

وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال
فترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩)

**Means of Parliamentary Control on the Acts of the Executive
Authority in the Constitutional System of Jordan during the Period
from Year (2003-2009)**

فيصل شطناوي

Faisal Shatnawi

كلية الدراسات القانونية، جامعة جدارا، الأردن

بريد الكتروني: f.shatnawi@yahoo.com

تاريخ التسليم: (٢٠١٠/٥/٢٦)، تاريخ القبول: (٢٠١١/١٠/٣٠)

ملخص

تستهدف هذه الدراسة بيان ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وأهميتها في منع تجاوز الإدارة في ممارسة اختصاصاتها، ومراقبة الأعمال غير المشروعة من قبل الحكومة. كما تستهدف بيان وسائل الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني وهي: السؤال، والإستجواب، والتحقيق البرلماني، وطلبات المناقشة العامة، والاقتراح برغبة، والعرائض والشكاوى، ودورها جميعاً في الرقابة والمحاسبة. هذه الوسائل التي تؤدي في مجملها إلى تحقيق هدف واحد هو رقابة نشاط الحكومة، وما يمكن أن يترتب عن ذلك من تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في حالة خروجها عن تنفيذ سياستها العامة التي وافق عليها البرلمان مسبقاً. وقد خلصت الدراسة إلى تحديد معوقات الرقابة البرلمانية ومعرفة أسبابها واقتراح الحلول القانونية والإدارية للحد منها أو منعها حتى تكون رقابة فعالة.

Abstract

This study aims at clarifying the nature of parliamentary control on the acts of the executive authority and its importance in preventing the management from exceeding practicing its competences, and controlling illegal acts by the government. It also aims at clarifying the means of parliamentary control in constitutional system of Jordan, namely: question, interrogation and parliamentary investigation, requests of

general discussion, proposal based on desire, petitions and complaints, and the role of the aforementioned means in control and accountability. Entirely, these means lead to one objective, namely, controlling the practices of the government, and considering the consequences that might be resulted upon activating the political liability of the government in case of failing to comply with the implementation of its general policies approved previously by the parliament. This study concluded to determine the constraints of parliamentary control; specify its causes; and propose the legal and administrative solutions to restrict or prevent them in order to be an effective control.

مقدمة

تعد الرقابة البرلمانية الحقيقية ضرورة لأزمة لأنها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وترفع مستوى الحكم، فهي تمارس باسم الأمة مصدر كل السلطات، فمن حق الشعب أن يراقب أعمال السلطات وفقاً لما أقره الدستور، وأن حاجة المجتمع للسلطة ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها رغم ما يصاحبها من أمر ونهي، إرادتها على جميع الإيرادات، كونها تسعى إلى تنظيم وإدارة شؤون المجتمع بغية تحقيق العدالة. لقد كانت المسائل المتصلة بالسياسة الداخلية والسياسية للخارجية للدولة، هي في الأصل من اهتمام السلطة التنفيذية. ومع التطور الذي لحق بالسياسة المعاصرة للدول، أصبحت هناك مؤسسات أخرى تشارك السلطة التنفيذية مسؤوليات الحكم، ومن أهم هذه المؤسسات - دون شك- البرلمان. فالبرلمان يشارك في السلطة من خلال قيامه بمهمتي التشريع والرقابة معاً. وبمعنى آخر، فإن البرلمان هو صاحب السلطات الأوسع على الإطلاق. فهو الذي يشرع القوانين التي تطرحها السلطة التنفيذية عليه، أو تلك التي يتقدم بها أعضاؤه إليه. كما أن البرلمان هو الذي يقوم بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، من خلال وسائل عديدة، بغية تنفيذ الأداء الحكومي للدستور والقوانين والنظام العام في المجتمع.

لذا تشكل الرقابة البرلمانية الحقيقة الموازية للسلطة التنفيذية، إذ تلعب دوراً في تحقيق التوازن بين السلطة والمسؤولية.

وبما "إن السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة"، فإن تركيز السلطة يؤدي إلى الاستبداد وتوزيعها على هيئات مختلفة يحول دون ذلك "فالسلطة توقف السلطة"^(١) عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل للحد من سلطة الأخرى. ووفقاً للدستور الأردني فإن اتخاذ القرارات السياسية يعد عمل مشترك بين السلطة التنفيذية وممثلي الشعب في البرلمان، بحيث لا يسمح لأيهما بالانفراد في سلطة الحكم، بل تتوزع بينهما مما يجعل إرادة كل منهما

(١) هوريو، ١٩٧٧، ص ١٤٧.

لازمة للأخرى^(١). لهذا كان لابد من الفصل بين السلطات الذي لا يمكن أن يكون فصلاً مطلقاً، بل فصلاً متداخلاً ممزوجاً بروح التعاون الذي يجعل من كل سلطة رقيباً على أعمال السلطة الأخرى ولكي تستطيع كل سلطة أن تشكل ثقلاً مقابلاً للأخرى يجب أن تكون كل منها مستقلة في ممارسة سلطاتها وأن تكون هذه الاستقلالية على درجة كافية من الأهمية فالمؤسسة حسبما يرى الأستاذ "لويس فيشر" لا تستطيع أن تراقب ما لم يكن لديها قسط من الاستقلالية ولا يمكن أن تحتفظ باستقلالها دون سلطة المراقبة^(٢).

وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي أخذ به الدستور الأردني يمارس البرلمان الوظيفة الرقابية بموجب أحكام الدستور، ومن هذه الوسائل الرقابية التي أقرها الدستور نجد على وجه الخصوص حق السؤال والاستجواب، وكذلك وسائل الرقابة المقننة في النظام الداخلي لمجلس النواب، وهذه الوسائل هي طلبات المناقشة، الاقتراح برغبة، والعرائض والشكاوى. هذه الآليات تؤدي إلى تحقيق هدف واحد هو رقابة أعمال الحكومة من طرف البرلمان وما يمكن أن يترتب عن ذلك من تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في حالة خروجها عن الحدود المرسومة لها.

إشكالية الدراسة

الغرض من هذه الدراسة بيان التنظيم الدستوري والقانوني لوسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ومقابلة ذلك بما يجري عليه الحال من ممارسات عملية لهذه الوسائل، للتعرف على مدى فعالية وسائل الرقابة البرلمانية في التأثير على السلطة التنفيذية. وبيان مدى تمتع عضو البرلمان باستقلالية داخل النظام السياسي الأردني تسمح له بالقيام بممارسة وظيفته الرقابية دون قيد وكيفية تفعيلها، ومدى المعوقات التي تمنع تفعيل وسائل الرقابة الممنوحة لعضو البرلمان، وللإجابة عن هذه الإشكالية تطرح الفرضيات الآتية:

فرضيات الدراسة

- عدم التوازن والتأثير الواضح للحكومة على البرلمان يعود بالأساس إلى بنية النظام السياسي الأردني، الذي يتميز بهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان.
- يعود عدم التوازن في العلاقة بين البرلمان والحكومة لعوامل قانونية وسياسية ولسيطرة الحكومة على مصادر المعلومة وتحكمها في الأدوات الفنية والإدارية المساعدة في الوصول إليها.
- ضعف البرلمان وتبعيته للحكومة يعود إلى ضعف المعارضة الحزبية.

(١) الطبطبائي، ١٩٨٦، ص ١٣.

(٢) فيشر، ١٩٩٤، ص ١١.

أهمية الدراسة

تبرز أهمية دراسة موضوع الرقابة البرلمانية من خلال إبراز أهمية الآليات الرقابية باعتبارها وسيلة للعلاقة الإيجابية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فهي من أبرز مظاهر التعاون بين السلطتين والتي تؤدي إلى الاستقرار والتوازن في العلاقات بينهما، باعتبار أن الرقابة البرلمانية تمثل الثقل الشعبي في الدولة تفويضاً ومحاسبة. إضافة إلى ذلك فإن تطبيق الدراسة على الحالة الأردنية، يعطي لموضوعها درجة أكبر من الأهمية باعتبار الأردن دولة من الدول الديمقراطية وعلى هذا الأساس، وجد الباحث في جديّة الموضوع المشار إليه، وحداثة دراسته، ودراسة الحالة الأردنية، فرصة للإضافة، لعل هذه الدراسة تعطي المزيد من الوضوح لموضوعها.

أهداف الدراسة

من أهم أهداف هذه الدراسة هو معرفة ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وأهميتها ومعرفة وسائلها المتعددة والدور الهام الذي تقوم به. ذلك أن نقطة البدء في الإصلاح السياسي لأي دولة هي تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، فبقدر جدية هذا الدور واحترامه من جانب الحكومة، وحرص الحكومة على الاستجابة لما يطرحه أعضاء البرلمان من مقترحات ومشكلات وتساؤلات، بقدر التطور الديمقراطي الذي تنعم به وتحققه الدولة.

وأكثر من ذلك، نحاول الكشف قدر المستطاع عن الأسباب التي تحول دون قيام برلمان فعال يمارس صلاحياته الرقابية باستقلالية في إطار من التعاون والتكامل لا التبعية، محاولين في نفس الوقت الكشف عن الحلول التي تؤدي إلى تفعيل الأداء الرقابي البرلماني الأردني.

منهجية الدراسة

اعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج التحليلي، وذلك باستقراء النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بموضوع الدراسة، وعرضها وتحليلها. ما اعتمدت الدراسة على آراء الفقه الدستوري وجمع المعلومات من محاضر مجلس النواب الأردني والدراسات والأبحاث والمؤلفات ذات العلاقة بالدراسة.

خطة الدراسة

تتكون الدراسة من مبحث تمهيدي وأربعة مباحث رئيسية، حيث يتركز المبحث التمهيدي حول ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها، وتناولنا أهم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني في أربعة مباحث، حيث مثل كل منهما مبحثاً مستقلاً، على أن يكون العرض تبعاً لدرجة خطورتها وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: السؤال

المبحث الثاني: الاستجواب

المبحث الثالث: التحقيق البرلماني

المبحث الرابع: الوسائل الرقابية البرلمانية محدودة الاستخدام

الخاتمة: ونضمها النتائج والتوصيات

ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها

تعد الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع المطروحة في القانون الدستوري، والتي تشكل محوراً أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية، ومظهر من مظاهر التعاون والتنسيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتفترض قواعد القانون الدستوري قيوداً على السلطة التنفيذية لاحترام القواعد الدستورية وعدم الخروج عنها، لذلك كان من الضروري إيجاد سلطة أخرى موازية لها لضمان حسن تطبيق هذه القواعد، ونجد النصوص الدستورية في الأنظمة البرلمانية على وجه الخصوص تنص وتحدد الوسائل القانونية التي من خلالها تضبط العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وهذا نظراً للعلاقة القائمة بينهما والتي تتجلى بوضوح في الرقابة القائمة والمبنية على مبدئي التوازن والتعاون بحيث تكون رقابة سلطة كل منها على الأخرى ضماناً لاحترام حدود سلطاتها واستقلاليتها، فما المقصود بالرقابة البرلمانية، وما مدى أهميتها؟

المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

تمارس المجالس المنتخبة الوظيفة السياسية المجسدة في رقابة السلطة التنفيذية وما يقتضيه هذا الحق من تقرير مسؤولياتها ويلاحظ أن هذا الحق لم يتقرر بسهولة للمجالس التشريعية وإنما انتزعه الشعوب انتزاعاً من الحكام، ولذلك جرت العادة على النص على هذا الحق في صلب الوثائق الدستورية.

