



الوظيفة الرقابية للبرلمان  
ودورها في حماية المصالح العليا للدولة

إعداد

د/ محمد محمد عبده إمام

أستاذ القانون العام المساعد بكلية الشريعة والقانون بطنطا



## الوظيفة الرقابية للبرلمان ودورها في حماية المصالح العليا للدولة

محمد محمد عبده إمام

قسم القانون بكلية الشريعة والقانون بطنطا

البريد الإلكتروني: mohamedemam.2419@azhar.edu.eg

### الملخص:

يعد البرلمان أهم سلطات الحكم الثلاث في الدولة الحديثة ، إذ هو الهيئة التشريعية التي تمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً في الدول الدستورية ، كما أنه بحسب الأصل مختص بجميع أعمال السلطة التشريعية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والبرلمان له ثلاث وظائف دستورية كلها في غاية الأهمية ، هي التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وتمثيل الشعب أمام الحكومة . وتعتبر الوظيفة الرقابية للبرلمان حجراً أساساً في البرلمانات الديمقراطية ، إذ تشكل مؤشراً على الحكم الرشيد ، وهي تهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها ، وإلى ضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعّالة .

ولما كانت الوظيفة الرقابية للبرلمان من الأهمية والخطورة بمكان ، فإننا خصصنا هذه الدراسة المختصة لتناولها ، حيث نوضح مفهومها وأهميتها ، وأدواتها ومظاهرها ، وما يترتب عليها من آثار ، لذا فإننا قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث .

المبحث الأول : ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها وأدواتها . وقد قمنا بتقسيمه إلى ثلاثة مطالب الأول : تناولنا فيه ماهية الرقابة البرلمانية ، والثاني : تناولنا فيه أهمية الرقابة البرلمانية ، أما الثالث : فيتناول وسائل الرقابة البرلمانية .

المبحث الثاني : مظاهر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة . وقد قسمناه إلى ثلاثة مطالب الأول : يتناول الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة ، الثاني : يتناول الرقابة البرلمانية على المعاهدات ، أما الثالث : فيتناول الرقابة البرلمانية على الاقتراض . المبحث الثالث : الآثار الناشئة عن الرقابة البرلمانية . وقد قسمناه إلى مطلبين ، الأول : تقرير مسؤولية الوزارة كأثر للرقابة البرلمانية ، الثاني : أثر الرقابة البرلمانية على الأداء الإداري .

أما الخاتمة : فقد خصصنا فيها إلى جملة من النتائج والتوصيات .

**الكلمات المفتاحية :** الوظيفة - الرقابية - البرلمان - حماية - المصالح

**The supervisory function of Parliament and its role in  
protecting the supreme interests of the state**

**Muhammad Muhammad Abdo Imam**

**Department of Law at the Faculty of Sharia and Law in  
Tanta**

**E-mail: mohamedemam.2419@azhar.edu.eg**

**Abstract:**

Parliament is the most important three authorities of government in the modern state, as it is the legislative body that represents the people in real representation in constitutional states.

Acts of the Legislative Authority According to the principle of separation of powers and the parliament, it has three constitutional functions, all of which are extremely important: legislation, oversight of the executive branch, and representation of the people before the government.

Parliament's oversight function is a cornerstone of democratic parliaments.

It is an indicator of good governance and aims to hold the executive to account for its actions and to ensure that policies are implemented effectively.

Since the oversight function of the parliament is important and dangerous, we devoted this brief study to address it, where we explain its concept and importance, tools and manifestations, and the implications, so we divided this study into three sections.

The first topic: What is parliamentary oversight and its importance and tools.

We have divided it into three demands: the first: we dealt with what is parliamentary oversight, and the second: we dealt with the importance of parliamentary oversight, and the third: deals with means of parliamentary oversight.

The second topic: manifestations of parliamentary control over the work of the government.

We have divided it into three demands: the first deals with parliamentary oversight of the state budget, the second: deals with parliamentary oversight of treaties, and the third deals with parliamentary oversight of borrowing.

The third topic: the effects of parliamentary oversight.

We have divided it into two requirements: first, the report of the

ministry's responsibility as the impact of parliamentary oversight;  
Conclusion: We have reached a number of conclusions and recommendations.

**Key words:** Position - Oversight - Parliament - Protection - Interests

## بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### المقدمة

يقوم نظام الحكم الديمقراطي على فكرة التوازن بين سلطات الحكم الثلاث ، التشريعية والتنفيذية والقضائية ، حتى لا تجور إحداها على الأخرى ، وتستأثر بالسلطة جميعها ، وبالتالي تهدد مصالح المجتمع ، وتؤثر سلباً على نظام الحكم ، وذلك إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، الذي أخذت به كافة الدساتير المعاصرة<sup>(1)</sup> .

ويعد البرلمان أهم سلطات الحكم الثلاث في الدولة الحديثة ، إذ هو الهيئة التشريعية التي تمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً في الدول الدستورية ، كما أنه بحسب الأصل مختص بجميع أعمال السلطة التشريعية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(2)</sup> .

ويتكون البرلمان من مجموعة من الأفراد يطلق عليهم اسم النواب أو الممثلين للشعب ، ويكون التحاقهم بالبرلمان عن طريق الانتخاب أو ما يعرف بالاقتراع العام المباشر باستخدام الأساليب الديمقراطية ، ويتم اختيارهم بواسطة أفراد الشعب السياسي ، وهم مجموعة المواطنين المقيدين في الجداول الانتخابية ، في عملية اقتراع عام سري ومباشر، ويكون للبرلمان السلطة الكاملة فيما يتعلق بسن القوانين اللازمة ، أو الامتناع عن ذلك ، وكذلك التصديق على الاتفاقات الدولية والخارجية التي يبرمها ممثلو السلطة التنفيذية .

(1) يراجع تفصيلاً موسعاً في مبدأ الفصل بين السلطات : د فؤاد محمد النادي ، الوجيز في الأنظمة السياسية والدستورية ، 2000م بدون ناشر ، ص 229 وما بعدها .

(2) يراجع : د ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة 2003م ، ص 253 وما بعدها .

ويطلق على البرلمان تسميات مختلفة حسب كل دولة مثل " مجلس النواب " أو " المجلس التشريعي " أو " مجلس الشعب " أو " مجلس الأمة " أو " الجمعية الوطنية " أو " المؤتمر العام الوطني " ...إلخ .

والبرلمان له ثلاث وظائف دستورية في الدولة الحديثة كلها في غاية الأهمية ، هي التشريع ، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وتمثيل الشعب أمام الحكومة ، حيث تنص المادة 101 من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 2014م على الآتي " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ، وإقرار السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية ، والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على النحو المبين في الدستور .

وتعتبر الوظيفة الرقابية للبرلمان حجراً أساساً في البرلمانات الديمقراطية ، إذ تشكل مؤشراً على الحكم الرشيد ، وهي تهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها ، وإلى ضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعالة .

فالرقابة البرلمانية الدقيقة للسلطة التنفيذية مؤشر على سلامة الحكم ، فالإ جانب وظيفته التشريعية ، يتمكّن البرلمان من خلال وظيفته الرقابية من تحقيق توازن القوى وتعزيز دوره كمدافع عن المصلحة العامة .

ففي الأنظمة الديمقراطية الحديثة يتمتع البرلمان بالسلطة التي تخوّله الإشراف على أعمال الحكومة من خلال عدد من الأدوات والآليات غالباً ما يتم تحديدها من خلال الدستور ونصوص تنظيمية كاللوائح الداخلية للبرلمان ، وتقوم الطريقة التي يمكن للبرلمان من خلالها استخدام صلاحياته الرقابية على وجود إطار قانوني يعزز موقفه كمؤسسة رقابية ويضمن له سلطته واستقلالته في إطار النظام السياسي للدولة<sup>(1)</sup> .

(1) يراجع : د هشام جمال الدين عرفة ، ضمانات أعضاء المجالس النيابية ، 2008 م ، بدون ناشر ، ص47.

وحيثما يتعدّر إصلاح بنية النظام السياسي في الدولة ، وذلك لزيادة القدرة الرقابية للبرلمان من خلال الدستور ، يمكن للبرلمانات في بعض الأحيان تحسين قدراتها الرقابية عبر إصلاح أنظمتها الخاصة ، فعلى سبيل المثال ، قد يكون من المفيد بالنسبة إلى أنظمة اللجان أن تخصص لجنة واحدة لكل وزارة في الحكومة ، فإن سمحت الميزانية البرلمانية بهذه الإصلاحات ، عادة ما يتم تنفيذها ضمن نطاق سلطة البرلمان .

ولما كان البرلمان هو المؤسسة التي تعبر عن إرادة الشعب باعتبارها تتكون من ممثلين منتخبين ، وهو السلطة التي تقوم على مهمة التشريع وصنع القوانين المنظمة لشؤون الدولة والمجتمع ، وهو الهيئة التي تمارس مهام الرقابة - كذلك - على أداء السلطة التنفيذية ومحاسبتها ، لذا فإنه يعد الجهة التي تكشف عن حالة الديمقراطية في النظام السياسي وما إذا كان ديمقراطياً أم غير ديمقراطي ، ولما كانت الوظيفة الرقابية للبرلمان من الأهمية والخطورة بمكان ، فإننا سوف نخصص هذه السطور لبيان أسباب اختيار الموضوع ، وأهميته ، والدراسات السابقة ، وإشكالية الدراسة ، ومنهج البحث ، وخطة الدراسة وذلك على النحو التالي :-

#### أولاً : أسباب اختيار الموضوع :

إن ما دفعني لاختيار هذا الموضوع هو سبب ذاتي ، وأسباب موضوعية عدة .

أما السبب الذاتي في اختياري لهذا الموضوع - الوظيفة الرقابية للبرلمان - هو الرغبة الشديدة في التعرف أكثر على الوظيفة الرقابية للبرلمان ، وإبراز أهميتها في هذه الأونة على جهة الخصوص .

أما الأسباب الموضوعية في اختيار هذا الموضوع فتتمثل في أمور عدة :

- كثرة أعمال الحكومة والتي تدخل في جميع مفاصل الحياة للدولة ، ومن ثم تتضح أهمية الوظيفة الرقابية للبرلمان ، فدراسة موضوع على هذا النحو أمر جدير بالاهتمام .
- الإطلاع على دور السلطة التشريعية ، التي تعبر على الديمقراطية التمثيلية في رقابة السلطة التنفيذية .
- إثراء المكتبة القانونية بمراجع متخصصة في هذا الموضوع .

#### ثانياً : أهمية الدراسة :

تتجلى أهمية هذا الموضوع في إبراز دور الوظيفة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة ، من خلال أحكام الدستور وتشخيص هذا الأداء وتحليله ، للقيام بمجموعة من التحسينات والإصلاحات لنتقي بهذه المؤسسة، و أيضاً كشف الأسباب الحقيقية التي ربما تقودنا إلى معاونة البرلمان على القيام بوظيفته الرقابية باستقلالية .

#### ثالثاً : أهداف الدراسة :

تهدف الدراسة إلى التعرف أكثر على مستوى الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، بعد التعاقب الدستوري في السنوات الأخيرة ، مع إبراز النصوص القانونية المتعلقة برقابة البرلمان على أعمال الحكومة ، وإبراز المكانة الأساسية للوظيفة الرقابية ، والكشف عن التغييرات أو الإضافات ، سواء لحجم الرقابة أو الأعمال المعنية الخاضعة للرقابة .

