذلك أن الواقع قد أكد أن هذه الأعمال لا تهيمن - فقط- إلا على جزء من الوقت الذي يعقد فيه البرلمان جلساته، أما الجزء الآخر من الوقت البرلماني فهو مخصص للمباحثات ودراسة ورقابة النشاط الحكومي.

وتتجلى أهمية الرقابة البرلمانية في مراقبة أداء السلطة التنفيذية عن كل أعمالها، ومراقبة كافة التصرفات التي تقوم بها، بالإضافة إلى مناقشة السياسة العامة التي تضعها السلطة التنفيذية، ومن خلالها يتمكن البرلمان من معرفة سير أعمال الحكومة وكيفية أدائها لأعمالها المختلفة وتطبيقها للنصوص التشريعية، ومراجعة ما ينتج عنها من آثار.

إضافة إلى ذلك، ترجع أهمية هذه الرقابة كونها تنصب على السلطة التنفيذية في الدولة وتصرفاتها وهي سلطة حساسة وهامة في بناء الدولة، فتتولى كافة الأعمال في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فعمل النائب يبهر بالسهر على حماية القواعد القانونية، إضافة إلى كونه رقابة وقائية وعلاجية في الوقت نفسه، فهي تراقب الأعمال الحكومية وتتنبأ بالأخطاء وتصححها

قبل وقوعها، فتمنع صدور القوانين المخالفة للدستور عند وجود الأدوات اللازمة لذلك، فتؤدي إلى صيانة مبدأ الشرعية.²²

وبالنظر إلى تشعب أجهزة الدولة وزيادة حجمها عدداً وكماً - وذلك في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية- ظهرت الحاجة الملحة إلى وجود هذه الرقابة من خلال البرلمان؛ لمراقبة كافة الأعمال التي تقوم بها أو تنوي هذه الأجهزة القيام بها للتأكد من تحقيق الصالح العام،²³ وفي قطر يقوم بها مجلس الشورى القطري على الرغم من عدم خضوع الكثير منها لهذه الرقابة مثل : المجلس الأعلى للدفاع، ومجلس الأمن الوطني، والمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية وغيرها، وهي الجهات والأجهزة الخاصة التي يُشكّلها الأمير لتعيينه على توجيه السياسات العليا للدولة وفقاً للمادة 28 من قانون مجلس الشورى رقم 7 لسنة 2021، وذلك بلا شك يؤدي إلى اقتصار هذه الرقابة على جزء بسيط ومحدد من كم الأجهزة في الدولة والتي بعضها بلا شك يشكل أهمية كبيرة للدولة.

22 فيصل شنتاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة 2003-2009، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، الأردن، 2011، مجلد 25 ص 2351.

23 أحمد عارف، الضالعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة (مصر - الأردن)، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة،

2005، ص7.

المبحث الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية في الدستور القطري والمقارن

تتعدد وسائل الرقابة البرلمانية منها ما ورد في كلِّ من الدستور القطري والمقارن، ومنها ما لم يرد فيه، ومنها ما لم ينص عليها الدستور، بل جاءت به اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، وعلى ذلك نتناول هذه الوسائل خلال ثلاثة مطالب وهي: السؤال، والاستجواب، وإبداء الرغبة.

المطلب الأول

السؤال

أولاً: مفهوم السؤال:

يعتبر السؤال الأداة الأساسية التي تمكن أعضاء البرلمان من الحصول على المعلومات المتعلقة بأنشطة السلطة التنفيذية، فهو الوسيلة التي تفيد علم المواطنين -ممثلين بأعضاء البرلمان- بصورة غير مباشرة بسياسة الحكومة تجاه المسائل التي تمس المجتمع ككل، وهي بهذه الصورة وسيلة فعالة وضرورية يكاد لا يخلو منها دستور ولا قانون؛ للرقابة الفعلية التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية وأعمالها وتصرفاتها.

ويعد السؤال البرلماني وسيلة لتمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي لا يعلمونها أو أن يلفت نظر الحكومة إلى أمر معين، ويعرف على أنه: طلب من قبل أحد أعضاء مجلس النواب مقدم إلى أحد الوزراء أو الحكومة من أجل الحصول على بيانات لا يعلم النائب بأمرها²⁴، ويُعرف السؤال كذلك على أنه وسيلة من خلالها يهدف عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجله أو التحقق من حصول واقعة معينة، ومعرفة ما تتوي الحكومة فعله في أمور معينة، أو لفت نظر الحكومة إلى مسألة معينة.²⁵

وقد عرفت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري السؤال في نص المادة 89 على أنه "ويقصد بالسؤال في هذه اللائحة هو استفهام عضو البرلمان عن أمر يجله أو عن واقعة وصلت إلى

24 زين الدين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، ص12، 1991.

25 إدريسي مولاي الوافي، طاهرية الطاهر، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أحمد

درية، 2017، ص 32-33.

علمه للتحقق من حصولها أو عدم حصولها، وذلك في أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاص المجلس.²⁶

وفي مصر، ذهبت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016 إلى وضع تعريف للسؤال البرلماني بنصها من خلال المادة 198 على أنه "يحق للعضو أن يوجه سؤالاً إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في شأن من اختصاصهم للتحقق من حدوث واقعة معينة أو عدم حدوثها، والوقوف على ما تنوي الحكومة القيام به في أمر من الأمور."²⁷

وقد عرفته المادة 121 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يقوم بتوجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء من أجل استيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم."²⁸، وهو في ذلك ذهب إلى نفس اتجاه المشرع القطري فلا يمكن توجيهه إلا سؤال واحد من قبل عضو البرلمان إلا إلى وزير واحد.

ثانياً: الأساس القانوني للسؤال:

يستند حق عضو المجلس في توجيه السؤال إلى كلاً من الدستور واللوائح الداخلية للمجلس، على الرغم من اللبس الحاصل كون اللائحة صادرة في ظل الدستور السابق، واختلاف بعض نصوصه عن نصوص الدستور الحالي، فنجد أن المشرع الدستوري القطري قد أقر السؤال كأحد أدوات الرقابة البرلمانية منذ صدور النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972، حيث نص على أنه "يجوز أن يحضر الوزراء جلسات المجلس ولجانه كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاص وزاراتهم، ويستجاب إلى طلبهم متى طلبوا الكلام، ولهم الاستعانة بمن يريدون

26 المادة 89 من القانون رقم 6 لسنة 1979 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري.

27 المادة 198 من القانون رقم 1 لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

28 المادة 212 من قانون رقم 12 لسنة 1963 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

من كبار موظفيهم أو أن ينيبهم عنهم، ويكون لعضو مجلس الشورى توجيه سؤال إلى الوزير المختص بقصد إيضاح أمر من الأمور التي يتم عرضها على المجلس، على أنه لا يمكن توجيه السؤال إلا من عضو واحد وموجه لوزير واحد، على أن يكون للسائل وحده الحق في التعقيب مرة واحدة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو قي التعقيب".²⁹

هذا وقد نصت المادة 109 من الدستور القطري الحالي لسنة 2004 على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة".³⁰ ومن خلال النصين السابقين نجد أن هناك اختلافاً قد يكون للوهلة الأولى بسيط ولكنه في أثره مهم جداً، فقد وسع المشرع دائرة الأشخاص الذين يتم توجيه السؤال إليهم، ففي نص الدستور السابق لم يكن رئيس مجلس الوزراء من ضمن من توجه لهم الأسئلة إلا أنه في الدستور الحالي يمكن توجيه السؤال له، كذلك لم يتم النص في الدستور الحالي على تجدد الحق في التعقيب عند إضافة الوزير لجديد، ولكن تم النص عليه في المادة 94 في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري، وهي اللائحة التي كانت تنظم مجلس الشورى في ظل الدستور الأساسي المعدل ومازالت قيد التطبيق حتى الآن.

إضافة إلى ذلك، يجد السؤال أساسه في نص اللائحة نفسها على حق عضو مجلس الشورى في توجيه السؤال من خلال نص المادة 89 من القانون رقم (6) لسنة 1979، على أن يتم توجيه السؤال من عضو واحد إلى وزير واحد.³¹

29 المادة 60 النظام الأساسي لسنة 1972 النظام الأساسي المؤقت المعدل بموجب القرار الأميري رقم 11 لسنة 1975 الجريدة الرسمية 7 لسنة 1975.

30 المادة 109 من الدستور القطري عام 2004.

31 المادة 89 من القانون رقم (6) لسنة 1979 باللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري.

وفي مصر، نجد أن المشرع الدستوري قد نص في المادة (129) من الدستور المصري لسنة 2019 على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة عن أسئلة الأعضاء، ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها".³²

وذهبت المادة 198 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016 إلى أنه يحق لعضو البرلمان أن يوجه لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أسئلة في أمر من الأمور التي تدخل في اختصاصهم، للوقوف على أمر يجهله عضو البرلمان.³³

وفي الكويت، يستند حق توجيه السؤال إلى نص المادة 99 من الدستور الكويتي لعام 1962 التي تنص على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللأسئلة وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة".

وذهبت المادة 121 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على تقرير حق السؤال بنصها على أنه "لكل عضو في البرلمان توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء من أجل استيضاح أمور تدخل في اختصاصهم، للتحقق من أمر يجهله عضو البرلمان، ولا يمكن توجيه السؤال إلا من عضو واحد، على أن يوجه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى وزير واحد".³⁴

32 المادة 129 من الدستور المصري 2014.

33 المادة 198 من القانون رقم 1 لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

34 المادة 121 من القانون رقم 12 لسنة 1963 في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

ثالثاً: شروط السؤال:

باعتبار السؤال أداة من أدوات الرقابة البرلمانية فقد أحاطته التشريعات -وبالأخص القطري- بمجموعة من الشروط حُدِّدَتْ بعضها بنص الدستور والبعض تم تحديده في اللوائح الداخلية، حيث يتطلب المشرع القطري توافر عدة شروط للحيلولة دون إساءة استعماله من جانب أعضاء مجلس الشورى وهي:

1. أن يكون السؤال مكتوباً وموقعاً عليه من قبل مقدمه:

نصت المادة 90 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري لعام 1979 على أن السؤال يقدم مكتوباً وموقعاً من مقدمه، على أن يقتصر على الأمور التي يحتاج العضو الاستفسار بشأنها دون إبداء أي آراء أو تعليقات، ولا شك أن شرط الكتابة من الشروط البديهية؛ وذلك لضمان وضوح السؤال وسهولة إبلاغه للوزير المعني، إضافة إلى التوقيع لمعرفة العضو الموجه منه السؤال. وهذا ما ذهبت إليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016 وفقاً للمادة 201 على أنه يقدم العضو سؤاله كتابةً إلى رئيس المجلس. أما في الكويت، نصت المادة 122 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963 على وجوب أن يكون السؤال موقعاً من مقدمه، وأن يكون مكتوباً بوضوح ويتعين أن يقتصر على الأمور التي يحتاج العضو إيضاحاً بشأنها.

2. أن يُوجه السؤال من عضو واحد:

رغم أن الحق في طرح سؤال هو حق أساسي لكل عضو في مجلس الشورى، إلا أنه لا يجوز أن يقدم من قبل أكثر من عضو، فقد نصت المادة 89 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري على أن لأعضاء مجلس الشورى حق توجيه الأسئلة إلى الوزراء، ولا يجوز توجيه السؤال إلا من عضو، واحد، ووزير، واحد.

وهذا ما أكدته المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، فيشترط تقديم السؤال من قبل عضو واحد، بينما في الكويت نصت المادة 121 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي على أنه لا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد، ويكون توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى وزير واحد.