ونضراً لخطورة هذا الحق ولنتائج استعماله تضمنت الدساتير النص على مضمون هذه الوظيفة الرقابية وشروط وإجراءات ممارسة وسائلها المختلفة. فقد أشار فقهاء القانون الدستوري للرقابة البرلمانية على أنها: "تأثير متبادل بين الحكومة والبرلمان، ليتمكن البرلمان من التأثير في الحكومة بتبادل الرأي وإبداء الرغبات"^(١).

(١) سلام، ١٩٨٣، ص ٢.

وقد عرفها د. فارس عمران بأنها "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته"^(١).

وفي ضوء التعريفات السابقة، نرى أن الفقهاء لم يعطوا تعريفاً دقيقاً للرقابة وإنما أشاروا إليها فقط بهذا القول وبأن الوسائل المختلفة للرقابة تكون الوظيفة السياسية للبرلمان فهم هنا ربطوا الوظيفة السياسية للبرلمان بوسائل الرقابة.

وإن اختلف الفقهاء في تعريفهم للرقابة تبعاً للغاية التي يستهدفها كل فقيه، فإنه يمكن تعريفها على أنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها".

وبالتالي فهي سلطة لتقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء.

فسلطة تقصي الحقائق تمكن من الاستيضاح حول بعض أعمال السلطة التنفيذية التي تستجيب لطلبات السلطة التشريعية والتي تتمكن من خلال فحص الأعمال التنفيذية من معرفة مدى سلامة ومشروعية التنفيذ أو مدى ملاءمة ما قامت به السلطة التنفيذية من أعمال للأهداف التشريعية أو السياسية، فإذا ما ثبت عدم التنفيذ السليم لهذه الأعمال يتم تقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة، هذا المسؤول قد يكون الحكومة بأسرها، أو أحد الوزراء فقط، لذلك فإن التركيز هنا يكون حول الرقابة البرلمانية التي يمارسها الجهاز التشريعي المنتخب على الجهاز التنفيذي من خلال الإطلاع على أعمال السلطة التنفيذية وسياساتها العامة ومدى التزامها بها ونتائج وانعكاسات تلك السياسات على المواطنين وبهذه الرقابة يستطيع البرلمان أن يقف على سير الجهاز الحكومي وكيفية إدارته لأعماله وله أن يراجع السلطة التنفيذية إن تجاوزت اختصاصاتها في نطاق المبادئ الدستورية ودائرة المصلحة العامة، إذ أن السلطة التنفيذية بما لديها من إمكانيات هائلة وبحكم طبيعة وظيفتها يمكن أن تشكل مساساً بحريات وحقوق الأفراد، مما أظهر حتمية وجود هذا النوع من الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية باعتبارها الأداة المنتخبة من القاعدة الجماهيرية الأكثر إماماً بهموم وتطلعات الشعب، وذلك لخلق نوع من الإشراف والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقاً للمصالح العام.

والرقابة كما يراها المشرع الأردني تضمن بالدرجة الأولى التطبيق الصارم للمبادئ وتكشف ما يرتكب من مخالفات إزاءها وكذلك التلاعب بأموال الدولة واختلاسها، وأن لا تتردد في إنزال أشد العقوبات بمرتكبيها مهما كانت منزلتهم ومهما بلغت مراكزهم في الدولة.

(١) عمران، ١٩٩٠، ص ٣٣٢.

لنخلص إلى أن الرقابة على هذا الأساس تتحقق نتيجة التحري وتسييل العقوبة على مقترفي المخالفات وإن كان هذا التعريف ينصب على انعكاسات معينة، فإن مضمونه منصب على وجود رقابة سلطة لسلطة أخرى من جهة ومعاقبة ومحاسبة إحداهما للأخرى إذا ما انحرفت عما هو مرسوم لها، ليتحقق بذلك المعنى العام للرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية

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

ويدلنا التاريخ الدستوري للأنظمة الديمقراطية النيابية، على أن الوظيفة الرقابية أسبق في نشأتها من الوظيفة التشريعية، ذلك أن البرلمانات قامت في أول عهدها للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام وتطورت تدريجياً إلى أن أصبح للبرلمان حق الرقابة الكاملة على الشؤون المالية للدولة، ففي بريطانيا التي تعد نموذجاً للنظام البرلماني بدأت بوادر الرقابة البرلمانية في عهد الملك "وليم الثالث" نتيجة لانتشار مبادئ السيادة الشعبية والفصل بين السلطات وسيادة القانون التي أدت بدورها إلى المشاركة الشعبية في الحكم عن طريق المجالس النيابية، وانتهت إلى إعلان الحقوق الذي أصبح البرلمان في بريطانيا بموجبه السلطة المختصة بالموافقة على فرض الضرائب واعتماد تقديرات النفقات العامة اعتماداً مسبقاً^(١).

أما بالنسبة لنظام الرقابة ومداهما فلا خلاف بين الفقهاء على خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية ومن ثم لا محل للتمييز بين العمل السياسي والعمل الإداري وعليه تشمل الرقابة كافة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية دون استثناء، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة سواء تلك التي يتخذها الوزراء داخل وزاراتهم أو التي يتخذونها لتنفيذ برامج الحكومة أو لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ليس فقط من حيث مطابقة هذه القرارات والإجراءات للقانون بل يبحث أيضاً مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام.

فأهمية الرقابة البرلمانية تنبع من افتراض مؤداه أن السلطة التشريعية تمثل الشعب الذي يفترض أن السلطة التنفيذية مسؤولة عنه. على أن هذا لا يعني أن السلطة التشريعية يجب أن تطغى على أعمال السلطة التنفيذية، فالذي يقوم بوظيفة الحكم هي السلطة التنفيذية، أما البرلمان فهو غير صالح لممارس العمل التنفيذي، بل يقتصر دوره على الرقابة والمحاسبة. وهذا الدور يكتسب أهميته في وجود إطار محاسبي قوي للسلطة التنفيذية، كي لا تنفرد الأخيرة بالحكم.

(١) كنعان، ١٩٩٥، ص ٧٦٤.

وعلى هذا الأساس، فإن البرلمان الذي يمارس دوراً تشريعياً فقط دون ممارسة وظيفته الرقابية على السلطة التنفيذية، هو برلمان يفتقد لمؤشرات القوة.

المبحث الأول: السؤال

تقتضي دراسة السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية تعريف السؤال وفقاً لما استقر عليه التشريع والفقه الدستوري والشروط القانونية اللازمة لصحته وسلامته لضمان تحقيق الهدف منه.

المطلب الأول: تعريف السؤال

يعد السؤال أحد الوسائل الرقابية المنظمة دستورياً^(١)، وهو وسيلة رقابية لأعضاء البرلمان حول تصرفات الحكومة، ويعرف على أنه: "استفهام عضو البرلمان عن أمر يجمله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحومة في أمر من الأمور وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام"^(٢).

كما عرفه بعض الفقهاء بأنه: "حق يمكن الأعضاء في البرلمان من معرفة أمور مجهولها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وهو يمثل علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول...."^(٣)، ويعرفه البعض الآخر بأنه: "تقصي العضو البرلماني أمراً معيناً من رئيس الحكومة أو من وزير مختص..."^(٤).

ويعرفه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على أنه: "استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجمله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور"^(٥).

فهو إذن وسيلة دستورية جديدة لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة والقواعد الدستورية بصفة خاصة لأن فيه استجلاء الكثير من الأمور والتصرفات وفيه توجيه نظر الحكومة إلى مخالفات معينة لاستدراكها وبالتالي فهو أحد وسائل الاتصال بين البرلمان والحكومة عن طريقه يتسنى للبرلمان التعرف على العديد من القضايا العامة ودقائقها^(٦). وأياً كان الغرض من السؤال، فإن التشريع الأردني، تضمن نصوصاً صريحة تنظم ممارسة هذه الآلية لضمان سلامتها وتحقيق الهدف منها.

(١) المادة (٩٦) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

(٢) فهمي، ١٩٩٦، ص ٦١٩.

(٣) الطماوي، ١٩٩٦، ص ٤٥٥.

(٤) سلام، ١٩٨٣، ص ١٠.

(٥) المادة ١١٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(٦) فهمي، ١٩٩٦، ص ٦١٩.

ومهما يكن من أمر، فإن السؤال له من بين وسائل الرقابة أهمية بالغة، باعتباره البداية المنطقية لكثير من الوسائل الرقابية الخطيرة، كالاستجواب على سبيل المثال. تلك الأهمية التي جعلت الدساتير ترقبه إلى مصاف الحقوق البرلمانية الدستورية، بالنسبة لعضو البرلمان، و منها الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢^(١).

وتبدو أهمية هذه الوسيلة وتأثيرها من خلال الممارسة العملية التي تبين أن هناك أهداف رقابية وأيضاً سياسية وراء توجيه الأسئلة في البرلمان، وهو بذلك يهدف إلى معرفة الحقائق من أجل تجنب الأضرار بالمصلحة العامة^(٢). وللممارسة الموضوعية لوسيلة السؤال الرقابية، وتحقيق الهدف منها جاءت الأنظمة الداخلية للبرلمان الأردني بالقواعد والأصول التي تحكم توجيه الأسئلة وتضع ضوابطها.

المطلب الثاني: شروط وإجراءات تقديم السؤال

يعد السؤال من الوسائل الرقابية التي يمارسها البرلمان دون أية قيود ما عدا بعض الشروط الواجب على عضو البرلمان إتباعها لضمان صحة السؤال مما يجعلنا نقف عند أهم هذه الشروط، والتي تنقسم إلى شروط شكلية، وأخرى موضوعية^(٣).

الفرع الأول: الشروط الشكلية

هي الشروط الواجب توافرها من الناحية الشكلية قبل الدخول في مضمون شروط صحة السؤال.

أولاً: أن يكون السؤال مكتوباً

أوجبت المادة (١١٥) الفقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب أن يقدم السؤال إلى رئيس المجلس مكتوباً. ويهدف هذا الشرط لضمان ثبات موضوع السؤال وعدم التغيير فيه عند طرحه في جلسة الإجابة، وكذلك إلزام الوزير المختص بتقديم إجابة محددة وأكثر وضوحاً^(٤).

