

**الرقابة التبادلية بين مجلس النواب والسلطة
التنفيذية في دستور ٢٠١٤
(دراسة مقارنة بين مصر والكويت)**

الباحث/ وائل خالد محمد قاسم

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق - جامعة أسيوط

الرقابة التبادلية بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية في دستور ٢٠١٤ (دراسة مقارنة بين مصر والكويت)

الباحث/ وائل خالد محمد قاسم

مقدمة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات إحدى الركائز الأساسية التي تستند إليها فكرة الدولة القانونية، كما أنه إحدى ضمانات الحرية في الدولة الديمقراطية الحديثة. ومعنى هذا المبدأ ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات ثلاث تتولى كل منها وظيفتها بشكل مستقل عن السلطتين الأخرين، كما يعني أيضا أن تراقب كل سلطة من هذه السلطات السلطتين الأخرين في أدائها لوظيفتها المسندة إليها طبقا للدستور^(١). ولقد وقفت الدساتير المختلفة مواقف متباينة من مبدأ الفصل بين السلطات، فالدساتير التي أخذت بالنظام الرئاسي طبقت نظام الفصل الشديد بينها، وبعضها - وهو الأغلب - أخذ بفكرة الفصل المرن بينها بتقرير التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهي التي تعرف باسم "النظم البرلمانية". ونقطة البداية الصحيحة - في شأن تحقيق هذا التعاون - هو أن تباشر كل سلطة ما وسد إليها من اختصاصات طبقا لأحكام الدستور المنظمة لها.

أهمية البحث:

تفرض طبيعة النظام البرلماني حتمية التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار العلاقة المفروضة دستوريا بينهما، وتتمثل في اشتراك كل من السلطتين في أعمال الوظيفة التي تتولاها الأخرى، سواء إبان مباشرة البرلمان لاختصاصاته في العملية التشريعية وحتى في مباشرة رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، أو في تسيير السلطة التنفيذية للأعمال البرلمانية أو في حل البرلمان، وهو ما يعرف بالرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢).

(١) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس، ١٩٩٩، ص ١٩.

(٢) يقابل رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية، رقابة السلطة التنفيذية للبرلمان، وهو ما يعرف بالرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويأتي ذلك باعتباره ضمانا مهمة وأساسية لحماية وصيانة قواعد القانون الدستوري. (راجع الدكتور/ رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٣٥٢ وما تلاها، وراجع أيضا الدكتور/ رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩/٩٨، ص ٢٩٤).

وفي ضوء ما تقدم، فإن مباشرة البرلمان لوظائفه وصلاحياته سواء في أداء الوظيفة التشريعية أو في شأن رقابة أعمال السلطة التنفيذية، إنما تستهدف رقابة الحكومة في مجال تحديد وتنفيذ السياسات العامة للدولة، والموافقة على الميزانية وحساباتها الختامية (القوائم المالية)، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال الوسائل التي كفلها الدستور للبرلمان وهي بطبيعتها متعددة ومتدرجة في القوة والأثر. ويتفرع على ذلك أن لكل وسيلة من هذه الوسائل مناسبة استخدامها، ووقت وظروف إثارتها، وبمراعاة قيود وضوابط الممارسة في هذا الشأن، وبنفس القدر، فإن مباشرة السلطة التنفيذية اختصاصاتها في مواجهة السلطة التشريعية، إنما تتقيد بالضوابط الدستورية حفاظا على العلاقة معها.

وينبغي على ذلك أنه من الأهمية بمكان الإشارة إلى أنه بقدر حسن مباشرة السلطة التشريعية لوظائفها وصلاحياتها في استخدام الوسائل المقررة دستوريا لرقابة أعمال الحكومة ومراعاة قيود وضوابط ممارستها، وبالمقابل فإن مباشرة السلطة التنفيذية لاختصاصاتها بمقتضى الوسائل التي كفلها الدستور في شأن رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) في إطار ذات القيود الضابطة، كل ذلك مما يسهم في تأكيد التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على النحو المنصوص عليه في الدستور، عملا على استمرار الحياة النيابية وتعميقا للممارسة الديمقراطية.

ولا يخالجا أدنى شك في أن تحقيق المقتضيات السابقة، يتطلب التأكيد على حسن التعاون بين السلطتين دعما للحياة النيابية واستمرارها، بل استقرارها، وضبط مباشرة البرلمان لوسائل رقابة أعمال وتصرفات الحكومة، وكذلك ضبط مباشرة السلطة التنفيذية لوسائل رقابة البرلمان، مما يشكل إطارا صحيحا للممارسة، وضمانا لعدم تجاوز استخدام كل سلطة لوسائلها المقررة، وحفاظا على مبدأ التوازن والاستقلال المتبادل بين السلطتين، مما يدفع إلى حسن التعاون بينهما وتحقيق الأهداف المشتركة في هذا المجال.

ومن هذا المنطلق، وتأسيسا على ما تقدم، تتبلور الدراسة الماثلة في بحث صور ووسائل التعاون بين السلطتين وسبل تعزيزها، ورقابة كل من السلطتين للأخرى.

منهج البحث:

انتهجنا في بحثنا المنهج التحليلي لبعض آراء الفقهاء وبعض الآراء القضائية والتشريعات ومن ثم مقارنتها للتوصل إلى النتائج المطلوبة من خلال توضيح هذه الآراء وإبداء وجهة نظر الباحث في ذلك.

كذلك أنتهجنا المنهج المقارن في هذا البحث حيث تمت المقارنة بين الرقابة التبادلية لمجلس النواب والسلطة التنفيذية في مصر وكذلك الوضع بالنسبة للنظام الكويتي.

الفصل التمهيدي

مفهوم الرقابة التبادلية بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية

تمهيد:

تعتبر البرلمانات "القطعة الماسية في النظام السياسي والدستوري"^(٣) فهي تضطلع باختصاصات تشريعية، ورقابية على أعمال السلطة التنفيذية، ولكن "تغلبا لاختصاصها التشريعي توصف بأنها سلطة تشريعية"^(٤).

واحتراما للإرادة الشعبية، ونزولا على مقتضيات المبادئ الديمقراطية المختلفة، أقرت الدساتير في الأنظمة السياسية المعاصرة مبدأ إخضاع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان.

إن رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية هي "جوهر الأنظمة الديمقراطية"^(٥)، والحد الفاصل بين الأنظمة الديمقراطية والأنظمة الاستبدادية"^(٦)، ومرد ذلك أن الرقابة البرلمانية في مجملها هي "تفعيل الرقابة الشعبية لتحقيق الصالح العام، وحتى لا تكون الدولة حكرا على الحكومة أو للنظام السياسي القائم"^(٧).

(٣) أستاذنا الدكتور/ صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ١.

(٤) Elise Carpentier, la resolution juridictionnelle des conflits entre organs constitutionnels: thses en vue de l'obtention du grade de docteur en droit, universite paul-cezanne, aix-marseille III, faculte de droit et science politique d'marseille, 2004. p53.

(٥) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص ١٠١.

(٦) د. ناصر شبيب السويري، السلطة التشريعية ودورها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، (مصر- إنجلترا- دول مجلس التعاون الخليجي)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ١١.

(٧) د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣١ وما بعدها.

وتقرر القواعد الدستورية عادة في النظم النيابية البرلمانية حقوقا معينة للسلطة التشريعية تمارسها في مواجهة الحكومة، ليحقق استعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها^(٨).

واستجابة للقواعد الدستورية التي قررت حق البرلمان في الرقابة، يبسط ممثلو الشعب رقابتهم على كافة أعمال الحكومة المنوط بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة، أو أحد الأشخاص القانونية الاعتبارية بنسبة محددة قانونا، بدء من تقديم الحكومة لبرنامجها فور تشكيلها للوقوف على أوجه الخلل في المبادئ أو الأهداف أو القواعد العامة التي يمكن اعتبارها سياسة عامة للحكومة.

وتتحقق الرقابة عن طريق مباشر في النظام البرلماني بممارسة الرقابة المالية وذلك بمناسبة فحص واعتماد مشروع الموازنة العامة الذي تعده الحكومة وتعرضه على البرلمان، والتصديق على الحساب الختامي للإدارة المالية، وبمناسبة طلب موافقة البرلمان على مصروفات غير واردة في قانون الميزانية أو زائدة على التقديرات الواردة فيها، أو نقل من باب إلى آخر من أبواب الموازنة أو موافقته على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة مالية واحدة، وهي في مجملها مسائل تحكمها مبادئ دستورية، وتنظمها قوانين مالية على نحو ما سنعرض له في موضع لاحق.

كما يختص البرلمان بكل ما يتعلق بالإقرار أو التصريح للسلطة التنفيذية بعقد القروض، والموافقة على المعاهدات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الميزانية، فضلا عن بسط رقابته على تعاقدات الحكومة، وعلى التزامات المرافق العامة، وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

ونتناول مفهوم كل من الرقابة البرلمانية بوجه عام، ومالية الدولة، بحسب أنها مرتكزات هامة في دراستنا، وذلك في خلال مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

(٨) في مقابلة تلك الحقوق التي تضعها الدساتير تحت تصرف السلطة التشريعية، للسلطة التنفيذية أيضا وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحيانا وهذا ما يطلق عليه "التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لضمان عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى. راجع في ذلك: د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية، منشورات جامعة حلب، دون تاريخ نشر، ص ١١٠، د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٣٣. د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري، القاهرة، مكتبة الجلاء، ١٩٧٠، ص ٤١ وما بعدها.

المبحث الثاني: النشاط المالي للدول محل رقابة البرلمان.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

لكي نتعرف على مفهوم الرقابة البرلمانية يجب الوقوف على حقيقة هامة مفادها ارتباط تلك الرقابة بالنظام السياسي في الدولة، فالدولة الحديثة تقوم على نوع من التوازن بين السلطات المختلفة داخل الدولة، ولعل ما يتطلبه هذا التوازن أن تكون كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، مستقلة عن الأخرى، وهذا ما يعبر عنه بالفصل المرن بين السلطات، كمعيار للتمييز بين صور الأنظمة السياسية الديمقراطية النيابية المعاصرة^(٩).

ولعل أشهر تلك الأنظمة هي النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، ونظام حكومة الجمعية وهي نظم اعتبرت مرجعيات أساسية للدولة الحديثة وهي بصدد بناء أنظمتها. وتحدد طبيعة النظام السياسي صورة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالفصل التام بين هاتين السلطتين يعني أن النظام السياسي هو: نظاما رئاسيا ينتخب فيه الرئيس من قبل الشعب، أما إذا كان الفصل متوازنا بينهما فيكون النظام السياسي نظاما برلمانيا تحتاج فيه الحكومة إلى ثقة البرلمان، وهناك نوع ثالث من النظم السياسية وهو نظام حكومة الجمعية بحيث يكون فيه دمج ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ونتصور ضرورة وجود مبادئ وقواعد دستورية، سواء أكان وليد عرف لا يظهر في شكل مكتوب كما في المملكة المتحدة، أو في وثيقة دستورية مكتوبة كما في مصر وفرنسا والكويت وأغلب النظم الدستورية المقارنة، من أجل بناء النظام السياسي في الدولة لتحديد سلطات واختصاصات السلطات العامة تبعا لخصائص وأركان ذلك النظام.

وما يؤيد ذلك التصور أن التجربة المصرية بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وخلال الفترة الانتقالية التي تولى فيها المجلس الأعلى للقوات المسلحة، إدارة شؤون البلاد أظهرت ضرورة وجود دستور جديد قبل تكوين البرلمان، حيث شكل المجلس العسكري لجنة للقيام ببعض التعديلات الدستورية، صدر على أثرها الإعلان الدستوري في ١١ فبراير ٢٠١١ تضمن البند الأول منه تعطيل العمل بدستور ١٩٧١، ثم صدر إعلان ٣٠ مارس ٢٠١١ من مادة ٦٣ (دون استفتاء) وأجريت الانتخابات التشريعية، وتم تكوين البرلمان

(٩) LU, Catherine, world government, the Stanford encyclopedia of philosophy, Edward N.Zalta (ed.) 2008, p11.

قبل صدور الدستور الجديد- وهو أمر في تصورنا- قلما نجد مثله في النظم المقارنة وكان من الأولى وضع دستور لتحديد شكل النظام السياسي، وصلاحيات واختصاصات البرلمان، ورئيس الدولة^(١٠).

وفي النظم النيابية البرلمانية يختص البرلمان باعتماد وإجازة مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة، ويراقب تنفيذها حتى اعتماده للحساب الختامي، على نحو ما سنعرض له.

ولا تقتصر الرقابة البرلمانية على مالية الدول في النظم النيابية البرلمانية فقط، بل في النظم الرئاسية أيضا، حيث يتولى البرلمان الرقابة السابقة واللاحقة على الموازنة العامة، فضلا عن أولويته في اقتراح القوانين المالية.

ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال يتمتع الكونجرس برقابة مالية سابقة في المسائل المالية التي تدخل في اختصاص الرئيس، وهو ما يظهر من خلال رفض أو موافقة الكونجرس على الإنفاق العام، والاعتمادات التي تطلبها الحكومة^(١١).

والواقع أن رقابة البرلمانات على مالية الدول نشأت مع بداية ظهور النظام البرلماني في إنجلترا فكانت الضرائب التي يفرضها الحكام دون موافقة لممثلي الشعب هي المناسبة التاريخية لنشأة البرلمانات^(١٢).