ويترتب على ما سبق أنه لا يجوز طرح السؤال من قبل أكثر من عضو، وذلك تطبيقاً للطابع الفردي للسؤال، واحتراماً لإرادة المشرع الذي أعطى السؤال صفة فردية، أي أنه لا يطرحه أحد إلا عضو واحد، وذلك لمنع الالتفاف على وسائل الرقابة والتحايل عليها من خلال طرح أسئلة جماعية مقدمة من مجموعة من الأعضاء ليس بقصد طرحها، ولكن بهدف إثارة موضوع السؤال للمناقشة العامة أو التحايل عليها لتحويلها إلى استجواب، إلا أن الأمر في ذلك محسوم في قطر، حيث نصت المادة 95 من اللائحة الداخلية على أن ينتهي أثر السؤال بالإجابة عليه، ولا يجوز تحويله إلى مناقشة عامة أو إصدار قرار في شأنه من المجلس، كذلك نص المشرع الكويتي في المادة 127 من اللائحة الخاصة بمجلس الأمة على أنه لا يجوز لمقدم السؤال أن يحوله إلى استجواب في ذات الجلسة، ونلاحظ أن المشرع الكويتي جاء متسامحاً في ذلك فأجاز أن يتم تحويله إلى استجواب في جلسة أخرى، إلا أن المشرع القطري جاء صارماً في ذلك، فلتحويله إلى استجواب أو لبدء استجواب يجب أن يكون منفصلاً عن السؤال، فالفصل بين السؤال وغيره من أدوات الرقابة أمر عالجه كلٌّ من المشرعين فيجب الالتزام بشروط كلٍّ منها.

كذلك نص المشرع المصري في المادة 208 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على ذلك، فقد نصت على أنه "لا يجوز أن تتحول الإجابة عن السؤال والملاحظات والتعليقات على هذه الإجابة إلى مناقشة في موضوع السؤال إلا باتباع الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة".

ويتضح مما تقدم، أن الحق في السؤال مكفول لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى، وبالتالي فهو لا يحتاج أن يقدم من قبل عدد من الأعضاء كما هو مقرر فيما يتعلق بالمسائل الأخرى كالاستجواب، ويترتب على ذلك أن صفة العضوية يجب أن تثبت من لحظة تقديم السؤال حتى الرد عليه، ومن ثم يؤدي زوال صفة العضوية لأي سبب خلال هذه الفترة إلى سقوط السؤال وفقاً للمادة 96 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، ولا يمكن الاستمرار في نظر السؤال إلا إذا طلبت الحكومة ذلك أو تبناه أحد الأعضاء.

3. أن يوجه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء:

حصرت المادة 109 من الدستور القطري من يتم توجيه الأسئلة لهم وهم: رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وهذا ما نصت عليه المادة 99 من الدستور الكويتي أيضاً، وعلى ذلك لا يجوز توجيه السؤال إلى أشخاص غير المذكورين في المواد السابقة، حتى لو كانوا في مرتبة وزير أو أعلى منها، على سبيل المثال: المحافظين أو رؤساء الجامعات، أو رؤساء الهيئات العامة.³⁵

أما في مصر توسع المشرع في ذلك، فقد نصت المادة 129 من الدستور المصري لعام 2014 على أن يكون توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونواب الوزراء، ولا شك أن في ذلك شمولاً أكثر بحسب كلٍ منهم واختصاصاته.

4. أن يكون موضوع السؤال من اختصاص الموجه إليه:

يشترط أن يكون موضوع السؤال من اختصاص عضو الحكومة -رئيس مجلس الوزراء أو الوزير- الموجه إليه، وهو ما أكدته المادة 109 من الدستور القطري والتي نصت على أن تكون الأسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، إلا أننا نلاحظ أن المادة 90 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في فقرتها الثانية نصت على وجوب ألا ينطوي هذا السؤال على تدخل في أعمال

35 سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988، ص588.

السلطة التنفيذية أو القضاء، فاشتراط ذلك فيه إهدار للغاية التي تبتغيها هذه الأداة، فكيف يتم اشتراط اختصاص رئيس مجلس الوزراء أو الوزير في نص الدستور؟ ومن ثم النص على وجوب ألا ينطوي هذا السؤال على تدخل في أعمالهم في اللائحة، فهذه اللائحة -المتعارضة مع نص الدستور- كانت قد نص قانون مجلس الشورى رقم 7 لسنة 2021 في مادته 32 على سريانها لحين صدور لائحته الداخلية الجديدة والعمل بها، فما مصير السؤال الذي سيتم رده وفقاً لهذه المادة من اللائحة؟، حيث إن هذه المادة بحد ذاتها تعتبر غير دستورية وذلك لتعارضها مع المادة 109 من الدستور القطري فتكون الغلبة هنا للدستور.

أما بالنسبة لعمل القضاء فإنه لا يمكن أن يخضع للرقابة بشكل عام وذلك لضمان استقلاله، إضافة إلى كونه منفصلاً عن السلطة التنفيذية محل الدراسة، وهو ما أكدته المادة 130 من الدستور القطري فجاءت حاسمة في استقلال القضاء، كما منعت المحكمة الدستورية الكويتية السؤال البرلماني من التعامل مع شؤون القضاء ومن أبرزها تلك الأسئلة المتعلقة بسير التحقيق الجنائي أو القضايا المعلقة أمام المحاكم.³⁶

وفي الكويت، نصت المادة 121 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي على أن لكل عضو الحق في توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء لتوضيح الأمور التي تدخل في اختصاصهم. وهذا ما ذهب إليه المادة 198 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري والتي نصت على أن يكون السؤال في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.

36 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص 186.

5. ألا يتضمن السؤال عبارات غير لائقة، وألا يتعلق بمصلحة شخصية، وألا يضر مصالح البلاد

العليا:

مما لا شك فيه أنه يجب على أعضاء البرلمانات التحلي بالأخلاق العالية والتهديب وذلك في التعامل مع بعضهم ابتداءً ومن باب أولى مع الحكومة، وقد حرص المشرع القطري على ذلك من خلال نصه في المادة 90 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري على وجوب ألا يتضمن السؤال عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصالح العليا في البلاد، وألا يتعلق بمصلحة شخصية، فالمصلحة الشخصية واضحة العلة من ذلك وهي أن هذا النائب عن الشعب ينبغي أن يكون عمله خالصاً لخدمة الشعب ، وألا يبتغي وراء ذلك مصلحة شخصية خاصة فيه، فلا ينبغي أن يتطرق العضو مقدم السؤال في سؤاله إلا إلى الموضوعات والمسائل ذات الأهمية العامة، أي التي تعود بالنفع على جميع الناس أو فئة منها³⁷. إلا أنه - في الشق الثاني- نص على ألا يكون في هذا السؤال إضراراً بالمصالح العليا للبلاد، وهي عبارة فضفاضة قد تؤدي إلى رد العديد من الأسئلة بحجة معارضتها لهذه المادة دون الحاجة إلى تبرير ذلك للعضو.

أما في الكويت، نصت المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي على أنه يجب ألا يتضمن السؤال عبارات غير لائقة أو تمس بكرامة الأشخاص أو المنظمات أو الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد، فيجب أن يحرص صاحب السؤال على اختيار كلماته وعباراته بحيث لا يتضمن سؤاله ألفاظاً غير لائقة أو ذكر أسماء أشخاص أو شتمهم أو سب في شؤونهم الخاصة، فالهدف من هذه الأداة التبين من الحقيقة والتحقق من الواقعة المراد السؤال عنها وليس أخذه إلى منحني آخر. وفي مصر، كذلك ذهبت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري إلى نفس الاتجاه -مع

37 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص 184.

شروط أقل - بموجب المادة 199 على وجوب ألا يتعلق السؤال بمصلحة شخصية وأن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة.

وأخيراً، السؤال البرلماني بوصفه أداة من أدوات الرقابة البرلمانية لا يحقق الغاية المرجوة منه إلا إذا أجاب عنه رئيس الوزراء أو الوزير الموجه إليه، ومتى استوفى السؤال الشروط المنصوص عليها فإنه يكون مؤهلاً للإجابة عنه، إلا أن للرئيس - بموافقة مكتب المجلس - استبعاد السؤال إذا لم تتوافر فيه الشروط السابقة وفقاً للمادة 92 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري، وله في حال اعتراضه على ذلك أن يطرح اعتراضه على المجلس للبت فيه دون مناقشة.

كذلك ينتهي أثر السؤال بالإجابة عليه وفقاً للمادة 95 من اللائحة الداخلية للمجلس، ولا يجوز تحويله إلى مناقشة عامة أو إصدار قرار في شأنه من المجلس إلا باستيفاء شروط المناقشة أو الاستجواب كلاً على حده، وهذا ما ذهب إليه المشرع الكويتي في المادة 127 من اللائحة الخاصة بمجلس الأمة على أنه لا يجوز لمقدم السؤال أن يحوله إلى استجواب في ذات الجلسة، مما يعني جواز تحويله في الجلسة التالية فقد كان المشرع الكويتي متساهلاً في هذا الجانب.

المطلب الثاني

الاستجواب

أولاً: مفهوم الاستجواب:

يقصد بالاستجواب محاسبة الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة، أو سؤال مغلظ الغرض منه الكشف عن مدى صحة وسلامة التصرف الذي نفذه الوزير، كما يعرفها البعض على أنها: "طلب مقدم من أي عضو في مجلس الشعب يحمل في طياته اتهاماً ولوّماً للحكومة أو تشويهاً لسياستها أو تحميل أحد أعضائها مسؤولية تسيير أمر معين من الأمور المتعلقة بوزارته".³⁸

فالاستجواب يعد من أهم الوسائل التي تمارسها البرلمانات من أجل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فهو يحمل بين طياته التحقق والمحاسبة، وقد يؤدي في النهاية إلى طرح الثقة بالحكومة أو أحد من أعضائها، فبعض الدساتير تشترط أن يسبق طرح الثقة استجواب³⁹، بل الأكثر من ذلك أن الاستجواب يؤدي إلى قيام الوزير بتوضيح سياساته، فهو ليس فقط علاقة بين طرفين كالسؤال ، بل هو يفتح باب المناقشة أمام أعضاء البرلمان حول موضوع الاستجواب، وهو ما يمثل ضماناً هامة من أجل ضمان قيام أعمال السلطة في إطار القانون وحماية لحقوق الأفراد وحياتهم ضد إجراءات السلطة التنفيذية عند انحرافها.

ونظراً للدور الفعال الذي يقوم به الاستجواب في الرقابة على الحكومة، تتناول كلٌّ من المشرع القطري والكويتي والمصري الاستجواب من خلال دساتيرهم، فنص المشرع الدستوري في كلٍّ منهم

38 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص 284.

39 المادة 111 من الدستور القطري لعام 2004.

على حق الأعضاء في توجيه الاستجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى أي من الوزراء فيما يتعلق بأي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصهم.

ثانياً: الأساس القانوني للاستجواب:

نص المشرع القطري على الاستجواب بوصفه أداة من أدوات رقابة مجلس الشورى على أعمال الحكومة من خلال نص المادة 110 من الدستور الدائم لعام 2004، والتي نصت على أنه "يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى توجيه استجواب إلى الوزراء، ولا يجوز توجيه هذا الاستجواب إلا بعد موافقة ثلث أعضاء المجلس، ولا تجرى مناقشة هذا الاستجواب إلا بعد عشرة أيام من توجيهه، إلا في حالة الاستعجال وبشرط موافقة من الوزير على تقصير المدة".⁴⁰

كما نص المشرع الكويتي في دستور 1962 من خلال نص المادة 100 على حق أعضاء مجلس الأمة في توجيه الاستجواب بنصها على أنه "يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء استجابات عن الأمور التي تدخل في نطاق اختصاصهم، على أن المناقشة لا تجرى إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه في غير حالات الاستعجال وموافقة الوزير"⁴¹، كما أكدت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على هذا الحق من خلال المادة 133 حيث نصت على أنه لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء استجابات في أمر من الأمور الداخلة في اختصاصهم.⁴²

أما في مصر، نصت المادة 130 من الدستور المصري لعام 2014 على أنه "لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم،

40 المادة 110 من الدستور القطري لعام 2004.

41 المادة رقم 100 من الدستور الكويتي لعام 1962.

42 المادة 133 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.

لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويناقد المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، وبعد أقصى ستون يوماً، إلا في حالات الاستعجال التي يراها، وبعد موافقة الحكومة⁴³، كما نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016 على الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية، فنصت المادة 216 على أنه "لكل عضو أن يوجه استجواباً إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو أحد نوابهم، لمحاسبتهم في أي شأن من الشؤون التي تدخل في نطاق اختصاصاتهم."⁴⁴

ونلاحظ من هذه النصوص، تميز المشرع القطري -سلباً- في هذه الأداة من ناحيتين، أولاً: قصره للحق في توجيه الاستجواب على الوزراء فقط دون رئيس مجلس الوزراء، وفي الكويت ومصر تمّ شملُ رئيس مجلس الوزراء في ذلك، بل توسع المشرع في مصر وشمل نوابهم في الاستجواب في حالة توجيهه لهم، وهذا أمر منتقد حيث إن رئيس مجلس الوزراء يتمتع بصلاحيات عديدة في قطر، وتخرج أغلب القرارات المهمة من تحت يده ، وكان من المفترض -من باب أولى - إمكانية توجيه الاستجواب له لهذا الدور المهم الذي يختص به ويمثل فيه السلطة التنفيذية ككل، ثانياً: لم يجعل المشرع القطري حق توجيه الاستجواب حقاً فردياً لكل عضو، على الرغم من ابتداء المادة السابق ذكرها بذلك، بل ربطه بموافقة ثلث أعضاء مجلس الشورى، وعلى الرغم من كون الأغلبية المطلوبة متوسطة - نوعاً ما- إلا أنها قد تُصعّب من توجيه الاستجابات مستقبلاً، فطالما أن الاستجواب موجه لوزير واحد فلا يجب اشتراط ذلك، وكان يمكن اشتراط هذه الأغلبية في حالة توجيه الاستجواب لرئيس مجلس الوزراء مثلاً -لو كان منصوباً عليه- لضمان الجدية، فالهدف من وراء هذه

43 المادة 130 من الدستور المصري المعدل لعام 2019.

44 المادة 216 من القانون رقم 1 لعام 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

الأغلبية هو جعل الاستجواب أكثر جدية إلا أنها قد تحد من هذه الاستجابات مما يحد من الرقابة الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية.

وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري نجد أنها قد خلت من تنظيم الاستجواب من حيث شكله وموعد مناقشته وكيفية الإجابة عنه والأثر المترتب عليه، مُحيلَةً ذلك إلى نص الدستور الوحيد الذي نظمته، مما يترك الاستجواب وتنظيمه في يد المجلس.

ثالثاً: شروط الاستجواب:

الاستجواب هو من أهم أدوات الرقابة التي يمتلكها مجلس الشورى القطري على تصرفات السلطة التنفيذية وبالأخص الوزراء، فإن كانت أدوات الرقابة السابقة تحمل معنى طلب العلم أو تبادل الآراء أو الوصول إلى الحقيقة، فإن هذا الحق لا شك أنه يشمل هذه المعاني بالإضافة إلى كونه يشمل استجواباً لهذا الوزير ومناقشته في قراراته وأحياناً التشكيك فيها، بل وقد ينتهي بطرح الثقة منه إذا ما رأى المجلس ذلك وفقاً لضوابط طرح الثقة، وقد خلت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري 1979 من تنظيم شروط الاستجواب، وذلك لأن هذه اللائحة كانت أثناء تطبيق الدستور المؤقت المعدل لسنة 1972 والذي لم ينص على الاستجواب ضمن اختصاصات مجلس الشورى، وهذا أمر بديهي، حيث إن مجلس الشورى في ظل هذا الدستور كان مُعَيَّنًا بالكامل من قبل الأمير، ولن يقوم بطبيعة الحال باستجواب الوزراء المعينين أيضاً، بل الأمر متروك للأمير، وتم النص على الاستجواب فقط في نص المادة 110 من الدستور الدائم والتي نصت على عدة شروط يجب توافرها لاستعمال هذه الأداة وهي كالاتي:

1. أن يكون مُوجّه الاستجواب عضواً بمجلس الشورى:

اشترطت المادة 110 من الدستور القطري أن يكون موجه الاستجواب عضواً في مجلس الشورى فنصت على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه استجواباً إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم."⁴⁵ وهذا ما ذهب إليه المشرع الكويتي في المادة 133 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي الاستجواب بنصها على أنه "لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء استجابات في أمر من الأمور التي تدخل في اختصاصهم."⁴⁶، كذلك نصت المادة 216 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016 على أنه "لكل عضو أن يوجه استجواباً إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم."⁴⁷

ويتضح مما تقدم من المواد السابقة، إجماع كافة الدساتير على أن الاستجواب هو حق فردي لكل عضو في المجلس المعني فيها، على الرغم من أن الاستجواب في قطر يشترط - إضافة إلى ذلك - موافقة ثلث المجلس وهو الشرط الثاني. أما في الكويت، كفل المشرع لكل عضو الحق في توجيه الاستجواب، بل وأجاز تقديم الاستجواب من أكثر من عضو إلا أنه يشترط ألا يتجاوز عدد مقامي الاستجواب عن ثلاثة أعضاء وهو ما نصت عليه المادة 134 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

45 المادة 110 من الدستور القطري لعام 2004.

46 المادة 133 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

47 المادة 216 من القانون رقم 1 لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

2. توجيه الاستجواب بموافقة ثلث أعضاء المجلس:

نصت المادة 110 من الدستور القطري لعام 2004 على أنه يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى توجيه استجواب إلى الوزراء ولا يجوز توجيه هذا الاستجواب إلا بعد موافقة ثلث أعضاء المجلس، فلم يجعل المشرع القطري حق توجيه الاستجواب حقاً فردياً لكل عضو على كل حال، على الرغم من ابتداء المادة 110 بذلك، بل ربطه بموافقة ثلث مجلس الشورى ككل، بمعنى موافقة نصف أعضاء مجلس الشورى المنتخبين على افتراض أن الأعضاء المعيّنين من السلطة التنفيذية -الأمير- لن يوافقوا على استجواب الوزير، وكان من الأفضل والأصلح تحديد هذا الثلث - في حال إصرار المشرع عليه- بثلث الأعضاء المنتخبين، فلا يجوز احتساب أصوات الأعضاء المعيّنين في هذه الحالة، على افتراض كونهم جزءاً من السلطة التنفيذية وولائهم لها ولتعارضه مع الهدف من هذه الأداة الرقابية.

3. أن يوجه الاستجواب إلى الوزراء فقط:

أما فيما يتعلق بمن يوجه إليه الاستجواب، فقد نصت المادة 110 من الدستور الدائم 2004 على الوزراء فقط، وبالتالي لا يمكن توجيه الاستجواب للأمير أو ولي العهد أو رئيس الوزراء، وكذلك لا يوجه الاستجواب في الكويت إلى الأمير أو ولي العهد كذلك إضافة إلى موظفي الدولة دون الوزراء، وفي مصر أيضاً لا يمكن توجيه الاستجواب إلى رئيس الجمهورية أو نوابه.⁴⁸

كما حددت المادة 133 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي من يوجه إليهم الاستجواب وهم رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء في شأن من الشؤون التي تقع في نطاق اختصاصهم.⁴⁹

48 إبراهيم هلال المهدي، مرجع سابق، ص 290.

49 المادة 133 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.

وفي مصر، حددت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري من خلال المادة 216 من يوجه الاستجواب إليه وهم: رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو الوزراء، أو نوابهم في أمر من الأمور التي تقع في نطاق اختصاصهم، على أن يبين فيه المسائل والوقائع التي يتضمنها الاستجواب. وكما ذكرت في السابق، كان من المفترض شمول رئيس مجلس الوزراء بهذا الاستجواب لصلاحياته العديدة في قطر فهو مسؤول عن أغلب القرارات المهمة ومن باب أولى إمكانية توجيه الاستجواب له؛ لهذا الدور المهم الذي يختص به ويمثل فيه السلطة التنفيذية ككل.

4. أن يكون موضوع الاستجواب في الأمور الداخلة في اختصاص الوزير المُستجوب:

أكدت الدساتير واللوائح الداخلية جميعها على ضرورة أن يكون الاستجواب المقدم يدخل في نطاق الشؤون التي تدخل في اختصاصات الوزراء المستجوبين، وهذا أمر بديهي، فلا يمكن استجواب وزير وتحميله خطأً قام به وزير آخر، فلا تقوم المسؤولية إلا بوجود الاختصاص والسلطة لهذا الوزير، وعلى ذلك لا يمكن استجواب الوزير عن أمور لا تدخل في نطاق اختصاصه.⁵⁰ وقد نصت على هذا الشرط المادة 110 من الدستور الدائم القطري والمادة 133 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي والمادة 216 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

50 جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ص 36، 1999.

المطلب الثالث

إبداء الرغبة

أولاً: مفهوم إبداء الرغبة:

تعد الاقتراحات برغبة من أدوات الرقابة البرلمانية، فهي مظهر من مظاهر التعاون بين الحكومة والبرلمان وذلك بالمقارنة بوسائل الرقابة الأخرى كالاستجواب الذي يؤدي في أغلب الأحيان إلى إحراج الحكومة وقد يرتب مسؤوليتها، وإبداء الرغبة تعتبر طريقة عملية للتعبير عن آراء وتطلعات الشعب، حيث يمثل هذا البرلمان صوت الشعب ويعبر عن رغبته، فتأخذ الحكومة هذه الرغبة على محمل الجد.

وعلى ذلك، يمثل إبداء الرغبة إبداء أعضاء مجلس الشورى رغبتهم في موضوع معين للوزير المختص لاتخاذ إجراءاته فيه، وقد نظم الدستور القطري إبداء الرغبة والذي نص على أنه "لمجلس الشورى حق إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة، وأن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات يتعين أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة"⁵¹، وقد نص المشرع الكويتي والمصري على هذا الحق كما سنذكره لاحقاً.

ولم يرد تعريف لإبداء الرغبة في هذه الدساتير، إلا أنه يمكن تعريفه على أنه دعوة للحكومة للقيام بعمل له أهمية بالغة يدخل في اختصاصها، ويشكل إبداء الرغبة أداة تساعد الحكومة لتوضيح بعض السياسات متى كانت المناقشة العامة وسيلة سابقة لأوانها.⁵²

51 المادة 108 من الدستور القطري لعام 2004.

52 نواف سالم كنعان، الاقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دراسة مقارنة بين مصر والأردن، مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد 43، معلق 4، ص

.2016، 1782.

ثانياً: الأساس القانوني لإبداء الرغبة:

يستند حق كل عضو من أعضاء المجالس -محل الدراسة- في إبداء الرغبات على نصوص الدستور، فقد نصت المادة 108 من الدستور القطري على حق مجلس الشورى في إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات يتعين أن تبين للمجلس أسباب ذلك.

وفي الكويت، نصت المادة 113 من الدستور الكويتي لعام 1962 على حق مجلس الأمة في إبداء الرغبات وذلك في المسائل العامة، على أنه متى تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات يتعين أن تبين لمجلس الأمة أسباب عدم الأخذ بها، فقد تطابق النصان القطري والكويتي في هذه الأداة.

أما في مصر، فقد نصت المادة 133 من الدستور المصري لعام 2014 المعدل لعام 2019 على أنه يكون لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يبدي اقتراحاً برغبة تتعلق بموضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو إلى أحد الوزراء أو نوابه.