ثانياً: أن يكون السؤال موجزاً وخالياً من التعليق

الأصل أن يقدم السؤال في عبارات موجزة، تكون في غاية الوضوح مع بيان القصد منها. وهذا ما حرص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب على أن يكون السؤال موجزاً^(٥).

(١) المادة (٩٦) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

(٢) خليل، ١٩٩٦، ص ٤٣٧.

(٣) المواد (١١٤-١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) سلام، ١٩٨٣، ص ٤٩ وما بعدها.

(٥) الفقرة (ب) من المادة (١١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية

تنص المادة (١١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب على الشروط الموضوعية لقبول السؤال. والتي تتمثل بالشروط التالية:

١. يجب أن يكون السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة: ومعنى ذلك ألا يحتوي السؤال على عبارات تمس الوزير الموجه إليه السؤال، أو الأشخاص الذين يدور حولهم السؤال، أو يتعرض لهم بألفاظ نابية، وبذلك يخرج السؤال من كونه وسيلة رقابية دستورية يستخدمها عضو البرلمان للاستفهام والرقابة إلى وسيلة للهجوم على الأخرى
٢. يجب أن لا يخالف السؤال أحكام الدستور أو يضر بالمصلحة العامة: على عضو البرلمان أن يلتزم الحدود المرسومة له في الدستور وفي النظام الداخلي لمجلس النواب، عند ممارسته لحق السؤال. فهذا القيد يهدف إلى احترام الأحكام الدستورية وإلى حماية المصالح العليا للدولة سواء تعلق الأمر بالأمن الداخلي أو الخارجي، أو علاقاتها بالدول الأخرى.

الفرع الثالث: إجراءات مناقشة السؤال البرلماني

تخضع مناقشة السؤال لعدة مبادئ أساسية، تتمثل بداية في قيام رئيس مجلس النواب بتبليغ السؤال إلى الوزير المختص، ومن ثم يجب على الوزير الإجابة على السؤال خطياً خلال مدة أقصاها ثمانية أيام^(١). وعلى رئيس مجلس النواب أن يبلغ الجواب إلى مقدم السؤال، وعندها يدرج السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة^(٢).

وتنص المادة (١١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن يعرض السؤال والجواب في أول جلسة مخصصة للأسئلة، فإذا أقتنع مقدم السؤال برد الوزير فعندها يغلق الموضوع، أما إذا لم يقتنع بالرد، فله أي السائل وحده حق الرد على الوزير وللوزير حق الجواب، وبهذا يغلق الموضوع إذا أقتنع السائل قناعة تامة بالإجابة. ولكن إذا لم يقتنع مقدم السؤال برد الوزير، فله حق تحويل السؤال إلى استجواب.

وبالرجوع إلى استخدام هذه الوسيلة من طرف أعضاء مجلس النواب نجد أن عدد الأسئلة المطروحة خلال الفصل التشريعي الرابع عشر لمجلس النواب (٢٠٠٣-٢٠٠٧)، (١٣٨٢) سؤالاً للحكومة^(٣). أجيب منها عن (١٢٠٢) سؤالاً. وهي نسبة جيدة تعكس مدى حرص أعضاء مجلس النواب على معالجة ومتابعة القضايا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، كما يلاحظ أن نسبة الرد على أسئلة النواب نسبة جيدة أيضاً تعكس تعاون الحكومات مع مجلس النواب من حيث تزويده بالمعلومات التي يرغب في الوصول إليها. وقد تركزت الأسئلة حول الأسعار والسياسة الخارجية والمسائل الخدمية.

(١) المادة (١١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) الفقرة (ج) من المادة (١١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) محاضر جلسات مجلس النواب الأردني الرابع عشر.

وخلال الفصل التشريعي الخامس عشر لمجلس النواب (٢٠٠٧-٢٠٠٩)^(١)، وجه أعضاء المجلس النيابي (٦٤٧) سؤالاً للحكومة، وقد تم الرد من قبل الحكومة على (٥٠٥) سؤالاً.

المطلب الثالث: معوقات السؤال البرلماني

يعتبر توجيه الأسئلة أحد وسائل الرقابة البرلمانية التي تتيح لأعضاء البرلمان التقدم بها للاستفسار عما غمض عليهم من تدابير حكومية لتعد بذلك وسيلة لمراقبة مدى تنفيذ الحكومة لبرامجها ومدى احترامها وقدرتها على الوصول لحل المشاكل التي تواجهها، أضف إلى ذلك أنها آلية إعلامية تمكن عضو البرلمان من جمع المعلومات الضرورية لأداء المهمة التشريعية والرقابية وتزويد الرأي العام بالخبايا وكشف ذلك أمامه وتحميل الحكومة المسؤولية السياسية، وتبدو أهمية السؤال وتأثيرها من خلال تطبيقها والعمل بها بشكل فعلي وحقيقي.

إلا أنه ومع ذلك فقد واجهت عملية ممارسة الرقابة على عمل الحكومة بواسطة الأسئلة عدة معوقات. وسوف أتناول بإيجاز أهم المعوقات التي تحد من فاعلية الأسئلة البرلمانية في الأردن.

١. انعدام التمثيل الصحيح في مجلس النواب بفعل قوانين الانتخاب المؤقتة التي وضعتها الحكومة، والتي أدت إلى أن يكون ولاء النواب للحكومة بدلاً من أن يكون للشعب الذي انتخبهم.
٢. غياب المعلومة عن ممثل الشعب وخاصة المعارض في البرلمان بل وحجبها عنه من قبل الحكومة وأجهزتها يؤدي بلا شك إلى الحد من أداء ونجاح هذا النائب وشل دوره الرقابي.
٣. انشغال كثير من أعضاء البرلمان إلى حد الغرق بمصالحهم النفعية الشخصية وتحولهم من دمي وقطع شطرنج بيد السلطة التنفيذية تلعب بهم كيفما تشاء.
٤. غياب التوازن في التمثيل النيابي حيث تقابل الأغلبية الساحقة المؤيدة للحكومة أقلية ضئيلة للأحزاب المعارضة على نحو لا نستطيع أن تؤثر في صناعة قرارات المجلس النيابي وبالتالي يضعف من دورها الرقابي والذي يتمثل بعدم جدوى توجيه الأسئلة للحكومة.
٥. غياب الأحزاب وانعدام الثقافة السياسية والدستورية وضعف الخبرة العلمية والعملية لبعض الأعضاء البرلمان.
٦. أن العلاقات الاجتماعية بين الأردنيين، وخاصة بين أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة وما يفرع عنها من مصالح ومنافع شخصية أو عامة تحول دون اللجوء إلى مساءلة الحكومة.
٧. غموض بعض الأسئلة، أو عدم استيفائها الشروط المطلوبة مما يؤدي إلى رفضها، وبالتالي يقلل من أهميتها لفوات ظرف ومبرر طرحها.

(١) صدرت الإرادة الملكية السامية بحل مجلس النواب اعتباراً من يوم الثلاثاء الواقع في ٢٤/١١/٢٠٠٩م.

٨. أحجام الحكومة، وبعض الوزراء عن تقديم المعلومات والبيانات الكافية عن الموضوعات محل السؤال عند ردهم على عضو البرلمان السائل.
٩. امتناع بعض الوزراء حضور جلسات المجلس النيابي للإجابة على الأسئلة الموجهة عليهم من قبل النواب وغياب الآلية القانونية لمعالجة قضية عدم الإجابة عن الأسئلة في الأجل المحدد دستورياً.
١٠. أن كثيراً ما توجه أسئلة إلى الحكومة ذات طابع شخص لا علاقة لها بطبيعة عمل المجلس وإنما تستهدف الابتزاز السياسي أو المصلحة الانتخابية المحضة وهذا أدى إلى ضعف السؤال كوسيلة رقابية.
١١. عدم التقيد بالمهل المقررة للإجابة على الأسئلة النيابية من طرف الحكومة، حيث لوحظ من خلال الدراسة أن معظم الأسئلة لا يجاب عليها في المهل المحددة وفي أغلب الأحيان لا يجاب عليها نهائياً.

وتأسيساً على ما تقدم، فإن عملية الرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة يتوقف على طبيعة البناء الحزبي، حيث تؤدي على الوجه الأكمل في ظل التعدد الحزبي، كما أنه لكي يمارس عضو البرلمان دوره الرقابي يجب أن تكون هناك أغلبية وأقلية وأجنبية داخلية بمعنى أن كثرة وجود ممثلين حزبيين عن أحزاب برلمانية غير منظمة كما هو الحال في المجلس النيابي الأردني، وليس لها أغلبية واضحة داخل البرلمان، يعد أمراً معوقاً لممارسة الرقابة البرلمانية بشكل عام والسؤال بشكل خاص. علاوة على ذلك فإن مبدأ المسؤولية الوزارية يعد أحد أهم المعوقات لممارسة البرلمان سلطاته الرقابية عن طريق السؤال. لأن المزيد من النقد الموجه للحكومة، ينهي وجود البرلمان نفسه. وأصبحت الرقابة البرلمانية في الأردن - عملية انتقائية، بمعنى أن عضو البرلمان يختار الحدث الذي سيراقبه ويوجه من خلاله السؤال إلى الحكومة، ويستبعد أحداثاً أخرى تستحق الرقابة، وذلك لتحقيق هدف محدد.

من ناحية أخرى، فإن الرقابة عن طريق السؤال يعيقها في كثير من الأحيان، الدور المهيمن للسلطة التنفيذية في مجال السياسة الخارجية، خاصة فيما يتعلق بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية، ومنح وتلقي المساعدات الخارجية. والواقع أن دور عضو البرلمان الأردني في أداء الوظيفة الرقابية، لا زال ضعيفاً، لأن النمو المتزايد لدور السلطة التنفيذية، يطغى على الوظيفة الرقابية للبرلمان، وذلك كله بسبب ضعف خبرات أعضاء البرلمان، وعدم وجود دعم فني لهم، بغرض تزويدهم بالمعلومات الأساسية المتعلقة بمهامهم الرقابية.

المبحث الثاني: الاستجواب

يقتضي الحديث عن الاستجواب البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، بيان ماهية وأهميته، وكذلك شروطه والإجراءات اللازمة لإتباعها.

المطلب الأول: تعريف الاستجواب وأهميته

الاستجواب هو اتهام يقدمه عضو البرلمان لرئيس الحكومة أو أي من أعضاء الحكومة لمحاسبتهم. وقد نص الدستور الأردني على هذه الوسيلة الرقابية في المادة (٩٦) منه. وعلى هذا الأساس، يشار دائماً إلى أن الاستجواب أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية قاطبة بالنسبة لعضو البرلمان في الأردن.