يضاف إلى ذلك، أن القواعد الدستورية والقانونية رسخت حق البرلمان في الرقابة على الحكومة في النظام البرلماني بوسائل متعددة، كما قد ينتهي تطبيقها إلى إثارة "المسئولية الوزارية" كأخطر الآثار التي قد تنتهي بسحب الثقة من الوزارة وإجبارها على الاستقالة.

ونبين فيما يأتي نشأة الرقابة على مالية الدول في بعض النظم المقارنة، ووسائل تلك الرقابة من خلال مطلبين على النحو التالي:

(١٠) راجع: التعليق على النظام الدستوري المصري بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وحتى دستور عام ٢٠١٢ الملغى في: د. صلاح الدين فوزي، القانون الدستوري المصري، النظرية العامة للقانون الدستوري، (شرح أحكام الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٢)، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، ص ١٧٧ وما بعدها.

(١١) Stephen S.Fuller, the Economic Impact of the budget control act of 2011, Virginia, Acrospace industries association, 2012, p11.

(١٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠١، ص ٣٣٧.

المطلب الأول: نشأة رقابة البرلمان على مالية الدول في النظم المقارنة.
المطلب الثاني: الإطار النظري لوسائل الرقابة البرلمانية.

المطلب الأول

نشأة رقابة البرلمان على مالية الدول في النظم المقارنة

يعتبر موضوع الرقابة البرلمانية من الموضوعات ذات الأهمية البالغة في مجال القانون الدستوري بصفة عامة^(١٣)، وفي مجال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بصفة خاصة، إذ ترد أصولها إلى النظام البرلماني.

ويقصد "بالرقابة البرلمانية متابعة وتقصي وتقييم أداء الحكومة من جانب السلطة التشريعية"^(١٤)، كما يقصد به "استخدام البرلمان لوسائل محددة تمكنه من طرح أسئلة على الحكومة واستجوابها، وتشكيل لجان تحقيق، وغيرها من الوسائل وهذا ما يمثل "ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم"^(١٥).

وبطبيعة الحال نشأت الرقابة في ظل النظام البرلماني التقليدي في إنجلترا، وانتقلت لفرنسا وجيرانها، ومن ثم أدرجت الدول التي أخذت دساتيرها بمظاهر النظام البرلماني نصوصا تكفل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بشكل عام، وعلى مالية الدول على وجه الخصوص.

أولاً: نشأة رقابة البرلمان على مالية الدولة في مصر:

صدر في مصر عام ١٨٦٦ ما يعرف باللائحة الأساسية لمجلس شورى النواب. وكان هذا المجلس يختص بالمداولة في المسائل التي ترى الحكومة إحالتها إليه، وتكون آراءه مجرد آراء استشارية والقرار النهائي فيها للخديوي، ولهذا المجلس حق سن القوانين إلا أنها تخضع لشرط الموافقة من الخديوي، فإذا لم يوافق على القانون يسقط كلية ولا يملك المجلس إقراره^(١٦).

(١٣) PACTE, PIERRE, institutions politiques Et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1994. p52.

(١٤) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١، ص١٧، د. ناصر شبيب السويري، السلطة التشريعية ودورها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، (مصر - إنجلترا - دول مجلس التعاون الخليجي)، ص٦٧.

(١٥) Andre Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, 1977, p51.

(١٦) د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣، ص٢٦٥.

ومع حدوث المواجهة بين مجلس شورى النواب وبين وزارة "توبار باشا" تغيرت اتجاهات النواب، وتؤكد هذا الاتجاه عندما رفض أعضاؤه قرار وزارة محمد توفيق باشا بفض جلسات المجلس لانتهاه مدة نيابته.

وبنجاح المجلس في هذه المواجهة تم تشكيل وزارة جديدة برئاسة محمد شريف باشا، والتي قامت بإعداد مشروعا للدستور الذي عرف باسم "القانون الأساسي الجديد" عمدت من خلاله إلى توسيع الاختصاصات المخولة لمجلس النواب لتشمل بالإضافة إلى الحق في نظر القوانين والنفقات العامة، الأخذ كذلك بمبدأ المسؤولية الوزارية وفقا لأوضاع معينة^(١٧).

ثم أصدر "الملك فؤاد" الأمر الملكي بوضع دستور يأخذ بالنظام البرلماني فأعطى للبرلمان سلطاته بالنسبة للرقابة على مالية الدولة، ثم صدر الأمر الملكي بإبطال دستور ١٩٢٣ وحل محله دستور ١٩٣٠ فعزز مركز السلطة التنفيذية إزاء السلطة التشريعية. ثم أعيد العمل بدستور ١٩٢٣ في ١٢ ديسمبر ١٩٣٥، وأعلن سقوطه على أثر قيام ثورة يوليو ١٩٥٢، وتوالت بعدها دساتير العهد الجمهوري التي رسخت قواعد رقابة البرلمان على مالية الدولة، بداية من دستور ١٩٧١ وتعديلاته عامي ٢٠٠٥، ٢٠٠٧، ثم دستور ٢٠١٢، الذي ألغي بدستور ٢٠١٤^(١٨).

والواقع أن أغلب الدساتير المصرية تبنت فكرة رقابة البرلمان على مالية الدولة، فأسندت للمجالس النيابية-إلى جانب اختصاصها التشريعي- إقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والموازنة العامة، فضلا عن ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وباستقراء (دستور ٢٠١٢ الملغى)، و(دستور ٢٠١٤ المعاصر)، نلاحظ مدى اهتمام المشرع الدستوري المصري بترسيخ المبادئ الدستورية للموازنة العامة، إضافة إلى القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها^(١٩).

(١٧) د. عبد العزيز رفاعي، الديمقراطية والأحزاب السياسية في مصر الحديثة والمعاصرة، القاهرة، دار الشروق، ١٩٧٧، ص ٢٣ وما بعدها.

(١٨) د. زيد حمود الهاجري، الرقابة البرلمانية على مالية الدول، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٤، ص ٢٥.

(١٩) المواد (١١٦-١١٨) دستور ٢٠١٢ الملغى، والمادة (١٢٤) دستور ٢٠١٤.

ولا يجوز للسلطة التنفيذية الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب^(٢٠)، ويعرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي، على مجلس النواب وله أن يطلب من الجهاز أية بيانات أو تقارير أخرى^(٢١).

ثانياً: نشأة رقابة البرلمان على مالية الدولة في الكويت:

لم يكن في الكويت ثمة فصل بين مالية الحاكم ومالية الدولة، أو أية قيود تحد من سلطاته فليس هناك ما يفرض عليه ضرورة استشارة وجهاء قومه، أو الخضوع للعادات والتقاليد المرعية في البلاد^(٢٢).

وفي عام ١٩٣٨ برزت مطالبات بالإصلاح في نظام الحكم، نشطت بين التجار لشعورهم بأهميتهم الاقتصادية، دون أن يكون لهم نفوذ سياسي في البلاد، وقد تقدم القائمون على تلك الحركة بمطالبهم مكتوبة للحاكم، كان من أبرزها تشكيل مجلس تشريعي للإشراف على تنظيم أمور البلاد^(٢٣).

واستجابة لتلك المطالب أنتخب مجلس تشريعي قام بإعداد وثيقة نصت على أن تكون الأمة مصدر السلطات ممثلة في هيئة نوابها المنتخبين، وأن يشرع المجلس التشريعي القوانين المتعلقة بما تقتضيه مصلحة البلاد. وفي عام ١٩٦٢ صدر الدستور الكويتي المعاصر منظمًا بنصوص صريحة حق البرلمان (مجلس الأمة) في الرقابة على مالية الدولة بوسائل دستورية نظمتها اللائحة الداخلية للمجلس.

صفوة القول أن النظم المقارنة كرست مفهوم رقابة البرلمان على مالية الدول تأسيساً على أنها نتاج لأركان وخصائص النظام البرلماني الذي يسمح لممثلي الشعب ممارستها على كافة أوجه النشاط الحكومي فيما يتعلق بمالية الدول، ولذلك اتفقت الدساتير المقارنة- على نحو ما رأينا- سواء أكانت دساتير مكتوبة أم عرفية على أنه من الأهمية بمكان تحديد أدوات لتلك الرقابة لتحقيق وظيفة البرلمان في الرقابة على مالية الدول.

(٢٠) المادة (١٢٧) من الدستور المصري الجديد ٢٠١٤.

(٢١) المادة (١٢٥) من الدستور المصري الجديد ٢٠١٤.

(٢٢) د. إبراهيم محمد الحمود، المالية العامة للدولة، دراسة تحليلية في فقه المالية العامة والقوانين المالية مع الإشارة لمالية دولة الكويت، الجزء الأول، ٢٠١٢، ص ١٨.

(٢٣) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق والشريعة (تصدر عن جامعة الكويت) السنة ٥ العدد ٤، (١٩٨١)، ص ١١.

ونرى من البديهي ترسيخ مفهوم رقابة المجالس النيابية على مالية الدول من خلال تبني المشرع الدستوري لهذا المفهوم، وتيسير أدوات للرقابة تسمح لممثلي الشعب حماية أمواله، وثرواته، والإيعاز للمشرع العادي بتنظيم تلك الرقابة، ومن ثم، فإن الاعتبارات المنطقية تفرض التساؤل عن الأدوات والوسائل الممنوحة للبرلمانات لبط رقابتها على مالية الدول؟ وما إذا كانت تتأسس على سند دستوري؟ أم تنظمها اللوائح والنظم الداخلية للبرلمانات؟

هذا ما نعرض له في المطلب التالي:

المطلب الثاني

الإطار النظري لوسائل رقابة البرلمانات على مالية الدول

توصلنا فيما تقدم إلى أن الرقابة البرلمانية هي عمل من الأعمال التي تتمتع بحق محاسبة السلطة التنفيذية وفقا لمبادئ دستورية تخول لها سلطة عامة في الرقابة على النشاط الحكومي بوجه عام وعلى مالية الدولة بشكل خاص.

ولكي تتم هذه الرقابة قررت الدساتير حق البرلمان في استخدام أدوات تعينه على تفعيل دوره الرقابي، سواء تم النص عليها جميعا في صلب الدستور، أو نظمت بقوانين خاصة بنظام العمل داخل البرلمان^(٢٤).

وتتمثل أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ابتداء بالأسئلة البرلمانية، ولجان التحقيق (تقصي الحقائق)، وإبداء الآراء والرغبات، والمناقشات، وطلبات الإحاطة، وانتهاء بالاستجوابات البرلمانية وما قد يترتب عليها من حجب الثقة عن الوزارة بكاملها أو أحد وزرائها، وهو ما يعرف بالمسئولية الوزارية السياسية.

ونتطرق لتلك المصطلحات لمعرفة مفهومها العام على أن تفصيلها وتطبيقاتها العملية سترد في موضع لاحق من الدراسة عند حديثنا عن الممارسات الواقعية لوسائل رقابة البرلمان على مالية الدولة.

وفي حقيقة الأمر تتعدد وسائل رقابة البرلمانات على مالية الدول بحيث تندرج من حيث خطورتها في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من وسائل أقل خطورة تكون سابقة على سحب الثقة من الحكومة، وسائل يستطيع البرلمان من خلالها إسقاط الوزارة تتمثل في إثارة المسئولية السياسية سواء كانت فردة أم تضامنية، ونشير لتلك الوسائل على النحو التالي:

(٢٤) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ص ٣٥٤.

أولاً: الاقتراح برغبة (إبداء الرغبات):

تتأسس وسيلة الاقتراح برغبة أو إبداء الرغبات على سند دستوري، بحيث يحق لعضو البرلمان إبداء اقتراح الرغبات في موضوع عام إلى الحكومة سواء إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء^(٢٥).

وينطلق مفهوم الاقتراح برغبة أو إبداء الرغبات في موضوع معين من فكرة مؤداها أن للبرلمان، بما له من حق الرقابة على الحكومة أن يحثها على القيام بعمل معين، أو الامتناع عن آخر^(٢٦).

وفي إطار هذه الفكرة تمثل الاقتراحات برغبة تطبيقاً لفلسفة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية باعتبار أن الرغبات تتعلق بموضوعات تدخل في اختصاص الحكومة^(٢٧).

وهي لا تخالف مبدأ الفصل بين السلطات لأن الحكومة هي صاحبة السلطة في تنفيذ هذه الرغبة أو رفضها^(٢٨).

وعلى الرغم من السلطة التي قصدتها النصوص الدستورية بتوجيه الاقتراح برغبة هي السلطة التنفيذية، فحددها المشرع الدستوري، ولم يدع مجالاً للسلطة التقديرية في هذا الشأن، إلا أن النصوص اللائحية المنظمة لها تجاوزت- في اعتقاد الباحث- النطاق الشخصي لها، وتبرير هذا الاعتقاد بأن المادة (٢١٢) من لائحة مجلس الشعب المصري أضافت (الاقتراح بقرار) وهو الاقتراح الذي يرغب المجلس أن يصدره في نطاق اختصاصه، كما أجازت لائحة مجلس الأمة الكويتي للنائب أن يقدم لرئيس

^(٢٥) المادة (١٠٥) من الدستور المصري ٢٠١٢ الملغى في الأحكام المشتركة للمجلسين (الشورى والنواب)، والمادة (١٣٢) من الدستور المصري ٢٠١٤، والمادة (١١٣) من الدستور الكويتي.

^(٢٦) د. خالد سمارة الزغبى، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الإدارية، (تصدر عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية)، القاهرة، السنة التاسعة والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧، ص ٩٨.

^(٢٧) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الكويت، مؤسسة دار الكتب، ٢٠١٠، ص ٣٦.

^(٢٨) د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ورؤية نقدية لتفعيل دور البرلمان السياسي باعتباره أهم متطلبات الإصلاح السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ١١٠.