فقد أخذ المشرع القطري والكويتي بوجود تسبب عدم الأخذ بالرغبة، ولا شك أن وجوب تسبب الحكومة لعدم الأخذ بالرغبة يضيف على هذه الأداة بعض الأهمية، فحتى لو لم تأخذ الحكومة بهذه الرغبة فإنها ستضطر إلى تسبب ذلك فيكون للمجلس عندئذٍ معرفة توجه الحكومة في موضوع الرغبة، ويعد هذا النص قيدياً على حرية الحكومة في الأخذ بالرغبة من عدمه. بينما يختلف النص الدستوري المصري عنها، فالنص في الدستور المصري له صفة ودية تخرجه عن مفهوم الرقابة، فإبداء الرغبة متى رفضته الحكومة لن يؤدي إلى أي نتائج، أما النص الدستوري في قطر والكويت جاء صريحاً بوجود تسبب ذلك، فإذا تعذر على الحكومة الأخذ برغبات المجلس يتعين أن تبين أسباب عدم الأخذ بها مع إمكانية تعقيب المجالس على ذلك مرة واحدة، ولا شك أن وجوب إعلان

الحكومة عن الأسباب لعدم الأخذ بإبداء الرغبة يبين أهميته وكونه من أدوات الرقابة البرلمانية

الفعالة.⁵³

ثالثاً: الشروط القانونية لإبداء برغبة:

بعد دراسة نص الدستور القطري ونصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، يتضح أن إبداء الرغبة له عدة شروط يجب أخذها بعين الاعتبار عند تقديمه، وهي على النحو التالي:

1. أن يكون مقدم اقتراح الرغبة عضواً في مجلس الشورى:

نصت المادة 108 من الدستور القطري على حق مجلس الشورى -بشكل عام- في إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة، فعلى الرغم من عدم النص على فردية هذا الحق، إلا أن اللائحة نصت على ثبوت ذلك لكل عضو في مجلس الشورى في المادة 84 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لسنة 1979، غير أن اللائحة -كما تم الإشارة إليه سابقاً- صدرت في ظل الدستور المؤقت المعدل لسنة 1972، وكانت منظمة لنصوصه، ومن الممكن عند صدور اللائحة التابعة للقانون في ظل هذا الدستور تقييد هذا الحق بعدد من الأعضاء، طالما أن الحكومة مجبرة على تسبب عدم الأخذ بهذه الرغبات، فهذا التسبب يعطي هذه الأداة بعض الأهمية.

وفي الكويت، نصت المادة 118 على أنه "يقدم العضو ما يقترحه من رغبات في الأمور الداخلة في اختصاص المجلس أو التي يرى توجيهها إلى الحكومة في المسائل العامة، وتسري في شأن هذا الاقتراح الأحكام المقررة في الفقرة الأولى من المادة 97 بشأن اقتراحات القوانين"⁵⁴، وتنص هذه المادة على أنه لا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون -إبداء الرغبة في هذا الموقع- من أكثر من خمسة أعضاء، فقد قيد المشرع الكويتي هذه الأداة بحد أقصى لتقديمها، وعلّة ذلك ألا يتحول إبداء

53 جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ص 53، 1996.

54 المادة 118 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

الرغبة إلى مناقشة عامة أو الابتعاد عن أي انحراف إجرائي من خلال اتخاذه كوسيلة لتحقيق هدف لا يتحقق إلا من خلال وسائل أخرى كطرح موضوع عام للمناقشة، في حين لم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري عدداً معيناً كحد أقصى لتقديم إبداء الرغبة، فلم تضع قيوداً على تقديم الرغبة كما هو الحال في الكويت.

أما في مصر، نصت المادة 133 من الدستور المصري لعام 2019 على أنه يكون لكل عضو من أعضاء مجلس النواب الحق أن يبدي اقتراحاً برغبة تتعلق بموضوع عام، وقد قيدت المادة 235 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري هذا الحق، فنصت على أنه لا يجوز تقديم إبداء الرغبة من أكثر من خمسين عضواً من أعضاء المجلس، فإبداء الرغبة وإن كان مقررًا لكل عضو إلا أنه تقيد هذا الحق بحد أقصى فلا يجوز تقديمه من أكثر من خمسين عضواً من أعضاء المجلس، فقد ذهب المشرع المصري لما ذهب إليه المشرع الكويتي من تقييد.

2. أن يقدم الاقتراح برغبة كتابةً:

لم ينص المشرع في الدستور القطري على هذا الشرط، ولكن تناولته اللائحة الداخلية لمجلس الشورى فنصت على أنه "ويشترط أن يقدم هذا الاقتراح برغبة كتابةً إلى رئيس المجلس متضمناً أسبابه"⁵⁵، ولا شك أن الكتابة مهمة وذلك لوضوح موضوع الاقتراح المقدم وسهولة تداوله بين المجلس والحكومة.

كذلك نصت المادة 97 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة والتي أحالت إليها المادة 118 من نفس اللائحة على وجوب أن يكون الاقتراح مصوغاً ومحددًا قدر المستطاع ومصحوباً بأسبابه وموقعاً، ولا شك أن تقديم الاقتراح موقعاً ووفقاً لما سبق إيضاحه يقوم مقام الكتابة⁵⁶، ولا شك أن إحالة

55 المادة 85 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري.

56 محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق في ضوء الدستور والنظام الدستوري المصري ص 413، 1995.

أحكام الاقتراح برغبة في المادة 118 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي إلى المادة 97 من نفس اللائحة فيه تعسير وصعوبة على العضو، وذلك لأن المادة 97 تعالج الاقتراح بقانون وهو يعتبر من الأدوات التشريعية والتي تحتاج إلى تأنٍ و دراسة أثناء تقديمها، وعند إحالة هذه الأداة الرقابية لنفس الأحكام التشريعية من شأن ذلك شلّ هذه الأداة عن القيام بواجبها الرقابي على أكمل وجه.

وفي مصر، نصت المادة 234 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016 على هذا الشرط، فيتعين أن يكون هذا الاقتراح مكتوباً ومرفقاً به مذكرة إيضاحية موضحاً بها موضوع الرغبة واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح.

3. أن يكون في نطاق اختصاص المجلس وهي المسائل الخاصة بالشؤون الاجتماعية

والثقافية:

نصت المادة 108 من الدستور على حق مجلس الشورى في إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة بشكل عام، إلا أن المادة 84 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى -المنصوص عليها في ظل الدستور السابق- حددت هذه المسائل بالمسائل المتعلقة بالشؤون الاجتماعية والثقافية، ولا شك أن هذا التقييد أمر منتقد، ناهيك عن كونه غير دستوري، حيث حددت المادة مجالين فقط لإبداء الرغبات وهما الثقافي والاجتماعي، ومن ثم فإن المجال السياسي أو المالي وغيرها من المجالات تخرج عن نطاق إبداء الرغبة، على الرغم من كونها من الأمور الأولى بالبحث وإبداء الرغبات فيها، إضافة إلى تعدي هذه المادة على نصوص الدستور وسموه وتخطي السلطة التنفيذية لسلطتها فيها، فاللوائح عند إصدارها يجب عليها ألا تخالف القانون ابتداءً، فما بالك بمخالفتها لدستور الدولة، وعند تحديد هذه المادة لمسائل محددة - على الرغم من عدم تحديد الدستور لها -

يجعل هذه المادة غير دستورية. فهذا التحديد يجعل هذه الأداة - إبداء الرغبة - غير منتجة وغير فعالة.

وفي الكويت، نصت المادة 113 من الدستور الكويتي على حق مجلس الأمة على إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة، كذلك نصت المادة 118 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه يتعين أن يكون إبداء الرغبة في أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس أو التي يرى توجيهها للحكومة، فلم تحدد اللائحة بعض المسائل دون غيرها، بل نصت على المسائل العامة ككل.

أما في مصر، تناولت المادة 235 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب هذا الشرط، حيث أكدت على عدم جواز خروج موضوع إبداء الرغبة عن اختصاص المجلس.

4. ألا يتضمن إبداء الرغبة عبارات غير لائقة أو مساساً بالأشخاص أو الهيئات:

أجمعت كافة اللوائح الداخلية للمجالس -محل الدراسة- على هذا الشرط، وهو شرط بديهي، فقد نص المشرع في قطر على جواز استبعاد كل اقتراح برغبة يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات⁵⁷، مما يستوجب التقيد بها كشرط من شروط إبداء الرغبة. فيتعين على كل من يبدي رغبته أن يلتزم بالعبارات اللائقة، وأن يتحلى بالاحترام والتهديب عند إبدائها، وأن يتوخى الحذر في اختياره للألفاظ والعبارات، فلا يستخدم أي عبارات نابية أو غير لائقة قد تعرض رغبته للاستبعاد، وقد نصت على هذه الشرط المادة 235 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، وكذلك نصت الفقرة الثانية من المادة 120 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على جواز استبعاد كل اقتراح يشمل عبارات غير لائقة، أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات.

57 المادة 86 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

5. ألا يكون بهذا الاقتراح إضراراً بالمصلحة العليا للبلاد:

نصت الفقرة الثانية من المادة 86 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري على أنه "ويجوز للرئيس، بموافقة مكتب المجلس، استبعاد كل اقتراح برغبة يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد"، ومما لا شك فيه أن هذه العبارة الفضفاضة قد تشكل طريقاً سهلاً للسلطة التنفيذية للتهرب من الرقابة التي يمارسها مجلس الشورى عليها، وذلك في حال كان رئيس المجلس من الأعضاء المعيّنين من قبل الأمير، حيث نص على أنه "ينتخب المجلس في أول اجتماع له - ولمدة المجلس - رئيساً ونائباً للرئيس من بين أعضائه"⁵⁸، ولم تحدد المادة ما إذا كان الرئيس من الأعضاء المعيّنين من قبل الأمير أو الأعضاء المنتخبين من الشعب، حيث إنه بمجرد التذرع بالمصالح العليا للبلاد لن تضطر السلطة التنفيذية أن تبين للمجلس أسباب عدم الأخذ بالرغبة في حال عدم الأخذ بها؛ لأنه قد يتم استبعادها من قبل الرئيس قبل أن تنتظر فيه الحكومة وتذكر الأسباب، مما يهدر القيمة الفعلية لهذه الأداة.

وفي الكويت، نصت المادة 120 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على هذا الشرط، فأجازت استبعاد كل اقتراح فيه إضرار بالمصلحة العليا للبلاد، أما في مصر لم ينص المشرع على هذا الشرط.

58 المادة 93 من الدستور الدائم لدولة قطر 2004.

المبحث الثالث

أدوات رقابية غير واردة في الدستور القطري

نتناول من خلال هذا البحث أدوات رقابية لم يرد النص عليها في الدستور القطري، بل تناولتها الدساتير المقارنة واللوائح الداخلية للمجالس النيابية محل المقارنة، فتعددت وسائل الرقابة فيها مثل: طلب الإحاطة ، والبيانات العاجلة ، وطرح موضوع عام للمناقشة العامة ، ولجان التحقيق ، ولجان العرائض، ولجان الاستطلاع والمواجهة، حيث لم ينص الدستور القطري على أغلبها، وعلى ذلك نتناول من خلال هذا المبحث أهم الأدوات السابقة من خلال ثلاثة مطالب وهي: طرح موضوع عام للمناقشة في المطلب الأول ، ولجان التحقيق البرلماني في المطلب الثاني، أما المطلب الثالث سندرس فيه لجان العرائض والشكاوى.

المطلب الأول

طرح موضوع عام للمناقشة

يعتبر طرح موضوع عام للمناقشة من أهم الأدوات الرقابية في مجلس الشورى وجميع المجالس محل الدراسة، ويقصد بطلبات المناقشة العامة طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان، يشترك فيه كافة أعضاء البرلمان من أجل استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع وتبادل الرأي بشأنه⁵⁹، حيث إنها تسمح لأعضاء المجلس بمناقشة المواضيع الطارئة وذات الأهمية مع أعضاء الحكومة؛ وذلك لتوضيح تطلعات الشعب وآرائه تجاه هذا الموضوع ومعرفة توجه وسياسة الحكومة المرسومة فيه.

أولاً: الأساس القانوني لطلب المناقشة العامة:

لم ينص الدستور الدائم القطري لعام 2004 على طرح موضوع عام للمناقشة باعتباره أداة من أدوات الرقابة البرلمانية، وهذا ما قد يسبب بعض الحيرة للباحث، حيث لم ينص الدستور القطري على المناقشة العامة كأداة، على الرغم من قيامه بعدد من المناقشات في الواقع العملي، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري لعام 1979 - والتي صدرت في ظل الدستور المؤقت المعدل - تضمنت هذه الأداة، وذلك بنصها على أنه "يجوز بناء على طلب كتابي موقع من خمسة أعضاء على الأقل وبموافقة المجلس، على طرح أحد الموضوعات العامة للمناقشة وتبادل الرأي فيها مع الوزير المختص. ويكون لسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة. وللمجلس أن يصدر في شأنه - من الناحية الموضوعية - ما يراه من توصيات أو رغبات."⁶⁰

59 محمد باهى أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص93.

60 المادة 98 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري لعام 1979.

إلا أن المشرع الدستوري المصري جاء بنص صريح على هذه الأداة، فنص على أنه "يجوز لعشرين عضواً على الأقل من مجلس النواب طلب مناقشة موضوع من أجل استيضاح سياسية الحكومة بشأنه"⁶¹.