ويذهب الفقه الدستوري إلى تعريف الاستجواب بأنه "وسيلة تحقيق برلماني توجه للحكومة من خلال معارضي سياستها"^(١). ويرى البعض الآخر أن الاستجواب هو "وسيلة رقابة أكيدة تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وهو يعني المحاسبة بل قد يحمل معنى الاتهام"^(٢). فالاستجواب لا يعني مجرد علاقة بين المُستجوب والمُستجوب كما هو الشأن بالنسبة للسؤال، إنما يؤدي الاستجواب إلى مناقشات عامة، ويجب أن ينتهي الاستجواب باتخاذ قرار في موضوع الاستجواب، وبهذا فإن الاستجواب وسيلة رقابية أكثر فعالية من السؤال^(٣).

وقد عرفه النظام الداخلي لمجلس النواب بأنه "محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة"^(٤).

في ضوء ما تقدم من شروح حول تعريف الاستجواب في النصوص التشريعية أو عند فقهاء القانون الدستوري يترأى لنا أنه من الأهمية بمكان أن نحاول أن نستخلص تعريفاً نراه أقرب إلى الشمول في دلالاته الاصطلاحية لمسمى الاستجواب، وعليه فإننا نعرفه بأنه: "حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها من تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها، أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات".

أن أهمية الاستجواب تنبع من أنه يفتح باب المناقشة العامة التي يشترك بها جميع أعضاء المجلس، ومن أن المناقشات التي يثيرها الاستجواب بعضها يؤدي إلى التصويت على الثقة بالوزارة أو الوزير، وهنا تظهر أهمية تطور الاستجواب عن غيره من الوسائل^(٥).

كما أن أهميته تظهر من خلال جوازية توجيهه بخصوص أي عمل مهم تقوم به السلطة التنفيذية، فالموضوعات التي يجوز الاستجواب عنها غير محددة ما دامت لا تخالف القواعد الأساسية من الدستور^(٦).

(١) فوزي، ١٩٩٤، ص ٥٩.

(٢) الجمل، ١٩٧٢، ص ٧١.

(٣) الجوهري، ٢٠٠٧، ص ٨٥.

(٤) المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(٥) ليله، ١٩٧١، ص ٣٨٣.

(٦) ليله، ١٩٦٩، ص ٩٢٥.

وتأتي أهمية الاستجواب كذلك من المبادرة البرلمانية لتحريك المسؤولية السياسية الجماعية للوزراء بناء على مبادرة الأعضاء، وهذا أمر طبيعي وبدهي في النظام البرلماني^(١).

وتأكيداً على أهمية الاستجواب، تقرر تخصيص جلسة استجواب بعد كل أربع جلسات عمل عادية، كما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني^(٢).

المطلب الثاني: شروط صحة الاستجواب وإجراءاته

نظراً لما للاستجواب من أهمية في الرقابة البرلمانية فقد أحاطه المشرع بضمانات وشروط تكفل عدم إساءة استعماله من جهة وتضمن جدية اللجوء إليه من جهة أخرى - لذلك نتطرق إلى هذه الشروط والإجراءات للوقوف على أهمية هذه الوسيلة.

الفرع الأول: شروط صحة الاستجواب

هذه الشروط نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب في المواد (١١٥-١١٦)، ومن هذه الشروط:

١. شرط الكتابة: على العضو أن يقدم الاستجواب إلى الرئيس مكتوباً.
٢. أن يكون موجزاً، وأن ينصب في أمر من الأمور العامة، وأن يخلو من التعليق والجدل والآراء الخاصة.
٣. ألا يتضمن عبارات غير لائقة، وأن يخلو من ذكر أسماء الأشخاص أو المس بشؤونهم الخاصة.
٤. ألا يكون موضوع الاستجواب مخالفاً لأحكام الدستور، أو أن يضر بالمصلحة العامة.
٥. أن لا يكون في الاستجواب مساس بأمر تنظره المحاكم.
٦. لا يجوز أن يتعلق موضوع الاستجواب بشخص النائب أو بمصلحة خاصة.
٧. لا يجوز أن يوقع الاستجواب أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد.

الفرع الثاني: الجوانب الإجرائية للاستجواب

الإجراء الأول: يبدأ بتقديم الاستجواب إلى رئيس المجلس كتابة^(٣)، يحدد فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب، ومن خلال هذا الإجراء يبرز الدور الذي يجب أن يمارسه رئيس المجلس. إذ يجب على الرئيس أن يتحقق من سلامة الاستجواب.

(١) الوحيدي، ٢٠٠٤، ص ٤٧٩.

(٢) المادة (٨٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(٣) المادة (١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

الإجراء الثاني: على الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطياً على الاستجواب، خلال مدة أقصاها أسبوعان^(١).

الإجراء الثالث: إدراج الاستجواب وجواب الوزير على جدول أعمال أول جلسة مخصصة لذلك، إذ لا يجوز نظر استجواب لم يدرج في جدول الأعمال^(٢).

الإجراء الرابع: بعد الانتهاء من الإجراءات السابقة يأتي إجراء مناقشة موضوع الاستجواب في الجلسة المحددة مسبقاً، حيث يقوم العضو مقدم الاستجواب بالرد على جواب الوزير، ومن ثم يعطي الكلام للوزير المستجوب، ثم يعطي الكلام لمن شاء من الوزراء^(٣).

هذا وقد تنتهي مناقشة الاستجواب إذا أعلن المستجوب اقتناعه برد الوزير، إلا إذا تبنى أحد أعضاء المجلس موضوع الاستجواب فتتبع حينئذ الأصول المحددة لمناقشة الاستجواب. وفي حالة عدم اقتناع المستجوب برد الوزير فله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير المقدم بحقه الاستجواب، وفق أحكام المادة (٥٤) من الدستور، وهذا يعني تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد وزرائها.

وهنا تأتي مسألة طرح الثقة أو تقرير المسؤولية، فتتخذ بشأن ذلك الإجراءات اللازمة لإثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة على نحو ما سنعرضه بمطلب مستقل يعرض لهذه المسؤولية كأثر مهم وخطير للاستجواب.

أما بالنسبة للممارسة العملية للاستجواب خلال الفصل التشريعي الرابع عشر لمجلس النواب (٢٠٠٣-٢٠٠٧) أدرج لأعضاء البرلمان (١٣) استجواباً^(٤).

ومن خلال استعراض الاستجابات المقدمة في المجلس النيابي الرابع عشر، كانت أغلبها موجهة لوزير الصحة والتربية والتعليم، والتعليم العالي والداخلية والصناعة والتجارة.

وخلال الفصل التشريعي الخامس عشر (٢٠٠٧-٢٠٠٩) وجه أعضاء البرلمان (١٤) استجواباً، وجهت أغلبها إلى وزراء الزراعة والبيئة والعمل والطاقة والصناعة والتجارة، والتعليم العالي والتنمية الاجتماعية ورئيس الوزراء^(٥). أما بالنسبة للمعوقات التي تحد من استخدام هذه الوسيلة فإنها ترجع إلى القيود التي فرضت على أسلوب استخدام الاستجواب. إضافة إلى ضعف المعارضة والنواب المستقلين والنواب بشكل عام.

(١) المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(٢) المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(٣) المواد (١٢٤ و ١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(٤) محاضر جلسات مجلس النواب الأردني الرابع عشر.

(٥) أرشيف مجلس النواب الأردني الخامس عشر.

المطلب الثالث: معوقات الاستجواب البرلماني

إن وجود الإطار الدستوري والقانوني لممارسة البرلمان رقابته، يعتبر أمراً أساسياً، بدونه لا يمكن القيام بهذه المراقبة، ويجب الاعتراف بأن وجود الصلاحيات والوسائل الرقابية تفتح الباب أمام أعضاء البرلمان لممارسة دورهم الرقابي، فالمطلوب إذاً هو وجود هؤلاء البرلمانيين الديمقراطيين، المستقلين، المثقفين، المستعدين لولوج الباب للاستفادة من الصلاحيات والوسائل الرقابية واستخدامها على النحو السليم. وفيما يتعلق بممارسة الرقابة على عمل الحكومة بواسطة الاستجواب، فقد واجهت هذه الوسيلة عدة معوقات، يمكن إجمال الأبرز منها فيما يلي:

١. إجماع معظم أعضاء المجلس النيابي عن استعمال حقهم في الاستجواب، ودليل ذلك قلة عدد الاستجوابات خلال فترة الدراسة، والمشكلة هنا ليست في النصوص الدستورية أو القانونية وإنما في أعضاء مجلس النواب أنفسهم، إذ يغلبون المصلحة الشخصية على المصلحة العامة.
٢. إن الرقابة البرلمانية بواسطة الاستجواب خالية من الجدية والفاعلية والواقعية لأنها تقف عند الحكم على النتائج دون أن تقترب من الرقابة الفنية، ولتأثرها إلى حد كبير بالاعتبارات الشخصية التي كثيراً ما تؤدي إلى إفساد الرقابة بسبب مداراة الأغلبية البرلمانية للحكومة وتغطيتها على أخطائها.
٣. أن النائب يتلقى هموم ومشاكل الناخبين في دائرته الانتخابية، فيضطر النائب للانتقال من وزارة إلى وزارة أخرى، لإيجاد حلول مع الوزير المخفض لهذه المشاكل وهذا يؤدي إلى ضعف هيبة النائب وبالتالي إلى عدم قيامه باستجواب الحكومة.
٤. تأثير المحسوبية والشخصنة على ممارسة النائب لدوره الرقابي عن طريق الاستجواب، وهذا ما حصل كثيراً، من خلال الضغوط على مقدم الاستجواب، وبالتالي يؤدي إلى سحب استجوابه، مقابل تلبية طلباته ورغباته الشخصية.
٥. أن ثقافة النائب وإيمانه بالقيم البرلمانية وتحلية بالصدق والشفافية وعدم الانغماس في صفقات مشبوهة، كلها أمور حاسمة في إنجاح وسيلة الاستجواب الرقابية، فلا رقابة برلمانية بدون برلماني واعي وهذا للأسف الشديد لم يكن موجوداً على أرض الواقع من خلال ممارسة حق الاستجواب في فترة الدراسة.
٦. الشعور بأن الحكومة تفعل ما نشاء بصرف النظر عما يريده البرلمان وعما يريده المواطنون يحد من فعالية الاستجواب ودوره في محاسبة الحكومة.
٧. عدم توافر الإمكانيات المادية والبشرية التي توضع تحت تصرف النائب للحصول على المعلومات الضرورية حول عمل الحكومة.

٨. سعي الحكومة لإبقاء الرقابة في حدود السؤال بمعنى أن لا تتحول الأسئلة إلى استجابات، لأن الاستجواب يعني المحاسبة الفعلية للوزراء، وتشير الوقائع خلال فترة الدراسة أنه لم تحدث أية سابقة بأن ينتهي الاستجواب إلى طرح الثقة بالحكومة.