#### رابعاً : الدراسات السابقة :

رغم أن الوظيفة الرقابية للبرلمان قد تناولها الكثير من أساتذتنا شراح القانون الدستوري بين مقل ومستكثر ، وذلك عند تناولهم لسلطات البرلمان باعتبارها إحدى وظيفتي البرلمان - التشريع والرقابة - لكن الدراسات المتخصصة التي أبرزت الوظيفة الرقابية تعد قليلة إلى حد كبير ، ويعد أشهرها الدراسات التالية :

- د محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية عام 2012م .
  - د إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، أطروحة للدكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة 1983م
  - د جيهان فاضل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية ، بدون سنة .
  - د عمرو هاشم ربيع ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية ، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، القاهرة 2002 م
  - د فارس محمد عمران ، التحقيق البرلماني ، ط1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2008م .
- لذا تعد هذه الدراسة أصيلة نوعاً ما بالنسبة للوقت الذي كتبت فيه ، إذ أن الواقع المعاش يشهد افتتاتاً كبيراً من السلطة التنفيذية على اختصاصات البرلمان ، كما أنها تعد كذلك نسجاً على منوال من سبق من الباحثين الناقدین.
- خامساً : صعوبات الدراسة :**
- من بين الصعوبات التي اعترضتني في هذا الموضوع ، ندرة الكتب المتخصصة في مجال الوظيفة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة ، و إن وجدت فهي تعالج جزئية معينة .
- ومن الصعوبات التي واجهتني أيضاً ، قدم البحوث والدراسات السابقة وعدم تخصصها ، فضلاً عن كونها مؤلفات عامة تعتمد على دساتير وقوانين قديمة وملغاة أحياناً .
- سادساً : إشكالية الدراسة:**

في هذا البحث إشكالية رئيسية ، تتمثل في الوظيفة الرقابية للبرلمان ودورها في حماية المصالح العليا للدولة ؟ ومدى فعالية هذه الوظيفة؟ وهناك أسئلة فرعية تتمثل في ، الأعمال الخاضعة للرقابة؟ وما هي الوسائل المستعملة في الرقابة؟ وما هو تأثير الرقابة في تقويم أعمال الحكومة؟  
**سابعاً : منهج الدراسة :**

للإجابة على الإشكاليات السابقة ، سوف نعتمد على المنهج التحليلي ، نظراً لطبيعة الموضوع وذلك من أجل تحليل النصوص المتعلقة بالموضوع محل الدراسة ، كما سنعتمد على المنهج المقارن أحياناً ، للمقارنة بين النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة في الدستور المصري ، وبين بعض النظم الدستورية الأخرى .  
**ثامناً : خطة البحث :**

بناء على ما سبق فإن هذه الدراسة المختصرة التي تتناول " الوظيفة الرقابية للبرلمان ودورها في حماية المصالح العليا للدولة " سوف أستعرض فيها مفهوم الوظيفة الرقابية ، وأهميتها ، وأدواتها ومظاهرها ، وما يترتب عليها من آثار ، لذا فإنني أقسمها إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي :

**المبحث الأول :** ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها وأدواتها .

**المبحث الثاني :** مظاهر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة .

**المبحث الثالث :** الآثار الناشئة عن الرقابة البرلمانية .

## المبحث الأول

### ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها وأدواتها

مع تراجع الدور التشريعي للبرلمانات في الأنظمة السياسية المختلفة ، زادت أهمية الدور الرقابي للبرلمان ، بل ذهب أكثر الباحثين إلى اعتبار أن الوظيفة الأولى للبرلمان هي مراقبة العمل الحكومي ، حيث يرجع الأصل التاريخي لنشأة البرلمان إلى هذه الوظيفة الرقابية ، فحينما ثار الشعب الانجليزي على أحد ملوكهم في أوائل القرن الثالث عشر ميلادي ، أرادوا بذلك ألا تفرض عليهم أية ضريبة جديدة دون موافقة ممثلي الشعب ، الذين سيشكلون فيما بعد البرلمان حتى يتمكن من مراقبة النفقات الملكية<sup>(1)</sup> .

والبرلمان عبر مراقبته للعمل الحكومي لا يهدف فقط مراعاة فاعلية السياسات الحكومية ، بل يهدف أيضا إلى مراقبة مدى ملاءمتها لتطلعات المواطنين ، ومدى احترامها لحقوقهم وحياتهم ، لذلك احتلت دراسة العمل الرقابي للبرلمانات في السنوات الأخيرة حيزاً كبيراً من اهتمامات الباحثين و الدارسين في مجال القانون الدستوري والبرلماني .

وبناء على ذلك فإننا سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على

النحو التالي :

**المطلب الأول : ماهية الرقابة البرلمانية .**

**المطلب الثاني : أهمية الرقابة البرلمانية .**

**المطلب الثالث : وسائل الرقابة البرلمانية .**

---

(1) يراجع : د عبدالله هدية ، إشكاليات السلطة والحرية ، دراسات دستورية وسياسية لبرلمان فرنسا والكويت 1998م ، مشار إليه في بول سيلك ، رودري والترز ، كيف يعمل البرلمان ، تعريب د علي الصاوي ، مكتبة الشروق الدولية 2004م ص 12 وما بعدها .

## المطلب الأول

### ماهية الرقابة البرلمانية

الرقابة في اللغة : من الرقيب وهو الحفيظ ، ورقبه يرقبه مراقبةً بمعنى : حرسه(1) .

أما الرقابة اصطلاحاً : فلها مفاهيم متعددة ومتنوعة ، تختلف في معظمها من حيث درجة التفاصيل ، وتتفق غالبيتها من حيث المحتوى ، ويبدو أن الخلاف على تحديد معنى موحد للرقابة يضفي عليها أهمية خاصة ، وأهم هذه المفاهيم : أنها : وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية ، وفي الوقت المحدد لها .  
وقيل أيضاً : إنها التأكد من أن كل شيء يجري وفقاً للقواعد التي وُضعت ، والتعليمات التي أُعطيت(2) .

ومن خلال هذين التعريفين وغيرهما تتضح أهمية الرقابة بشكل عام ، وإن كان يبدو لي أن التعريف الأول يتميز عن الثاني وذلك لعمومه وشموله .  
وفي هذا المجال نجد أن الأداء الرقابي للبرلمان يخضع لعدة محددات ، تتعلق كلها بطبيعة الأنظمة السياسية ، من حيث هي أنظمة ديمقراطية تعددية ، أو شمولية سلطوية كما يتأثر هذا الأداء بشكل تنظيم السلطات داخل الدولة بين كل من النظام البرلماني والنظام الرئاسي ، كما تؤثر طبيعة الجهاز القائم بالرقابة البرلمانية ، وكذلك مقدار الوسائل والآليات القانونية التي يحظى بها في تحديد آثار ونتائج الرقابة البرلمانية ، لذا كان لزاماً علينا أن نتعرف - عن قرب

(1) يراجع : لسان العرب ، لجمال الدين ابن منظور ، 424/1 ، مادة : رقب ، دار صادر ، بيروت ، ط1 ، سنة 1955م .

(2) يراجع : الدكتور فؤاد العطار ، مبادئ الإدارة ، مطبعة جامعة عين شمس ، ص179 .

- على الوظيفة الرقابية للبرلمان ، وتاريخ نشأتها ، إذا ما هي الوظيفة الرقابية للبرلمان؟ وما هو أصلها التاريخي؟ هذا ما سوف أوضحه في السطور التالية :  
أولاً : تعريف الرقابة البرلمانية : يقصد بالرقابة كمصطلح في مفهومها العام : " المطابقة أو المضاهاة أو البحث عن المطابقة " (1) .

ويرى البعض أن الرقابة من الناحية اللغوية يقصد بها : " تقدير الأعمال تمهيدا للتعامل معها بما تستحق " (2) .

ويختلف مفهوم الرقابة حسب الأنظمة الديمقراطية من نظام لآخر ، وإذا أراد الباحث المدقق أن يضع تعريفاً محدداً لعملية الرقابة بشكل عام ، والرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بشكل خاص ، فإنه سيجد صعوبة ولا شك في ذلك ، ويرجع هذا لشدة اتساع وتنوع مضامين الرقابة ، بالإضافة إلى تداخل أهدافها وأنواعها وأساليبها ، كما تعود الصعوبة كذلك إلى اختلاف المفاهيم والخلفيات الأيديولوجية والسياسية والاقتصادية والعلمية.

وبالرغم من هذه الصعوبة فإنه يمكن أن تعرف عملية الرقابة على أعمال السلطة بصورة عامة بأنها : " تلك العملية التي تتضمن الإشراف على الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والقضائية ، وذلك وفق الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية والشعبية والقضائية والإدارية المختصة لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفاعلية لحماية المصلحة العامة وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن في نفس الوقت معا " (3) .

(1) يراجع : د فؤاد محمد النادي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، بدون ناشر ، 1421 هـ 2001م ، ص 372 .

(2) يراجع : د ماجد راغب الحلو ، مبادئ الإدارة العامة ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية 2003م ، ص 437 .

(3) يراجع : د . عمار عوايدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر ، الطبعة الثالثة 1994م ، ص 3 .

## الوظيفة الرقابية للبرلمان ودورها في حماية المصالح العليا للدولة

وتعد الرقابة السياسية نوع من المحاسبة من جانب المحكومين إزاء الحكام ، وهذا النوع هو الذي تتدرج ضمنه الرقابة البرلمانية التي هي أساس موضوع دراستنا .

أما الرقابة البرلمانية باعتبارها نوع مستقل قائم بذاته ضمن النظام الرقابي القائم في الدولة ، فيمكن تعريفها بأنها : " تلك الرقابة المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية " الحكومة " والإدارة العامة ، بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والقانون ، وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة السارية المفعول ، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة ، وحماية حقوق وحرريات المواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري " (1) .

كما يمكن تعريفها أيضا بأنها : " صورة من صور الضبط ، وكذلك الرقابة الذاتية الوظيفية ، وهذا النوع من الرقابة تعرفه فقط النظم البرلمانية " .

ويؤخذ على التعريف الأخير ، أنه لا يقر بوجود أي نوع من أنواع الرقابة البرلمانية في النظم السياسية الرئاسية ، رغم أن بعض تلك النظم يشهد درجات من الضبط ربما تفوق بكثير ما هو قائم في النظم البرلمانية ، لذا فإن هذا التمييز غير صحيح .

(1) يراجع : د هشام جمال الدين عرفة ، ضمانات أعضاء المجالس النيابية ، 2008م بدون ناشر ، ص47 ، د أمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، الطبعة الثالثة ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 2002م ، ص38.

كما عرف البعض الرقابة البرلمانية بأنها : " دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً تقييمية عن هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة "(1) .  
وأياً كان وجه الرأي في التعريفات السابقة فإننا نستفيد منها عدة أمور أهمها :-

- أن الرقابة حق واجب للبرلمان ، فهي حق لدخولها في سلطاته وصلاحياته الدستورية ، وواجب من ناحية مسؤولياته تجاه الشعب ، فلا ينبغي التغاضي عنها مجاملة للسلطة التنفيذية .
- أن الرقابة البرلمانية تقييم عام لأعمال الحكومة فيما يتعلق بالصلاحيات الدستورية للبرلمان فحسب .
- أن الرقابة البرلمانية لها وسائلها الدستورية والتي تعد بمثابة أدوات ، لا ينبغي الحيدة عنها أو استبدالها بغيرها .
- أن الرقابة البرلمانية ينتج عنها نتائج محددة تؤول إما بالثريب على الحكومة ، وإما بدعمها .

#### ثانياً : نشأة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة : ترتبط نشأة

الرقابة البرلمانية ، تاريخياً بظهور المسؤولية السياسية ، فالرقابة البرلمانية كما سبق القول ذات طبيعة سياسية ، وهي قائمة على فكرة أن الجهة الخاضعة للرقابة ، تسأل مسؤولية سياسية كاملة ، فردية وتضامنية أمام هيئة البرلمان ، ولقد ظهرت المسؤولية السياسية بداية في شكلها الفردي ، قبل أن تنتقل إلى مسؤولية جماعية تضامنية لأفراد الحكومة أمام البرلمان .

فقد نشأت المسؤولية الفردية نتيجة تطور النظام الدستوري البريطاني ، وبسبب الحكومة البرلمانية التي ظهرت بعد ثورة 1688م في بريطانيا ، فقد

---

(1) يرجع : د عمرو هاشم ربيع ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية ، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، القاهرة 2002 م ، ص 26 .

كان العمل في بريطانيا - كما هو معلوم سياسياً وتاريخياً - قائم على أن الملك لا يستطيع أن يرتكب خطأ ، وهو غير مسئول سياسياً عن أفعاله ، لذلك كان اللوم يقع على الوزير المسئول الذي يصادق على الفعل مع تصديق الملك ، وكان الاتجاه في البداية إلى اللوم الجنائي للوزراء ، غير أن إجراء اللوم الجنائي انقرض ، و كان آخر لوم وجه إلى " لوليل " سنة 1842م .

وكانت نتيجة اللوم - حينئذ - أن يفقد الوزير وظيفته عقاباً على الأخطاء التي حدثت نتيجة إدارته ، ولا يوجه إليه الاتهام بالفساد العام ، ثم أصبح على الوزير أن يستقيل كلما كان الخطأ السياسي أو الإداري قد انتقد بأغلبية البرلمانين ، ثم تبلورت أحكام المسؤولية السياسية الفردية للوزراء بعد ذلك .