أما في الكويت، نص الدستور الكويتي على أنه "يجوز طرح موضوع عام للمناقشة بناء على طلب يوقعه خمسة أعضاء من مجلس الأمة من أجل استيضاح سياسة الحكومة، ويحق لسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة"⁶²، ونلاحظ من هذه النصوص أن المناقشة العامة على الرغم من أثرها البسيط -نوعاً ما- حيث إنها تنتهي في دولة قطر إلى جواز إصدار الرغبات والتوصيات فقط، تختلف مع بعض الأدوات مثل السؤال، فالمناقشة العامة تفتح المجال لمشاركة أعضاء مجلس الشورى ككل فيها، وتسمح لهم بإبداء آرائهم، وهذا على عكس السؤال والذي يكون فيه الحق للسائل نفسه وفقاً لنص المادة 109 من الدستور القطري والتي نصت على "لسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة"⁶³.

أما بالنسبة لإبداء الرغبة، فالمناقشة العامة تتشابه من حيث الأثر مع إبداء الرغبة، حيث إنها تنتهي إلى إصدار المجلس رغباته وتوصياته، إلا أن إبداء الرغبة يتميز بميزتين، فإبداء الرغبة يتميز بسهولة؛ وذلك لأنه يثبت لعضو واحد والمناقشة العامة تقدم بطلب كتابي من خمسة أشخاص، كذلك في إبداء الرغبة الحكومة مجبرة على تسبيب عدم الأخذ بها في حال عدم أخذها بها، إلا أنه في المناقشة العامة لا تجبر على ذلك. وعلى الرغم من ذلك، تتميز المناقشة العامة عن إبداء الرغبة بميزة، فالمناقشة لم يحدد المشرع موضوعاتها ونكر عبارة "أحد الموضوعات العامة"، إلا أن إبداء الرغبة حدد موضوعاتها المشرع بذكرها في المادة 84 من اللائحة الداخلية

61 المادة 132 من الدستور المصري المعدل عام 2019.

62 المادة 112 من الدستور الكويتي لعام 1962.

63 المادة 109 من الدستور القطري عام 2004.

لمجلس الشورى "المسائل المتعلقة بالشؤون الاجتماعية والثقافية"، وذلك طبعاً على افتراض دستوريته.

ثانياً: شروط قبول طلب المناقشة العامة:

يشترط في طلب المناقشة العامة لقبوله توافر عدة شروط ذكرها المشرع القطري، ننتاولها فيما يلي:

1. أن يقدم طلب المناقشة العامة كتابةً:

نصت المادة 98 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري نصت على هذا الشرط، من خلال ذكر كلمة "طلب كتابي" في المادة. كذلك نصت المادة 231 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أن "يقدم لرئيس المجلس كتابةً"، وهذا ما ذهب إليه المادة 146 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على وجوب أن يكون الطلب موقعاً وهذا يفسر الكتابة.

2. تقديم الطلب من عدد معين من الأعضاء وبموافقة المجلس:

اشتترطت المادة 98 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري على وجوب تقديم الطلب من قبل خمسة أعضاء على الأقل وهو ذات العدد الوارد في المادة 146 من لائحة مجلس الأمة الكويتي، إلا أن المشرع الكويتي اشترط ألا يزيد العدد على ذلك، في حين لم يجعل المشرع القطري حدًا أقصى له، وأضاف المشرع القطري اشتراطاً بموافقة المجلس، فأضاف إلى العدد المطلوب وجوب أن يوافق المجلس على المناقشة، والحكمة من هذا الشرط هو ضمان جدية الطلب والحرص على عدم ضياع وقت المجلس أو انشغاله بطرح موضوعات لا تحوز أي تأييد من أعضاء المجلس. وفي مصر، اشترطت المادة 230 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016 على أن يتم تقديم طلب المناقشة من عشرين عضواً من أعضاء المجلس على الأقل، ويكون العدد المطلوب لازم الاكتمال حتى لا يستبعد الطلب، فعند تنازل أحد الأعضاء مقدمي طلب المناقشة أو تغيبه عن جلسة المناقشة دون عذر مقبول يستبعد الطلب، فيكون العدد المطلوب لتقديم المناقشة

ناقصاً إلا إذا تمسك بالطلب أحد الأعضاء الحاضرين وذلك وفقاً للمادة 233 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري والمادة 100 من لائحة مجلس الشورى والمادة 151 من لائحة مجلس الأمة الكويتي.

3. أن يكون موضوع المناقشة عاماً:

اشتُرطت النصوص السابقة أن ينصب طلب المناقشة العامة على موضوع عام، ويعكس هذا الشرط طبيعة دور عضو البرلمان ورسالته في تحقيق الصالح العام للدولة، وقد نص المشرع القطري في المادة 98 من اللائحة على هذا الشرط، كذلك نص المشرع الكويتي في المادة 146 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على شرط العمومية، وفي مصر كذلك، نص المشرع المصري على ذات الشرط في المادة 230 من اللائحة.

4. أن يكون الموضوع من اختصاص الحكومة:

وهذا الشرط يمثل ضابطاً موضوعياً يحكم ممارسة الرقابة بمختلف وسائلها، ولذلك فإن طلب طرح الموضوع للمناقشة العامة ليس استثناءً من هذا الأصل، الأمر الذي يكون مؤداه ضرورة أن يكون الموضوع يتعلق بالأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة، فالنص على "تبادل الرأي فيه مع الوزير المختص" في المادة 98 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى يشير إلى هذا الشرط، كذلك النص على وجوب عدم إدراج طلبات المناقشة العامة قبل أن تقدم الحكومة برنامجها وذلك في المادة 232 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب يشير إلى ذات الشرط ضمناً. إضافة إلى النص على عبارة "استيضاح سياسة الحكومة" في المادة 132 من الدستور المصري والمادة 112 من الدستور الكويتي يشير إلى ذلك.

المطلب الثاني

لجان التحقيق البرلماني

مما لا شك فيه، أن لجان التحقيق البرلماني تعد من أهم الأدوات الرقابية للمجالس البرلمانية، وذلك لما فيها من رقابة فعلية على أداء الجهات والمؤسسات العامة، فيكون لهذه اللجنة ممارسة هذه الرقابة والحصول على المعلومات والوثائق التي تحتاجها في سبيل هذه الرقابة، وقد خلا الدستور الدائم القطري لعام 2004 واللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري من النص على لجان التحقيق البرلماني، وذلك على خلاف الدستور المصري والكويتي، ولا شك أن خلوه من هذه الأداة يقلل من فرص الشفافية والتعاون والرقابة بين السلطات والتي هي أساس تقدم كل بلد.

أولاً: الأساس القانوني للجان التحقيق البرلماني:

في مصر، تجد لجان التحقيق البرلماني أساسها في نصوص الدستور المصري، فقد نص على أنه "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة أو يقوم بتكليف إحدى لجانته بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات العامة أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بكافة الأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية، أو القيام بإجراء التحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها. ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك. وفي جميع الأحوال لكل

عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس.⁶⁴

وقد نص الدستور الكويتي على حق مجلس الأمة في ذلك، فنصت على أنه "يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم. ويشترط الطلب موقِعاً من خمسة أعضاء على الأقل"⁶⁵.

ثانياً: شروط عمل لجان التحقيق البرلماني وأغراضها:

نصت كل من اللوائح النيابية لمجلس الأمة الكويتي ومجلس النواب المصري على اشتراط أن يكون الطلب مكتوباً وموقِعاً من عدد معين، فذهبت المادة 241 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على اشتراط أن يقدم الطلب كتابةً من قبل عشرين عضواً من أعضاء المجلس على الأقل، في حين اشترطت المادة 147 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة أن يكون الطلب موقِعاً من خمسة أعضاء على الأقل من أعضاء مجلس الأمة، ولم يتضح من خلال استقراء اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أغراض التحقيق كما بينت لائحة مجلس النواب المصري، و فقط ذكرت المادة 147 من لائحة مجلس الأمة عبارة للتحقيق في أمر معين من الأمور الداخلة في اختصاصه، فيشترط لتولي اللجان التحقيق أن يدخل موضوعه في اختصاص مجلس الأمة، أما المشرع المصري كان أكثر وضوحاً وذكر في المادة 240 من اللائحة أغراض التحقيق والتي حددها على النحو التالي:

1- تقصي الحقائق في موضوع عام.

2- فحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة.

64 المادة 135 من الدستور المصري المعدل عام 2019.

65 المادة 114 من الدستور الكويتي لعام 1962.

3- إبلاغ المجلس بحقيقة الأحوال المالية والاقتصادية والإدارية.

4- إجراء التحقيقات بشأن أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة.

5- التحقق من التزام الجهات الإدارية بسيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة.⁶⁶

على أنه بعد تحقق شروط هذه اللجان يلزم كافة الوزراء وجميع موظفي الدولة بتقديم الشهادات والبيانات التي تطلب منهم، وأن يوضع تحت تصرف اللجنة ما تطلبه من وثائق أو مستندات، وتعمل لجان التحقيق على وضع تقارير لما اتخذته اللجنة من تحقيقات للتقصي عن جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما ينكشف لها من حقيقة الأوضاع الاقتصادية والمالية والإدارية المتصلة بالجهة التي كلفت اللجنة فحصها ودراسة أحوالها، وتضمن تقريرها مقترحاتها في علاج السلبات التي تكتشف لها، ويتم مناقشة التحقيق في المجلس طبقاً للمادة 148 من لائحة مجلس الأمة الكويتي والمادة 243 للائحة مجلس النواب المصري، ومما لا شك فيه أن النص على هذه اللجان في الدساتير يجعل السلطة التنفيذية والجهات الخاضعة للرقابة تراقب تصرفاتها قبل أن يتم مراقبتها خوفاً من تشكل لجنة للتدقيق والتحقيق في معاملاتها، مما يجعل هذه الأداة من أكثر الأدوات فعالية وذلك لكونها مباشرة ونتائجها وتقاريرها واقعية ودقيقة.

66 عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة روح القانون، حقوق طنطا، العدد العاشر، ص126، 1993.

المطلب الثالث

لجان العرائض والشكاوى

خلا الدستور القطري لعام 2004 واللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري من النص على لجان العرائض والشكاوى على الرغم من أهميتها، حيث إنها تمثل صوت المواطن المباشر، وهو ما يبتغيه ويمثله كافة أعضاء المجلس، وذلك على خلاف الدستور المصري والكويتي.

أولاً: الأساس القانوني للجان العرائض والشكاوى:

تجد لجان العرائض والشكاوى أساسها في نصوص الدستور المصري المعدل 2019 فقد ورد النص عليها في المادة 138، فنصت على أنه " لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة، وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء المختصين، وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها". كذلك نصت المادة 115 من الدستور الكويتي عام 1962 على أنه "يشكل المجلس ضمن لجانه السنوية لجنة خاصة لبحث العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس، وتستوضح اللجنة الأمر من الجهات المختصة، وتعلم صاحب الشأن بالنتيجة. ولا يجوز لعضو مجلس الأمة أن يتدخل في عمل أي من السلطتين القضائية والتنفيذية".

وتتسم العرائض والشكاوى بأنها أداة رقابة برلمانية غير مباشرة، ذلك أن عضو البرلمان لا يستطيع ممارسة الرقابة من خلال هذه الأداة إلا بناء على طلب يقدم من أحد الأشخاص الذين لا يتمتعون بعضويته، وعلى ذلك تعد هذه الأداة هي أداة رقابية للشعب والرأي العام على أعمال الحكومة، ويترتب على ذلك أن هذه الوسيلة متى أخذت على محمل الجد من جانب البرلمان تكون أبعد أثراً

في نتائجها الإيجابية، وتحقق مزيداً من التلاحم بين المواطنين وأعضاء البرلمان، الأمر الذي يعد إثراءً للديمقراطية.⁶⁷

ثانياً: الشروط الواجب توافرها لقبول العرائض والشكاوى:

تشابهت الشروط الواجب توافرها في الشكاوى بين المشرع المصري والكويتي، فعالجت المادة 256 والتي أحالت إليها المادة 259 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الشروط الواجب توافرها في الشكاوى، أما في الكويت، نصت المادة 152 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على هذه الشروط، وأجمعت كلا المادتين على ما يلي:

- 1- أن تقدم العرائض والشكاوى مكتوبة إلى رئيس المجلس.
- 2- أن تكون موقعة من قبل مقدمها ومذكورًا بها محل إقامته.
- 3- أن تكون عبارتها واضحة في بيان الموضوع الذي تتضمنه.
- 4- أن تخلو من أي عبارات غير لائقة.