المجلس ما يقترحه من رغبات في الأمور الداخلة في اختصاص المجلس^(٢٩)، وهكذا يستند الاقتراح برغبة إلى نص دستوري، على خلاف الاقتراح بقرار الذي يركز على اللائحة الداخلية وحدها، وهو ما لا تملكه ولا يجوز، مما يعد افتئاتا على النص.

١- شروط الاقتراح برغبة:

يقدم الاقتراح برغبة كتابة إلى رئيس البرلمان، مرفقا به مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة- أو القرار- واعتبارات المصلحة العامة^(٣٠) المبررة لعرض الاقتراح على البرلمان. وفي حين تطلبت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة توقيع الاقتراح من خمسة أعضاء^(٣١)، منعت لائحة مجلس الشعب التوقيع على الاقتراح من أكثر من عشرة أعضاء^(٣٢). وهو قيد- في تقدير الباحث- يتعارض مع شرط المصلحة العامة وفقا للمادة (٢١٢) من لائحة مجلس الشعب، لاسيما إذا كانت المصلحة العامة تتعلق بحماية مالية الشعب فمن المنطقي احتمال تقديمه من أكثر من عشرة أعضاء في سبيل تفعيل الرقابة على مالية الدولة للبرلمان، حتى تأخذ الحكومة بعين الاعتبار طالما تعلق بالاختصاص المالي للحكومة وتدخلها في النشاط الاقتصادي للدولة، متصلا بواقع المواطنين، متضمنا تشخيصا واقعيا لمشكلة مع تقدم الحلول لها. ويجب أن تتعلق الاقتراحات بالمسائل العامة مما يدخل في اختصاص البرلمان، أو التي يرى توجيهها إلى الحكومة في المسائل العامة، ويحق للبرلمان عدم عرض الاقتراحات إذا رأى أنها تخالف الاختصاص^(٣٣). ووصف العمومية هنا يحول دون تقديم اقتراحات برغبات خاصة بمقدميها، ومن ثم تستخدم إبداء الرغبات كوسيلة للضغط على الحكومة لتحقيق أغراض خاصة بالنواب^(٣٤).

^(٢٩) المادة (١١٨) من اللائحة الداخلية للمجلس الكويتي.

^(٣٠) أضافت المادة (٢١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري شرط توافر المصلحة العامة في الاقتراح حتى لا يتم حفظه أو استبعاده.

^(٣١) المادة (٩٧) من لائحة مجلس الأمة وهو ذات العدد المطلوب بالنسبة لاقتراح القوانين.

^(٣٢) تشترط المادة (٢١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري عدم جواز توقيع الاقتراح من أكثر من عشرة أعضاء.

^(٣٣) المادة (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

^(٣٤) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري، المرجع السابق، ص ٣٩. د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء

ولا يجوز أن يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور أو القانون، أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص أو الهيئات^(٣٥)، وألا يتعرض لمسائل يحظر على البرلمان التدخل فيها كالموضوعات التي تدخل في اختصاص السلطة القضائية^(٣٦).

٢- مناقشة الاقتراح برغبة:

بعد أن يستوفي الاقتراح برغبة أو بقرار الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة، يحال إلى لجنة برلمانية مختصة لدراسته، وقد تأخذ اللجنة رأي مقدم الاقتراح في بعض الأمور الواردة فيه قبل كتابة تقريرها^(٣٧).

وتشترط لائحة مجلس الأمة الكويتي في حالة الاستعجال أن يقرر البرلمان نظر الاقتراح بقرار أو برغبة مباشرة دون إحالته إلى اللجنة المختصة^(٣٨).

ويعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس وتخصص جلسة لمناقشة الاقتراح، وقد تطلب الحكومة أو الوزير المختص مناقشة الاقتراح لمدة أسبوع على الأكثر فيجاء هذا الطلب، ولا يجوز التأجيل لأكثر هذه المدة إلا بقرار من مجلس الأمة.

وعملاً بأحكام المادة (٢١٤) من لائحة مجلس الشعب تحال الاقتراحات برغبة أو بقرار إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى، ولكنها لم تحدد بصورة واضحة موعد تلك الإحالة، ولم تنطرق إلى الحد الزمني الذي يتعين في نهايته إعداد اللجنة لتقريرها وإحالته إلى البرلمان.

وعند مناقشة الاقتراح أمام مجلس الأمة بكامل هيئاته، تقدم الحكومة بيانها حول الاقتراح، ويحق للحكومة أن تتعذر بعدم الأخذ بالاقتراح برغبة، مع توضيحها لأسباب ذلك، ولمجلس الأمة التعقيب مرة واحدة على بيان الحكومة المتضمن تعذر أخذها بالرغبة التي أبدأها المجلس^(٣٩).

نظم الحكم المعاصرة ورؤية نقدية لتفعيل دور البرلمان السياسي باعتباره أهم متطلبات الإصلاح السياسي، المرجع السابق، ص ١١٢.

^(٣٥) المادة (١١٨) لائحة مجلس الأمة، والمادة (٣/٢١٣) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

^(٣٦) د. محمد أنس جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٧٦.

^(٣٧) المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

^(٣٨) المادة (١١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

^(٣٩) المادة (١١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

والمقصود بهذا التعقيب أن يناقش المجلس الموضوع بالتفصيل الذي يراه وينتهي من هذه المناقشة إلى تعقيب مكتوب يبعث به إلى الحكومة دون أي إجراء آخر في هذا الشأن من جانب المجلس ما لم ير تحريك المسؤولية الوزارية على أساس نص آخر^(٤٠).

٣- مدى التزام الحكومة بتنفيذ الاقتراح برغبة:

قد تستجيب الحكومة لرغبات النواب وتأخذ بها، وقد ترفض الاقتراح، وفي الحالة الأخيرة لا يعاد تقديمه قبل مضي أربعة أشهر على الرفض بالنسبة لمجلس الأمة الكويتي، ولم تتعرض لأئحة مجلس الشعب لحالة الرفض.

ويتهدد الاقتراحات برغبة حظر السقوط لانتهاء دور الانعقاد، مما قد يفقد الاقتراح قيمته، خاصة الاقتراحات المتعلقة بمالية الدول، لاسيما في الحالات التي يرغب فيها مقدم الاقتراح استجابة الحكومة العاجلة. ولا ينال هذا التهديد الاقتراحات التي تقدم قرب انتهاء أدوار الانعقاد فقط، بل تلك التي تماطل اللجان المختصة في دراستها وكتابة تقريرها، وقد ينتهي الفصل التشريعي للبرلمان دون عرضها عليه^(٤١).

ثانياً: طرح موضوع عام للمناقشة:

طرح موضوع عام للمناقشة وسيلة دستورية جماعية، تهتم بتبادل الرأي، وفتح الحوار بين البرلمان والوزارة من خلال موضوع عام للمناقشة بقصد استيضاح سياسة الحكومة بشأن الموضوع محل الحوار، وقد ينتهي النقاش بإقفال باب المناقشة دون قرارات، أو باتخاذ قرار برغبة، أو بتوصية لاتخاذ تدابير معينة، كما قد ينتهي النقاش بإجراءات ملزمة للحكومة^(٤٢).

وتتميز هذه الوسيلة بأنها جماعية، بحيث يتسنى وفقاً لأحكام المادة (١٠٦) من الدستور المصري ٢٠١٢ (الملغي)، والمادة (١٣٢) من الوثيقة الدستورية الجديدة لسنة

^(٤٠) المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي عند تعليقها على المادة (١١٣) من الدستور.

^(٤١) على سبيل المثال:

اقتراح برغبة بإنشاء جهاز قومي أو مستقل لمكافحة الفساد وكشف الفاسدين في مختلف القطاعات والمجالات ومن الممكن الاستعانة في هذا الجهاز بممثلين عن الأجهزة الرقابية الرسمية في مصر.. مجلس الشعب، جلسة بتاريخ ١٣ مارس ٢٠٠٩.

^(٤٢) د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ١٩٩. د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الجزء الأول، ١٩٨٩، ص ٢٨٦.

٢٠١٤، لعشرين عضو من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه. والاختلاف الجوهري بين النصين ما كان يسمح به دستور ٢٠١٢ (الملغي) من تقديم موضوع عام للمناقشة من خلال عشرة أعضاء من مجلس الشورى الغرفة الأعلى التي تم إلغاؤها بالوثيقة الدستورية الجديدة لسنة ٢٠١٤. ويجيز الدستور الكويتي بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بشأنه، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة^(٤٣).

ويجب أن تتوافر في طلبات المناقشة شروطها الموضوعية مثل: عمومية الموضوع المطروح للنقاش، وأن يكون الغرض من النقاش استيضاح سياسة الحكومة. وكسائر أدوات الرقابة البرلمانية يجب ألا يتعرض موضوع النقاش لسلطات واختصاصات رئيس الدولة، أو إلى الحقوق والحريات الشخصية التي كفلتها الدساتير، أو إلى موضوعات مما تشكل تدخلا في أعمال القضاء.

أما الشروط الشكلية فتتطلب تقديم طلب المناقشة إلى رئيس البرلمان مكتوبا، وموقعا من العدد اللازم لتقدمه، وتشدد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب باشتراطها توافر العدد المطلوب حتى بعد إدراج طلب المناقشة في جدول الأعمال حتى موعد نظره، وإلا استبعد الطلب عند تنازل أحد مقدميه، أو غاب عن جلسة المناقشة^(٤٤).

وفقا للتنظيم الإجرائي لطلبات المناقشة في مجلس الأمة الكويتي يبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد لنظره.

ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر إرجاء النظر فيه أو استبعاده، وإذا تنازل مقدمة الطلب أو تغيبوا عن الجلسة المحددة لنظره جاز لخمسة من أعضاء المجلس أن يتبنوه^(٤٥). وعلى الرغم من أن طلبات المناقشة العامة أقل تأثيرا من السؤال والاستجواب، إلا أن لها أهميتها بالنسبة لدور البرلمانات في

^(٤٣) المادة (٢١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

^(٤٤) المادة (١١٢) من الدستور الكويتي.

^(٤٥) المواد (١٤٦-١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

الرقابة على مالية الدول لاسيما عندما يستشعر نواب الشعب بالقصور أو عدم وضوح السياسة المالية والاقتصادية للحكومة، كما قد يناقش البرلمانون الحكومة حول تأخرها في إيداع مشروع الموازنة العامة، أو تباطؤها في عرض الحسابات الختامية.

ثالثا: طلبات الإحاطة والبيانات العاجلة:

طلب الإحاطة هو وسيلة لتبصره الحكومة بمشكلة معينة بقصد التدخل لحلها أو اتخاذ ما يلزم لتقادي آثارها، ويقصد منها إعلام الوزير بأمر يجمله له أهمية عامة وعاجلة^(٤٦). أما البيان العاجل فيعني فهو نوع من طلبات الإحاطة شائع الاستخدام في مجلس الشعب المصري تكون المشكلة التي يعرضها أكثر عجلة من طلب الإحاطة، ويتسنى تقديمه من عضو المجلس أو من ممثل إحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب، أو من رئيس إحدى اللجان^(٤٧). وعلى الرغم من طلبات الإحاطة تبدو كصورة مخففة من السؤال، إلا أنها تختلف عنه، إذ بينما يقصد بالسؤال استعلام عضو البرلمان عن أمر يجمله، ويفترض أن الحكومة على علم به، فإن طلب الإحاطة يقصد به أن عضو البرلمان ذاته هو الذي يعلم بالأمر، وأما الحكومة لا تعلمه أو المفترض أنها تجهله^(٤٨).

وحتى وقت قريب كانت الشكوك تدور حول مدى دستورية طلبات الإحاطة كوسيلة رقابية في مجلس الشعب، فلم يكن لها أي سند دستوري، وإنما نظمت لائحيا بالمواد (١٩٤-١٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

وقد تقادى المشرع الدستوري المصري^(٤٩) هذه الشكوك، فنص على طلبات الإحاطة كوسيلة رقابية من خلال المادة (١٢٤) من دستور عام ٢٠١٢ (الملغي) التي أوجبت على الحكومة الرد، ورددت ذات النص المادة (١٢٤) دستور ٢٠١٤، دون أن يرد فيها إلزام بالرد الحكومة على طلبات الإحاطة.

^(٤٦) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ١١٩.

^(٤٧) المادة (١٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

^(٤٨) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص ٣٠١، د. ناصر شبيب السويدي، المرجع السابق، ص ٣٢٢. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٤٨٠.

^(٤٩) طلبات الإحاطة لا تعرفها النصوص الدستورية أو اللائحية في الكويت.

وتعد طلبات الإحاطة من الوسائل الفردية بحيث يتطلب تقديمها كتابة من عضو واحد، ويستلزم وفقا للتقاليد البرلمانية ألا يوجه إلا وزير واحد^(٥٠)، مبينا فيه مظاهر العجلة التي استدعت تقديمه، وقد يتعلق الموضوع الواحد بعدة وزارات فتقدم طلبات منفردة لكل وزير. وكسائر الأدوات الرقابية تتطلب العمومية في طلبات الإحاطة كشرط موضوعي لتقديمه، فلا يتعلق بمصلحة مقدمة الشخصية، وإنما بالمصلحة العامة المتمثلة في رقابة النائب على أعمال السلطة التنفيذية.