فالمسئولية الفردية هي مسئولية الوزير عن أعمال وزارته ، وقد يؤخذ بالمسئولية الفردية للوزراء في تشريع دولة ما ، دون المسئولية التضامنية للحكومة ، أما المسئولية الجماعية أو التضامنية فهي مسئولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان ، وهي مسئولية جماعية ، بمعنى أن الحكومة إذا لم تحز الثقة الكاملة من البرلمان ، فيجب عليها أن تستقيل ، أي يستقيل رئيس الوزراء أو الوزير الأول وأعضاء حكومته<sup>(1)</sup> .

وقد اتضحت معالم المسئولية التضامنية في الفترة من سنة 1780م إلى سنة 1832م ، كمنظريه وواقع ، وذلك عندما ألمحت كندا في سنة 1829م أنها تريد أن تكون لديها حكومة ، وأن تكون هذه الحكومة مسئولة ، وإن كانت لم تحدد نوع هذه الحكومة المسئولة وكيفية المسئولية ، لذلك فإن فكرة المسئولية جاءت من ناحية كندا لا من ناحية بريطانيا ، واستقرت أحكام المسئولية التضامنية في النظام السياسي البريطاني اعتباراً من عام 1830م وقد أكد "

(1) يراجع : د سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الفكر العربي القاهرة ، 1988م ، ص 599 ، د جورج شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ط 4 ، دار النهضة العربية القاهرة ، 2002م ص 1013 .

والبول " في فبراير سنة 1832م أن الوزير يجب أن يحاسب أمام البرلمان ،  
وحيثما انهزم في سنة 1842م أمام مجلس العموم استقال(1) .  
أما في فرنسا فقد ظهر مبدأ المسؤولية التضامنية في منتصف القرن  
التاسع عشر ، إذ أن الحكومات التي لم تكن تحظى بثقة المجلس التشريعي  
المنتخب على أساس الاقتراع العام ، لم يكن بإمكانها الاستمرار في الحكم ،  
وكما هو واضح فإن المسؤولية التضامنية تجمع بين طرفين هما مجلس الوزراء  
من ناحية والبرلمان من ناحية أخرى .

أما في الوقت الحالي ، فقد تطورت الرقابة البرلمانية ، وأصبحت تطال  
جهات لم تكن خاضعة تقليدياً لها ، وفي هذا الشأن ، ينبغي التفريق بين  
المحاسبة البرلمانية الرأسية والتي توجه للوزراء فقط ، والمحاسبة البرلمانية  
الأفقية ، التي توجه للجهاز الإداري الأول داخل الوزارات ومؤسسات الدولة ،  
لذا فإن الاتجاه الحديث للرقابة أصبح يدخل هذه الجهات ضمن الأطراف  
الخاضعة للرقابة البرلمانية(2) .

### المطلب الثاني

#### أساس الرقابة البرلمانية وأهميتها وأهدافها

قبل الحديث عن أهمية الرقابة البرلمانية وأهدافها يجدر بنا أن نمر سريعاً  
على مسألة مهمة وتتخلص في أن البرلمان هو الجهة التي تكشف عن حالة  
الديمقراطية في النظام السياسي وما إذا كان ديمقراطياً أم غير ديمقراطي ، لذا  
فإنه من الضروري إدراك الصلة الوثيقة بين البرلمان والديمقراطية ، ولعله لا  
توجد مؤسسة سياسية أخرى يرتبط عملها ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الديمقراطية بمثل

(1) يراجع : د إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ،  
رسالة دكتوراه ، 1983م كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ص 185 ، بول سيلك ، رودري والترز ، كيف  
يعمل البرلمان ، تعريب د علي الصاوي ، مكتبة الشروق الدولية 2004م ص 12 وما بعدها .

(2) يراجع : د عمرو هاشم ربيع ، مرجع سابق ، ص 26 .

ما يرتبط به أداء الهيئة التشريعية ، بل يمكن اعتبار أن تاريخ التطور الديمقراطي في أغلب دول العالم هو تاريخ النضال من أجل التمثيل الشعبي وإقامة هيئات نيابية منتخبة ، ومن هنا تظهر أهمية وظائف البرلمان ومنها الوظيفة الرقابية .

**أولاً : أساس الرقابة البرلمانية :** يعود الثقل الكبير للوظيفة الرقابية في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عدد من الأمور التي أملتتها التطورات السياسية أهمها ما يلي :

أ - هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة ، فهي مصدر معظم التشريعات ، وهي التي تمتلك القدرة على التنفيذ ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين ، وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، بحيث لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات .

ومن ثم يتجه اهتمام البرلمان في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار وتفصيل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار ، وأهم هذه الوسائل هي الرقابة .

ب - إن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة ، لاسيما في ظل وجود كتل أو أغلبية حزبية كبيرة مؤيدة للحكومة ، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية .

ج - إن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي ، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين ، حيث يميل الرأي العام وتتجه وسائل الإعلام إلى الانبهار

وربما تجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء ، والذي يقتتص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة ، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني .

وسوف ننتقل بعد ذلك للكلام عن أهمية الوظيفة الرقابية وأهدافها .

**ثانياً : أهمية الوظيفة الرقابية للبرلمان :** لا تقوم دولة القانون

إلا على أسس ومبادئ أهمها : وجود وثيقة دستورية ، مبدأ الفصل بين السلطات ، استقلالية القضاء ، فإذا كان الدستور هو الذي يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها ، فإنه حينئذ هو الذي يؤسس سلطات الحكم في الدولة ، ويبين اختصاصاتها ، ويحدد طبيعة العلاقات بينها ويقر حقوق وحرريات الأفراد ، أما مبدأ الفصل بين السلطات فقد جاء على أنقاض الحكم الاستبدادي ، أما استقلال القضاء فهو دعامة أساسية لقيام الدولة ، لأن العدل أساس الملك ، فالاستقلالية هنا تعني استقلال القاضي وحده بإنزال أحكام القانون على الناس ، وبذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات الذي أكده مونتسكيو منذ 1748م في كتابه روح القوانين ، يأتي في صدارة مبادئ الدولة القانونية وبدونه لا تقوم الركائز الأخرى .

غير أن تطبيق المبدأ يختلف من دول لأخرى ، تبعاً لظروف كل دولة، وتبعاً للوعي السياسي والقانوني داخل كل دولة ، وحسب درجة سعي الإرادة السياسية في ترسيخ دولة القانون وتكريس الديمقراطية ، وإذا كانت أغلب دساتير الدول تنص على أن السلطة القضائية مستقلة ، ولكن يبقى الصراع على السلطة مقتصرًا على السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وفي المقابل فإن هناك نوع من التعاون بينهما ، ويتحقق التعاون بامتلاك كل من السلطتين وسائل التأثير على الأخرى ، فالتعاون محكوم بالتداخل العضوي والوظيفي بين السلطتين ، الأمر الذي يستوجب وجود رقابة على أعمال كافة السلطات وبطلان العمل أو التصرف المخالف للدستور .

أما الرقابة البرلمانية فيمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية بوسائل الرقابة المقررة في الدستور ، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة ، وحقوق وحرقات الأفراد والبرلمان هو المؤسسة المناط بها سلطة التشريع .

وترجع أهمية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إلى عدة أمور ، أهمها ما يلي :

1 - تعزيز وظيفة البرلمان الرقابية : إن من الأهمية بمكان تشجيع نواب الشعب على استخدام صلاحياتهم الرقابية بفعالية تامة ، وإلى جانب تجهيز أدوات الرقابة ، وعلى هذا الأساس ينبغي أن تؤمن استقلالية المؤسسة البرلمانية وحصانة أعضاء البرلمان ، فهذه الحماية تسمح لأعضاء البرلمان بتحدى السلطة التنفيذية دون خوف من التعرض لشخصهم ، إلى جانب ذلك ، ينبغي أن يضمن القانون لأعضاء البرلمان الحق في الوصول إلى المعلومات التي تعطيهم القدرة على القيام بوظيفتهم الرقابية على الوجه الصحيح .

2 - الرقابة البرلمانية ذات طبيعة سياسية بالأساس ، ويترتب على هذه الحقيقة أن هذه الرقابة تتصل بمسألة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ، أي أنها تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية بين مؤسسات دستورية سيادية قائمة على مبدأ التخصص والاستقلال العضوي والتعاون الوظيفي المنظم دستوريا . وبناء على ذلك يجب أن تكون هذه الرقابة في ممارستها شرعية من الناحية الدستورية ، بمعنى أن يكون لها أساس دستوري ، يشمل كل وسيلة من وسائل هذه الرقابة ، كما يجب أن تنظم إجراءات ممارسة هذه الرقابة بموجب الأحكام الدستورية أو بواسطة القوانين التنظيمية ، أو أن ينص عليها في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية ، كما هو الحال في كافة الأنظمة الدستورية المعاصرة.

3 - مهما اختلفت أنظمة الحكم في البلدان الديمقراطية بين النظام الرئاسي ونظام الجمعية والنظام البرلماني ، فإن الرقابة البرلمانية تبقى قائمة وتحتل مكانة أساسية في النظام السياسي .

ففي النظام الرئاسي - النظام الأمريكي مثلاً - نجد الرقابة البرلمانية قائمة من خلال ما تباشره لجان الكونغرس من إجراءات وتحقيقات تتحرى فيها النظر في تنفيذ القانون على الوجه الصحيح ، ومن خلال هذا الإجراءات يتضح مظهر الرقابة بدقة . كما أننا نجد الرقابة البرلمانية في نظام الجمعية في سويسرا ، من خلال حق مراقبة الوزراء ، كما يتعدى ذلك الأمر إلى حق الجمعيات التشريعية في إصدار تعليمات إلى المجلس التنفيذي بإلغاء قراراته و تعديلها .

أما بخصوص الأنظمة البرلمانية كما هو الحال في بريطانيا مثلاً فإن الرقابة البرلمانية يكون لها أوجه كثيرة ومتعددة حيث إن آثارها قد تمتد إلى الحكومة ككل أو إلى وزير بمفرده وذلك حسب الحالة .

**ثالثاً : أهداف الرقابة البرلمانية :** تقوم البرلمانات بوظيفة رقابية بغية

تحقيق جملة من الأهداف على النحو التالي :

1 - تأمين شفافية عمل السلطة التنفيذية وانفتاحها : حيث يسلط البرلمانيون الضوء على أعمال الحكومة من خلال مجال عام تتم في سياق مناقشة سياسات وأعمال الحكومة ، إلى جانب التدقيق فيها وعرضها أمام الرأي العام .

2 - مساءلة السلطة التنفيذية : إذ تسمح الرقابة البرلمانية بالتدقيق فيما إذا كانت سياسات الحكومة تطبق وإذا كانت تحقق الأهداف المرجوة .

3 - ضمان المحاسبة المالية : إذ يدقق البرلمان في الإنفاق الحكومي ويصادق عليه من خلال منع الإسراف في نفقات الخدمات التي تمويلها الدولة ، ويهدف ذلك إلى تحسين اقتصاد وفعالية نفقات الحكومة .

4 - تعزيز حكم القانون : إذ يقع على البرلمان أن يحمي حقوق المواطنين من خلال مراقبة السياسات ودراسة أي إمكانية للإساءة إلى السلطة أو أي سلوك تعسفي أو أي عمل غير قانوني أو غير دستوري تقوم به الحكومة .

### المطلب الثالث

#### وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

تعطي الدساتير الحديثة للسلطة التشريعية وسائل وأدوات عديدة في يدها وهي تمارس وظيفتها الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية ، حتى تتمكن من الوصول إلى أهدافها ، وتمثل هذه الأدوات في عدة وسائل ، مثل السؤال والتحقيق البرلماني ، وتقديم طلبات الإحاطة ، والاستجواب البرلماني، وغيرها كثير ، وسوف نتحدث عن أهمها باختصار شديد في النقاط التالية :

**1 - السؤال :** من حق أعضاء البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزراء تتعلق بأعمال وزاراتهم ، ويراد بالسؤال استيضاح مسألة معينة والاستفسار بشأنها ، فهو يفيد طلب إيضاحات عن موضوع معين من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء ، فعضو البرلمان عندما يوجه سؤالاً لأحد الوزراء فإنما يبغي من وراء ذلك معرفة حقيقة تصرف من التصرفات التي قام بها الوزير (1) .