٩. يضاف إلى ذلك القيود التشريعية لتلك التي تشترط عند طلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء أن تكون نسبة التصويت بالأكثرية المطلقة، وكذلك القيود الموضوعة على زمن مناقشة الاستجواب.

ونخلص إلى أن البناء القانوني للرقابة البرلمانية متوافر وأن شابه القصور، كما أن الممارسة العملية الفعلية لهذه الرقابة تثبت عدم فعاليتها لسطحيتها أحياناً ولغيابها أحياناً أخرى، حيث أن فكرة التوازن التي تتضمنها نصوص الدستور بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية قد اختلفت من الحياة الدستورية نفسها، والملاحظ أن نظرية تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين، ونظرية إيقاف السلطة بواسطة السلطة الأخرى غير موجودة على واقع الحياة السياسية في الأردن، إذ تهيمن السلطة التنفيذية على الواقع العملي وعلى الحياة الدستورية، هذا ولم تزل الاستجابات في حدها الأدنى ولم يترسخ فعلها بعد لأسباب ذاتية، وموضوعية تتعلق بمستوى الثقافة والوعي البرلماني المتدني واختلال التوازن التمثيلي في المجلس النيابي بين مؤيدي الحكومة والمعارضة.

المطلب الرابع: آثار الاستجواب

تعتبر المسؤولية الأثر الدستوري الذي يترتب الاستجواب، لأنه وسيلة اتهامية للحكومة، فإنه لا يتصور أن تسحب الثقة من الحكومة، دون أن يسبق ذلك اتهام صريح من قبل أعضاء مجلس النواب للوزارة أو لأحد من الوزراء بالتقصير ومناقشة ضد الاتهام، فالقرار يجب الثقة هو في حقيقة الأمر حكم على الحكومة بعدم الصلاحية السياسية، وعليه تعد المسؤولية بمثابة الأثر الدستوري للاستجواب، وسنوضح هذه المسؤولية في فرعين:

الفرع الأول: تحريك المسؤولية السياسية كأثر للاستجواب

قد يترتب على استجواب أعضاء مجلس النواب للحكومة إلى إدانة الحكومة^(١)، حيث تحرك المسؤولية الوزارية بحكم ما للاستجواب من طبيعة اتهامية، يمكن أن تترتب عليها سحب الثقة من الوزير أو رئيس مجلس الوزراء. والمسؤولية قد تكون مسؤولية فردية كما قد تكون مسؤولية تضامنية.

ولقد كان المشرع الدستوري الأردني منطقياً مع نفسه وهو يقيم أساس المسؤولية السياسية للحكومة. ففي الوقت الذي قرر فيه هذه المسؤولية فإنه قد حدد نطاقها عملاً بقاعدة لا مسؤولية بدون سلطة، حيث أعطى الحكومة السلطة اللازمة للقيام بمسؤوليتها والتي تستوجب المسؤولية فيما إذا ما تخلت عن القيام بواجباتها، أو قامت بها على نحو غير مشروع. تنص المادة (٥١) من

(١) عبد الوهاب، ١٩٩٩، ص ٤٢١.

الدستور على أن "رئيس الوزراء، والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسية العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته" كما تنص الفقرة الأولى من المادة (٤٧) منه على أن "الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بأعمال وزارته... فالوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته، يتولى رسم سياستها في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها، كما أن أعمال الوزارة لا تقتصر على الأجهزة الإدارية التابعة للوزير مباشرة، وإنما تمتد أيضاً لتشمل الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة التي تخضع لإشرافه، وتوجيهه، ويتولى في نطاقها تنفيذ السياسة العامة للدولة.

هذا ويحق لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من الوزارة بكامل أعضائها، أو من أحد الوزراء، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بناء على طلب من رئيس الوزراء، أو بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب، ويكون سحب الثقة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضاء المجلس النيابي^(١).

وإذا ما قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة، فإنه يتوجب عليها، واستناداً لنص المادة (٥٣) من الدستور أن تستقيل، وإذا قرر المجلس أيضاً عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه. هذا وقد حصر الدستور الأردني تحريك المسؤولية السياسية على مجلس النواب وحده دون مجلس الأعيان. ويجب الإشارة هنا إلى أنه لا يجوز طرح الثقة بالحكومة أو أحد الوزراء أثناء انعقاد الدورة الاستثنائية^(٢).

ومما تقدم يتبين لنا أن تحريك المسؤولية بنوعها الفردية، أو التضامنية إذا كان بمبادرة من مجلس النواب، فإنه يستلزم إتباع أحد إجراءين: الأول: تقديم استجواب، والثاني: تقديم طلب للاقتراع على عدم الثقة، أما بالنسبة لتحريكها بمبادرة من رئيس الوزراء، فإنها تتم دون إجراءات سابقة وكما أسلفنا فإنه يترتب على المسؤولية السياسية استقالة الوزارة، أو الوزير إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بها، أو به.

يتضح مما سبق أن طلب سحب الثقة هو الأداة الرئيسية لتحريك المسؤولية السياسية، وأن الاستجواب هو المقدمة الضرورية لإثارة هذه المسؤولية.

الفرع الثاني: تحريك المسؤولية الوزارية الجنائية

نظم الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المسؤولية الوزارية الجنائية، وقرر أصولاً خاصة يجب أتباعها في حال توجيه اتهام إلى أحد الوزراء، كما وحدد الجهة المختصة بالاتهام، والجهة المختصة بالمحاكمة، والأصول الواجبة للإتباع في المحاكمة، فبخصوص سلطة الاتهام فقد حصر الدستور هذه السلطة في مجلس النواب، إذا نصت المادة (٥٦) من الدستور "لمجلس

(١) تنص المادة (٥٣) من الدستور على أن "تطرح الثقة بالوزارة، أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب، إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل، وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه".

(٢) انظر قرار المجلس العالي لتفسير الدستور، رقم ٤ لسنة ١٩٩٥، تاريخ ١٩٩٥/٩/٢٦.

النواب حق اتهام الوزراء، ولا يصدر قرار المجلس إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي^(١). إن حق مجلس النواب في اتهام الوزراء وتقديم الاتهام إلى المجلس العالي وتأييده أمامه يخول مجلس النواب صلاحية تحريك الدعوى العامة ضد الوزير الذي يقترف جريمة ناتجة عن تأدية وظيفته وملاحقته أمام المجلس العالي، وأن هذه الصلاحية تشمل التحقيق وجمع الأدلة نظراً لأنهما لازمان للاتهام وهو ينبنى عليهما^(٢). وفيما يتعلق بالوزير الذي يتهمة مجلس النواب، فقد قررت المادة (٦١) من الدستور على أن "الوزير الذي يتهمة مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته، ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار في محاكمته. أما فيما يتعلق بمحاكمتهم، فقد عهد المشرع الدستوري الأردني بمهمة محاكمة الوزراء جنائياً إلى المجلس العالي^(٣).

هذا ويقوم رئيس المجلس بعرض طلب الاتهام على المجلس، بعد أن يتأكد من أن ما وقع من الوزير يشكل جريمة من الجرائم التي نص عليها قانون محاكمة الوزراء سنة ١٩٥٢، ويكون التصويت على هذا الاتهام بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس النواب^(٤).

هذا ويجب على المجلس النيابي أن يقوم بتعيين عدد من أعضائه ليتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي، كما يجب أن يكون قرار الاتهام مشفوعاً ببيان يتضمن الوقائع التي نسبت إلى الوزير، وعلى ضوء النص الدستوري، يجب أن تتوافر الصفة الوزارية في الوزير وقت ارتكاب الجريمة^(٥). ولكن، إذا كان مجلس النواب هو المرجع لاتهام الوزراء بجرائم الخيانة العظمى، وإساءة استعمال السلطة، والإخلال بواجب الوظيفة، عندما يكون الوزير في السلطة؛ فمن هو المرجع الصالح لاتهامه بعد أن يترك منصبه الوزاري، إذا ما أريد ملاحقته، أو محاكمته عن هذه الجرائم؟ وهل يبقى الحق في الاتهام لمجلس النواب؟ أو أنه يعود إلى القضاء الجزائي العادي لزوال صفة الوزير عن مرتكب الجرم؟

ومن مراجعة النصوص الدستورية المتعلقة بالموضوع نجد الحل في نص المادة (٦١) من الدستور التي تقول:

- (١) تنص المادة (٥٥) من الدستور على أن "يحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ على ما ينس إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم".
- (٢) انظر قرار المجلس العالي لتفسير الدستور، رقم (١) لسنة ١٩٩٢، تاريخ ١٩٩٢/٢/٢٩.
- (٣) تنص المادة (٥٧) من الدستور على أنه "يؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان، رئيساً، ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضاء بالاقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية".
- (٤) تنص المادة (٥٦) من الدستور على أنه "لمجلس النواب حق اتهام الوزراء، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي.
- (٥) المادة (٥٥) من الدستور.

"الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته، ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار في محاكمته" فهذا النص يعني أن القواعد المتعلقة بملاحقة ومحاكمة الوزير وهو قائم بالخدمة تطبق هي نفسها بعد تركه الخدمة، مما يعني أن مجلس النواب يظل صاحب الحق في ملاحقة الوزير، وهذا الحل يؤكد قرار المجلس العالي لتفسير الدستور الذي فسر كلمة "الوزراء" الواردة في المادة (٥٥) من الدستور، بأنها تشمل العاملين، وغير العاملين، وأضاف القرار أن صلاحية المجلس العالي في محاكمة الوزراء الناتجة عن وظائفهم تشمل الوزير العامل، والوزير غير العامل^(١).

المبحث الثالث: التحقيق البرلماني

المطلب الأول: تعريف التحقيق البرلماني

يحظى التحقيق البرلماني بدور هام في الحياة العملية كوسيلة يستطيع البرلمان بمقتضاها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وعليه فهو وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة يمارسها لمعرفة الحقائق عن موضوع محدد يتعلق بنشاط الحكومة. وذهب البعض إلى تعريفه بأنه "حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق، وذلك بتأليف لجنة خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة له، لكي يستتير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصه"^(٢).

ونرى بأن التحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة على طرفيه كالاستجواب، ولا فردية كالسؤال؛ ذلك لأن التحقيق يختلف عن السؤال والاستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات، وليس مجرد استعلام عن أمر معين والإجابة عليه، كما أنها تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، وإلى الجهاز الحكومي الذي يتم تقصي الحقائق عن وضع معين يتعلق بأجهزته التنفيذية، كما أنه يعكس رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى الحقائق بإجراء تحقيق، يستقي من خلاله ما يلزم من المعلومات كي يبين للحكومة المخالفات والتجاوزات التي ارتكبتها.