ويضاف إلى الشروط الموضوعية المتفق عليها في سائر الأدوات الرقابية شرط العجلة حتى يتسنى للحكومة سرعة التدخل لاتخاذ حلول فورية، أما إذا كان بيانا عاجلا فيتعين أن تكون المسألة أشد عجلة. ومع ذلك قيدت لائحة مجلس الشعب طلبات الإحاطة فلا يجوز إدراجها في جدول الأعمال قبل عرض الحكومة لبرنامجها، ولا تجري مناقشة في موضوع الطلب إذا تمت الإجابة عنه في ذات الجلسة، فضلا عن أن توافر الاستعجال مرهون بتقدير رئيس مجلس الشعب وحده^(٥١). وحرى بالذكر أن طلبات الإحاطة التي تعلق بدور النواب في الرقابة على مالية الشعب في برلمان ما بعد ثورة يناير ٢٠١١ في مصر لم ترق- من وجهة نظرنا- إلى مستوى الدور الرقابي المأمول لمجلس الشعب، ومع ذلك، تم قبولها وإدراجها على جدول الأعمال، تعلق بعضها في ظاهره بتجنب إهدار المال العام رغم خلو مضمونه من ذلك^(٥٢).

كما اشتمل البعض الآخر على المحافظة على المال العام وتطبيق الحد الأقصى والأدنى للأجور ومع ذلك وجهت إلى غير الوزارة المعنية بذلك^(٥٣).

^(٥٠) على سبيل المثال (موضوع أزمة الدولار والبنزين) قدمت طلبات إحاطة لوزير المالية المصري عن عدم توفير الاعتمادات وتمويل لشراء مواد بترولية، وطلبات إحاطة لوزير البترول، وطلبات إحاطة لوزير التموين لتفعيل دور مباحث التموين حتى لا يتم تهريب الدولار والبنزين خارج المحافظات، مجلس الشعب، جلسة بتاريخ ٢٠١٢/٦/٣.

^(٥١) تؤكد السوابق البرلمانية على أن تقدير توافر الاستعجال كان مبررا لرفض رئيس مجلس الشعب قبل ثورة يناير ٢٠١١ للعديد من طلبات الإحاطة.

^(٥٢) بيان عاجل بشأن تعطيل شركة مصر الجديدة للإسكان والتعمير للأماكن العامة، مجلس الشعب، جلسة بتاريخ ١٤ مايو ٢٠١٢.

^(٥٣) على سبيل المثال طلب إحاطة لوزير التنمية المحلية، حول تعيين آلاف من المستشارين في جميع الوزارات يتقاضون رواتب ومكافآت خيالية، وانتقد طلب الإحاطة استمرار الفساد وإهدار المال.. مجلس

رابعاً: لجان التحقيق (تقصي الحقائق):

باستقراء الدساتير المقارنة، يتبين أن التحقيق البرلماني حق دستوري لعضو البرلمان لبسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك بمقتضى نصوص المواد:

- المادة (٢/٥١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ والسارية المفعول من أول مارس ٢٠٠٩^(٥٤).
- المادة (١١٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.
- المادة (١٢٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ (الملغي)، وتقابلها المادة (١٣٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

ولا يعني أن يكون التحقيق البرلماني حق دستوري أن يتم إغفاله من قبل البرلمان في حال لم ينص على حق البرلمان في تأليف لجان تحقيق في صلب الدساتير.

وفي هذا الاتجاه يرى البعض أن اختصاص المجالس النيابية بتكوين لجان التحقيق البرلمانية هو اختصاصاً أصيلاً لهذه المجالس بحيث تمارسه حتى ولو لم يرد النص عليه في صلب الدستور^(٥٥). على أن إغفال النص على لجان التحقيق في الدساتير لا يحجب حق البرلمان في الاستعانة بها، لأنها سلطة يملكها البرلمان ولو لم يكن ثمة نص^(٥٦).

ونتفق مع هذا الرأي، ذلك أن حق المجالس التشريعية في تشكيل لجان التحقيق يستمد وجوده من طبيعة الرقابة البرلمانية ذاتها فتتخذ صورة شكل من أشكال الرقابة على الحكومة ومحاسبتها، وتمكن أعضاء البرلمان من الوقوف على عيوب الجهاز

الشعب، جلسة بتاريخ ١٤ مارس ٢٠١٢.. ومن المتصور أن يكون في مواجهة رئيس مجلس الوزراء وليس وزير التنمية المحلية.

(⁵⁴) Article 51-2 C: "Pour l'exercice des missions de controle et devaluation definies au premier alinea de l'article 24, des commissios d'enquete peuvent etre creees au sein de chaque assemblee pour recueillir, dans les conditions prevues par la loi, des elements d'information. La loi determine leurs regles d'organisation et de fonctionnement leurs conditions de creation sont fixees par le reglement de chaque assemblee".

(^{٥٥}) د. فالح عبد الله علي العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي، دراسة تطبيقية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٥٧.

(^{٥٦}) د. عادل الطيباني، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٠، ص ٧٥.

الحكومي والإداري في الدولة ومراجعة أعمالها واقتراح أفضل السبل لمعالجتها وتطويرها وإصلاحها، ناهيك عما تهدف إليه لجان التحقيق من تفعيل دور رقابي للبرلمان على مالية الدول.

وما يؤكد ذلك أن أول مجلس شعب عقب (ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١) شكل عدة لجان لتقصي الحقائق على الرغم من أن الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ جاء خاليا من النص على أية وسيلة رقابية من حق مجلس الشعب ممارستها في مواجهة الحكومة، وإنما ورد بالمادة (٣٣) منه النص على الرقابة بصيغة العموم دون الإشارة إلى أي من وسائلها^(٥٧). وكان النص في المادة ٣٣ من الإعلان السالف الذكر على أن: "سلطة التشريع، وإقرار الموازنة العامة والسياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية".

وتحليل ذلك في تصورنا أن لجان تقصي الحقائق في أول مجلس شعب عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ كان يقتضي تشكيلها نظرا لأهمية الأحداث التي أعقبت الثورة، ورغبة البرلمان في تحقيق مطالب الثورة، مما استدعى تطبيق أحكام المواد من (٢١٨-٢٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لتقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، أو للكشف عن مخالفة، أو مخالفات سياسية، تنتهي بوضع اقتراحات معينة كتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة.

على أية حال قررت الدساتير المقارنة محل الدراسة حق البرلمان في أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، "من أجل تقصي الحقائق"^(٥٨)، و"استقاء معلومات تساعد على ممارسة مهام الرقابة"^(٥٩)، "حتى

^(٥٧) ومن أمثلة لجان تقصي الحقائق التي شكلها مجلس الشعب آنذاك:- لجنة تقصي الحقائق في أحداث إستاذ بورسعيد الرياضي التي أودت بحياة ٧٣ مشجعا، ولجنة تقصي الحقائق في أحداث شغب في محيط وزارة الداخلية، ولجنة تقصي الحقائق في حريق شركة النصر للبتترول.

^(٥٨) المادة ١٣١ من الدستور المصري ١٩٧١ (الملغي) والمادة ١٢٢ من الدستور المصري ٢٠١٢ (الملغي)، والمادة (١٣٥) من الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٤.

^(٥٩) المادة (٢/٥١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ والسارية المفعول من أول مارس ٢٠٠٩.

يتسنى للبرلمان الوقوف على حقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية^(٦٠)، بحيث تستجيب الحكومة لطلبات تلك اللجان، "وعلى الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم"^(٦١). فالتحقيق البرلماني إذن هو وسيلة لا يلجأ إليها البرلمان إلا عند وجود خلل في أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية أو ما شابه ذلك، فتأليف لجان تحقيق تابع من أن حق البرلمان في التحقيق نتيجة لازمة لحقه في اقتراح القوانين وإقرارها ومن ثم محاسبة الحكومة، وحتى يتمكن البرلمان من إصدار قرار صحيح فيما يتعلق من الأمور الداخلية في اختصاصه^(٦٢).

ويطلق على التحقيق الذي تجريه لجنة برلمانية في مصر (تقصي الحقائق) وفي الكويت (لجان التحقيق)، بينما في فرنسا يستخدم مصطلح (Commissions d'enquete parlementaires). ونرى بأن التفرقة في المصطلحات ما هي إلا اختلافات لفظية طالما كان تشكيل تلك اللجان تفعيلاً حقيقياً للرقابة على أعمال الحكومة، ولفحص عمل الإدارة المالية والفنية، وطالما تميز التحقيق عما يختلط به أو يتشابه معه من مصطلحات قانونية.

خامساً: السؤال البرلماني:

قد يجد عضو البرلمان نتيجة لمتابعته لأعمال الحكومة أن ثمة مستجدات تطرأ على الساحة السياسية ويرغب في الاستفسار عنها من الوزير المختص، فيلجأ إلى وسيلة هي "الأكثر شيوعاً"^(٦٣) لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، حيث يقوم بها أي عضو من هؤلاء الأعضاء دون الحاجة إلى تكوين لجنة من بينهم كما هو الحال بالنسبة لتقصي الحقائق.

"ويقتصر السؤال على طلب العلم بواقعة معينة وليس الحكم على هذه الواقعة"^(٦٤)، بقصد الحصول على إجابة عن أمر من الأمور، أو نشاط من الأنشطة لم يستطع العضو السائل الوصول إليها"^(٦٥).

(٦٠) Elisabeth Vallet, les commissions d'enquete parlementaire sous la ve Republique, Revue francaise de droit constitutionnel, (R.F.D.C), n 54, 2003, p.251.

(٦١) المادة ١١٤ من الدستور الكويتي ١٩٦٢.

(٦٢) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، القاهرة، مجموعة النيل العربية، ١٩٩٩، ص ٥٠، د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، طبعة ١٩٦٨، ص ٣٦٩.

(٦٣) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية، المرجع السابق، ص ٧١.

(٦٤) د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين، المرجع السابق، ص ٧٣٠.

وعلى الوزير الإجابة على الأسئلة البرلمانية وفق المدة القانونية، ومن ثم نكون أمام وسيلة دستورية أخرى للرقابة على أعمال الحكومة وضعها المشرع الدستوري في يد عضو البرلمان ليتسنى للأخير بسط رقابته على كافة أعمال ونشاط السلطة التنفيذية. وفي مصر نصت المادة (١٢٣) من دستور ٢٠١٢ (الملغي)، تقابلها المادة (١٢٩) من دستور عام ٢٠١٤ على أن: (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في ذات دور الانعقاد، ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة نفسها). أما الدستور الكويتي فقد جعل السؤال حقا دستوريا بمقتضى المادة (٩٩) منه بنصها على أن: (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل حده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة).

وفي فرنسا عرفت البرلمانات الفرنسية حق توجيه الأسئلة الشفوية إلى أي وزير في الحكومة، ثم ظهر السؤال المكتوب في لائحة الجمعية الوطنية سنة ١٩٠٩، وظهر في لائحة مجلس الشيوخ سنة ١٩١١^(٦٦).

كما خصصت الفقرة الأخيرة من المادة (٢/٤٨) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ جلسة واحدة على الأقل في الأسبوع بما في ذلك أثناء الدورات غير العادية من باب الأولوية لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها، واهتمت المادة ١٣٤ من لائحة الجمعية الوطنية بتخصيص يوم للإجابة على الأسئلة الشفوية.

ويقصد بالدورات غير العادية تلك التي نصت عليها المادة ٢٩ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ من أن ينعقد البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب من الوزير الأول أو بناء على طلب من أغلبية الأعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية وبناء على جدول أعمال محدد.

(٦٥) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦، ص ١٠٨.

(٦٦) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ، ص ٦١٨.

وعندما ينعقد البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب أعضاء الجمعية الوطنية يصدر مرسوم فض الانعقاد فور انتهاء البرلمان من جدول الأعمال الذي دعا إلى الانعقاد من أجله وعلى الأكثر بعد مضي اثني عشر يوماً من بدء اجتماعه ولا يجوز دعوة البرلمان لدورة جديدة قبل مضي شهر على صدور مرسوم فض الانعقاد إلا بناء على طلب الوزير الأول وحده.

سادساً: الاستجواب البرلماني:

يعد الاستجواب أخطر أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، لأنه يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياستها ومن ثم يعقبه عادة طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها، بعكس استعمال المجلس للحقوق السابقة التي قد تكون مقدمة وتمهيدا لاستعمال الاستجواب.

ويعني الاستجواب محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو أثناء تأدية عمله فالاستجواب يعني إذن اتهام يوجهه أحد أعضاء المجلس النيابي لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء عن مآخذ في شأن يدخل في اختصاصه^(٦٧).

وإزاء هذه الأهمية والخطورة التي تميز بغيره من أدوات الرقابة أحاطه المشرع الدستوري وكذلك النظم واللوائح الداخلية للبرلمانات بعدة ضمانات تتمثل في الشروط والقيود التي يجب مراعاتها والإجراءات التي يتعين إتباعها، وإلا كان الاستجواب باطل ولا أثر له. وننوه إلى أن من المغارقات أن المملكة المتحدة التي انبثق من مقاطعاتها النظام البرلماني لا تعرف استجواب الوزراء، ولذلك لا نجد بين نصوص اللائحة الداخلية لكل من مجلسي اللوردات والعموم تنظيماً لهذه الوسيلة الرقابية، وإنما يعرفون أسلوباً آخر هو (Adjournment debates) أو المناقشات المحددة لأمر عاجل أو طارئ بديلاً عن الاستجواب^(٦٨).

^(٦٧) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص ١٣٢.

^(٦٨) تنظم اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني وسيلة بديلة للاستجواب، تتمثل في حق عضو البرلمان في تقديم اقتراح بالتأجيل بهدف مناقشة أمر محدد ذي أهمية عامة وعاجلة ويطلق عليه: (Adjournment debates)

فصلت هذه الوسيلة المادة (٢٤) من لائحة مجلس العموم تحت عنوان: (General debates: Emergency debates)

- House of commons, standing orders of the house of common's public business, London- the stationery office, ordered by the house of commons to be printed 8 April 2010. p33.