---

(1) يراجع : د السيد صبري ، حكومة الوزارة ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1953م ، ص364 وما بعدها ، د حسين عثمان محمد عثمان ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية 2002م ،

ولا تتعدى مناقشة موضوع السؤال دائرة العضو والوزير المسؤول ، فلا يصح لشخص ثالث التدخل في الموضوع ، لأن مثل هذا التدخل يتنافى مع طبيعة السؤال البرلماني والقصد منه<sup>(1)</sup>.

فالسؤال لا يترتب عليه مناقشة واسعة للأطراف ، ولا يؤدي إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة وإنما هو مجرد استفهام عن شأن من الشؤون التي لا يعرفها عضو البرلمان ويريد التثبت منها ، وقد يقتنع بإجابة الوزير ويكتفي بالمعلومات التي قدمها وبذلك ينتهي الأمر عند هذا الحد<sup>(2)</sup> .

وقد تشمل إجابة الوزير عن معلومات فيها بعض الغموض للعضو السائل فيكون له وحده حق طلب توضيح ما غمض عليه ، وله أن يرد على كلامه بإيجاز مرة واحدة ثم ينتهي الموضوع ، ولا يجوز للعضو موجه السؤال أن يسترسل في الرد على الوزير أو التعقيب على إجابته ، وقد يطلب البرلمان الرد على سؤاله كتابة ، وفي هذه الحالة يرسل الوزير إجابته مكتوبة إلى السائل ، وذلك عن طريق مجلس البرلمان<sup>(3)</sup> .

ويلاحظ أنه في استطاعة موجه السؤال أن يتنازل عنه لأنه بمثابة حق شخصي له يتصرف فيه كما يريد ، ونظراً لعدم وجود خطورة من السؤال على

---

ص 418 ، د محمد كامل ليلية ، المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية ، ط1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون تاريخ ، ص662،663 ، د عثمان خليل عثمان ، القانون الدستوري ، مطبعة الأهالي ، بغداد ، 1939-1940 ، ص555 .

(1) يراجع : د علي يوسف شكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ط 1 ، إيتراك للنشر والتوزيع القاهرة 2004م ص 243 .

(2) يراجع : د سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية 1980م ص 255 ، وقریباً من هذا يراجع : د زكي محمد النجار ، القانون الدستوري " المبادئ العامة والنظام الدستوري المصري " دار النهضة العربية القاهرة ، ط1 1995م ، ص 498 ، العميد د سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في النساتير العربية المعاصرة ، دار الفكر العربي القاهرة ، ط6 1996م ، ص475 ، د رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مطابع جامعة عين شمس ، القاهرة 1980م ، ص 354 .

(3) يراجع : أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج 1 ، ترجمة علي مقلد ، شفيق حداد ، عبد الحسن سعد ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت 1974م ص 451 .

مركز الوزارة ، فإنه لهذا السبب لا يرتبط بإجراءات طويلة ومعقدة ، وإنما يتم توجيه الأسئلة والإجابة عنها بسهولة ويسر مع اتباع إجراءات تنظيمية سهلة<sup>(1)</sup>

ويعتقد البعض أن اللجوء إلى أسلوب السؤال في البرلمانات المختلفة يختلف من حيث الكم ، وذلك حسب مدى الديمقراطية والحريات الممنوحة ، ففي الدول الديمقراطية المتقدمة ، تعد عملية الحصول على المعلومات أمراً ميسوراً ، لا سيما في ظل تقدم نظم المعلومات ، ولذا فإن البرلمان في تلك الدول يرى أنه لا مسوغ إلى الإكثار من الأسئلة ، خاصة إذا كان غرضها الحصول على معلومات ، في حين أن أعضاء البرلمان في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية المقيدة ، يفضلون استخدام الأسئلة وسيلة برلمانية أساسية ، خصوصاً في ظل نقص المعلومات المتاحة من الحكومة<sup>(2)</sup> .

## 2 - حق إجراء تحقيق :

**نشأة التحقيق البرلماني :** ارتبط ظهور التحقيق البرلماني بتطور الأنظمة السياسية ، حيث بدأ ظهوره في النظام البريطاني ، وذلك بعد أن فرض البرلمان سلطته على الملك ومن بعده على الوزارة بعد نشأتها ، وانتقل بعد ذلك إلى الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأخرى<sup>(3)</sup> .

ويعد حق تشكيل لجان التحقيق في بريطانيا حق قديم ، ففي البداية كان دور البرلمان البريطاني استشارياً فقط ، وبمرور الوقت استطاع أن يفرض سلطته على الملك والوزراء ، فقد كان توجيه الاتهام الجنائي إلى مستشار الملك يجب أن يتم وفق القواعد القانونية في بريطانيا من قبل هيئة محلفين

(1) يراجع : د إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، القاهرة 1983م دون ناشر ، مرجع سابق ، ص 29 .

(2) يراجع : د جيهان فاضل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص 83 .

(3) يراجع : د السيد صبري ، حكومة الوزارة ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1953م ، ص 102.

منتخبة ، ولما كان مجلس العموم منتخب من قبل الشعب لذا يكون من حقه توجيه الاتهام إلى مستشاري الملك بوصفه هيئة محلفين<sup>(1)</sup> .

لذا كانت المسؤولية الجنائية أولى الوسائل التي استخدمها البرلمان البريطاني لمراقبة أعمال الحكومة ، ثم ظهرت المسؤولية السياسية بعد ذلك، ومن خلالها استخدم مجلس العموم الاتهام الجنائي ليس في المسائل الجنائية فقط بل شمل أيضاً ارتكاب الوزراء أخطاء جسيمة أو عند قيامهم بأفعال لا تتفق مع مصلحة البلاد .

ونتيجة لهذا التطور فقد أنشأ البرلمان البريطاني أول لجنة تحقيق برلمانية عام 1689م للتحقيق في سوء إدارة الحرب مع أيرلندا ، إذ لم يكن البرلمان في البداية يملك سلطات ذات فعالية في التحقيق ، ولكن مع مرور الزمن منح البرلمان للجانه سلطات فعلية كإحضار الشهود وتوجيه القسم ومناقشتهم<sup>(2)</sup> .

**طبيعة التحقيق البرلماني :** يقوم البرلمان بهذا الإجراء إذا أراد الوقوف بنفسه على حقيقة معينة ، نظراً لتشككه في حسن نية الحكومة أو في صحة ما تقدمه من معلومات وبيانات ، وفي هذه الحالة لا يعتمد المجلس النيابي في معرفة المعلومات على ما يذكره الوزراء أو على ما يصورونه من حقائق ، وإنما يقوم المجلس بجمع المعلومات بنفسه مباشرة عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين ، والاطلاع على الملفات والأوراق الحكومية ، ولا يجوز للسلطة التشريعية أن تحقق إلا في الأمور الداخلة في اختصاصاتها<sup>(3)</sup> .

وقد يتولى التحقيق البرلماني البرلمان بكامل هيئته ، وقد تشكل لجنة يعهد إليها به وهذا هو الوضع الغالب ، إذ يعهد البرلمان عادة بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة أو إلى لجنة خاصة تؤلف لذلك الغرض وحده ، وإذا

(1) يراجع : د السيد صبري ، المرجع السابق ، ص 107 .

(2) يراجع : د السيد صبري ، المرجع سابق ، ص 107 .

(3) يراجع : د محسن خليل ، النظام الدستوري المصري ج 2 ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية 1988م

أعطيت مهمة التحقيق إلى لجنة ، فليس لها أن تتخذ قراراً ما ، فهي لا تعدو أن تكون جهةً لجمع المعلومات ، ولذلك يجب عليها أن تعد تقريراً بنتيجة عملها ترفعه إلى البرلمان الذي يتصرف في ضوء الصلاحيات المقررة له ، وقد يقترح البرلمان رغبة معينة ، وقد يوجه بعض أعضائه أسئلة أو استجوابات ، وقد يصل ذلك إلى طرح الثقة بالوزير أو الحكومة (1).

وتتيح الأعراف البرلمانية في كثير من الدول للجنة التحقيق ، فرصة دعوة أي شخص للإدلاء بشهادته ، وسماع من تجد ضرورة لسماعه ، وعلى الجهات التنفيذية أو الإدارية أن تستجيب لطلباتها ، وتقدم كل عون لذلك بأن تضع تحت تصرفها مباشرة سائر الوثائق والمستندات اللازمة لإنجاز المهمة (2).

**3 - الاستجواب :** عند التأمل في الدساتير المصرية المتعاقبة منذ دستور 1923م وحتى دستور 1971م نجد أن كلمة الاستجواب قد دارت حولها مناقشات عديدة ، إلا أنها لم تحدد التحديد الاصطلاحي الحاسم فيها ، بما في ذلك الأعمال التحضيرية لهذه الدساتير ، فعند نظر المادة 107 من دستور 1923م دارت مناقشة بين أعضاء لجنة وضع المبادئ العامة للدستور حول الدلالة اللغوية للاستجواب واختلافها عن المعنى الاصطلاحي (3) .

ويعد الاستجواب من أخطر وسائل الرقابة الممنوحة للبرلمان للرقابة على الحكومة وأعضائها ، لأنه يتضمن نقداً واتهاماً للحكومة ، أو أحد أعضائها من الوزراء عن تصرف من التصرفات العامة ، فهو يعني المحاسبة والانتهاج بالخطأ والتقصير ، فهو ليس مجرد طلب إيضاح

(1) يراجع : د محسن خليل ، المرجع السابق ، نفس الموضوع .

(2) يراجع تفصيلاً موسعاً في هذا الشأن : د فارس محمد عمران ، التحقيق البرلماني ، ط1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2008م ، ص29 وما بعدها .

(3) يراجع : د عثمان خليل ، القانون الدستوري ، الكتاب الثاني " النظام الدستوري المصري " دار النهضة ، بيروت لبنان ، 2009م ، ص 119 ، د إيهاب سلام زكي ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، مرجع سابق ، ص 106.

أو استفسار عن مسألة معينة ، بل هو عبارة عن محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء على تصرف من التصرفات العامة ، فهو استيضاح يتضمن الاتهام أو النقد لأي عمل عام تقوم به الحكومة<sup>(1)</sup> .

وقد وضع الاستجواب كأخر وسيلة من وسائل تحريك المسؤولية السياسية ، حيث يعقبه سحب الثقة ، فالوسائل السابقة تشكل مرحلة جمع المعلومات ، لكن الاستجواب هو أهم هذه الوسائل وأخطرها ، لأنه يتضمن محاسبة ، وبالإضافة إلى المحاسبة يتضمن جزاءً ، أما الوسائل الأخرى - مقارنةً به - فلا تتضمن بالذات عنصر الجزاء ، وهو تحريك المسؤولية السياسية بسحب الثقة ، حيث يعد عنصر الاستجواب شرطاً أساسياً لسحب الثقة .

وعلى ذلك ، فإن هدف الاستجواب هو محاسبة وزير عن عمل منتقد داخل في أعمال وزارته ، لا شأن له بأعمال شخصية خارج نطاق العمل الوزاري ، فالمهم هنا هي أن تكون أعمالاً داخلية في النطاق الرقابي لاختصاص البرلمان ، وكذلك تدخل في أعمال هذه الوزارة<sup>(2)</sup> .

ويمكن تعريف الاستجواب بأنه : " استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه "<sup>(3)</sup>.

بل إن البعض اختصره بقوله : " إنه اتهام للوزير الموجه إليه ، كما عرف بأنه سؤال مغلظ يهدف إلى كشف سلامة تصرف الوزير في موضوع مساءلته "<sup>(4)</sup> .

(1) يراجع : د علي الدين هلال ، النظام السياسي المصري بين إرث الماضي وآفاق المستقبل ، الهيئة المصرية العامة للكتاب 2010م ، ص 179 وما بعدها .

(2) يراجع : د مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري فقهاً وقضاءً ، ط التاسعة 1996م دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، 620 وما بعدها .

(3) يراجع : د ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2003م ، ص 350 .

(4) يراجع : د فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر ، دون ناشر 2003م ص 450 .