ويميز هذه الوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على الأخرى، أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات، وإنما يتحرى البرلمان بنفسه هذه البيانات من مصادرها الأصلية، فلا يكون ثمة شك في صحتها. كما أن حق إجراء التحقيق البرلماني نتيجة لازمة لممارسة البرلمان لاختصاصه، ليست بحاجة إلى نص دستوري يقرها.

فإذا كان الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، لم ينص على التحقيق البرلماني صراحة، فإننا نرى أن وجود هذه الوسيلة ليس بحاجة إلى نص دستوري يقرها، إذ أنها تستمد وجودها من

(١) انظر القرار الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) بتاريخ ١٩٩٠/٥/٢٨ مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن المجلس، ص ٣٦.

(٢) ناصيف، ١٩٨١، ص ٩١.

الوظيفة التشريعية، والوظيفة الرقابية للبرلمان، ومن الأهمية التي يتبوأها التحقيق البرلماني. لهذا حرص النظام الداخلي لمجلس النواب على النص عليها^(١).

المطلب الثاني: تشكيل لجان التحقيق البرلماني

تعتبر لجان التحقيق البرلماني من بين الوسائل المهمة والخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة وبالتالي حماية الدستور من أي تجاوز أو تعدي على أحكامه وقواعده. ولذلك تحرص أغلبية الدساتير في دول العالم على تقرير هذا الاختصاص للبرلمانات فيها^(٢). فلا يمكن للبرلمان أن يكشف عيوب الجهاز الإداري سواء في الناحية المالية أو السياسية أو الإدارية، بغير هذه الطريقة. فقد يكون الأمر خطيراً كخلل في جهاز من أجهزة الدولة أو حدوث فساد مالي، فيرغب المجلس أن يستوضح الأمر بنفسه، فيجري تحقيقاً، ويؤلف لجنة تحقيق تتولى بنفسها، وباسم المجلس النيابي دراسة الموضوع الذي شكلت من أجله^(٣).

وفي الأردن يتم تشكيل لجان التحقيق بقرار من مجلس النواب، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها^(٤).

وفيما يتعلق بسلطات وصلاحيات لجان التحقيق، فهي تملك حق الإطلاع على وثائق الأجهزة الحكومية، والحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، لأداء عملها كما يجب^(٥). وللجنة أن تجمع ما تراه من الأدلة، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبها. وللجنة أن تطلب استدعاء الوزير المختص، أو مقدم الاقتراح، أو من ترى لزوم سماع رأيه^(٦). وبما أن لجان التحقيق البرلماني ليست هيئة قضائية، فهذا يعني أنه ليس من اختصاصاتها الأمر بتفتيش البيوت أو أن تقرر المصادرة، أو إصدار مذكرات توقيف. هذا ولا بد من الإشارة إلى أنه يجوز للجان التحقيق الذهاب إلى أي من الأجهزة الإدارية محل التحقيق، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق، كما يجوز لها السفر إلى خارج البلاد إذا كان التحقيق يقتضي ذلك. وتلتزم اللجنة بتقديم تقريراً مفصلاً عن كل موضوع انتهت اللجنة من دراسته، وقررت عرضه على المجلس، وعلى رئيس المجلس أن يدرج تقارير اللجان في جدول أعمال المجلس^(٧).

ينتهي عمل لجنة التحقيق البرلماني بمجرد الانتهاء من عملية التحقيق في الموضوع التي شكلت من أجله، ذلك أنها لجنة مؤقتة شكلت لأجل إتمام عملية ما لتزول بمجرد الانتهاء من

(١) المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(٢) المادة (١٣١) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٣) الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ص ٧٤.

(٤) المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٥) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٦) المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٧) المادة ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

عملها الذي يكون بصدور تقرير نهائي تسلمه لرئيس المجلس. والذي بدوره أن يدرجه في جدول أعمال المجلس لمناقشته. ويكون قرار المجلس على ضوء ما تنتهي إليه مناقشته للتقرير، ويتخذ قراره إما بأن التحقيق لم يسفر عن وجود أية أخطاء، أو مخالفات ومن ثم انتفاء مسؤولية الحكومة^(١)، أو قد يسفر التحقيق عن وقوع خطأ يستوجب المسؤولية، وبناءً عليه إما أن يقرر المجلس سحب الثقة من الوزارة بكاملها، أو من أحد الوزراء. هذا ويجب مراعاة أن ما ورد بتقرير لجنة التحقيق يمكن أن يكون مثاراً لسؤال، أو تقديم استجواب إلى رئيس الوزراء، أو الوزير المعني، وعلى نحو قد يترتب عليه إثارة المسؤولية الوزارية للحكومة، أو أحد أعضائها.

المبحث الرابع: الوسائل الرقابية البرلمانية محدودة الاستخدام

هناك ثلاثة وسائل رقابة برلمانية محدودة الاستخدام، وهذه الوسائل هي: طلبات المناقشة، الاقتراح برغبة، والعرائض والشكاوي.

المطلب الأول: طلبات المناقشة العامة

ويقصد بطلب المناقشة طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان، يشترك فيه جميع أعضائه بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع وتبادل الرأي بشأنه. كما يقصد بهذه الآلية الرقابية المحاسبية أو الاتهام، وليس فقط تنوير الحكومة حول أمر من الأمور العامة التي تقوم بها المؤسسات العامة أو الخاصة^(٢).

ولذلك فإن هذه الوسيلة الرقابية تهدف إلى إجراء حوار بين المجلس والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، وهناك من يعتبره من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة من أجل تحقيق المصلحة العامة^(٣). كما أن هناك من يرى^(٤) أن هذا الحق ليس إلا مجرد مناقشة ديمقراطية حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة تنتهج.

وعلى ضوء ما تقدم، سنبين طبيعة وخصائص هذه الوسيلة وشروطها وفق ما يلي:

أولاً: طبيعة طرح موضوع للمناقشة

قد يكون لموضوع عام أهميته، بحيث لا يكفي السؤال الذي يقتصر على السائل والمسؤول للإحاطة بجميع جوانبه، ولكنه يحتاج إلى مناقشة عامة، يشترك فيها جميع أعضاء المجلس من ناحية والحكومة من ناحية أخرى، وعليه فإن طلبات المناقشة العامة تختلف عن وسيلة السؤال - في أنها ليست حقاً فردياً، كما أنها تشبه وسيلة الاستجواب من حيث عدم اقتصارها على

(١) عبد الصادق، ١٩٨٢، ص ٤٠٦.

(٢) المادة ١٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) الجمل، ١٩٧٤، ص ٢٢٦.

(٤) خليل، ١٩٩٦، ص ٤٤٨.

المستجوب والموجه إليه الاستجواب، علاوة على ذلك فإنها قد تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

فقد نصت المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه "يحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة، وذلك مع مراعاة أحكام المادة (٥٤) من الدستور".

ثانياً: خصائص طلبات المناقشة

تُعدّ وسيلة طلبات المناقشة وسيلة جماعية من حيث عدد الأعضاء الذي يحق لهم ممارستها، حيث يجب توافر عدد معين لممارسة هذه الوسيلة. علاوة على ذلك فإنها عملية تشاركية بين الحكومة والبرلمان - وهذه خاصية تنفرد بها هذه الوسيلة عن غيرها من وسائل الرقابة - كونها تهدف إلى الوصول إلى حلول وسط بتكوين مقترح مشترك مع الحكومة، فهي تريد إصلاح الوضع أو المشكلة محل المناقشة^(١). وهذا ما جعل المشرع الأردني أن لا يقتصر طلب ممارسة هذا الحق على أعضاء البرلمان فحسب، وإنما يكون للحكومة ذات الطلب أيضاً^(٢).

ثالثاً: الشروط الواجب توافرها في طلبات المناقشة العامة

لا بد من توافر عدة شروط لقبول طرح موضوع للمناقشة، والتي يمكن تصنيفها إلى نوعين:

١. الشروط الموضوعية

يجب أن يكون الموضوع عاماً، وهذا ما يعكس الدور الرقابي لعضو البرلمان في تحقيق الصالح العام، فيجب ألا يكون الموضوع شائناً خاصاً أو مسألة متعلقة بمقدمي الطلب أو بأي من ذويهم أو أقاربهم، وإلا فقد الطلب عموميته.

كما يجب أن يكون الموضوع المراد طرحه ومناقشته يتعلق بالأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة حتى تستطيع مناقشته وتحمل مسؤولية ذلك، وفيما يتعلق بالسلطة القضائية، فإنه لا يجوز أن تكون محلاً للمناقشة أمام البرلمان، انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقف حائلاً، دون تدخل البرلمان في عمل القضاء، وعليه فإنه لا يجوز أن تطرح لمناقشة دعاوى أو القضايا المعروضة على القضاء للفصل فيها، وكذلك الأحكام أو الأوامر القضائية أو أي أمر تنتظره المحكمة^(٣).

(١) سلام، ١٩٨٣، ص ٩٨.

(٢) المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) الفقرة (د) المادة (١١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

٢. الشروط الشكلية

لم ينص الدستور الأردني الصادر سنة ١٩٥٢ على طلبات المناقشة العامة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية كما هو الحال بالنسبة للسؤال والاستجواب^(١)، إلا أنها وردت في النظام الداخلي لمجلس النواب باعتبارها وسيلة رقابية، حيث يجوز لعشرة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة^(٢). وبما أن الغاية والهدف من هذه الوسيلة الرقابية تتمثل في التعاون المشترك بين البرلمان والحكومة، فقد أعطي للحكومة حق طلب المناقشة العامة^(٣).

وفيما يتعلق بإجراءات طلب المناقشة، يقدم خطياً إلى رئيس المجلس الذي يدرجه في جدول أعمال أول جلسة تالية. ويجب على المجلس أن يحدد موعد المناقشة العامة بحيث لا يتجاوز أربعة عشر يوماً إلا إذا رأى المجلس أن الموضوع غير صالح للنقاش فيقرر استبعاده، من خلال التصويت عليه وفقاً للمادة (٧٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

فإذا ما انتقلنا إلى الممارسة الفعلية فيما يتعلق باستخدام آلية طلب المناقشة العامة من جانب أعضاء المجلس النيابي، خلال فترة الدراسة، تبين لنا الآتي: تشير الأرقام إلى أن مجلس النواب قد أدرج بجدول أعماله (١٧) طلب مناقشة عامة، ومن بين هذا العدد من الطلبات لم تتم مناقشة سوى (١٢) طلب مناقشة عامة فقط. وقد توزعت اهتمامات النواب في طلبات المناقشة العامة على المحاور الاقتصادية والتعليم والشؤون الدينية والرفاه الاجتماعي.