وفي فرنسا انتزع دستور ١٩٥٨ وتعديلاته في يوليو ٢٠٠٨ حق الاستجواب من البرلمان بمجلسيه الجمعية الوطنية والشيوخ بعد أن كانت وسيلة مستقرة في عهد الجمهورية الثالثة وحكومات المجلس (١٨٧٥-١٩٤٥) ووسيلة هامة بعد قيام الجمهورية الرابعة عام ١٩٤٦^(٦٩). وفي الكويت يعد الاستجواب وسيلة دستورية وأداة فاعلة للرقابة البرلمانية على الأموال العامة مقررّة بالمادة (١٠٠) من الدستور^(٧٠)، كما تأكدت هذه الوسيلة من خلال (الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٢ الملغاة) التي ساوت في توجيه الاستجواب بين رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء^(٧١)، ثم جاءت (الوثيقة الدستورية الجديدة لعام ٢٠١٤) لتضع- بالإضافة إلى الأحكام السابقة، سقفا زمنيا لمناقشة الاستجواب^(٧٢).

سابعا: المسؤولية الوزارية وسحب الثقة من الحكومة:

من أهم مظاهر النظام البرلماني في الدساتير المقارنة حق البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء، وتعطي الدساتير للبرلمان في سبيل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام البرلماني، حق طرح الثقة في الحكومة في مقابل قيام هذه الأخيرة باستخدام حقها الدستوري في حل البرلمان وفقا لقيود يضعها المشرع خشية إساءة الحكومة في استعمال هذا الحق.

^(٦٩) تعتبر بعض دول غرب أوروبا التي تأثرت بالنظام الفرنسي مثل بلجيكا وتشيكوسلوفاكيا وبولندا والسويد السؤال والاستجواب بمثابة الطلب المؤدب من البرلمان لعضو الحكومة للحضور أمام البرلمان للمناقشة عن بعض الأمور المتعلقة بالحكومة وسياساتها... راجع:

- Maurice Deverger (Institutions politiques et droit constitutionnel les grands systemes politiques, presses universitaires de france p.210-214.

^(٧٠) تنص المادة ١٠٠ من الدستور الكويتي على أن: (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في حالة غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير وبمراعاة حكم المادتين ١٠١ و١٠٢ من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس).

^(٧١) نصت المادة ١٢٥ من الدستور المصري ٢٠١٢ الملغي على الاستجواب حين قررت بأن: لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها وبعد موافقة الحكومة".

^(٧٢) وضعت المادة ١٣٠ من دستور ٢٠١٤ حد أقصى للمناقشة شهرين من تاريخ تقديمه.

ومن صور رقابة السلطة التشريعية على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية المسئولية الوزارية وسحب الثقة، إذ تقوم المسئولية السياسية للوزير في حالة وقوع خطأ في وزارته يستوجب إثارة مسئوليته السياسية^(٧٣).

ولا يعني ذلك أن يقترف الوزير بشخصه هذا الخطأ بصورة مباشرة، وإنما يكفي أن تثار هذه المسئولية على أساس الخطأ المفترض، فالبرلمان وهو بصدد بسط رقابته على أعمال الوزير عليه أن يثبت أن الوزير قصر بأدائه عن تقادي الخطأ^(٧٤).

وتعد المسئولية الوزارية حجر الزاوية في النظام البرلماني، ويقصد بها الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من هيئة الوزارة، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجبا للمساءلة.

وقد تكون هذه المسئولية تضامنية، وذلك في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسئولية خاصا بالسياسة العامة للوزارة، كما قد تكون مسئولية فردية لا تمس إلا وزيرا معيناً، وذلك في حالة ما يكون التصرف الموجب للمسئولية خاصا بأمر يتعلق بوزارة معينة أو بمصلحة من مصالحها. "وتعتبر المسئولية الوزارية من دعائم النظام البرلماني، وهذه المسئولية إما أن تكون مسئولية مدنية فالوزراء يسألون مدنيا بدفع التعويض عن الأضرار التي تنجم عن ممارساتهم لوظائفهم. ودراسة هذه المسئولية تدخل في نطاق قضاء التعويض، وإما أن تكون مسئولية جنائية فالوزراء يسألون جنائيا عن الجرائم التي يرتكبوها بمناسبة أو أثناء تأدية وظائفهم ودراسة هذه النظرية تدخل في نطاق القانون الجنائي، وإما أن تكون مسئولية سياسية فالوزراء في النظام البرلماني يسألون سياسيا أمام البرلمان عن أعمال السلطة التنفيذية"^(٧٥). ويتبين لنا مدى خطورة إثارة المسئولية السياسية وسحب الثقة لاسيما فيما إذا ثبت لأعضاء البرلمانات تقصير الجهاز الحكومي فيما يتعلق بمالية الدولة وعدم المحافظة على أموال الشعب عندنا نناقش ذلك في الممارسات الواقعية لسحب الثقة.

١ - مسئولية الحكومة أمام البرلمان الفرنسي:

المسئولية الفردية للوزير نادرة أمام الجمعية الوطنية الفرنسية لأن أعمال الوزراء وفق الدستور الفرنسي ١٩٥٨ ترتبط بالسياسة العامة للحكومة، فالأصل أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان تبعا لإجراءات وشروط منصوص عليها في المادتين (٤٩ و ٥٠ من الدستور). والملاحظ أن المادة رقم ٢٠ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ تضع مبدأ مسئولية

(٧٣) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٢٥.

(٧٤) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٢٥.

(٧٥) د. حمدي علي عمر، وعيد أحمد الغفول، محاضرات في النظم السياسية، ٢٠٠٤، ص ٣٩٩.

الحكومة أمام البرلمان ولا تميز بشكل صريح بين المجلسين المكونين للبرلمان ولكنها تحدد تنفيذ هذه المسؤولية في ظل الضوابط والإجراءات المنصوص عليها في المادتين (٤٩-٥٠) علما بأن هذه المواد تنص على مسؤولية الحكومة أما الجمعية الوطنية وليس أمام مجلس الشيوخ، والفقرة الثالثة من المادة (٢٠) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨^(٧٦).
حدد دستور الجمهورية الخامسة هذه الأساليب في ثلاثة حالات هي:

(أ) مبادرة الوزير الأول طبقا للمادة (١/٤٩):

يطلق على هذه الحالة مبادرة الحكومة في المسؤولية عن توجهات السياسة العامة، فطبقا للفقرة الأولى من المادة ٤٩ بعد مداوات مع مجلس الوزراء يقوم الوزير الأول بإشراك الحكومة في المسؤولية عن برنامجه وعن إعلانه عن السياسة العامة، "حيث يجوز له تطبيق المبدأ على فور تشكيل الحكومة (الالتزام بالمسؤولية عن البرنامج) سواء لاحقا (الالتزام بالمسؤولية حول تصريح بالسياسة العامة) ولكن يجوز له أيضا الامتناع عن ذلك وعلى المستوى العلمي تتأثر خيارات رئيس الوزراء بالتشكيلات السياسية للمجلس فإذا كانت حكومته لا تتمتع بدعم الأغلبية المطلقة بنواب من الأفضل له حينئذ تفادي هذا الإجراء الذي قد يعرضه لسحب الثقة من الحكومة من خلال التصويت بالأغلبية النسبية"^(٧٧).

(ب) الرقابة العادية بالتصويت على الثقة:

بموجب الفقرة الثانية من المادة ٤٩ تثار مسؤولية الحكومة السياسية أمام الجمعية الوطنية من خلال التصويت على الثقة ولا يقبل مثل هذا القرار إلا عندما يقوم بالتوقيع عليه عشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل، ولا يتم التصويت إلا عقب مرور (٤٨ ساعة)^(٧٨) على إيداع القرار ويتم فقط عد الأصوات المؤيدة وفق الأغلبية النسبية.

(ج) طلب الثقة وتوجيه اللوم للحكومة عند التصويت على نص:

استحدثت المادة ٤٩-١ من دستور ١٩٥٨ وفق تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ إمكانية تحريك الوزير الأول لمسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية بعد مداولة مجلس الوزراء

^(٧٦) ويجري النص كالتالي:

- (article 20, alinea 3):

Il est responsable devant la parlement dans les conditions et suivant les procedures prevues aux articles 49 et 50.

⁽⁷⁷⁾ Francis Hamon et Michel Troper, droit constitutionnel, 31 e ed, dalloz, 2009, p.440.

^(٧٨) تعتبر هذه المهلة ضرورية لمنح النواب مهلة للتفكير ولتجنب تعرض الحكومة لسحب الثقة بسبب التصويت المفاجئ.

بمناسبة الاقتراع على مشروع قانون للمالية أو مشروع قانون تمويل الضمان الاجتماعي، ما دعا بعض الفقه الفرنسي إلى القول بأن "الإطار الجديد للمادة ٣/٤٩ سوف يسمح للجمعية الوطنية القيام بدور أكثر فاعلية في التشريع ولكن لا يمكن له تعديل وضع التوازن بين السلطة التنفيذية والبرلمان على الأقل في الوضع السياسي الراهن"^(٧٩).

٢- المسؤولية السياسية طبقاً للمادة (١٠١) من الدستور الكويتي:

يتمتع الوزير بجميع مظاهر السلطة الرئاسية عليها وما يتبعها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق، ومن ثم فمن الطبيعي أن يتحمل تبعه الأخطاء الناشئة عن إدارته، وعن أعماله وتصرفاته المتعلقة بشئون وزارته الداخلية في اختصاصاته، فيسأل سياسياً أمام المجلس النيابي عن جميع الأعمال والتصرفات المخالفة للدستور أو القانون، الإيجابية منها والسلبية، والعمدية وغير العمدية^(٨٠). وتطبيقاً لأحكام المادة ١٠١ من الدستور الكويتي كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء قدم 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 الذي يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء ولا يشترط الوزراء في التصويت على الثقة.

٣- المسؤولية السياسية في الوثيقة الدستورية الجديدة ٢٠١٤:

كانت المادة (١/١٢٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ (الملغي) قد أجازت لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء، ثم جاءت المادة (١/١٣١) من الوثيقة الدستورية الجديدة لعام ٢٠١٤ بتكرار ذات الأحكام. وقيدت المادة (٢/١٣١) من دستور ٢٠١٤ ذلك بأن يكون عرض طلب سحب الثقة بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس، ويصدر المجلس قراره خلال سبعة أيام على الأكثر من مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء. بل أن الوثيقة الدستورية الجديدة ذهبت إلى أبعد من ذلك حين أجازت لأغلبية مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الجمهورية وهو في السلطة، وهو أمر في تصورنا

(79) Francis Hamon et Michel Troper, op, cit, p446.

(٨٠) المحكمة الدستورية الكويتية، قرارها الصادر في طلب التفسير المقيد برقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ تفسير دستوري.

قلما نجد مثيله في الدساتير المقارنة لاسيما التي تأخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني^(٨١).

٤- تطبيقات لسحب الثقة بسبب برنامج الحكومة:

قبل أن نغادر مسألة المسؤولية السياسية وسحب الثقة كأثر للاستجواب في الدستور المصري والكويتي، وبسبب برنامج الحكومة وسياستها العامة في الدستور الفرنسي، ثمة أمر يتعلق بسحب الثقة جرى عليه العرف في النظم البرلمانية وهو سحب الثقة من الحكومة عند عدم رضا نواب الشعب على برنامج عملها (البرنامج الحكومي). وتستوقفنا مسألة سحب الثقة من الحكومة لعدم موافقة البرلمان على برنامجها حادثتين، تتعلق الأولى بموقف مجلس الأمة الكويتي في فصله التشريعي الأول عام ١٩٦٤، والثانية بأول برلمان مصري عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

١- سحب الثقة من الحكومة الكويتية عند تقديم برنامج عملها:

حدث في عام ١٩٦٤ حيث صدر أمر أميرى بتعيين صباح السالم رئيسا لمجلس الوزراء وكلف بتشكيل الوزارة، وفي ديسمبر من نفس العام صدر المرسوم الأميري بتشكيل وزارة تضم عدد من كبار التجار إلى جانب بعض أفراد العائلة الحاكمة، ولم يرضى تشكيل هذه الوزارة بعض أعضاء مجلس الأمة الذين رأوا أن تشكيلها مخالف لنص المادة (١٣١) من الدستور^(٨٢)، فانتظروا إلى أن توجهت الوزارة إلى مجلس الأمة لتؤدي اليمين المنصوص عليها في المادة ٩١ من الدستور، ولتدلي ببيانها الوزاري المنصوص عليه في المادة ٩٨ منه، ولكنها لم تتمكن من ذلك لتعمد ٣١ نائبا التخلف على الحضور احتجاجا على دخول بعض الشخصيات في الوزارة، وعلى عدم استطاعة البرلمان إسقاطهم بإتباع الإجراءات التي رسمها الدستور، وبعد أيام قليلة أعادت الوزارة الكرة وذلك بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٦٤، لتؤدي اليمين أمام المجلس ولتلقى بيانها، وفي اللحظة التي أعطي فيها رئيس المجلس الكلام لرئيس مجلس الوزراء لتقديم برنامج الحكومة انسحب ٢٨ عضوا من الجلسة اعتراضا على عدم شرعية تعيين بعض الوزراء،

(٨١) أجازت المادة ١٦١ من الدستور المصري الجديد لعام ٢٠١٤ لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه.

(٨٢) لا تجيز المادة ١٣١ من الدستور الكويتي للوزير أثناء توليه الوزارة أن يلي أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة أو عملا صناعيا أو تجاريا أو ماليا.