ويشترط في الاستجواب عدة شروط بعضها موضوعي وبعضها شكلي ،  
أما الشروط الموضوعية فتتلخص فيما يلي :

**أولاً :** ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القوانين :  
لأن البرلمان يمارس اختصاصاته في ظل النصوص الدستورية والقانونية ، فلا  
يجوز له أن يخالفها ، وينبغي عدم قبول أي استجواب يتضمن مخالفة للدستور  
والقانون (1) .

**ثانياً :** ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة ، أو أن يكون متعلقاً  
بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة ، ومن ثم يخرج عن ذلك الأعمال  
البرلمانية ، وكذلك الأحكام القضائية ، أو ما يختص بالأمور الوظيفية لرجال  
القضاء والنيابة العامة .

**ثالثاً :** أن يقع الاستجواب في دائرة اختصاص الحكومة : فلا بد أن يكون  
الموضوع داخلاً في اختصاص السلطة التنفيذية لا غيرها .

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز استجواب الحكومة أو أحد وزراءها عن  
اختصاص يمارسه رئيس الدولة منفرداً ، ولا تشترك معه الحكومة في ذلك ،  
كما يجب على مقدم الاستجواب أن يسمي الوزير المستهدف باستجوابه ، إن  
كان يقصد المسؤولية الفردية للوزير ، أو يوجهه إلى رئيس الوزراء ، إن كان  
يهدف إلى إثارة المسؤولية التضامنية ، كما أنه لا يجوز استجواب الحكومة  
الجديدة عن أعمال الوزارة السابقة ، كذلك لا يجوز تقديم استجواب ضد وزير  
احتفظ بمنصبه الوزاري في الحكومة الجديدة عن أعمال منسوبة إليه في الوزارة  
السابقة ، لأن الحكومة الجديدة وإن ضمت بعض أعضاء الحكومة السابقة ،  
إلا أن لكل حكومة برنامجها ، كما أن أعمال الحكومة السابقة لا يمكن أن  
تخضع للرقابة السياسية للبرلمان بعد استقالتها أو إقالتها ، حيث يبقى للجهات  
المختصة ملاحقة هذه الأعمال .

(1) يراجع : د محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دار الجامعة الجديدة  
بالإسكندرية 2012م ، ص 139 ، د عفيفي كامل ، الانتخابات النيابية ضماناتها الدستورية والقانونية  
، دار الجامعيين للطباعة ، 2002م ، ص 185 .

أما الشروط الشكلية للاستجواب فتتمثل في تقديم طلب الاستجواب كتابة ، وأن يوقع عليه مقدمه بما يفيد مسؤوليته عن الوقائع التي يتضمنها الاستجواب ، وإذا تطلبت اللائحة توقيع عدد معين من الأعضاء ، فيجب أن تستوف هذه التوقيعات.

ويقدم الاستجواب - عادةً - لرئيس البرلمان ، على أن يبين العضو موضوعه بصفة عامة ، وأن يرفق به مذكرة تبين الأمور محل الاستجواب ، والوقائع الرئيسة فيه ، وكذا الأسباب التي يستند إليها ، وأيضاً جميع ما يتعلق من مستندات تؤيد الاستجواب .

وبعد تقديم الاستجواب وفق شروطه ، يتم إدراجه في جدول الأعمال ، لتحديد موعد لمناقشته<sup>(1)</sup>.

### المبحث الثاني

#### مظاهر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

تتعدد مظاهر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية لدرجة تشمل كافة أعمال الأخيرة ، لكن الرقابة البرلمانية الناجحة لا تصل إلى غايتها إلا بشرطين أساسيين :

الأول : يتعلق بالمجالس النيابية نفسها ، إذ يفترض أن تتحقق فيها "...السلطة والقدرة والرغبة في مراقبة السلطة التنفيذية " .

وتتحدد السلطة الكافية للمجلس النيابي للاضطلاع بدور الرقابة من خلال الدساتير والقوانين واللوائح الداخلية التي تنظم عمله وصلته بالسلطة التنفيذية.

أما قدرة المجلس على ممارسة وظيفته الرقابية فتحددها الإمكانيات المادية والبشرية التي توضع تحت تصرف النواب للقيام بالعمل الرقابي ،

---

(1) يراجع : تفصيلاً موسعاً للعميد د سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1988م ، ص 599 .

للحصول على أكبر قدر من المعلومات حول أداء السلطة التنفيذية إذ أنه بدون هذه المعلومات يستحيل على النائب القيام بمهمته .

وقد يتوفر للمجلس كل ما سبق ولكنه لا يكون لدى نوابه الرغبة أو الإرادة الكافية لممارسة هذا الدور ، ذلك أن هذه الرغبة تتأثر بالأجواء السائدة في البلاد خارج نطاق العمل البرلماني .

الشرط الثاني : يتعلق بالظروف العامة التي تعمل فيها المجالس النيابية ، إذ أن العمل الرقابي للبرلمان يتأثر بعوامل موجودة خارجة عن سلطاته ، منها الثقافة السياسية السائدة في الدولة ، إذ توفر الثقافة السياسية المناخ للعمل الرقابي ، ومدى استعداد المواطنين للتعاون مع نواب البرلمان، كما تؤثر كذلك في نظرتهم إلى الانتخابات كوسيلة من وسائل المشاركة في العمل البرلماني ، وإلى الأحزاب التي تلعب دوراً مهماً في الحياة السياسية .

وبناء على هذه المقدمة فإنني سوف أتناول في هذا المبحث أهم مظاهر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ، من أجل تحقيق مصالح الدولة العليا ، خاصة وأن الحاجة داعية إلى قيام البرلمان في الدولة المصرية بهذه الوظيفة العظمى في هذه المرحلة التاريخية الفارقة ، ومن ثم فإنني سوف أقسم الدراسة في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي :

**المطلب الأول : الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة .**

**المطلب الثاني : الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية .**

**المطلب الثالث : الرقابة البرلمانية على القروض .**

### المطلب الأول

#### رقابة البرلمان على الموازنة العامة للدولة

تعد الرقابة على المال العام والمساءلة عن كيفية إنفاقه أهم الأسس التي يقوم عليها أي نظام سياسي ديمقراطي ، فالمساءلة واطلاع الرأي العام على

كيفية طرق استعمال الدولة أو الجماعات المحلية للمال العام ، أصبح يعد حقاً من حقوق الإنسان والمجتمع .

والرقابة على الأموال العامة هي في الأساس من اختصاص السلطة التشريعية ، كي تضمن التزام الحكومة بالجباية والإنفاق وفقاً لما قرره السلطة التشريعية بموجب قانون الموازنة العامة .

وتعد الرقابة على الموازنة العامة من أهم الموضوعات السياسية المثيرة للجدل ، كما أنها أحد أهم المؤشرات الحاكمة في علاقة السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مع أنه قد تكون هناك صعوبات جمة لدى معظم البرلمانات في العالم في رفض الموازنة العامة للدولة ، أو تعديلها بما يتناقض مع رغبة الحكومة ، رغم أن تلك الموازنات لها علاقة مباشرة بالسياسات الاجتماعية .

ونظراً لأن البرلمانات قد تأسست بدايةً للرقابة على الأوضاع المالية في الدولة ، وحتى لا يستبد الحكام في احتكار الأمور الخاصة بالنفقات والإيرادات ، بما قد يتولد معه درجات مختلفة من الفساد ، فإن أثر الرقابة البرلمانية على موازنات الدول يعد أمراً في غاية الأهمية<sup>(1)</sup> .

فالرقابة هي الوظيفة التي تسعى بها الأجهزة المختصة للتأكد من سلامة تنفيذ التوجيهات المتعلقة بالحفاظ على الأموال العامة وحسن إدارتها ، ونجاح الرقابة البرلمانية رهين بتوفر الإطار القانوني والإمكانات المادية والبشرية التي توضع رهن تصرف النواب للحصول على المعلومات .

وتختلف طرق ومستويات تدخل البرلمان في ممارسة الرقابة على الأموال العامة حسب التنظيم الدستوري في كل بلد ، وتقوم الوظيفة الرقابية للبرلمان إلى جانب وظيفته التشريعية ، حتى يتمكن البرلمان من تحقيق توازن القوى وتعزيز دوره كمدافع عن المصلحة العامة ، وبناء على ذلك فإنني سوف

(1) يراجع تفصيلاً في ذلك للدكتور : سعد عصفور : النظام الدستوري المصري ، مرجع سابق ، ص 244 وما بعدها .

أعرض للرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في نقاط عدة على النحو التالي .

**أولاً : ماهية الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة :**

" الموازنة العامة للدولة هي بيان تقديري لإيرادات الدولة ونفقاتها عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة ميلادية " (1) .

وبناء على ذلك فإنه يمكن القول بأن الرقابة البرلمانية على الأموال العامة : " هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل الأموال العامة وإنفاقها " .

حيث تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة قبل انتهاء السنة المالية وأثناءها وبعدها .

---

(1) يراجع : دماجذ راغب الحلو ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 293 .

**ثانياً : أهمية الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة :**

- أ) تعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يتم وفقاً لما أقره البرلمان - السلطة التشريعية - من إيرادات عامة ونفقات عامة.
- ب) تعد الرقابة التي يمارسها البرلمان على عمل الجهاز الحكومي المظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة الخارجية ، ومرد ذلك إلى أن السلطة التشريعية بوصفها الممثل الشرعي لإرادة الشعب يجب أن تؤدي الدور الرئيسي في مراقبة تنفيذ الموازنة العامة التي وضعت لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع ، وبالتالي فإن الجهاز التنفيذي لا ينبغي أن يمارس مسؤولياته من دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط الرقابة البرلمانية التي يمثلها المجلس التشريعي.
- ج) للسلطة التشريعية سلطات مالية واسعة تهدف لتمكين ممثلي الشعب من مراقبة الأداء المالي للحكومة وتوجيه وتصحيح أية انحرافات عن الخطط والأهداف والطموحات الشعبية ، وضمان حماية الأموال العامة من الضياع أو سوء الاستعمال .
- د) تعتبر صلاحية السلطة التشريعية في المصادقة على الموازنة العامة - كخطة مالية - من أهم وسائل الرقابة المالية .
- هـ) من خلال الرقابة على الموازنة العامة للدولة تستطيع السلطة التشريعية فعل الآتي :

- 1 - توجيه الأولويات العامة .
- 2 - تخصيص المصادر المالية .
- 3- ضبط النفقات والإيرادات .
- 4- المشاركة الفعالة في مختلف القرارات المالية العامة .

5- كما تستطيع عقد التحقيقات والمساءلة والمحاسبة القانونية والإشراف المالي العام من خلال جهاز رقابي متخصص - الجهاز المركزي للمحاسبات - الذي يزودها بتقارير الأداء المالي للحكومة .

وينبغي التأكيد - هنا - على ما سبق ذكره من أن جدية وقيمة الرقابة البرلمانية تتوقف بشكل أساسي على أعضاء البرلمان أنفسهم ، وعلاقتهم بالسلطة التنفيذية ، ومدى استقلالهم ، وقدراتهم الشخصية .

وتختلف رقابة السلطة التشريعية قوة وضعفاً وفقاً للنظام السياسي القائم، فهي واضحة وقوية في النظام البرلماني بخلاف وضعها في النظام الرئاسي ، وسبب وضوح الرقابة وقوتها في النظام البرلماني ترجع إلى أن هذا النظام يقوم على أساس مسئولية الوزراء مسئولية تضامنية ، ومسئولية كل وزير مسئولية فردية في نطاق وزارته التي يشرف عليها.

**ثالثاً : أنواع الرقابة من حيث المدى الزمني :** تمارس السلطة التشريعية ثلاثة أنواع من الرقابة على الموازنة العامة للدولة ، وهي الرقابة السابقة ، والرقابة المرافقة ، والرقابة اللاحقة على التصرفات المالية للحكومة وبيانها كالتالي :

أ) تمارس السلطة التشريعية الرقابة المالية السابقة من خلال استعمال سلطاتها في إجازة ما تتضمنه الموازنة العامة المقترحة من بنود ومخصصات مالية أو تعديلها أو تخفيضها.

فالمجلس التشريعي هو صاحب السلطة في إقرار الموازنة العامة ، وما يرتبط بها من قوانين .