وإضافة إلى هذه الشروط، اشترط المشرع المصري وفقاً للمادة 256 من اللائحة وجوب ألا تتضمن الشكاوى أمراً مخالفاً للدستور أو القانون أو ما يخرج عن اختصاص المجلس.

وتجدر الإشارة إلى أنه متى وردت العرائض والشكاوى إلى المجلس، يكون لرئيس مجلس الأمة الكويتي في حالة عدم توافر الشروط أن يأمر بحفظ هذه العريضة أو الشكاوى، أما في حالة توافر الشروط فإنها تقيد في سجل حسب تاريخ ورودها، ثم تُحال هذه العرائض والشكاوى إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى في كلا الدولتين، وتتولى اللجنة فحص الشكاوى المحالة إليها، وبعد فحص

67 رمضان بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2002 ، ص 243.

اللجنة للعرائض والشكاوى المحالة لها فيختلف مصير هذه الشكاوى، ففي مصر، ترفع اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً بالنتائج التي توصلت إليها، ولرئيس المجلس أن يطلب إحالة التقرير إلى اللجنة المختصة، وتقوم هذه اللجنة برفع تقارير دورية إلى رئيس المجلس في المواعيد التي يحددها تبين فيها ما ترى إحالته منها إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، وما ترى إحالته إلى لجنة مختصة، وما ترى رفضه، وما تكون قد أبدته اللجان الأخرى من رأي في المقترحات والشكاوى المبلغة لها. ويجب أن تتضمن تقاريرها مقترحاتها لعلاج المشكلات التي تتضمنها الشكاوى، وذلك وفقاً للمادة 262 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري. أما في الكويت، فيجب أن تبين اللجنة رأيها مسبقاً وذلك وفقاً للمادة 156 من اللائحة الداخلية له، ولها أن تقترح ما يلي:

1- الحفظ.

2- الإحالة إلى الوزارة المختصة.

3- الإحالة إلى اللجنة المختصة في المجلس.

4- وضع مشروع قرار أو قانون بما تراه في الموضوع.

ولا شك أن خلوّ الدستور الدائم القطري من هذه الأداة هو خسارة كبيرة لدور المواطن الفعال الذي يعد المراقب الأول والأحق بهذه الرقابة، فيكون لمجلس الشورى تشكيل لجنة للنظر في العرائض والشكاوى المقدمة من المواطنين وإبداء الرأي فيها، فيكون للمواطن هنا تنبيه المجلس أحياناً بأي إشكالية يتم التعرض لها في الواقع العملي قد تكون قد فاتته أو أي اقتراح أو رأي.

المبحث الرابع

آثار الرقابة البرلمانية

إن الرقابة البرلمانية متى طبقت يترتب عليها مجموعة من الآثار وهي: المسؤولية الوزارية وسحب الثقة ننتاولها من خلال المطلب الأول، ثم ننتاول من خلال المطلب الثاني مدى فاعلية هذه الرقابة البرلمانية في دولة قطر.

المطلب الأول

المسؤولية الوزارية وسحب الثقة

في حال تقرير المسؤولية الوزارية، يكون سحب الثقة أحد أهم آثار الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث إن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هي ما يميز النظام البرلماني، على افتراض أن السلطة التنفيذية تباشر سلطة فعلية حقيقية، وبناءً على هذا تراقبها السلطة التشريعية، وذلك لأن السلطة التي تختص بها الحكومة موجبة لمسئوليتها، فتجد الرقابة البرلمانية تبريرها في هذه القاعدة.

ويقصد بالمسؤولية الوزارية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة أجمعها أو من أحد الوزراء، فهي تحمل الوزير أو الحكومة النتائج المترتبة على ما ارتكبه من أخطاء وأعمال ضارة بالدولة من جراء قيامها بإجراءات غير قانونية، وذلك متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة، وعادةً ما يكون قيام المسؤولية السياسية بمثابة الأثر اللاحق للاستجواب، بل واشترط الدستور القطري في المادة 111 وجوب أن يسبق طرح الثقة استجواب، ويترتب على سحب الثقة اعتبار الوزير معزلاً.

وللمسؤولية الوزارية السياسية بشكل عام صورتان، فإما أن تكون هذه المسؤولية فردية أو مسؤولية جماعية، فالمسؤولية السياسية الفردية تختص بوزير معين من أعضاء الوزارة، ويكون كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته، فهي مسؤولية محددة في شخص الوزير باعتباره الرئيس للوزارة، فيتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصياً، بحيث لا يجوز اعتبار الحكومة جميعها مسؤولة عن هذا التصرف الفردي، فيكون الوزير مسؤولاً مسؤولية سياسية عن ما يتخذه من قرارات في إطار وزارته في سبيل تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية باعتباره الرئيس الأعلى

في وزارته، كما يكون الوزير مسؤولاً إذا صدر عنه تصرفات تتنافى مع الأخلاق العامة والتقاليد الاجتماعية أو تمس بنزاهة العمل أو النشاط الوزاري، ويسبق طرح الثقة استجواب الوزير الذي يفترض أنه قد أخل بأحد المسؤوليات الملقاة على عاتقه، والجدير بالذكر أنه ليس كل استجواب يؤدي بالضرورة إلى طرح الثقة فقد ينتهي الاستجواب دون طرح الثقة في الوزير.⁶⁸

أما المسؤولية السياسية الجماعية أو ما تعرف بالمسؤولية التضامنية، فتخص كامل أعضاء الوزارة أي الوزراء بكامل هيئتهم، فيقصد بها مسؤولية الحكومة مجتمعة أمام البرلمان بحيث توجه إلى رئيس مجلس الوزراء ويترتب عليها سحب الثقة من الحكومة بأسرها، ويترتب على سحب الثقة من الحكومة وجوب استقالة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته.

ونجد أن المشرع المصري والمشرع الكويتي قد أخذ كلٌّ منهما بالمسؤولية الوزارية السياسية بصورتها الفردية والجماعية، أما في دولة قطر، فالمسؤولية السياسية للحكومة كان لها طابع خاص في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر سنة 1972، وذلك لخصوصية مجلس الشورى آنذاك، فقد كان مجلس الشورى معيناً بالكامل من قبل السلطة التنفيذية -الأمير- ويمكن اعتباره من ضمنها - إن صح التعبير-، فلم تكن مسألة المسؤولية السياسية تُثار سواء الفردية أو الجماعية، وذلك لعدم وجود فصل فعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد كان الأمير هو رأس الهرم ووالد هذا التوأم المتلاصق، فكانت المسؤولية السياسية للوزراء مسؤولية فردية وكان الأمير هو الذي يقرر سحب الثقة من الوزير وإعفاءه من منصبه دون أن يؤثر ذلك على وضع الوزارة ككل⁶⁹، أما في الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 2004، تبنى المشرع المسؤولية الوزارية السياسية في صورتها الفردية فقط، حيث نص على أنه: "كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال

68 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص 365.

69 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص 366.

وزارته، ولا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه، ويكون طرح الثقة بناء على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أو إبداء الرغبة، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ويعتبر الوزير معتزلاً الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة.⁷⁰ⁿ.

فيتضح من خلال هذا النص أن المشرع القطري قد أخذ بالمسؤولية الوزارية السياسية الفردية فقط، حيث قصر سحب الثقة على الوزراء فقط دون رئيس الوزراء، فلم يقرر استجواب رئيس الوزراء، ومن ثم لا يمكن طرح الثقة في رئيس الوزراء، مما يجعل هذا الأمر منتقداً، حيث يُعتبر ذلك خروجاً على النظام الرقابي البرلماني المفترض، أو إن صح القول المنشود، خاصة وأن الدستور القطري قد منح رئيس الوزراء اختصاصات يترتب عليها قيام مسؤوليته وإمكانية توجيه استجواب له ومن ثم سحب الثقة منه، فكل صاحب سلطة مسؤول، وقد خلت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري من أي نصوص توضح إجراءات سحب الثقة حيث إنها كانت صادرة -كما ذكرت سابقاً- في ظل الدستور المؤقت المعدل الذي لم يتبنَّ هذه المسؤولية في نصوصه.

أما في الدستور المصري، فقد جمع المشرع الدستوري المسؤولية الوزارية السياسية الفردية والجماعية، حيث نظم سحب الثقة من أحد أفراد الوزارة ونوابهم، وأيضاً سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ونوابهم، حيث نصت المادة 131 من الدستور المصري المعدل 2019 على أنه: "لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم. ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناءً على اقتراح عشر أعضاء

70 المادة 111 الدستور الدائم لدولة قطر عام 2004.

المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، 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 مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت وجب أن تقدم الحكومة استقالته، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته".⁷¹

وقد ساوى المشرع المصري بين شروط تحريك المسؤولية السياسية الفردية المتعلقة بأحد الوزراء وشروط تحريك المسؤولية السياسية الجماعية المتعلقة برئيس مجلس الوزراء، ففي الحالتين تتطلب نفس الشروط، فتقرير مسؤولية الوزير يترتب عليه استقالته في الحال، وسحب الثقة من رئيس الوزراء يوجب تقديم الحكومة لاستقالته، وقد نظمت نصوص اللائحة الداخلية لمجلس النواب سحب الثقة من خلال المواد 226، 227، 228، 229.

أما في الكويت، انتهج المشرع الكويتي ذات نهج المشرع المصري في الجمع بين المسؤولية الوزارية السياسية الفردية والجماعية، حيث نظم سحب الثقة من أحد الوزراء، كما أفرد نصاً خاصاً لتنظيم سحب الثقة من رئيس الوزراء، فقد ميز المشرع الدستوري الكويتي رئيس مجلس الوزراء بحكم خاص فيما يتعلق بسحب الثقة منه، فنص على أنه: "كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً. ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه. ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم

71 المادة 131 من دستور جمهورية مصر العربية وفقاً للتعديلات الدستورية التي أدخلت عليه في 23 أبريل 2019.

المجلس فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة⁷²، ونلاحظ من هذا النص تشابه النص القطري والكويتي في سحب الثقة من الوزراء في إجراءاته، إلا أنه يختلف اختلافاً جوهرياً ومؤثراً في نتيجته، حيث انتهت الإجراءات في قطر بسحب الثقة من الوزير بتصويت أغلب أعضاء مجلس الشورى ككل، ولم يفرق المشرع في النص بين الأعضاء المعيّنين والمنتخبين، على الرغم من أن ثلث أعضاء المجلس -وهو عدد لا يستهان به- معيّنين من قبل السلطة التنفيذية وولائهم لها، وكان يجب عليه الأخذ بموقف المشرع الكويتي والذي نص على ألا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة، وعلى الرغم من اختلاف الصفة بين الوزراء في الكويت وأعضاء مجلس الشورى المعيّنين في قطر، إلا أنها تتحد في العلة، فيقوم مقام الوزراء في الكويت الأعضاء المعيّنين في قطر، لأن سحب الثقة هي أداة رقابية ضد السلطة التنفيذية التي عينتهم وتضمن ولاءهم، فكان يجب أن تنص المادة 111 من الدستور القطري على أن يكون سحب الثقة من الوزراء بأغلبية الأعضاء المنتخبين فقط، وذلك في حال رغبة المشرع برقابة حقيقة فعلية يجني ثمرتها في السنوات القادمة، فيجب على المشرع النص على عدم احتساب أصواتهم في التصويت على سحب الثقة أو الاستجواب، وذلك حتى لا تستغل السلطة التنفيذية ذلك وتميل بأغلبية الأصوات لصالحها.

أما في حالة المسؤولية الجماعية ففي الكويت، فنصت المادة (102) من الدستور الكويتي على أنه: " لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار

72 المادة 101 من دستور دولة الكويت لعام 1962.

المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة"، فمن خلال هذا النص، نجد أن المشرع الكويتي وازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فجعل لكلٍ منهما أداة موازية في القوة لأداة الأخرى، فأجاز المشرع الكويتي بنفس شروط طرح الثقة في الوزراء لمجلس الأمة رفع أمر لرئيس الدولة بعدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ويكون الأمر هنا لرئيس الدولة، فإما أن يعفيه مباشرةً ويعين وزارة جديدة، وإما أن يحل مجلس الأمة، فعند رفع هذا الأمر لرئيس الدولة لا يكون لمجلس الأمة الرجعة فيه، وهذا يدل على خطورة هذا الإجراء فلا يقدم عليه المجلس إلا في حالة الضرورة الملحة عند استحالة التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فيهدد بذلك المجلس نفسه بحله في حالة تمسك رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء، إلا أنه في حالة حل المجلس إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء؛ فيعتبر معتزلاً وتشكل وزارة جديدة دون أن يكون لرئيس الدولة رأي في ذلك، وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أحكام المسؤولية الوزارية وسحب الثقة في المواد 143، 144، 145. وفي قطر، لم يأخذ المشرع بالمسؤولية السياسية في صورتها الجماعية، فلم ينص المشرع على مسؤولية رئيس مجلس الوزراء تجاه مجلس الشورى.

وقد أحاط المشرع القطري قرار المجلس بسحب الثقة بعدد من القيود والإجراءات وذلك لضمان عدم إساءة استعماله والحد من الإسراف فيه، حيث إن قرار سحب الثقة من الوزراء هو أخطر القرارات التي يملكه المجلس كأحد آثار الرقابة على الحكومة، وفيما يلي نوضح إجراءات سحب الثقة.

أولاً: إجراءات سحب الثقة:

تتمثل إجراءات سحب الثقة الوزارية الفردية في قطر فيما يلي:

1- تقديم طلب سحب الثقة برغبة الوزير أو بطلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً من أعضاء مجلس الشورى، فاشترط المشرع أن يقدم طلب سحب الثقة موقعاً عليه من خمسة عشر عضواً في المجلس على الأقل، أما في مصر، اشترط المشرع المصري أن يكون طلب سحب الثقة بناءً على اقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل، وفي الكويت، اشترط المشرع الكويتي أن يقدم طلب سحب الثقة موقعاً عليه من عشرة أعضاء من المجلس على الأقل.

2- مناقشة استجواب موجه إلى الوزير، فلا يجوز طرح الثقة إلا بعد انتهاء مجلس الشورى من مناقشة استجواب موجه إلى الوزير المُقدّم طلب طرح الثقة منه، فسحب الثقة منه مشروط بأن يسبقه استجواب موجه إليه، وهو ما اشترطته المادة 101 من الدستور الكويتي والمادة 131 من الدستور المصري.

3- عرض الطلب على المجلس لإصدار قراره بعد عشرة أيام على الأقل من طلب طرح الثقة، فإذا استوفى طلب طرح الثقة شروطه، قام رئيس المجلس بعرض هذا الطلب على المجلس، ويصدر المجلس قراره بناءً على تصويت أعضاء المجلس، ولا يجوز للمجلس التصويت على طرح الثقة إلا بعد مدة محددة قد حددها المشرع القطري بعشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب، أما المشرع الكويتي فقد حددها بسبعة أيام من تقديمه، أما المشرع المصري فلم يحدد مدة، وربط إصدار القرار بسحب الثقة بأن يكون بعد الاستجواب.

4- التصويت على طرح الثقة بأغلبية أعضاء المجلس، فاشترط المشرع القطري لطرح الثقة من الوزير أن يكون القرار بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الشورى، واشترط المشرع المصري أن يكون القرار بأغلبية أعضاء المجلس أي الأغلبية المطلقة وهي أكثر من نصف الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس⁷³، أما المشرع الكويتي اشترط أن يكون القرار

73 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص 378.

بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، واشترط عدم اشتراك الوزراء في التصويت على الثقة وذلك لفصل القرار عن تأثير السلطة التنفيذية المتمثلة بالوزراء.

ثانياً: آثار سحب الثقة:

تقوم المسؤولية الوزارية الفردية على أساس أن الرئيس السياسي للوزارة - الوزير - فهو وحده المسؤول أمام المجلس عن كل أعمال وزارته، وأنه يتقبل الثناء واللام المؤجّه على إدارته للوزارة، فإذا ثبت في مواجهته إخلاله بالمهام الموكلة إليه ، وقامت في مواجهته هذه المسؤولية وصدر قرار بطرح الثقة منه أعتبر معتزلاً، فقد اعتبر المشرع القطري الوزير الذي صدر قرار سحب الثقة في حقه معتزلاً من تاريخ القرار، وفي مصر، أوجب المشرع المصري على الوزير الذي صدر قرار سحب الثقة في حقه تقديم استقالته، أما في الكويت، فيعتبر الوزير معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويجب عليه تقديم استقالته فوراً، ولا يجوز للوزير الذي صدر قرار سحب الثقة في حقه اتخاذ أي تصرف بعد قرار المجلس ، وإلا اعتبر ذلك غصباً للسلطة لأنه صدر من من لا ولاية له في إصداره، فهو فاقد لمنصبه بحكم الدستور وعليه فإن أي قرار أو تصرف صادر منه يعتبر معدوماً.

المطلب الثاني

مدى فاعلية الرقابة البرلمانية في قطر

تضع الدساتير والقوانين الإطار الأساسي للنظام السياسي للدولة، وفي النظام البرلماني يحدد الدستور العلاقة بين البرلمان والحكومة، فالبرلمان هو الساحة التي تتم فيها مساءلة الحكومة والوزراء من قبل النواب نيابة عن الشعب، وتتم فيه مراقبة أعمال الحكومة ومحاسبتها في حال إخلالها أو حتى شكرها، وتستطيع البرلمانات إجراء الرقابة الفعالة عندما تتوفر الأدوات الفعالة والقوانين المؤثرة التي تقوم عليها الرقابة لتحقيق ذلك. ففي غياب الرقابة الفعالة في الدول، تصبح الحكومات إما حكومات قوية بشكل مفرط دكتاتورية تحكم دون ضوابط وبشكل قمعي وتتخذ القرارات دون اللجوء إلى الشعب، وإما أن تصبح حكومات ضعيفة جداً لا تستطيع المؤسسات فيها بناء توافق وتوازن سياسي، وتكون عرضة لأشكال مختلفة من الفساد وذلك بتقديم المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة للشعب.

فلا يمكننا الحديث عن الديمقراطية في دولة ما دون وجود رقابة برلمانية فعالة في هذه الدولة، فإذا كانت الرقابة البرلمانية غير موجودة أو غير فعالة لا يستطيع الشعب مواجهة الحكومة في حال خطئها، ولا يستطيع نواب البرلمان استجواب الوزراء إذا أخطأوا أو التعبير عن رغبات وتطلعات الشعب في الدولة، ولا تستطيع اللجان التحقيق في السياسات الحكومية وأعمالها، مما يترتب عليه أن الحكومة ستكون قادرة على اتخاذ القرارات دون أن تخشى محاسبتها، وبالتالي لن تحتاج إلى مراعاة مصالح المجتمع المختلفة ولن تضطر إلى تسبب قراراتها وسياساتها؛ لأنها لن تواجه من يراقب أعمالها أو يوجهها بأثر أعمالها على المواطنين، ولن تسأل ولن تجبر على تبرير أعمالها،

وعليه ستكون النتيجة سياسات غير فعالة ، وعمليات أقل شفافية وأقل خضوعاً للمساءلة، فغياب الرقابة يساهم في ازدهار الفساد بشكل كبير⁷⁴.

وفي قطر من خلال هذه الدراسة، أرى أن الدور الرقابي لمجلس الشورى القطري يفقد فاعليته في التطبيق الفعلي، فظهر الإخلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عدة أوجه وهي كالتالي:

1. خروج العديد من الجهات من رقابة مجلس الشورى وهي : المجلس الأعلى للدفاع ، ومجلس الأمن الوطني ، والمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية وغيرها، وهي الجهات والأجهزة الخاصة التي يُشكّلها الأمير لتعيينه على توجيه السياسات العليا للدولة، حيث تعتبر هذه الجهات جهات مهمة وجوهرية، وهي من أهم الجهات التي كان يجب أن تخضع للرقابة، وإن كان المجلس الأعلى للدفاع ومجلس الأمن الوطني لها خصوصية مما يستوجب خروجها من رقابة المجلس إلا أن الجهات الأخرى كالمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار مهمة لمراقبتها كونها تدخل ضمن اقتصاد الدولة والذي يهم المواطنين والشعب بشكل كبير، كون هذا الاقتصاد - إذا لم يتم مراقبته من خلال الشعب ومراعاة رأيه فيه- سوف يؤثر على المواطنين والأجيال القادمة مستقبلاً.

2. هيمنة السلطة التنفيذية من خلال أغلبية منازرة معينة من قبلها في المجلس، فثلث مجلس الشورى معين من قبل الأمير، وأصواتها محتسبة في كافة القرارات التي تصدر منه، فلم يفرق

74 التقرير البرلماني العالمي لعام 2017 الرقابة البرلمانية: قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة، ص 16.

المشعر بينها وبين الأعضاء المنتخبين، ولهم كافة الحقوق والواجبات، ولأصواتهم مثل ثقل وتأثير أصوات الأعضاء المنتخبين.

3. وجوب موافقة ثلث أعضاء المجلس على الاستجواب ومن ضمنهم الأغلبية المنحازة، فربط المشعر القطري الاستجواب بموافقة ثلث مجلس الشورى ككل، بمعنى موافقة نصف أعضاء مجلس الشورى المنتخبين على افتراض أن الأعضاء المعينين من السلطة التنفيذية -الأمير- لن يوافقوا على استجواب الوزير، وكان من الأصلح والأفضل تحديد هذا الثلث -في حال إصرار المشعر عليه- بثلث الأعضاء المنتخبين، فلا يجوز احتساب أصوات الأعضاء المعينين في هذه الحالة؛ وذلك حتى لا تستغل السلطة التنفيذية أصوات المعينين من قبلها في ذلك، إضافة إلى أن هذا يهدر الغاية المرجوة من هذه الأداة.

4. وجوب موافقة ثلثي أعضاء المجلس على طرح الثقة من الوزراء ومن ضمنهم الأغلبية المنحازة، حيث تنتهي إجراءات طرح الثقة في قطر من الوزير بوجوب موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشورى ككل، ولم يفرق المشعر في النص بين الأعضاء المعينين والمنتخبين، على الرغم من أن هذه الأغلبية من ضمن الأعضاء وهي معينة من قبل السلطة التنفيذية وولائها لها، ولأن سحب الثقة هي أداة رقابية ضد السلطة التنفيذية كان يجب أن يكون سحب الثقة من الوزراء بموافقة ثلثي الأعضاء المنتخبين فقط، وذلك في حال رغبة المشعر برقابة حقيقة فعلية، فيجب على المشعر النص على عدم احتساب أصواتهم في التصويت على سحب الثقة، وذلك حتى لا تستغل السلطة التنفيذية ذلك وتميل بأغلبية الأصوات لصالحها.

5. خروج رئيس مجلس الوزراء عن طرح الثقة والاستجواب، وكان من المفترض شمول رئيس مجلس الوزراء بهذا الاستجواب؛ لصلاحياته العديدة في قطر فهو مسؤول عن أغلب القرارات المهمة، ومن باب أولى إمكانية توجيه الاستجواب له وطرح الثقة منه في حالة قيام مسؤوليته،

وذلك لدوره المهم الذي يختص به ويمثل فيه السلطة التنفيذية ككل، أو على الأقل إمكانية استجوابه كأول خطوة نحو رقابة فعالة وشفافة.