ولعدم توافر نصاب انعقاد الجلسة لم تستطع الحكومة أن تؤدي اليمين الدستورية ولا أن تلق البيان الوزاري، مما ترتب عليه أزمة وزارية، ووجدت الوزارة أنها أمام هذا الطريق المسدود فاضطرت إلى الاستقالة^(٨٣).

٢- سحب الثقة من الحكومة المصرية عند تقديم برنامج عملها:

في مصر عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ تقدمت الحكومة المعينة من قبل المجلس العسكري الحاكم المؤقت للبلاد ببرنامج عملها الذي لم يرضي طموحات نواب مجلس الشعب، فبعد تداول البرنامج في لجان المجلس، وفي جلساته بكامل هيئاته البرلمانية، رفض مجلس الشعب بيان الحكومة^(٨٤).

إلا أن الحكومة لم تتقدم باستقالتها استنادا إلى أن الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ لم يقرر حق مجلس الشعب في سحب الثقة، وأنها "حكومة إنقاذ وطني" عينت لفترة محدودة تنتهي بانتهاء الفترة الانتقالية وانتخاب رئيس للدولة، ومن ثم لم تطبق الحكومة ما استقر عليه العرف في النظام البرلماني، مما اضطر نواب الشعب إلى تعليق جلساته لمدة أسبوع.

وفي حقيقة الأمر تعد هذه الواقعة- في نظرنا- سابقة برلمانية في تاريخ مصر السياسي الحديث، فالحكومة ترى أن البرلمان لا يملك سحب الثقة منها، مستتدة في ذلك على حق المجلس الأعلى للقوات المسلحة الحاكم المؤقت للبلاد في تعيين الوزراء وإقالتهم، ولم ينظم الإعلان الدستوري استجواب الوزراء أو كيفية سحب البرلمان الثقة من الحكومة.

وفي اعتقادنا أن مرد تلك الإشكالية كون البرلمان قد جاء دون دستور يكفل حقوقه ويضمن سير أعماله في توازن مرسوم بينه والسلطة التنفيذية، ذلك أن تقييد عمل البرلمان ورقابته على أعمال السلطة التنفيذية لتصبح في مصاف الاعتراضات على أداء وتصرفات الحكومة دون محاسبتها أمر يحد من قدرة البرلمانات على الرقابة بوجه عام وعلى مالية الدول على وجه الخصوص.

(٨٣) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٢.

(٨٤) ناقش المجلس بكامل هيئته في عشر جلسات برنامج الحكومة تحدث خلاله ٢٢٠ نائبا لم يوافق أغلبهم على البرنامج، إذ رفض ٣٤٧ نائبا برنامج لحكومة من أصل ٥٠٨ هم عدد أعضاء مجلس الشعب، وشارك في التصويت ٣٦٥ نائبا.

المبحث الثاني

النشاط المالي للدول مناه رقابة البرلمان

أدى اتساع نطاق نشاط السلطة التنفيذية في البلدان المختلفة، وتدخلها مستخدمة الوسائل القانونية والمادية لإشباع الحاجات العامة وفرض احترام القانون والنظام وفق ثوابت المجتمع الذي تعمه فيه، إلى التغيير في دور الدولة من حارسة على ماليتها إلى متدخلة لإشباع تلك الحاجات عن طريق النفقات وتوازنها مع خطط التنمية.

وعلى الرغم من أن مبدأ تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية شكل محورا في الفكر المالي التقليدي إلا أنه شهد تطورا هاما في الفكر المالي الحديث نتيجة للتطور في طبيعة الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة^(٨٥).

وبمعنى آخر تغيرت النظرة بالنسبة لمالية الدول، فلم يعد الهدف حياد المالية العامة أي حصول الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها على المرافق التقليدية، دون أن تتضح ملامح الإنفاق وأغراضه، وإنما أصبحت مالية الدول يتم تطويعها لتنفيذ البرامج التي تقوم بها الدولة.

والمالية المحايدة مصطلح يرجع إلى مذهب الاقتصاديين التقليديين الذين نادوا بفلسفة الحرية الاقتصادية التي تحد من الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تمارسه الدولة في حياة الفرد، من أمثال "آدم سميث" الذي قصر نشاط الدولة على القيام بوظائف ثلاث هي: الدفاع، وإقامة العدالة عن طريق القضاء، والقيام بالأعمال اللازمة للجماعة يعزف عنها الأفراد^(٨٦).

من أجل ذلك زادت أهمية الرقابة البرلمانية على النشاط المالي للدول، فالبرلمانات لا تراقب جباية الإيرادات وصرف النفقات فحسب، بل تبسط رقابتها على كافة أوجه النشاط المالي في الدولة.

ولما كانت الدولة وأشخاصها المعنوية المتفرغة عنها إقليمية كانت أم مرفقية تملك مجموعة من الأموال المادية العقارية والمنقولة "تمثل الأداة والوسيلة الممكنة لها من أداء مهامها النفعية العامة"^(٨٧)، فإن هذه الأموال مما يندرج تحت مالية الدول مناه الرقابة.

(٨٥) د. أحمد جامع، فن المالية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، دون تاريخ، ص ٣٥٣.

(٨٦) Adam Smith, the wealth of nations, book v, London: Methuen & Co, Ltd, 5th edition, preface, by Edwin Cannon, 1988, p22.

(٨٧) د. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الكتاب الثاني،

٢٠٠٧، ص ٥٩٥.

ويعد مصطلح الأموال العامة من المصطلحات القانونية الهامة في إطار القانون العام، وهو مصطلح يحمل في ثناياه تحديدا للمقصود منه، فتعتبر الأموال العامة جزء من الأموال المملوكة للدولة وليست كل الأموال.

والى جانب تلك الأموال هناك أموالا خاصة أيضا تملكها الدولة، وإن كانت التفرقة بين هذين النوعين من الأموال ليست دقيقة دائما وتواجهها بعض الصعوبات^(٨٨).

كما يجب التفرقة بين الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة، والمملوكة لها ملكية خاصة، وهذه الأخيرة أموال توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون الخاص مثلها في ذلك مثل الأفراد، فتملكها الدولة ملكية خاصة، ويجوز بيعها والحجز عليها وتملكها بالتقادم.

أما الأموال العامة للدولة فهي الأموال التي توجد في حوزتها، وتخضع لأحكام القانون العام، أي لا تخضع لأحكام القانون الخاص، ومن ثم فإن أموال الدولة العامة لا يجوز التصرف فيها ولا حجزها ولا اكتسابها بالتقادم.

كما أن استقلالها يخضع لقواعد خاصة أما من حيث ملكية الدول لها فهي محل خلاف شديد وهذه التفرقة بين أموال الدولة الخاصة وأموال الدولة العامة حديثة نسبيا فهي وليدة التطور البطيء الذي أصاب الفقه الإداري الفرنسي ومنه انتقلت إلى التشريعات الأخرى^(٨٩).

أما أموال الدولة الخاصة فهي تلك التي تملكها الدولة كالأفراد وذلك كالأراضي الصحراوية والأراضي الفضاء والأراضي التي تزرعها جهات الدولة لبيع منتجاتها، فتخضع تلك الأموال للرقابة البرلمانية^(٩٠).

^(٨٨) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ص ٥٦١.

^(٨٩) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق السنة الثامنة عشرة، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٤، ص ٢٢٣.

^(٩٠) على سبيل المثال تم تقديم استجواب في مجلس الشعب المصري جلسة ٢٠٠٧/٤/١٢ إلى رئيس مجلس الوزراء، أتهمه فيه مقدم السؤال بإهدار حرمة المساجد، بسبب إصداره القرار رقم ١٥٠٦ لسنة ٢٠٠٦ الذي يقضي بنزع ملكية مسجد عماد الدين بالعتبة وهدمه، بحجة استخدامه لإقامة تشوينات مؤقتة للرمال والزلط ومواد بناء لمشروع مترو الأنفاق.

والمثال الآخر يتمثل في لجنة التحقيق البرلمانية في مجلس الأمة الكويتي بشأن المبالغ التي صرفت من غير وجه حق لبعض موظفي إدارة مساجد محافظة الأحمدية، مجلس الأمة جلسة ٢٠١٣/٦/٤.

كما يندرج تحت مالية الدولة كافة الأموال التي تدخل في ملكية الدولة وتتولى إدارتها وتصريف شئونها الأجهزة الإدارية التابعة لها، سواء كانت سلطة إدارية مركزية ضمن الجهاز الرئيسي للدولة، أو سلطة إدارية لا مركزية. وعلى ذلك فإن الدولة وإن كانت هي المالك لتلك الأموال إلا أنها لا تتولى بنفسها إدارتها، والتصرف فيها، وإنما السلطة الإدارية التابعة لها سواء مركزية كانت أو لا مركزية.

وسواء كانت أموال الدولة العامة هي المملوكة لها أو لأحد أشخاصها الاعتبارية، أو أحد وحداتها الاقتصادية التابعة للمؤسسات والهيئات العامة والقطاع العام، وقد تكون تلك الأموال مملوكة للأوقاف وتكون مخصصة للمنفعة العامة كالمساجد، ويكون ذلك التخصيص بموجب قانون أو قرار.

- المساجد كأموال مملوكة للدولة ملكية عامة:

تشمل المساجد الأراضي المقام عليها المساجد والمباني والمكتبات التي بها وتعد الأموال التي تدخل في صندوق النذور بالمساجد من الأموال العامة بمجرد خروجها من الأفراد فتتولى الدولة الإدارة والإشراف عليها^(٩١).

أما بالنسبة للكنائس فقد ذهبت محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها إلى اعتبارها أموالاً خاصة وبالتالي يجوز التصرف فيها والحجز عليها وتملكها بالتقادم والعلو في ذلك هو عدم توافر الشرطين كما جاء بنص المادة التاسعة من القانون المدني الأهلي المصري وهو تولي الدولة إدارتها وكذلك الصيانة والإشراف عليها^(٩٢).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر إلى عكس ذلك حيث اعتبرت الكنائس من الأموال العامة وبالتالي يسري عليها كافة النتائج المترتبة على صفة العمومية كعدم التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، وتأخذ المعابد اليهودية حكم الكنائس في هذا الشأن^(٩٣).

(٩١) د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، القاهرة، دار تبارك للطباعة والنشر، ٢٠٠٦، ص ٢٢.

(٩٢) محكمة النقض المصرية الصادر بجلسته ١٩٥٠/٥/١٨ طعن رقم ١١٨ لسنة ١٨ قضائية، المجموعة ٣٩ لسنة ١٩٥٥، ص ٣٠٣.

(٩٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته ١٩٨٦/١٢/١١ لسنة ٣٩ قضائية.

وكانت المساجد أو "الجوامع" تعد في ظل التقنين المدني الأهلي المصري من الأموال العامة حيث نصت الفقرة التاسعة من هذا التقنين على أن:
"الجوامع وكافة محلات الأوقاف الخيرية المخصصة للتعليم العام أو البر والإحسان سواء كانت الحكومة قائمة بإدارتها أو بصرف ما يلزم لحفظها وبقائها، أموال عامة".
وقد اشترطت هذه المادة شرطين:

- (الأول) أن تقوم الدولة بإدارتها.
- (والشرط الثاني) أن تتكفل الدولة بحفظها وصيانتها ويخرج من نطاق الأموال العامة المساجد التي لا تتولى الدولة إدارتها والإشراف عليها حتى ولو كانت هذه المساحة موقوفة وقفا جزئيا.

والأصل أن تتولى جهة الإدارة ممثلة في وزارة الأوقاف إدارة شؤون المساجد والإشراف عليها فهي وإن كانت أموال خاصة مملوكة للدولة ولكنها تتمتع بذات الحماية المقررة للمال العام.

وهي وإن كانت أموال خاصة مملوكة للدولة ولكنها تتمتع بذات الحماية المقررة للمال العام في خصوص عدم جواز وضع اليد عليه أو تملكها بالتقادم وإزالة التعدي عليها بالطريق الإداري.

وإذا لجأت الدولة أو الشخص الاعتباري العام إلى طريق نزع الملكية فإنه ينقل بهذه الوسيلة الشيء المملوك لأحد الأفراد إلى ملكه الخاص أولا ثم يخصه بعد ذلك للمنفعة العامة فيدخل ضمن الأموال العامة^(٩٤).

"وتنأط المساجد بوزارة الأوقاف وتتدخل ضمن مسؤولياتها وواجباتها، بحسبان أن المسجد متى أقيام وأذن للناس بالصلاة فيه يخرج عن ملك البشر ويصبح في حكم ملك الله سبحانه وتعالى، ويقوم بالإشراف عليه الحاكم الشرعي للبلاد".

- الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة والاستفادة من "الخراج":

يمكن الاستفادة من الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة كإيرادات عامة تضاف لميزانياتها وتخضع للرقابة البرلمانية على مالية الدولة، حال تطبيق فكرة الأراضي الخراج كإيرادات عامة وفقا للنظام المالي الإسلامي.

"وخراج الأرض يدفعه كل من بيده أرض خراجية سواء أكان رجل أو امرأة أو صبيا أو مكاتبا أو عبدا، لأن عمر بن الخطاب "رضي الله عنه" حين وضع الخراج جعله عاما

(٩٤) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ص ١٠٦.

ولم يستثن أحداً، وإذا أجر صاحب الأرض أو أعارها أو أعطاها مزارعه فخراجها على صاحب الأرض^(٩٥).