وتوصف الرقابة السابقة على تنفيذ الموازنة بالرقابة الوقائية أو المانعة ، لأنها رقابة تحصل عند إعداد الموازنة وقبل اعتمادها من خلال العديد من الوسائل من قبل السلطة التشريعية وما يصدر عنها من توجيهات ملزمة للسلطة التنفيذية في عملية التنفيذ، كما يترتب على تطبيق نظام الرقابة

قبل الصرف للتخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها الوزارات والمصالح المختلفة .

ويمارس البرلمان من خلال هذه السلطة رقابته على الجهاز التنفيذي ، وتمتد عادة لتشمل كل جوانب السياسات العامة والبرامج التي تنفذها الحكومة .  
ب) تمارس السلطة التشريعية كذلك رقابة مرافقة - ملازمة - لعمليات تحصيل الأموال العامة وإنفاقها في أثناء السنة المالية ، حيث تشترط القوانين المالية في معظم الدول ضرورة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على نقل الاعتمادات من باب إلى آخر، أو عند طلب اعتمادات إضافية ، ويقصد بها عملية الرقابة التي تصاحب عملية التنفيذ للموازنة وتكون قبل الصرف والتحصيل ، وتتمثل في تلك الإجراءات الواجب اتباعها قبل الارتباط والالتزام بالصرف ، ومنها كذلك تحديد صلاحيات الجهات والأشخاص المسؤولين والمخولين بالإذن والصرف والإجراءات والصلاحيات المتعلقة بعمليات تحصيل الإيرادات ، ويوصف هذا النوع من الرقابة بالرقابة المانعة إذ أنها تهدف إلى منع وتجنب الأخطاء والتجاوزات .

جـ) بالإضافة إلى ما سبق فإن البرلمان يمارس دائماً رقابة لاحقة على الانفاقات المالية في نهاية السنة المالية ، ويقصد بها الرقابة بعد عملية التنفيذ للموازنة للتحقق من أن النفقات قد تمت في حدود الاعتمادات المقررة ووفقاً للقوانين واللوائح ، ومن أن الإيرادات المتوقعة قد تم تحصيلها وإيداعها في خزينة الدولة ، ويطلق على هذا النوع من الرقابة بالرقابة الكاشفة أو المصححة لما وقع من أخطاء أو تجاوزات ، وتبدأ الرقابة اللاحقة من بعد انتهاء السنة المالية أي بعد انتهاء تنفيذ الموازنة السنوية واستخراج الحساب الختامي وتقديم تقرير من جهاز الرقابة والمحاسبة ومناقشته واعتماده من قبل السلطة التشريعية .

كما أن دساتير الدول المختلفة تحدد الوسائل التي تستعملها السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال الحكومة ، كما ذكرنا قبل ذلك .  
كما تستهدف الرقابة البرلمانية التحقق من مدى مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية ، وعدم الانحراف عن استهداف الصالح العام ، وتمثل الرقابة جانباً له أهمية كبيرة من أنشطة البرلمان في الدول الحديثة ، لا تقل بحال من الأحوال عن مهمة التشريع ضماناً للالتزام السلطة التنفيذية بمبدأ المشروعية .  
**رابعاً : الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :**

يقع على عاتق الوحدات الحكومية التي يناط بها استخدام الموارد وتنفيذ المشاريع المسؤولية الكاملة بالنسبة لسلامة التنفيذ ، وكفاءة الأداء ، وترشيد الإنفاق ، ونتائج الأعمال ، ومدى تحقيق الأهداف ، ويجب ألا تقتصر المسألة على التأكد فقط من سلامة الإنفاق من الناحية الحسابية والقانونية ، بل يجب كذلك التأكد من كفاءة الأداء ، وترشيد الإنفاق ، وقياس فاعلية تحقيق الأهداف المحددة ، ولهذا تحاول العديد من الدول استخدام المفهوم الحديث للرقابة ، وهو ما يطلق عليه الرقابة الشاملة والذي يركز على الرقابة المالية والقانونية والكفاءة والفاعلية .

والرقابة في الوحدات الإدارية في الدولة هي إحدى الوظائف الأساسية للرئيس الإداري وهي ذات أبعاد اجتماعية واستراتيجية وتنظيمية .  
والغرض من الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة هو التحقق من أن الحكومة تنفذ الموازنة تنفيذاً صحيحاً كما أقرها البرلمان ، فتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين المرعية ولا تتجاوز الاعتمادات المقررة في الموازنة ولا تستخدمها في غير الأوجه المخصصة لها .

وتستمد الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة أهميتها من وجوب تنفيذ الموازنة على الوجهة الصادر بها إجازة السلطة التشريعية من جهة ، ومن وجوب تنفيذها على نحو خال من كل إسراف أو تبذير لأموال الدولة من جهة

أخرى ، لهذا كان لا بد من إيجاد هذه الرقابة للتأكد من تحقيق هذين الاعتبارين

أما على صعيد متابعة تنفيذ الميزانية من قبل البرلمان فإنه - باستثناء الكونجرس الأمريكي - لا يوجد أي من البرلمانات يقوم بأعمال الفحص والمتابعة الدقيقة للموازنة داخل إدارات الدولة المختلفة .

وتتركز معظم متابعات البرلمانات على قراءة ما تطرحه الحكومة على البرلمان من حساب ختامي للموازنة السنوية للدولة ، وذلك لأن مشروعات الموازنة العامة تكون على جانب كبير من التعقيد والفنية ومن ثم يصعب على أعضاء البرلمانات متابعتها ومناقشتها مناقشة مجدية وذلك على الرغم من تبسيطها من قبل اللجان المالية المختصة في البرلمان<sup>(1)</sup> .

ونتيجة لذلك ، فإن هناك حاجة إلى تصحيح هذا الخلل ، من خلال دعم إمكانات البرلمان لدراسة الموازنة باباً باباً ، وكذلك دعم قدرته الرقابية لمتابعة تطبيقها .

وعلى الرغم مما جاءت به الدساتير المصرية المتعاقبة وآخرها دستور 2014م من النص على حق البرلمان في مراقبة الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة ، وعرض تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات ، في نص المادتين 124 و125 ، فإنها في الغالب مجرد نصوص دستورية نظرية لا قيمة لها في الواقع التطبيقي ، خاصة فيما يتعلق بالرقابة على مرحلة تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، خصوصاً إذا ما أضفنا إلى ذلك السيطرة الحكومية الحاصلة فعلاً على أغلبية البرلمان ، وهو الأمر الذي يجعل جميع الأمور بيد السلطة التنفيذية .

**خامساً : الرقابة البرلمانية على مرحلة إعداد الحساب الختامي للموازنة العامة :**

---

(1) يراجع : دماجد الحلو ، المرجع السابق ، ص 247 .

يتضمن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة مجموع الإيرادات الفعلية التي تم تحصيلها من جهة ، والمصروفات الفعلية التي تم إنفاقها من الجهة الأخرى ، وذلك خلال العام المالي المنقضي .

وتقوم وزارة المالية عادةً بإرسال كتاب دوري إلى مختلف الوزارات والإدارات الحكومية ، تطلب منها فيه موافقاتها بحساباتها الختامية عن السنة المنقضية ، وذلك في الموعد الذي تحدده وزارة المالية والذي لا يتعدى عادة شهرين من انتهاء السنة المالية .

وعلى مختلف الوزارات والإدارات الحكومية - حينئذ - أن تقوم بإعداد حساباتها الختامية حسب القواعد التفصيلية التي ترد إليها من وزارة المالية ، ثم تقوم الوزارة بتجميعها في تقرير موحد ، كما تقوم بإعداد مذكرة تفسيرية مصاحبة لذلك تصف المركز المالي للدولة عن السنة المعنية والمشكلات التي صاحبت إعداد الموازنة العامة وتنفيذها خلال ذلك العام ، ثم يقوم وزير المالية بعرض تلك الوثائق على مجلس الوزراء ، وبعد المصادقة عليها تعرض عادة على السلطة التشريعية التي تقوم بفحصها وإبداء الملاحظات اللازمة عليها .

#### سادساً : أهمية الحساب الختامي للموازنة العامة :

أ) يعد الحساب الختامي وسيلة فعالة من وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أداء الأجهزة التنفيذية في الدولة ، كما يمكن أن تمثل وسيلة لمعرفة الموقف المالي للدولة ولمعرفة مقدار العجز أو الفائض في موازنات مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة .

ب) يساعد الحساب الختامي السلطات العليا في تقييم أداء مختلف الأجهزة الإدارية فيما يختص بتنفيذ البرامج المدرجة بموازنتها السنوية ، كما يساعد في توضيح مدى قدرة أو عجز تلك الجهات في إعداد تقاريرها الخاصة بموازناتها للعام المالي السابق .

ج) يساعد الحساب الختامي السلطات المختصة بإعداد الموازنة العامة في تقدير الإيرادات والمصروفات على أسس واقعية وذلك في ضوء ما تم صرفه وتوريده من أموال خلال العام المالي المنقضي .

د) يساعد على معرفة المخزون السلعي والأموال الفائضة التي لم يتم استخدامها خلال العام المالي المنقضي .

هـ) يساعد على ضبط وتصحيح الانحرافات في مختلف أوجه إعداد وتنفيذ الموازنات العامة للدولة .

وبذلك يتم حصر الإيرادات والنفقات العامة الفعلية عن السنة المالية المنتهية فيما يسمى بالحساب الختامي ، الذي يتعين إعداده في أقل فترة ممكنة تحقيقاً للفائدة المرجوة منه ، سواء الاستعانة به كأداة لرقابة فعالة على أجهزة السلطة التنفيذية ، أو الاستفادة بما يتضمنه من أرقام فعلية عن النشاط المالي للدولة ، في إعداد تقديرات على جانب كبير من الدقة والواقعية لموازنات الدولة للسنوات المالية المقبلة .

بيد أنه لا بد من الإشارة هنا إلى أنه ينبغي أن ترفق بالحساب الختامي مجموعة الكشوف وحسابات التسوية ، والمذكرات ومحاضر جرد الخزينة ، والسلف المستديمة ، وموجودات المخازن وصور من الشهادات الصادرة من البنوك ، وغيرها من الجهات التي تؤيد صحة أرصدة الحسابات المفتوحة طرفها، ويحرر هذا الحساب الختامي للوحدة من ثلاث صور ترسل الأولى إلى وزارة المالية ، والثانية إلى الجهاز المركزي للمحاسبات ، ويتم الاحتفاظ بالصورة الثالثة من هذا الحساب بالوحدة الحكومية نفسها .

ويرفع الجهاز المركزي للمحاسبات - حينئذ - تقريره عن الحساب الختامي للدولة مبينا فيه نتائج دراسته ، ومتضمناً كذلك ملاحظاته واقتراحاته، ويتخذ مجلس الشعب هذا التقرير أساساً لمناقشة الحساب الختامي للدولة ،

ومحاسبة السلطات التنفيذية ، وبعد الانتهاء من هذه المناقشات يصدر مجلس الشعب قانوناً باعتماد الحساب الختامي .  
ويصدر بالموازنة العامة قانوناً بعد أن يتم التصويت عليها ، كما يصدر بالحساب الختامي قانوناً أيضاً ، بعد أن يتم التصويت عليه باباً باباً ، وبعد الموافقة على الموازنة العامة من قبل البرلمان فإن الحكومة لا تستطيع أن تغير فيها بزيادة أو نقل من باب إلى باب آخر إلا بموافقة البرلمان على ذلك بقانون (1) .

ومما لا شك فيه ، والذي أكدت عليه كثيراً ، هو أن جدية وقيمة الرقابة البرلمانية تتوقف بشكل أساسي على أعضاء البرلمان أنفسهم ، وعلاقاتهم بالسلطة التنفيذية ، ومدى استقلالهم ، وقدراتهم الشخصية .

### المطلب الثاني

#### الرقابة على المعاهدات الدولية

أولاً : ماهية المعاهدة الدولية والتصديق عليها : تعرف المعاهدة الدولية بأنها : أي اتفاق دولي يعقد كتابة بين أشخاص القانون الدولي ، ويخضع لأحكام القانون الدولي ، سواء تم تدوينه في وثيقة واحدة ، أو في أكثر من وثيقة ، وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه (2) .

وتعد المعاهدة أهم مصادر القاعدة القانونية الدولية ، ويتوقف سرريان المعاهدة في حق أطرافها على التصديق عليها .