6. عدم النص على لجان التحقيق في التشريع القطري على الرغم من أهميتها، فكان يجب أن يكون للمجلس الحق في التحري وتقصي الحقائق بنفسه وباسم الشعب، ووجوب أن تضع بين يديه الجهة التي يكون التحقيق في أعمالها كافة الأوراق والمستندات اللازمة لذلك؛ وذلك لتحقيق المصلحة العامة والرقابة الفعالة والشفافية المطلوبة، ولتتوخى السلطة التنفيذية الحذر أثناء استعمالها لسلطتها وإصدارها لقراراتها لعلمها بهذا الدور المفاجئ الذي يقوم به المجلس، فعدد أدوات الرقابة المتاحة للمجلس يؤثر على مدى فعالية الرقابة والشفافية في الدولة، فتحقيق الديمقراطية الفعلية يعتمد على مدى قدرة مجلس الشورى على الإشراف على أعمال الحكومة بنفسه وإخضاع عملها للتدقيق والرقابة، ومما لا شك فيه أنه عند النص على هذه اللجان سوف تكون هناك رقابة حثيثة في الفترة الأولى ولكن بعدها ستستقيم جميع الأعمال والمصالح، وذلك كون السلطة التنفيذية ستكون مراقبة على أعمالها وأعمال ممثليها خشية أن تكون معرضة لمساءلة المجلس.

7. عدم النص على لجان العرائض والشكاوى على الرغم من أهميتها، ولكونها الرقابة الفعلية في صورتها المباشرة والأساسية قبل ظهور البرلمانات، فوجود هذه اللجان ضروري ليكون لكل مواطن حقه في تقديم هذه الشكاوى والعرائض، وتنمية الحس الرقابي والوطني لدى المواطنين لكونهم المراقب الأول، إضافة إلى وجوب إلزام مجلس الشورى ببحث هذه الشكاوى والعرائض مع الجهة المختصة وتوجيهها والرد عليها.

الخاتمة

يتبين من خلال ما تم دراسته، أن للمجالس البرلمانية وظيفة أخرى بخلاف التشريع، ووظيفة لا تقل أهمية عنه وهي الوظيفة الرقابية، أي رقابة البرلمان على أعمال الحكومة وذلك من خلال أدوات الرقابة البرلمانية، وقطر كغيرها من النظم الدستورية نصت على العديد من أدوات الرقابة البرلمانية لرقابة نشاط الحكومة، وعند دراستنا لهذه الأدوات لنبين مدى فعالية هذه الأدوات استنتجنا أنها توجي -خارجياً- بأن مجلس الشورى هو من يملك زمام السلطة، وأن هذه الأدوات مسخرة لهذه الرقابة، وأن الحكومة دائماً ما تكون في وضعية حرجة أمامه ومهددة في كل وقت من قبله، إلا أن جميع هذه الأدوات والنصوص دائماً ما تكون مقيدة بضوابط تُعيقها عن أداء مهمتها ، إما ضوابط تتعلق بأغلبية مشروطة ، وإما تعيين السلطة التنفيذية لجزء من أعضاء المجلس، أو إخراج بعض أجهزة الحكومة وبعض أعضائها -رئيس مجلس الوزراء- من هذه الرقابة، إلا أننا نرجو من خلال هذه الدراسة أننا وصلنا إلى لب المشكلة، واقترحنا بعض الحلول لدعم وتسهيل هذه الرقابة وإمدادها بالأدوات اللازمة لها؛ لتحقيق الغاية المرجوة، فهي من الشعب وإليهم.

ونرجو أن يتم منح مجلس الشورى مستقبلاً الصلاحيات والأدوات اللازمة التي يستطيع من خلالها رقابة نشاط السلطة التنفيذية وقراراتها، فهذه الرقابة تسمح لأعضاء المجلس بإنذار الحكومة عند وجود أو اكتشاف تجاوز أو تصرف غير مبرر، وسحب الثقة من الوزراء -في أصعب الأوقات- ليس هدفاً لهم، وإثارة مسؤوليتها تكون - فقط - متى ثبت التجاوز المُخلُّ بالصالح العام خاصةً أن الدستور يتضمن قواعد إثارة المسؤولية السياسية لهم.

وانتهيت في هذه الدراسة بمجموعة من النتائج والتوصيات، أخصها فيما يلي:

أولاً: النتائج

- إن الرقابة البرلمانية متى كانت فعالة تعتبر وسيلة لا يمكن الاستغناء عنها في تعزيز الديمقراطية، ودور الشعب الأصيل في المشاركة بذلك كونهم المصدر الأساسي لجميع السلطات في الدولة، فالبرلمان -ممثل الشعب- هو حامي حقوق وحرقات الأفراد والمصالح العامة للدولة.
- إن الوسائل الرقابية في التشريعات المقارنة تبدو لوهلة متشابهة ومتماثلة، إلا أنها تختلف من حيث الشروط والأشخاص الموجهة عليهم، فتختلف في تطبيقها هنا من حيث الفعالية والقوة والتأثير.
- إن القيود التي يضعها المشرع - وإن كانت في نظره- للحد من إساءة استعمال هذه الأدوات إلا أن كثرتها يكون لها أثر واضح في تراجع أعضاء المجالس البرلمانية عن استخدام حقهم الرقابي، كاشتراط عدد معين أو مدة معينة أو غيرها من الشروط التي تكون أحياناً شكلية قد تهدر الدور الرقابي للمجلس والعمل المنتظر منه.
- المسؤولية الوزارية وسحب الثقة هي أحد أهم آثار الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في حال إخلالها، إلا أنها لا يجب أن تتكون هدفاً أساسياً للأعضاء، حيث إن المسؤولية السياسية للحكومة بصورتها أمام البرلمان هي أهم ما يميز نظام الحكم البرلماني فتعد ركناً جوهرياً فيه.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة إصدار اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بأسرع وقت؛ وذلك لتعارض اللائحة المطبقة الحالية مع بعض النصوص في القانون والدستور، مثل نصها على طرح موضوع عام للمناقشة فيها، وعدم النص عليه في القانون، إضافة إلى ضرورة تنظيم الاستجواب فيها؛ وذلك لأن

تنظيمه بنص مادة واحدة غير واضح أبداً مما قد يجعل تطبيقه يخضع لتنظيم السلطة التنفيذية مما يفقده فعاليته.

- ضرورة أن يكون مجلس الشورى القطري منتخباً بالكامل من قبل الشعب؛ وذلك لضمان وصول صوت الشعب من قبل خمسة وأربعين عضواً بدلاً من ثلاثين عضواً؛ وذلك لأن أغلب الأدوات الرقابية يتم التصويت عليها من قبلهم، ويتم اشتراط أغلبية دائماً مما قد يجعل للسلطة التنفيذية قدرة لتميل بكفة التصويت لصالحها.

- ضرورة النص على طلب طرح موضوع عام للمناقشة في التشريع القطري، حيث إن هناك تطبيقات فعلية لها، إلا أنها لا تستند إلى أي أساس دستوري؛ مما يهدد شرعية القرارات أو الآراء التي تكون نتيجة لهذه المناقشات.

- ضرورة النص على لجان العرائض والشكاوى بوصفها أداة من أدوات الرقابة المباشرة للشعب على أداء السلطة التنفيذية، فهي الصورة الأولى والأساسية للرقابة.

- ضرورة النص على لجان التحقيق بوصفها أداة من أدوات الرقابة المهمة والمؤثرة لمجلس الشورى والتي تدعم الشفافية والتعاون بين مجلس الشورى والسلطة التنفيذية، مما يجعل السلطة التنفيذية دائماً المراقبة الأولى لأعمالها ولمشروعيتها خشية أن يتم التحقيق فيها من قبل اللجان.

- ضرورة عدم احتساب الأعضاء المعينين من قبل الحكومة في التصويت على الاستجواب وطرح الثقة في الوزراء؛ وذلك لضمان عدم استغلال ذلك من قبل السلطة التنفيذية، وذلك لأن هذه الأدوات هي موجهة لمراقبتها، ولا يجوز أن يتم التصويت عليها من قبل الأعضاء المعينين من قبلها.

- ضرورة تعديل النصوص في التشريع القطري لتقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الشورى، إضافة إلى إمكانية استجوابه من قبلهم؛ وذلك لأهمية الأعمال التي يختص بها.

المراجع

❖ الكتب

- إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- جابر جاد نصار، الاستجاب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- حسن بن عبد الرحيم السيد، وقفات دستورية، دار المؤلف، الدوحة، 2018.
- رمضان بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- زين الدين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- عادل الطببائي، النظام الدستوري في الكويت، مطبعة الملك، الكويت، 2001.
- محمد باهى أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.
- محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني: النظرية والتطبيق في ضوء الدستور والنظام الدستوري المصري، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 1995.

❖ الرسائل والأبحاث

- أحمد عارف الضالعين، الاستجاب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة (مصر - الأردن)، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، 2005.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwixyojE7Ov9AhX157sIHQwWCYUQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fmeu.edu.jo%2FlibraryTheses%2F5cac2e614a730_1.pdf&usg=AOvVaw0kliSrlL0uWEjU2CZGeFVE

- إدريسي مولاي الوافي، طواهرية الطاهر، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري، منكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أحمد دراية أدرار، 2017.

<https://dspace.univ-adrar.edu.dz/jspui/handle/123456789/2972>

- إمام محمد محمد عبده، الوظيفة الرقابية للبرلمان ودورها في حماية المصالح العليا للدولة، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور، العدد الخامس، الجزء الثاني، المقالة 17، المجلد 5، العدد 12، ديسمبر 2020.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjW_MKx7ev9AhWagP0HHeb4BvgQFnoECA&url=https%3A%2F%2Fjcia.journals.ekb.eg%2Farticle_176785_98cb55af8e28b85c7361b9c6d1729890.pdf&usg=AOvVaw1hjQvFlsnGrahwb09FXueL

- حسن البحري، الرقابة البرلمانية، الموسوعة القانونية المتخصصة، مجلة إلكترونية سورية.

http://parliament.gov.sy/SD08/msf/1438765605_.pdf

- خليل عبد المنعم مرعي، أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس النواب في ظل دستور 2014 واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، المجلد 20، العدد 4، 2019.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj2r5jT7Ov9AhX29bsIHUrODQQQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fjpsa.journals.ekb.eg%2Farticle_87570_b93c401613a858a46be3bf06ec9bd362.pdf&usg=AOvVaw2HeUs9-nayAUk3KWw4c4u8

- دعاء حسن محمد، ضياء عاتي حمود، سجاد قاسم حسين، تأثير الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية على النظام السياسي في العراق، بحوث ومقالات، كلية الكوت الجامعة الأهلية، مجلة كلية التربية، مجلد 1 عدد 46، الناشر جامعة واسط، 2022.

<https://eduj.uowasit.edu.iq/index.php/eduj/article/view/2769>

- زيد نضال شاكر العزب، الاستجاب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني، قدمت هذه الرسالة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2019.

<https://search-mandumah-com.qulib.idm.oclc.org/Record/987924>

- عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة روح القانون، حقوق طنطا، العدد العاشر، 1993.

- فيصل شنتاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة 2003-2009، مجلة جامعة النجاح للبحوث -العلوم الإنسانية، مجلد 25، عدد 9، 2011.

<http://search.mandumah.com/Record/448882>

- مؤذن مامون، محاضرات في مقياس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة طاهري محمد، 2019.

<https://www.univ-bechar.dz/site/wp-content/uploads/2022/05/%D9%85%D8%B7%D8%A8%D9%88%D8%B9-%D9%85%D8%AD%D8%A7%D8%B6%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9->

- نواف سالم كنعان، الاقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دراسة مقارنة بين مصر والأردن، مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد 43، معلق 4، الأردن، 2016.

❖ التقارير

- التقرير البرلماني العالمي لعام 2017، الرقابة البرلمانية: قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة، ص 15.

<https://www.iknowpolitics.org/ar/learn/knowledge->

<resources/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8>

[%B1-](#)

[%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%](#)

[86%D9%8A-](#)

[%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%8A-2017](#)

❖ الدساتير والقوانين

- الدستور القطري الدائم لعام 2004.
- الدستور الكويتي لعام 1962.
- الدستور المصري لعام 2014 المعدل بتاريخ 2019.
- النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في قطر 1972.
- النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر 1970.
- قانون رقم 1 لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.
- قانون رقم 6 لسنة 1979 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.
- قانون رقم 7 لسنة 2021 بشأن مجلس الشورى.
- قانون رقم 12 لسنة 1963 في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.