والحكمة من فرض الخراج على الأراضي المفتوحة أنها مصدر هام من مصادر الإيرادات العامة للدولة الإسلامية لتمويل النفقات العامة لإعداد الجيوش ولمقاتلة أعداء الإسلام، إضافة من أن زيادة الفتوحات الإسلامية تطلبت زيادة الخدمات العامة التي تؤديها الدولة مما يستدعي موارد ثابتة، كما أن تقسيم الأراضي واشتغال القائمين بالزراعة وتركهم الجهاد يضعف الأمة الإسلامية، فضلاً عن أن بقاء الأرض في أيدي أهلها أنفع للمسلمين. ويمكننا أن نستخلص مميزات ضريبة الخراج، وفق من أنها ضريبة مباشرة على دخل الأراضي الزراعية لا على ملكيتها، حيث تعفى الأراضي من الخراج إذا أصبحت غير صالحة لإنتاج دخل.

وضريبة الخراج في ذات الوقت ضريبة سنوية، وشخصية يراعى فيها ظروف الممول الشخصية ومركزه المالي، كما أنها تفرض على أساس مبدأ إقليمية الضريبة أي مصدر الدخل، فهي تتخذ وعاء لها أموالاً موجودة داخل الدولة الإسلامية بصرف النظر عن محل إقامة الشخص أو جنسيته^(٩٦). كما أن الخراج في ضوء المفاهيم الحديثة للضريبة يمثل ضريبة على الدخل يأخذ فيه النظام المالي الإسلامي (بنظرية المنبع) فيما يتعلق بخراج الوظيفة، فهذا الخراج يؤخذ مرة في السنة. ويأخذ من النظام الضريبي الإسلامي (بنظرية الزيادة في القيمة الإيجازية) فيما يتعلق بخرج القاسمة، لأن الخراج يتكرر بتكرر الإنتاج لتعلقه بالخارج من الأرض حقيقة كالعشر.

طبقاً لنظرية "المنبع" لا يعتبر دخلاً إلا كل ما يحصل عليه الفرد في صورة دورية منتظمة خلال مدة معينة، وفقاً لنظرية الزيادة في القيمة الإيجازية يعتبر كل إثراء أو كل

^(٩٥) وقد نهى أمير المؤمنين عمر بن الخطاب "رضي الله عنه" عن شراء الأراضي التي يوضع عليها الخراج، ونهى عن ذلك أيضاً الخليفة علي بن أبي طالب "رضي الله عنه"، وابن العباس، والحكمة في النهي عن شراء مثل هذه الأراضي واضحة في استمرار خراجها كمورد لبيت المال لأنها فيء سيؤدي عنها الزكاة المفروضة عليه شرعاً، الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، بيروت، دار الكتب العلمية، ٢٠٠٦، ص ٢١٢، د. السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصادية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ١٩٤.

^(٩٦) د. زيد حمود الهاجري، الإيرادات العامة في النظام المالي الإسلامي، دراسة في موارد النظام المالي الإسلامي ومدى إمكانية تطبيقها على النظام المالي المعاصر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٣، ص ٦٥.

زيادة في القيمة أيا كان مصدرها وأيا كانت مدتها زيادة في أصول رأس المال تحققت خلال فترة معينة إما بزيادة ثمن البيع عن ثمن الشراء، أو بزيادة قيمة المنقول أو العقار^(٩٧).

صفوة القول أن اتساع النشاط المالي للدولة الخاضع للرقابة البرلمانية على مالية الدول بحيث شملت مآليتها كل ما يتعلق بالأموال العامة، وعلى وجه الخصوص إيرادات الدولة ونفقاتها، وموازنة الدولة السنوية، وثروات الدولة ومواردها الطبيعية، وكافة تصرفات الدولة المالية. ومن ثم ازدادت أهمية رقابة البرلمان على مالية الدول ونشاطها المالي، بحيث يقع على ممثلي الشعب التأكد من حسن إدارة المال العام، والسماح من الوجهة السياسية للسلطة التشريعية بإجازة الإنفاق والحماية بموجب قوانين الموازنات، سواء تمثلت في: قانون الميزانية السنوي، أو قانون الميزانية التكميلي، أو قانون الحساب الختامي، فضلا عن "رقابة النشاط الإداري" من إشراف وتفتيش وتحقيق ومتابعة لكشف الأخطاء والانحرافات وتصحيحها^(٩٨).

الباب الأول

أجهزة الرقابة المالية المستقلة كرقابة غير مباشرة للبرلمان على مالية الدول تمهيد وتقسيم:

تقرر القواعد الدستورية عادة في النظم الدستورية كما هو الحال في فرنسا، ومصر، والكويت، للسلطة التشريعية حقوق معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق من خلال استعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها. ومقابل هذه الحقوق التي يضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضا وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي

(٩٧) للتفاصيل:

- د. رفعت المحجوب، المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧، ص ٢٤٧.
- زيد حمود عبيد الهاجري، الإيرادات العامة في النظام المالي الإسلامي، دراسة في موارد النظام المالي الإسلامي ومدى إمكانية تطبيقها على النظام المالي المعاصر، المرجع السابق، ص ٦٧.
- (٩٨) د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ١٤٢.
- د. بكر القباني، شرح القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ١٦٣.
- د. عزيزة الشريف، مسائل الموظف العام في الكويت، مطبوعات مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، ١٩٩٧، ص ٢٥٤.

وجوده أحيانا والتي يتحقق بها إيجاد التوازن بين السلطتين^(٩٩). ومن البديهي أن يثير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مسألة الرقابة المالية، فالسلطة التشريعية ترى أولويتها في المحافظة على الأموال العامة باستعمال حقها في الرقابة على أموال الشعب المؤتمنة عليه، بينما ترى السلطة التنفيذية أنها المهيمنة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة بما تملكه من أجهزة وخبرات قادرة على التخطيط والتنفيذ. وسيرا في هذا الطريق، ينعقد للبرلمان دوره الرقابي المباشر على أعمال الحكومة فيما يتعلق بمالية الدولة من خلال الأدوات الدستورية للرقابة البرلمانية، ومع ذلك يتمثل الاختصاص غير المباشر للبرلمان وهو بصدد بسط رقابته على مالية الدولة دور الأجهزة المالية المتخصصة في معاونته البرلمان التي تمدّه بالبيانات والمعلومات في صورة تقارير دورية بكل ما يتعلق بالمسائل المالية في كافة الجهات الحكومية.

الخاتمة

رسخت الدساتير المقارنة للمجال النيابية المنتخبة حق الرقابة علي أعمال السلطة التنفيذية بوسائل نظمها القوانين واللوائح الداخلية للبرلمانات وفقا للطريق الذي رسمته الدساتير، وبناء عليه تكون الوزارة مسئولة سياسيا أمام البرلمان عن جميع أعمالها. ويقوم البرلمان إلي جانب مهمته التشريعية بدور رقابي فعال علي مالية الدول تحقيقا لأهداف سياسية ومالية، وإدارية، واقتصادية، سوءا تمثل في مواجهة الحكومة بأعمالها المتعلقة بالنشاط المالي والاقتصادي، أو في الرقابة لعي الحكومة بخصوص جباية الإيرادات، وصرف النفقات، بعد إجازة واعتماد وإقرار البرلمان للموازنات. ولما كانت مالية الدول عنصرا هاما في نشاطها الاقتصادي، والاجتماعي وكافة مجالات التنمية التي تقوم بها السلطة التنفيذية فإن علي ممثلي الشعب بسط رقابتهم عليها بالوسائل الدستوري والقانونية للحفاظ علي المال العام. وفي سبيل ذلك تتعلق رقابة البرلمانات علي مالية الدولة بالموازنات وتنفيذها، والأحكام الخاصة بفرض الضرائب والتكاليف العامة والرسوم أو الإعفاء منها، وعقد القروض وكيفية استثمار موارد الدولة من الثروات الطبيعية، ومنح الامتيازات أو الاحتكارات، وشئون النقد والعملية وغير ذلك من الأحكام التي يسعي البرلمان إلي الحفاظ عليها. وإذا كانت الرقابة بوجه عام تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقيق من

(٩٩) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٠٨.

الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية والمالية، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعية لتنظيم مالية الدول، فإن البرلمان يهدف من رقابته علي مالية الدولة ليس فقط كشف أخطاء الجهاز التنفيذي، ومحاسبة المخالفين والمقصرين في حق المال العام، وإنما فضلا عن ذلك تقديم النصح لتجنب تكرار المخالفات المالية.

بحثنا في هذه الرسالة الوسائل المتاحة للسلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية

ولاحظنا:

١- تلك السلطة التشريعية توجيه الأسئلة المكتوبة أو الشفهية من خلال كل عضو من الأعضاء إلي وزير محدد أو إلي رئيس مجلس الوزراء عن موضوع معين للاستفسار عنه.

٢- وهناك السؤال العام الذي يطرح موضوعا عاما للمناقشة وقد وضع له المشرع نصابا من حيث عدد الأعضاء وهو عشرون عضوا.

٣- وأوجد العمل والعرف الدستوري طلب الإحاطة وهو ما أطلقنا عليه السؤال العاجل من كل عضو من الأعضاء.

ويلاحظ ضعف الدور الذي تؤديه الأسئلة إذ أنها استفسارية كما أنها لا تنتهي بتصويت عام علي قرار معين أو مساءلة للموجه إليه السؤال.

٤- يملك المجلس تشكيل لجنة تحقيق أو تقصي للحقائق بشأن أي عمل يدخل في اختصاص السلطة التنفيذية وهذه اللجنة وسيلة لجمع المعلومات وكشف الحقيقة ووضع توصيات لإصلاح الخلل أو القصور في الأداء الحكومي.

٥- يملك أي عضو من الأعضاء حق توجيه استجواب عن موضوع معين إلي الوزير أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه حتى لو كان من يقوم برئاسة مجلس الوزراء هو رئيس الدولة ويعد الاستجواب وثقة اتهام مكتوبة وتزود بالمشكرات الشارحة والمستندات المؤيدة ويخضع رد الوزير لمناقشة الأعضاء وقد ينتهي الأمر إلي التصويت بطرح الثقة علي الحكومة.

٦- وأخيرا يجوز لعشر أعضاء المجلس تقديم طلب طرح الثقة بالوزير أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو أخذ نوابه ويتم التصويت عليه بأغلبية أعضاء المجلس ويعتبر الوزير مستقिला في حالة المسئولية الفردية أما في حالة توجيه الاستجواب لرئيس مجلس الوزراء أو في حالة تضامن الحكومة مع الوزير لا تعتبر الحكومة مستقيلة إلا بالتصويت الثاني إذا لم يوافق رئيس الجمهورية علي التصويت الإيجابي الأول،

ويتم طرح الأمر علي الاستفتاء الشعبي إلي يؤيد استقالة الحكومة أو حل مجلس الشعب.

شغلت مباشرة الرقابة البرلمانية أولوية متقدمة في اهتمامات أعضاء البرلمان المصري، وإن تفاوتت ممارستهم لكل أداة من أدواتها، فأصبح بعضها منتشرًا ذائع الصيت، بخلاف بعضها الآخر الذي يكاد أن يكون مهملاً مهمشاً ويبلغ حد الندرة والانعدام، ويستمر تهافت الأعضاء علي ممارسة هذه الوظيفة الرقابية، باستخدام أدواتها المتعددة، كأحد أهم ملامح أعمال مجلس النواب بمقارنتها النسبية بوظائفه الأخرى التشريعية والمالية والسياسية، وقد ألفت هذه الدراسة الأضواء علي أدوات الرقابة البرلمانية المستقرة في الحياة البرلمانية المصرية، وتلك المستحدثة في ظل دستور ٢٠١٤، وبينت الضوابط والإجراءات المشتركة في ممارسة هذه الأدوات.

وفي ضوء ذلك، وتأسيساً عليه، يبدو أمر طبيعياً ومنطقياً أن تطرح خاتمة هذه الدراسة التساؤل عن أوجه الاستفادة مما ذكر في مجموعته، فيما يخص أداء مجلس النواب لدوره الرقابي، وأوجه تفعيل وترشيد وتجويد ممارسة أدوات الرقابة البرلمانية في هذا المجلس في ضوء تراكم خبرات الممارسة وأحكام الدستور واللائحة الداخلية.

وفي هذا الصدد فقد وضعت لائحة داخلية جديدة لمجلس النواب، وصدرت بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ١٣ أبريل ٢٠١٦، لتستجيب لأحكام دستور ٢٠١٤، وعملت علي حل التحديات والمشاكل المتراكمة في الخبرة البرلمانية السابقة، وتستفيد من تقاليدها وأعرافها المستقرة، وتتجاوز عن أخطائها الشائعة، وتستأنس باللوائح المقارنة، ومما ينبغي التأكيد عليه علي هذا الصعيد هو أهمية توجيه الأعضاء والعاملين بالأمانة العامة للبرلمان إلي الإطلاع علي القانون البرلماني المصري الساري واستيعابه، واستعادة النظر فيه بصفة مستمرة، وبخاصة الدستور، واللائحة الداخلية وتقاليد وسوابق الممارسات البرلمانية السليمة:

أولاً: النتائج:

١- تملك السلطة التنفيذية وسائل قادرة علي التأثير السابق علي صنع القانون فهي التي تدعو لاجتماع مجلس الشعب وهي التي تحدد دورات الانعقاد العادية وغير العادية وهي التي تحدد جدول الأعمال الأمر الذي يؤثر في عمل المجلس.