ثانياً : التصديق على المعاهدات الدولية :

التصديق هو إجراء تثبت به الدولة على الصعيد الدولي موافقتها على الالتزام بالمعاهدة ، ولكي تكتسب المعاهدة التي تم الاتفاق عليها نهائياً وصف

(1) يراجع : د ماجد راغب الطو ، مرجع سابق ، ص 295 .

(2) يراجع : د جعفر عبد السلام ، مبادئ القانون الدولي العام ، الطبعة التاسعة 1995م ، دار النهضة العربية القاهرة ، ص 97 وما بعدها .

الإلزام لأطرافها من الدول لأبد من التصديق عليها ، أي الحصول على إقرار السلطة المختصة في داخل الدولة للمعاهدة التي تم الاتفاق عليها وتوقيعها .  
والحكمة من تعليق نفاذ المعاهدة على التصديق أن تنهياً للحكومات فرصة إعادة النظر في المعاهدة بعد إبرامها في شكل نهائي ، فإذا رأيت عدم الالتزام بها امتنعت عن التصديق عليها فتسقط المعاهدة حينئذ<sup>(1)</sup> .

والتصديق تصرف قانوني تقوم به الدولة ويخضع لسلطتها التقديرية ، ويتجلى ذلك في عدم تحديد موعد للتصديق ، فالدولة حرة في اختيار الوقت المناسب لإجراء عملية التصديق ، إذ ليس للتصديق أجل محدد ، إلا إذا تم تحديده صراحة في المعاهدة ، كما قد تمتع الدولة عن التصديق لأسباب عديدة من بينها ، تغير الظروف التي أبرمت لأجلها المعاهدة ؛ أو تجاوز المفاوضات حدود صلاحياته المنصوص عليها في وثيقة التفويض ؛ أو بسبب إكراه ممثل الدولة على التوقيع على المعاهدة<sup>(2)</sup> .

### ثالثاً : السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات : إن الدستور

الداخلي لكل دولة هو الذي يحدد السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات ، فقد ينحصر بالسلطة التنفيذية وحدها ، وهذا الأسلوب عادة ما يكون متبعاً في ظل الأنظمة الدكتاتورية والملكية المطلقة ، أو بالسلطة التشريعية وحدها ، وهو أسلوب استثنائي تأخذ به بعض الدساتير ، أو قد يجمع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية معاً ، وهو الأسلوب الشائع بين غالبية الدول وإن كانت نسبة الاشتراك هذه تختلف من دولة لأخرى ، إلا أن معظم الدساتير الحديثة تنص على ضرورة الحصول على موافقة البرلمان للتصديق على جميع المعاهدات أو المعاهدات الهامة فقط ، وعادة ما تنص الدساتير على لائحة بالمعاهدات الهامة .

(1) يراجع : د جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص 114 .  
(2) يراجع : د حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، دار النهضة العربية القاهرة ، الطبعة السادسة 1976م ، ص 166 .

رابعاً : البرلمان والتصديق على المعاهدات الدولية : تمنح الدساتير في دول العالم المختلفة ، السلطة التشريعية الحق في التصديق على بعض أنواع المعاهدات ، وتأخذ بهذا معظم دول العالم ، إذ تمنح دساتير معظم الدول رئيس السلطة التنفيذية حق التوقيع على المعاهدات وتصديقها ، باستثناء بعض المعاهدات ذات الأهمية الخاصة والتي تتطوي على التزامات سياسية أو مالية ، أو تتعلق بسيادة الدولة أو الوضع القانوني لأراضيها ومواطنيها ، حيث تشترط في هذه الحالات أن تتم المصادقة من السلطة التشريعية .

وقد تحدث بعض الخلافات بين البرلمان والسلطة التنفيذية بشأن صلاحية التصديق ، فقد يرى رئيس الدولة - مثلاً - أن المعاهدة ليست ضمن المعاهدات التي يوجب الدستور تصديق البرلمان عليها ، في حين يصر البرلمان على أنها من اختصاصه ، وقد يرجع الخلاف أحياناً إلى أسباب جوهرية تتعلق بالتحفظات التي يمكن أن يبديها على المعاهدة ، وكثيراً ما كان يدعى المجلس الدستوري الفرنسي للفصل في الخلافات بين الحكومة والبرلمان حول اختصاص كل منهما في مجال المعاهدات الدولية<sup>(1)</sup> .

ويعد الدستور البلجيكي لعام 1831م أول الدساتير التي حددت قائمة بأنواع المعاهدات التي يجب أخذ موافقة البرلمان عليها ، فعلى الرغم من أن الملك هو الذي يعقد المعاهدات بموجب المادة 167 من الدستور ، دون حاجة لموافقة البرلمان ، إلا أنه يستثنى من ذلك المعاهدات التي ذكرت في المادة 168 ، والتي تشمل على : معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة ، والمعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة سواء بالضم أو التنازل ، والمعاهدات التي تنتقص من سيادة الدولة ، كتلك التي تسمح بإقامة قواعد

(1) يراجع : د عبد الحليم عبد المجيد مشرف ، الرقابة على دستورية المعاهدة الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005م ، ص 29 وما بعدها .

عسكرية على أراضيها ، أو التي تمنح تسهيلات بحرية للأساطيل الأجنبية ، والمعاهدات التي تحمل خزينة الدولة نفقات غير واردة بقانون الميزانية ، والمعاهدات المتعلقة بحقوق المواطنين وأملاكهم في الخارج ، والمعاهدات المنشئة لمنظمات دولية دائمة مزودة بسلطة إصدار قرارات قد تؤثر أو تحد من اختصاصات الدولة .

أما الدستور الفرنسي لسنة 1958م كما جرى تعديله في 23 يوليو 2008م تنص مادته 53 على أنه : " لا يمكن التصديق أو الموافقة على معاهدات السلم ، والمعاهدات التجارية ، والمعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي ، وتلك التي تقتضي توظيف أموال الدولة ، وتلك التي تتضمن تعديل أحكام ذات طابع تشريعي ، وتلك التي تتعلق بأوضاع الأفراد ، وتلك التي تتضمن التنازل عن إقليم أو مبادلته أو ضمه ، إلا بموجب قانون ، وألا يسري مفعولها إلا بعد التصديق أو الموافقة عليها ، لا يكون أي تنازل عن إقليم ، أو مبادلته ، أو ضمه صحيحاً ما لم يوافق السكان المعنيون على ذلك ، وهو ما يعني ربط كل تنصيب على مرجعية المعاهدات أو الاتفاقيات بموافقة البرلمان ومصادقته " .

وجاءت المادة 55 تنص على أنه : " يكون للمعاهدات أو الاتفاقيات التي تم التصديق أو الموافقة عليها قانوناً ، قوة تفوق قوة القوانين ، شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذه المعاهدة أو هذا الاتفاق " .

كما نصت المادة 54 على أنه : " إذا صرح المجلس الدستوري ، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية ، أو الوزير الأول ، أو رئيس أحد المجلسين ، أو ستين نائباً ، أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ ، أن تعهداً دولياً ما ،

يتضمن بنداً مخالفاً للدستور ، فإنه لا يجوز الإذن بالتصديق على هذا التعهد الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور " (1) .

أما الدستور الأمريكي ، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية التي تنظم عمل السلطة التنفيذية من الدستور الأمريكي على أن : " الرئيس تكون له السلطة ، بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته ، لعقد معاهدات ، شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين " .

كما نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة على مرجعية المعاهدات في العمل القضائي دون التتصيص على سمو المعاهدات الدولية بل تضعها في المرتبة الثالثة بعد الدستور ثم قوانين الولايات المتحدة ، إذ تنص الفقرة على أن : " السلطة القضائية تشمل جميع القضايا المتعلقة بالقانون والعدل التي تنشأ في ظل أحكام هذا الدستور ، وقوانين الولايات المتحدة ، والمعاهدات المعقودة أو التي سيتم عقدها بموجب سلطتها .

#### خامساً : الرقابة على المعاهدات الدولية في النظام الدستوري المصري

: تعاقبت الدساتير المصرية على أنه ، يجب أن يوافق البرلمان على الاتفاقيات الدولية التي يوقعها رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء ، وفي مصر يقوم رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات حسب المادة 151 من الدستور ، حيث نصت على أن " يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية ، ويبرم المعاهدات ، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب ، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور ، ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة ، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة ، وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية

(1) يراجع : د إبراهيم محمد حسنين ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 م ، ص 38 .

معاهدة تخالف أحكام الدستور ،  
أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة " .  
كما حددت المادة 197 من القانون 1 لسنة 2016م بشأن اللائحة  
الداخلية الجديدة للبرلمان ، طريقة تعامل مجلس النواب مع المعاهدات ، حيث  
تنص على أن " يبلغ رئيس الجمهورية المعاهدات التي يبرمها إلى رئيس  
المجلس الذي يحيلها إلى اللجنة الدستورية والتشريعية ، لإعداد تقرير خلال  
سبعة أيام على الأكثر من تاريخ إحالتها ، بحيث يتضمن التقرير توضيحاً عما  
إذا كانت المعاهدة من المعاهدات التي تخضع لسلطة البرلمان من حيث  
الموافقة أو الرفض ، أم أنها من المعاهدات التي تتطلب إجراء استفتاء عليها ،  
وفى الحالة الأولى تكون الموافقة أو الرفض بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، ولا  
يجوز إجراء أية تعديلات على المعاهدة ، فإذا كان القرار بالموافقة يقوم رئيس  
الجمهورية بالتصديق عليها، ولا تكون نافذة  
إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية(1) .

من خلال ما ورد في نص المادة 151 من دستور 2014م يتضح لنا

أمور عدة في شأن الرقابة على المعاهدات الدولية على النحو التالي :-

- 1- رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص في عقد المعاهدات الدولية والتصديق عليها وذلك بعد موافقة مجلس النواب - البرلمان - عليها .
- 2- من خلال النص الدستوري السابق تبين لنا أن هناك نوع من المعاهدات لا يحق للرئيس إبرامها أو التصديق عليها إلا بعد دعوة الشعب للاستفتاء عليها وظهور نتيجة الاستفتاء بالموافقة ، وهذه المعاهدات هي تلك التي بالصلح والتحالف ، أو أي أمر يتعلق بحقوق السيادة .

(1) يراجع : د عبدالحليم عبد المجيد مشرف ، مرجع سابق ، ص 29 وما بعدها .

3- وضع النص الدستوري السابق قيماً آخر على اختصاص رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية ، وهو عدم جواز تضمن المعاهدة نصاً يخالف الدستور ، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة .  
ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن الاختصاص بإبرام المعاهدات والتصديق عليها ابتداءً يكون لرئيس الجمهورية ، لكن يشترط موافقة مجلس النواب عليها ، ولم يستثني النص الدستوري أي نوع من المعاهدات من شرط موافقة مجلس النواب ، فكافة المعاهدات تبقى تحت هذا الشرط ، وإلا فلا ينبغي عرضها للمصادقة أو النشر من قبل رئيس الجمهورية ، إذا فإن رقابة البرلمان المصري على كافة المعاهدات التي تبرمها الدولة المصرية سارية بموجب نص المادة 151 من الدستور ، وإلا كانت هذه المعاهدات غير مشروعة ، أو غير دستورية .

لم يكتفي النص الدستوري بشرط موافقة مجلس النواب على كافة المعاهدات الدولية التي تعقدها الدولة المصرية ، وإنما ذهب إلى ما هو أبعد من ذلك في بعض المعاهدات الهامة ، وهي تلك التي تتعلق بالصلح أو التحالف ، أو تتعلق بحق من حقوق السيادة ، هذا النوع من المعاهدات أوجب النص الدستوري عرضها على الشعب للاستفتاء العام ، ومنع من إجراء تصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة على المعاهدة ، حينئذ يصادق عليها رئيس الجمهورية ويأمر بنشرها في الجريدة الرسمية ، ويعمل بها كقانون من قوانين الدولة .

ولاشك أن الرقابة في هذا النوع من المعاهدات أشد من سابقتها لأهميتها الكبيرة ، إذ لا يكتفى فيها بشرط موافقة مجلس النواب ، والذي قد تكون الحكومة مسيطرة عليه بالفعل ، وإنما لا بد من عرضها للاستفتاء العام على الشعب ، وهو من يقرر مشروعيتها من عدمها ، ولا بد أن تأت نتيجة الاستفتاء

بالموافقة على هذا النوع من المعاهدات ، فإذا رفضها الشعب عدت كأن لم تكن ، ولا يصححها موافقة مجلس النواب ، أو تصديق رئيس الجمهورية .