المطلب الثاني: الاقتراح برغبة

الاقتراح برغبة حق دستوري، ينطوي على حق كل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم اقتراحاً يتعلق بمصلحة عامة ليبيدها المجلس للحكومة، أو أن يقدم اقتراحاً بقرار يرغب في أن يصدره المجلس في نطاق اختصاصه.

وقد عرف النظام الداخلي لمجلس النواب الاقتراح برغبة بأنه "دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها"^(٤).

ولا يرى الباحث اعتبار مثل هذه الاقتراحات وسائل رقابية، فهي مجرد إجراءات تشريعية، وأن كانت لا تنتهي إلى قوانين بل قرارات لها صبغات سياسية وإدارية واجتماعية.

ومن خلال الدراسة سنعرض لهذه الوسيلة ونظامها الإجرائي، ومدى إلزاميتها للحكومة، وذلك وفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب.

(١) المادة (٩٦) من الدستور الأردني.

(٢) المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) الفقرة (ب) من المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الفرع الأول: شروط قبول الاقتراحات برغبة

أولاً: فيما يتعلق بمضمون الاقتراح

لا بد أن يتعلق الاقتراح بموضوع من الموضوعات العامة يدخل في نطاق اختصاص المجلس، وهذا يعني عدم جواز تقديم اقتراح برغبة خاصة لمقدمها، فالبرلمان ليس وسيلة لتحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة.

ثانياً: فيما يتعلق بشكل الاقتراح

يقدم العضو الاقتراح برغبة خطياً إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس إحالته على اللجنة المختصة^(١)، هذا ولا يجوز أن يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب، كما ينبغي ألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات، وأن لا يكون من الأمور التي يحظر عليه التدخل فيها كأمر تنظره المحاكم^(٢).

وللجنة المختصة تقديم تقرير عن الاقتراح خلال خمسة عشر يوماً من إحالته عليها، توصي برفض الاقتراح أو قبوله^(٣)، فإذا وافق المجلس على قبوله من خلال التصويت عليه بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين^(٤)، أبلغه الرئيس إلى رئيس الوزراء.

الفرع الثاني: مدى التزام رئيس الوزراء بتنفيذ الاقتراح برغبة

تعدّ هذه الوسيلة وكما أسلفنا من جسور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهي إذن وسيلة ودية، يمكن من خلالها لأعضاء المجلس اقتراح ما يروونه من رغبات لتوجيه الحكومة بطريقة تتسم بالتعاون والمشاركة لما فيه خير للصالح العام^(٥).

ولذلك يقول البعض^(٦) بأن الرغبة التي يبديها أعضاء المجلس لا تلزم الحكومة من الناحية القانونية وإنما يقتصر إلزامها على الناحية الأدبية فقط.

كما أن هذا الأمر لا يمس مبدأ المسؤولية الوزارية، خاصة وأن تلك الاقتراحات من الكثرة التي تدل على أن الأعضاء يقومون بها لأغراض انتخابية.

وقد شهدت فترة الدراسة تقديم (١٨) اقتراح برغبة، وتركزت هذه الاقتراحات في محوريين أساسيين، هما التنمية والرفاه الاجتماعي، والثاني سياسات التعليم والتعليم العالي.

- (١) المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (٢) جعفر، ١٩٩٩، ص ٢١٢.
- (٣) المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (٤) المادة (٧٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (٥) الحلو، ٢٠٠٠، ص ٢٧٨.
- (٦) الحيازي، ١٩٧٢، ص ٨١٤.

المطلب الثالث: العرائض والشكاوى

تُعد العرائض والشكاوى وسيلة رقابية يمارسها المواطنون وليس أعضاء البرلمان على الحكومة، وأن كانت تلك الوسيلة تتم عبر المجلس. ونظراً لأهمية العرائض والشكاوى وارتباطها بالمواطنين فقد نصت عليها المادة (١٧) من الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) بقولها "للأردنيين الحق بمخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون".

وتخضع العرائض والشكاوى بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب لضوابط وشروط وقيود، وسوف نتطرق إلى طبيعة وخصائص العرائض والشكاوى وكذلك شروط تقديمها، وفق الآتي:

الفرع الأول: طبيعة العرائض والشكاوى

يُعد حق تقديم العرائض وسيلة من وسائل المشاركة السياسية، وكذلك عبارة عن تظلم من قبل المواطنين، أي أنه يدور حول شكاوى ذات طبيعة خاصة، وكذلك يأخذ طابع عام أي في مواضيع تتعلق بالمصلحة العامة، كذلك العرائض التي تتضمن مخالفات للدستور أو القانون من قبل المسؤولين في السلطات العامة، أو ما يقترحونه المواطنين من تعديل للقوانين أو الأنظمة أو تطوير الأنظمة الاقتصادية في أجهزة الدولة.

أن تقديم العرائض حق منحه الدستور الأردني للمواطنين للدفاع عن حقوقهم بعد أن حرّمهم من اقتضاء حقوقهم بأنفسهم، كما أنه واجب وطني يتوجب على كل مواطن أن يباشره بنفسه، خاصة في الوقت الحاضر وتحديداً فيما يتعلق بقضايا الفساد السياسي والإداري والمالي التي أصبحت واسعة الانتشار في الجهاز التنفيذي.

الفرع الثاني: خصائص العرائض والشكاوى

من أبرز ما يميز هذه الوسيلة عن غيرها من وسائل الرقابة البرلمانية، أنها من ناحية وسيلة جماعية، ومن ناحية أخرى فأنها وسيلة فردية، فإذا كان الدستور يجيز تقديم العرائض والشكاوى لكل مواطن، فإنه في نفس الوقت يستطيع عدد غير محدود من المواطنين تقديم العرائض والشكاوى سواء في الأمور المتعلقة بالشؤون العامة، أو في الأمور الخاصة لهم. ويمكننا القول أيضاً بأنها وسيلة تعاونية ما بين البرلمان والمواطن، من خلال المعلومات التي يحصل عليها البرلمان من المواطنين، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على ممتلكات الدولة وتطوير الأداء من قبل الجهاز التنفيذي، وهذا ما يحصل فعلياً الآن في الأردن، فقد أنشئ في الأردن بموجب النظام رقم (٥٥) لسنة (١٩٩٢) ديوان الرقابة والتفتيش، وقد نصت المادة الثامنة منه على دراسة أي قضية أو حالة أو تقارير تحال إلى الديوان من رئيس الوزراء والوزراء، مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظفون في الدوائر.

الفرع الثالث: ضوابط وشروط تقديم العرائض والشكاوى

تتمثل هذه الضوابط والشروط، في نفاذ جميع طرق الطعن المتاحة ابتداءً أمام المواطن للمطالبة بحقه، واحترام مبدأ توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة، وأخيراً ضمان جدية موضوع العريضة.

وفيما يتعلق بشروط تقديم العرائض والشكاوى^(١)، يمكن إجمال هذه الشروط بـ:

١. أن تكون العريضة أو الشكاوى موقعة من مقدمها أو مقدميها، وتذكر فيها أسمه ومهنته وعنوانه الكامل.
 ٢. لا يجوز أن تشتمل العريضة أو الشكاوى على أي مساس بالعرش أو مجلس الأمة أو القضاء، ولا يجوز أن تحتوي على ألفاظ نابية أو عبارات غير لائقة.
- هذا وتحال العرائض والشكاوي على مكتب المجلس، الذي له حفظها أو إحالتها إلى اللجان المختصة أو الوزير المختص أو المجلس^(٢).
- وعلى الوزير أن يجيب على العريضة أو الشكاوى المحالة إليه، ويرسل رئيس المجلس إلى مقدمها بياناً بما تم فيها.

وعلى أية حال، فإن أكثر ما يؤخذ على أسلوب العرائض والشكاوى هو أنه لا يوجد إلزام أدبي على الحكومة للأخذ برأي المجلس أو المواطنين بشأنها. لذلك يلجأ الكثير من المواطنين إلى أعضاء البرلمان مباشرة، لتذليل مشكلاتهم مع الوزراء من خلال الطلبات المباشرة، وهذه الطلبات تؤثر سلباً على دور العضو الرقابي في مجلس النواب الأردني في مواجهة السلطة التنفيذية، وذلك على حساب المصلحة العامة، والتي ساهمت بشكل كبير في فساد الجهاز التنفيذي الذي نعاني منه الآن.

وخلال فترة الدراسة، تبين أن المجلس النيابي قد تلقى (٩٥) شكوى، وفق أبرز موضوعاتها، المساعدة في الحصول على معونات مالية، طلبات تعيين، المعالجة على نفقة الدولة، وخدمات عامة متعددة.

الخاتمة

تعتبر الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع المطروحة في القانون الدستوري والتي تشكل محوراً أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية في الدولة الأردنية بشكل عام ومظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات.

(١) المادة (١٤٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) المادة (١٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

إن نجاح العملية الرقابية للبرلمان تستلزم توازناً في القوة السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى لا تنقلب إلى سيطرة وهيمنة، وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماماً للبرلمان أو العكس، مما يؤدي إلى انهيار مبدأ الفصل بين السلطات، الذي تقوم عليه أسس الحكومة الديمقراطية وشرط في الاستقرار السياسي.

وقد تبين من واقع الرقابة البرلمانية في النظام الديمقراطي الأردني الذي يقوم على فكرة التوازن بين سلطات الحكم بأن المشرع الأردني بقدر ما منح السلطة التشريعية مكانة خاصة، بقدر ما أثبت تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وبطريقة دستورية وقانونية في ضوء التحليل للنصوص الدستورية والقانونية والممارسة العملية.

فقد منح عضو البرلمان وسائل دستورية لرقابة السلطة التنفيذية وإمكانية تحريك المسؤولية السياسية إذا ما خرجت عن الحدود المرسومة لها وعن تطبيق بيانها الوزاري المناقش من طرف مجلس النواب، فكانت هذه الوسائل المنظمة دستورياً محصورة في السؤال والاستجواب، والبعض الآخر لم يتناوله الدستور واقتصر تنظيمه على الأنظمة الداخلية للبرلمان.

هذا ولم يشترط لممارسة الرقابة البرلمانية أن تكون أعمال السلطة التنفيذية التي تمارس عليها تامة أو منجزة، فلا يلزم أن تكون قد خرجت من طور الإعداد والتحصير إلى نطاق التنفيذ، فهي تمارس أيضاً على الأعمال التحضيرية أو التمهيدية، بل على حتى ما تنوي الحكومة اتخاذه أو حتى مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاؤها وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً.