- ٢- يملك الوزراء حق الكلام والتعقيب أمام مجلس الشعب دون قيد ويؤثر ذلك علي عمل المجلس وصنع القرار الذي يتخذه.
- ٣- كما يملك رئيس الجمهورية حق مخاطبة الأمة في دورة الانعقاد السنوي للمجلس وحق إلقاء بيانات في المناسبات التي يراها ويعد ذلك أداة للسياسة الرئاسية المؤثرة في عمل السلطة التشريعية.
- ٤- تؤثر السلطة التنفيذية في سير الانتخابات وذلك من خلال:
- أ- اختيار نظام الانتخاب الأنسب لفوز الحزب الحاكم.
- ب- تسخير كل إمكانات الدولة للدعاية لحزبها الحاكم والمهيمن.
- ت- انتخاب العاملين بالحكومة والقطاع العام حتى يظلوا علي علاقة تبعية الوظيفة بالحكومة داخل مجلس الشعب وخارجه.
- ث- تزوير الانتخابات بطريقة لم يسبق إليها أحد من العاملين الأمر الذي يستدعي بجانب الإشراف القضائي الحقيقي إبعاد الشرطة عن صناديق الانتخابات ووجود مراقب دولي في كل لجنة انتخابية حتى يشهد العالم علي صحتها.
- ٥- يملك رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب حسب الحاجة أي كلما عن له ذلك: وكذلك حالة الخلاف بين المجلس والحكومة عند تصويته الإيجابي الثاني علي طرح الثقة بالحكومة.

وهو يقوم بذلك إذا أصبح مجلس الشعب لا يعبر عن إرادة الأمة، وقد أثبتت التجارب أن الرئيس يقوم باستخدام هذا الحق للتخلص من المعارضين لسياسته كما حدث عند توقيع معاهدة السلام الإسرائيلية المصرية سنة ١٩٧٩م.

ثانياً: توصيات الدراسة:

- ١- توصيات خاصة بالمشروع المصري في ضوء الوثيقة الدستورية الجديدة لعام ٢٠١٤:
- يوصي المشروع المصري وهو بصدد وضع بنية قانونية لتشريعات حديثة تتفق ودستور مصر الجديد ٢٠١٤ أن ينظم بعض الموضوعات التي تدرج تحت رقابة البرلمان علي مالية الدولة ولعل أهمها:
- أ) التوسع في صلاحيات الجهاز المركزي للمحاسبات بحيث تخضع لرقابته الأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية وال نقابات المهنية والأندية الاجتماعية والصحف وموازنات مجلس الشعب ومجلس الشوري فضلا عن موازنة الجهاز نفسه.

ب) النص في اللائحة الداخلية لمجلس النواب الجديد وهو أول مجلس نواب في ظل التوجيهات الدستورية التي أتى بها دستور عام ٢٠١٤ علي ضرورة نشر مضابط الجلسات للرأي العام، فضلا عن كافة وسائل الرقابة علي أعمال الحكومة تقديرا لحق المواطن في الإطلاع والحصول علي المعلومات وواجب الإداري في إعلام المواطن بوثائقها الإدارية والشفافية.

ت) تفعيل واقعي (لإستراتيجية مكافحة الفساد) كالتزام دستوري علي الدولة استحدثته الوثيقة الدستورية الجديدة لعام ٢٠١٤.

ث) إلغاء المادة (٢٠) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته) التي كانت تسمح لرئيس الجمهورية بإنشاء "الصناديق الخاصة" والمواد المماثلة لها في قوانين الإدارة المحلية.

ج) تعديل المادة العاشرة من قانون الموازنة العامة في مصر رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ التي نصت علي وجود عدد من الجهات ذات الموازنات ذات البند الواحد أي تعطي لها اعتمادات إجمالية يتم التصرف فيها دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها في الموازنة، بحيث تتصرف تلك الاستثناءات علي موازنة الجهات القضائية، والمحكمة الدستورية العليا، ومجلس الدفاع الوطني دون غيرها.

ح) إعادة ضم الهيئات الاقتصادية الواردة في نص المادة الثالثة من قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ إلي الموازنة العامة للدولة من أجل إخضاعها بصورة لصيقة لرقابة مجلس النواب والجهاز المركزي للمحاسبات ووزارة المالية.

خ) بدأ واضحا أنب عض مواد التأشيرات العامة المصاحبة لقانون الموازنة العامة المصرية تمنح تفويضا مفتوحا للحكومة بإجراء تغييرات جوهرية علي الموازنة العامة للدولة التي سبق أن وافق عليها مجلس الشعب، مما يخل بمبدأ الإقرار البرلماني للموازنة، ويفرغ الرقابة البرلمانية علي مالية الدولة من مضمونها، ومن ثم يجب أن تراعي التأشيرات اقتصارها علي الجوانب الفنية دون الإخلال بتلك الرقابة.

٢- توصيات عامة:

١- لكي ترتب الاستجابات ذات العلاقة بمالية الدول آثارها، وتحقق الغرض منها، يأمل مقدميها أن يسير الاستجواب سيرا طبيعيا وفق ما رسمه المشرع الدستوري ونظّمته

اللائحة الداخلية للبرلمان، طالما توافرت فيه شروطه الشكلية والموضوعية، وتم تقديمه وفق الإجراءات الصحيحة ومن ثم، نوصي أعضاء مجلس الأمة الكويتي، بعدم التعسف في استخدام حق الاستجواب للحفاظ علي العلاقة بين السلطتين.

٢- أن يراعي مجلس النواب المصري بعد انتخابه وفق نصوص الوثيقة الدستورية الجديدة التي نالت موافقة الشعب عليها في ١٤- ١٥ يناير ٢٠١٤، تعديل نص المادة ٢١٢ من لائحة مجلس الشعب التي تجاوزت النطاق الشخصي للاقتراح برغبة الوارد في المادة (١٣١) من الوثيقة الجديدة، وكذلك الحال بالنسبة للمادة (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتية التي أضافت إلي إبداء الرغبات المسائل التي تدخل في اختصاص مجلس الأمة.

٣- وعلي درب ترشيد وتجويد ممارسة أدوات الرقابة البرلمانية يراعي الأخذ في الحسبان التدابير الآتية:

- بناء قاعدة متكاملة للمعلومات والبيانات البرلمانية ومعالجتها وتخزينها وتحديثها، بما يمكن مجلس النواب من الاستقلال، وعدم التبعية المطلقة للحكومة في التزويد بالمعلومات.
- تقديم الدعم الفني للأعضاء، وبناء وتنمية قدراتهم البرلمانية بصفة مستمرة في أداء دورهم الرقابي، جنبا إلي جنب مع أدوارهم الأخرى السياسية والمالية والتشريعية.
- تبسيط الإجراءات المنظمة لمباشرة أدوات الرقابة البرلمانية، بما يبسر أمام الأعضاء ممارستها دون قيود وتعقيدات لا طائل من ورائها غير تعطيل العمل البرلماني.
- ترشيد الوقت المخصص لنظر أدوات الرقابة البرلمانية، وتخصيص أوقات محددة لعرض أدوات الرقابة البرلمانية والرد عليها من قبل الحكومة، وتقنين ذلك في أحكام اللائحة الداخلية للمجلس وتعويد الأعضاء علي طرح الأسئلة والبيانات العاجلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات برغبات في دقائق معدودة، والعودة بالاستجواب إلي سيرته الأولي من عدم تقييده بوقت محدد لنظرة، مراعاة لطبيعته ومغزاه وغايته في توجيه الاتهام والمساءلة للحكومة، وما يستوجبه ذلك من تقديم الأسانيد والأدلة المساندة لهذا الاتهام وتلك المساءلة.

- عدم تكرار استخدام أدوات الرقابة البرلمانية بشأن الموضوع الواحد خلال دور الانعقاد ذاته، إلا إذا ظهرت مستجدات تستوجب هذا الأمر، وتقنين ذلك باللائحة الداخلية للمجلس.
- إحياء دور اللجان في أداء دورها الرقابي سواء تمثل ذلك في إعداد تقارير الرقابة والمتابعة الدورية لأداء الحكومة المنصوص عليها في اللائحة الداخلية، أم في وضع التقارير المتعلقة بمداولات أدوات الرقابة البرلمانية التي يستتير بها المجلس في اتخاذ قراراته بشأن الإجراءات الواجب اتخاذها في ضوء مناقشة هذه الأدوات الرقابية.
- اتجاه المجلس والحكومة إلي اتخاذ تدابير بناء الثقة المتبادلة والتفاهم المشترك وتطبيع العلاقات فيما بينهم، بدلا من أساليب الردع والتخويف والتهديد بسحب الثقة من الحكومة في مقابل تلويح الأخيرة بحل المجلس، وعلي نحو يمكن المجلس من رقابة أداء السلطة التنفيذية بالتدرج وابتاع أدوات الرقابة الهادئة قبيل اللجوء إلي أدواتها العنيفة.
- العمل علي تعزيز وتقوية وتكامل أشكال الرقابة البرلمانية مع أجهزة الرقابة الفنية المتخصصة، وتنمية علاقات بناءة فيما بين الطرفين، حفاظا علي استقلال كل منهما من جانب، وتحقيقا للصالح العام من جانب آخر.
- بث وقائع جلسات مجلس النواب كاملة عبر وسائل الإعلام الوطنية، واعتبار هذا البث جزءا لا يتجزأ من أعمال مبدأ علنية هذه الجلسات المستقر والراسخ في تقاليد وأعراف الممارسات البرلمانية المصرية منذ أكثر من قرن من الزمان.

قائمة المراجع

- (١) د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والمقارن، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٨.
- (٢) د. إبراهيم محمد الحمود، المالية العامة للدولة، دراسة تحليلية في فقه المالية العامة والقوانين المالية مع الإشارة لمالية دولة الكويت، الجزء الأول، ٢٠١٢.
- (٣) د. إبراهيم محمد علي، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.

- (٤) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠١١.
- (٥) د. أبو الخير احمد عطية عمر، الضمانات القانونية الدولية الوطنية لحماية حقوق الإنسان، دار النهضة العربية.
- (٦) د. أحمد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
- (٧) د. أحمد جامع، فن المالية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، دون تاريخ نشر.
- (٨) د. أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.
- (٩) د. أحمد عبد القادر الجمال، النظريات الدستورية العامة والدستوري المصري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٥٠.
- (١٠) د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، مكتبة القانون والاقتصاد.
- (١١) د. أحمد علي القباني، السلطة التشريعية في مصر بين دساتير ثلاثة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ط ٢٠١٥.
- (١٢) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الثانية، طبعة ٢٠٠٠.
- (١٣) د. أحمد فتحي سرور، العالم الجديد بين الاقتصاد والسياسة والقانون، دار الشروق القاهرة، ٢٠٠٥.
- (١٤) د. أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة ١٩٩١م.
- (١٥) د. أحمد محمد رفعت، إشكالية التحول الديمقراطي في منطقة الشرق الأوسط، دار النهضة العربية.
- (١٦) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الجزء الأول، بيروت، ١٩٧٠م.

- ١٧) د. إسماعيل إبراهيم البدوي، دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، ط ١٩٩٤.
- ١٨) د. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية وفي النظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٣.
- ١٩) د. السيد أحمد عبد الخالق، مدخل إلى دراسة النظرية النقدية، جهاز توزيع الكتب الجامعي بجامعة المنصورة، ٢٠٠٣.
- ٢٠) د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧١.
- ٢١) د. السيد خليل هيكل، الاتجاه نحو تقوية السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة، دار النهضة العربية.
- ٢٢) د. السيد خليل هيكل، الوجيز في النظم السياسية، دار النهضة العربية.
- ٢٣) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية ١٦ ش ريح سعد، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٤٩م.
- ٢٤) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، دار النهضة العربية.
- ٢٥) د. السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصادية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- ٢٦) د. السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، القاهرة، دار النهضة العربية.
- ٢٧) د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢.
- ٢٨) د. أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
- ٢٩) د. أيمن محمد حسن شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- ٣٠) د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٥.

- (٣١) د. أيمن محمد شريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- (٣٢) د. إيناس محمد البهجي، د. يوسف المصري، الرقابة علي دستورية القوانين، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
- (٣٣) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١.
- (٣٤) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة حقوق القاهرة، ١٩٨١.
- (٣٥) د. باهر محمد عبد الرحمن، ضمانات حرية تكوين الأحزاب السياسية في النظام القانوني المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠١٨.
- (٣٦) د. بكر أحمد راغب الشافعي، العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني والنظام الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ١٤٠٤هـ، ١٩٨٤م.
- (٣٧) د. بكر القباني، شرح القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- (٣٨) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، عام ١٩٩١م، دار النهضة العربية.
- (٣٩) د. ثروت عبد العال أحمد، أثر تعديل المادة ٧٦ من الدستور علي نظام الرقابة علي دستورية القوانين، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٥.
- (٤٠) د. ثروت عبد العال أحمد، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠٠٤.
- (٤١) د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ١٩٩٩م.
- (٤٢) د. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة علي دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٩.
- (٤٣) د. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة علي دستورية القوانين في مصر، تقديم، د. إبراهيم درويش، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

- ٤٤) د. جابر جاد نصار، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية علي أعمال الحكومة في مصر والكويت، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- ٤٥) د. جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، سنة ١٩٩٣م، دار النهضة العربية.
- ٤٦) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ٢٠٠٧.
- ٤٧) د. جاسم أحمد الهيل، مجلس الشورى القطري، دراسة وثائقية ١٩٧٢-٢٠٠٢م، غير مدون جهة النشر.
- ٤٨) د. جلال السيد بنداري، الاستجاب، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦.
- ٤٩) د. جمال زكريا قاسم، الخليج العربي، دراسة لتاريخه المعاصر ١٩٤٥-١٩٧١، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة ١٩٧٤.
- ٥٠) د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومة الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.