ومما لا شك فيه أن الأوضاع السياسية المهيمنة وضعف وغياب الأحزاب السياسية عن القيام بدورها في تفعيل آليات الرقابة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، أدى إلى غياب التوازن السياسي، وساهم بالتالي في تدني العمل البرلماني وضعف البرلمان وعدم انسجام أعضائه مما شكل استحالة قيام علاقة متوازنة بين السلطات، لتميل الكفة لصالح السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

وتوصلت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات نذكر أهمها فيما يلي:

أولاً: النتائج

- تنسم أهداف الرقابة البرلمانية بالكثرة والتنوع نتيجة تنوع وتعدد الانتماءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لأعضاء البرلمان.
- إن ممارسة الدور الرقابي يتوقف إلى حد كبير على الممارسة الفعلية، بنفس قدر اعتماده على الإطار الدستوري والقانوني والأنظمة.
- اتسمت سلطة الطرف القائم بالرقابة البرلمانية خلال فترة الدراسة بالضعف العام، في مدى قدرته على أداء الوظيفة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية رغم أهمية الموضوعات والقضايا المثارة بهذا الصدد، وقد نبغ هذا الضعف من طبيعة الخلل القائم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك من واقع السلوك، ربما أكثر من الواقع الذي كرسه الأطر

- الدستورية والقانونية، ففي ظل سيادة مناخ من التضيق على حرية الرأي والتعبير، وجلب عناصر إلى مجلس النواب لا تعبر بعضها عن الاختيار الحقيقي للناخبين، لا ينتظر على ما يبدو أن تكون هناك سلطة تشريعية قوية تقوم بدورها الرقابي في مواجهة الحكومة.
- إن آليات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تحد منها بعض العوامل والمؤثرات مما منع تحقيق الهدف الأساسي منها وهو مراقبة أعمال الأجهزة الإدارية في الدولة لمعرفة مدى نجاحها كفاءتها، وفعاليتها لضمان عدم انحراف وتسلط الإدارة وقيامها بأعمالها وفق الأهداف العامة للدولة.
- كما أن مراقبة العمل الحكومي تتطلب أساساً جمع المعلومات من مصادرها الأولية وبخاصة الإدارات والمؤسسات العامة أو الذين يملكون ملاحظات مهمة عن سير العمل الحكومي. وإعطاء هؤلاء ما لديهم من معلومات لأعضاء البرلمان يتطلب أن يوفر لهم عضو البرلمان ضمانات بعدم تعرضهم لردود فعل سلبية من قبل الجهات الحكومية التي يمكن أن يمسه شيء بحصول النائب على المعلومات.
- وجود عوائق تحول دون قدرة أعضاء البرلمان على القيام بدورهم الرقابي وأبرزها الثقافة السياسية المهيمنة، التي تولد نتيجتها الشعور بأن الحكومات تفعل ما تشاء بصرف النظر عما يريده البرلمان وهو ما يؤثر في استعداد المواطنين للتعاون مع المجالس النيابية في مجال تعزيز سلطة البرلمان وتمكينها من القيام بدورها الرقابي.
- كان هناك أحياناً سلوك اتفاقي بين القائمين بالرقابة البرلمانية والخاضعين لها خلال فترة الدراسة، وذلك بتفضيل الطرفين حل المشكلة أو القضية موضوع الطلب الرقابي، واسترضاء مقدم الطلب الرقابي، مقابل سحب هذا الطلب. والواقع أن مثل هذه الاتفاقات كانت تلبية لمطالب شخصية لمقدميها، وكانت غير معلومة وغير معلنة، حيث لا يذكر منها فقط سوى أن الطرفين اتفقا على حل المشكلة، وبناءً عليه تم استرداد العضو لطلبه الرقابي.
- فيما يتعلق بمواجهة طلبات الرقابة البرلمانية الموجهة من أعضاء البرلمان، فقد كان هناك وزراء يقدمون على تلك المواجهة وآخرون كثيراً ما يتقاعسون.
- ارتباط نسبة كبيرة من طلبات الرقابة البرلمانية خلال فترة الدراسة بتقديم الخدمات، وتوجيه نسبة كبيرة للغاية من تلك الخدمات لأبناء الدائرة الانتخابية. وقد اتضح ذلك تحديداً من خلال وسيلة السؤال.
- كل هذا يؤدي إلى ضرورة التفكير حول سبل تحسين وتفعيل الممارسة الرقابية داخل البرلمان بما يحقق فعالية البرلمان، الذي لا بد وأن يمارس دوره السيادي في الرقابة على أعمال الحكومة بشكل فعلي وحقيقي.

ثانياً: التوصيات

١. فيما يخص القيود المفروضة على استخدام الآليات الرقابية، والذي يحتم ضرورة وضع الأطر القانونية التي تحدد علاقات البرلمان بالسلطة التنفيذية والسعي لأجل التخفيف من القيود على استخدام بعض أشكال الرقابة البرلمانية بتزويد النواب بالمساعدين والباحثين وأصحاب الاختصاص.
 ٢. العمل على إرساء نظام الأسئلة الشفوية المتبوعة بمناقشة لكل من يرغب في ذلك وتنظيم مناقشات بين الحكومة وأعضاء البرلمان حول قضايا الساعة بشكل دوري ومستمر مما يسمح بإعطاء هذه الآلية فعاليتها ومسايرتها للأحداث.
 ٣. إعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطتين بما يحقق التوازن بينهما ويضمن الاستقرار.
 ٤. على المجلس أن يكون أكثر تمثيلاً، حيث أصبح التشريع ذا مستوى متدني، الأمر الذي يعكس عملية تمرير القوانين بسرعة ومن دون مناقشة جادة، وهذا يؤثر أيضاً على مكانة السلطة التشريعية وعلى الوظيفة الرقابية لأعضاء البرلمان.
 ٥. صياغة برامج دعم فني لأعضاء البرلمان، بغرض تزويدهم بالمعلومات الأساسية المتعلقة بمهام السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطات الأخرى. ويجب أن تكون هذه البرامج منظمة ومخططة، وأن تجمع بين مصادر الخبرة والمعرفة من داخل البرلمان ومن خارجه لتزويد الأعضاء بكل ما يتعلق بأعمالهم اليومية في الجهاز التشريعي.
 ٦. فيما يخص وسائل الإعلام، فالمطلوب أن تقوم بدورها الفعال في مجال توثيق الاتصال بين المجلس والمواطنين، وتصبح نافذة واسعة يطل بها المواطنون على ممثليهم، والعكس كذلك بحيث يسمع ويرى فيها الأعضاء مواطنيهم، كما أن عليها توخي الدقة والمحافظة على نشر ما يحدث دون زيادة أو نقص.
 ٧. إنشاء وحدة للبحوث والمعلومات البرلمانية داخل البرلمان.
 ٨. تطوير علاقة عضو البرلمان بالدائرة الانتخابية، وتأسيس مكاتب في دوائرهم الانتخابية.
- ولا شك أن ترجمة هذه التوصيات من شأنه أن يحقق الرقابة البرلمانية الفعالة والمستمرة، ذلك أن تطوير العمل البرلماني من شأنه أن يزيد في قيمة هذه الرقابة من جهة ويساهم في إعطاء البرلمان الأهمية باعتباره المسؤول عن القيام بهذه المهام على أحسن وجه ومن جميع النواحي سواء الرقابية أو التشريعية.
- وختاماً، يشار إلى حتمية تحقيق إصلاح سياسي يهدف إلى دعم الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وهذا الإصلاح يجب أن يتضمن دون شك أعمال مبدأ المسؤولية الوزارية وإعمال مبدأ الفصل بين السلطات بشكل فعلي وحقيقي.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- الجمل، يحيى. (١٩٧٤). النظام الدستوري في مصر. القاهرة.
- الجمل، يحيى. (١٩٧٢). النظام الدستوري في الكويت. مطبوعات جامعة الكويت.
- الجوهري، محمد حسن. (٢٠٠٧). الرقابة على مشروعية استثمار القطاع العام. الإسكندرية.
- الحلو، ماجد. (٢٠٠٠). القانون الدستوري. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.
- الحيارى، عادل. (١٩٧٢). القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني. عمان.
- الصالح، عثمان عبدالمالك. (١٩٨٩). النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت. مطبوعات جامعة الكويت.
- الطبطبائي، عادل. (١٩٨٦). اختصاصات الحكومة المستقلة. مؤسسة الكويت للتقدم العملي. الكويت. م.
- الوحيدى، فتحي. (٢٠٠٤). القانون الدستوري والنظم السياسية. مطابع المققاد. غزة.
- الطماوي، سليمان. (١٩٩٦). السلطات الثلاث في الدساتير العربية. دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان. (١٩٨٨). النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الفكر العربي.
- جعفر محمد، أنس. (١٩٩٩). النظم السياسية والقانون الدستوري. دار النهضة العربية. القاهرة.
- خليل، محسن. (١٩٩٦). القانون الدستوري والدساتير المصرية. دار الجامعة الجديدة للنشر.
- سلام، إيهاب. (١٩٨٣). الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية. عالم الكتب. القاهرة.
- عبدالصديق، سامي. (١٩٨٢). أصول الممارسة البرلمانية. القاهرة. الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- عبد الوهاب، محمد. (١٩٩٩). النظم السياسية والقانون الدستوري.
- عمران، فارس. (١٩٩٠). التحقيق البرلماني. مجموعة النيل العربية. القاهرة.

- فهمي، مصطفى أبو زيد. (١٩٩٦). الدستور المصري فقهاً وقضاء. دار المطبوعات الجامعية.
- فوزي، صلاح الدين. (١٩٩٤). البرلمان دراسة مقارنة وتحليلية لبرلمانات العالم. دار النهضة العربية. القاهرة.
- فيشر، لويس. (١٩٩٤). سياسات تقاسم القوى الكونغرس والسلطة التنفيذية. ترجمة مازن حماد. الأهلية للنشر والتوزيع.
- ليله، محمد كامل. (١٩٧١). القانون الدستوري. دار الفكر. القاهرة.
- ليله، محمد كامل. (١٩٦٩). النظم السياسية. دار النهضة العربية. بيروت.
- هوريو، أندريه. (١٩٧٧). القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. الجزء الثاني. الأهلية للنشر والتوزيع. بيروت.

ثانياً: البحوث

- الشريف، عزيزة. (٢٠٠٠). "الاستجواب الوزاري". مجلة الحقوق. (٢). الكويت.
- كنعان، نواف. (١٩٩٥). "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة". مجلة دراسات. ٢٢(٢).

ثالثاً: الرسائل الجامعية

- المرسي، زكريا. (١٩٩٧). "مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية". رسالة دكتوراه. القاهرة.
- ناصيف، عبدالله. (١٩٨١). "مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة". رسالة دكتوراه. القاهرة.
- كشاكش، كريم. (١٩٨٦). "الحريات العامة والأنظمة السياسية المعاصرة". رسالة، دكتوراه. جامعة القاهرة.