أما النوع الثالث والأخير من المعاهدات الدولية والذي تناوله النص الدستوري بالحظر والمنع ، هو ذلك النوع من المعاهدات التي حظر النص الدستوري عقدها أو التصديق عليها ، أو عرضها للاستفتاء ، أو موافقة المجلس النيابي عليها بقوله : " ..... ولا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور ، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة " .

ومفاد ما ورد في هذه الفقرة من النص الدستوري أنه لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور ، وهذا النص عام غير مقيد بقيد ، وهو حظر إبرام أية معاهدة دولية مع أي جهة خارجية يكون فيها مخالفة لأي حكم من أحكام الدستور المصري ، وإذا حدث ذلك فيعد الأمر كأن لم يكن ، ولا يصح هذه المعاهدة موافقة مجلس النواب عليها بالمخالفة لأحكام الدستور ، كما لا يصحها أيضاً استفتاء للشعب عليها ، بل تصير هي والعدم سواء .

ومع أن النص الدستوري قد جاء واضحاً وصريحاً في هذا الجانب ، إلا أنه خولف - من قبل الحكومة والبرلمان على حد سواء - في مناسبات عديدة سواء من ناحية عدم استفتاء الشعب على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بترسيم الحدود مع بعض دول الجوار ، أو فيما يتعلق باتفاقيات استغلال الثروات دول أخرى ، أو من ناحية إقحام البرلمان نفسه في بعض الاتفاقيات التي جعل الدستور سلطة الفصل فيها للشعب وليس البرلمان ، وكذلك من ناحية خضوع البرلمان للحكومة وانحيازه لها في كل معاهدة حدث حولها خلاف .

ومرد ذلك إلى ما ذكرته سلفاً ، وهو أن جدية وقيمة الرقابة البرلمانية تتوقف بشكل أساسي على أعضاء البرلمان أنفسهم ، وعلاقتهم بالسلطة التنفيذية ، ومدى استقلالهم ، وقدراتهم الشخصية ، لأن الرقابة البرلمانية تستهدف بالأساس التحقق من مدى مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية ،

وعدم الانحراف عن استهداف الصالح العام ، وكذلك مدى إدراك النواب أهمية الوظيفة الرقابية ، وأنها تمثل جانباً ذو أهمية كبيرة من أنشطة البرلمان في الدول الحديثة ، لا تقل بحال من الأحوال عن مهمة التشريع ضماناً للالتزام السلطة التنفيذية بمبدأ الشرعية الدستورية .

### المطلب الثالث

#### الرقابة البرلمانية على الاقتراض

أولاً : ماهية القروض الخارجية : " هي تلك المبالغ التي اقتترضها اقتصاد قومي ما ، والتي تزيد مدة القرض فيها عن سنة واحدة ، وتكون مستحقة الأداء للجهة المقرضة عن طريق الدفع بالعملات الأجنبية أو عن طريق تصدير السلع والخدمات إليها ، ويكون الدفع إما عن طريق الحكومات الوطنية أو الهيئات الرسمية المتفرعة عنها ، أو عن طريق الهيئات العامة الرسمية الضامنة للالتزامات هؤلاء الأفراد والمؤسسات الخاصة<sup>(1)</sup> .

وتعد ظاهرة الاقتراض الخارجي قديمة العهد ، حيث ارتبطت بالتبادل الدولي ، ولم تكن مشكلة المديونية تتعدى آنذاك حدود الدائن والمدين ، وكانت تنتهي بالسداد أو بالاحتلال العسكري .

---

(1) يراجع : درمزي زكي ، الدين والتنمية ، دار المستقبل العربي بالقاهرة ، 1985م ، ص56 .

### ثانياً : آثار القروض الخارجية : القروض الخارجية لها آثار مزدوجة

سلبية وإيجابية ، سلبية من ناحية كونها تثقل كاهل الدولة ومؤسساتها بأعباء الديون المقترضة ، كما أنها قد تؤثر على مستقبل الأجيال المقبلة إذا كانت قروضاً استهلاكية ، أو تم استثمارها في مشروعات فاشلة لم تعد على الدولة بأية فائدة .

لذا يجب على الدول المقترضة - قبل اتخاذ القرارات الخاصة بعقد القروض - أن تدرس بدقة العبء الذي سينشأ عنها ، وكذلك مدى قدرة الدولة على الوفاء وتغطية الأعباء الناشئة عن التمويل الخارجي في السنوات المقبلة ، والمتمثلة في الأقساط المدفوعة والمتفق عليها في العقد للجهة الدائنة، والتي تتضمن : فوائد القروض ، أقساط أصل الدين .

وقد تكون القروض إيجابية من ناحية كونها قد تفتح مجالات واسعة للاستثمار الاقتصادي بجميع صورته داخل الدولة ، ومن ثم تفتح آفاقاً واسعة أمام الأجيال الجديدة .

لكن القدر المتفق عليه أن القروض لا بد وأن تسدد وفق بنود مكتوبة في عقد القرض ، وهي تشكل التزامات واجب الوفاء بها على مدى فترة القرض المتفق عليها .

### ثالثاً : أنواع القروض : قد تكون الديون قصيرة الأجل وهي التي لا تزيد

مدتها عن سنة واحدة ، كما قد تكون متوسطة - من سنة إلى أقل من سبعة سنوات - أو طويلة المدى يصل في بعض الأحيان إلى أكثر من عشرين سنة .

كما تتنوع القروض الخارجية في مدى عبء مدفوعات الفوائد عليها طبقاً لنوعية القروض المتعاقد عليها ، ومن هنا نستطيع أن نفرق بين نوعين من القروض :

أ) القروض الصعبة والتي تتميز بسعر الفائدة المرتفع وقصر مدتها ، وبالتالي يكون عبء خدمة ديونها مرتفعاً جداً .

ب) أما النوع الثاني، فهو القروض السهلة التي تتسم بانخفاض سعر فائدتها وبطول مدة السداد .

ومهما يكون نوع القروض الممنوحة فالدولة المدينة مطالبة بتسييد التزاماتها ، ولكي تتمكن من ذلك ينبغي أن يكون الميزان التجاري للدولة يسجل فائضاً كافياً ، وهذا يعني وجود رصيد من العملة الصعبة يكفي لتسييد ما عليها من التزامات تجاه الدول الدائنة لها ، ولهذا يجب أن تلعب سياسة الاقتراض الخارجي دوراً هاماً في تحقيق هذا الفائض ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال ترشيد زيادة الصادرات والتقليل من الواردات خاصة الاستهلاكية منها ، وإلا واجهت هذه الدولة صعوبات كبيرة في ميزان مدفوعاتها .

رابعاً : الرقابة البرلمانية على القروض : لما كانت عملية الاقتراض الخارجي خصوصاً من الخطورة بمكان ، لجأت النظم السياسية المختلفة بفرض نوع من الرقابة على الجهات المقترضة حتى لا تقع الدولة في ورطة مالية وسياسية كبيرة نتيجة لتراكم الديون عليها ، لذا برزت أهمية الرقابة البرلمانية على الاقتراض الحكومي ، خاصة فيما يتعلق بالاقتراض الخارجي ، ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن السلطة تراقب السلطة ، والسلطة تدفع السلطة ، حتى لا تستبد سلطة من السلطات الثلاث بالأمر ، ويصبح دور بقية السلطات هامشياً كما هو واقع الحال في النظم الشمولية ، ومن هنا تأت أهمية رقابة البرلمان على القروض الخارجية ، وهي شبيهة بالرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية ، إذ أن عقود الاقتراض ما هي إلا اتفاقيات دولية .

فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية على الاقتراض في مصر ، فقد أكدت الدساتير المصرية المتعاقبة على عدم جواز اقتراض السلطة التنفيذية أو حصولها على تمويلات ، إلا بعد موافقة البرلمان ، وهذه النصوص تمثل الأصل العام .

ودور البرلمان هنا كبير ولا يقل بحال عن رقابته على الموازنة العامة للدولة ، والرقابة على المعاهدات ، والبرلمان - هنا أيضاً - ينبغي عليه أن

يقوم بتفعيل رقابته على ما يخص المال العام ، خاصة فيما يتعلق بالرقابة على الاقتراض ، فماذا فعل مجلس النواب المصري في هذا الشأن ؟  
وحيثما تلقينا نظرة عابرة على الكم الهائل من اتفاقيات القروض التي أبرمتها الحكومة المصرية في مدة زمنية وجيزة - على حسب ما تم نشره وتداوله - يتضح أن مجلس النواب قد اعتمد 29 قرصاً ومنحةً فقط في دور الانعقاد الثاني ، منها على سبيل المثال الموافقة على قرار رئيس الجمهورية رقم 528 لسنة 2016م بالموافقة على اتفاق قرض بين جمهورية مصر العربية وصندوق الأوبك للتنمية الدولية - أوفيد - في القاهرة بتاريخ 25 يوليو 2016 بشأن مشروع الصندوق الاجتماعي للتنمية - المرحلة الثالثة - بمبلغ 40 مليون دولار أمريكي ، وكذلك قرار رئيس الجمهورية رقم 530 لسنة 2016م بالموافقة على اتفاق قرض برنامج التنمية المحلية لمحافظة صعيد مصر بمبلغ 500 مليون دولار أمريكي ، والموقع بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير في القاهرة بتاريخ 6 أكتوبر 2012م .  
أضف إلى ذلك قروض صندوق النقد الدولي التي لجأت إليها الحكومة المصرية بمليارات الدولارات .

وإذا ما نظرنا لطريقة تعامل مجلس النواب مع هذه الاتفاقيات المتعلقة بقروض مالية - مثلاً - نجد أن مجلس النواب لم يعمل رقابته البرلمانية اللازمة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية ، وعلى جهة الخصوص ما يتعلق بشأن القروض التي تتنقل كاهل الدولة المصرية في أجيالها الحالية والقادمة ، كما أنها تهدد ثروات البلاد الطبيعية ، لأن تكون بمثابة مصدر لسداد مستحقات هذه القروض سواء القرض ذاته أو فوائده<sup>(1)</sup> .

---

(1) راجع تفاصيل ذلك في : تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الشؤون الاقتصادية ومكتب لجنة الخطة والموازنة عن قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم 168 لسنة 2016م بشأن الموافقة على عقد القرض التلقائي - السادس - بين حكومة جمهورية مصر العربية وصندوق النقد العربي ، حيث قام النائب : مدحت عواد مصطفى الشريف بعرض تقرير اللجنة ، وقام السيد رئيس المجلس بفتح الباب لملاحظات النواب على تقرير اللجنة ، ولم يطلب أحد الحديث سوى النائب: محمد أحمد مسعود عفيفي،

وتعد الرقابة البرلمانية على الاقتراض و عقود الإدارة ، بجانب الرقابة على الموازنة العامة أهم مظاهر الرقابة على المال العام - كما ذكرنا - لذا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره ، وإذا كانت الموازنة العامة للدولة ومشتملاتها هي المحور الأساسي في عملية الرقابة البرلمانية على المال ، فإن الرقابة البرلمانية على الاقتراض لا تقل بحال من الأحوال عنها ، لأنها تمثل جزءاً مهماً من الموازنة العامة .

### المبحث الثالث

#### آثار الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

يقصد بنتائج الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ، أي ناتج أو مردود العملية الرقابية داخل البرلمان ، وتجدر الإشارة هنا إلى أنها تختلف كثيراً عن أهداف الرقابة ، التي سبق ذكرها في المبحث الأول . وهذا الاختلاف يرجع إلى أن الأهداف قد تترجم أو لا تُترجم إلى نتائج ، بمعنى آخر فإن الحديث عن الأهداف ، هو حديث عن آمال ورغبات، أما النتائج فهي المحصلة الفعلية للرقابة البرلمانية ، والتي قد تتضمن جزءاً أو كل الأهداف أو أكثر من الأهداف المخطط لها بداية .

وملخص حديثه التوجه بالشكر للجنة المشكلة لبحث القرض ، ثم عرضه لضرورة الانتهاء من المناقشة على هذه الاتفاقية لوجود شرط في البند (أ) من المادة الثامنة بضرورة الانتهاء من هذه الإجراءات والتصديق عليها خلال ستة أشهر ثم توجيه التحية لصندوق النقد العربي ، ثم الموافقة على هذه الاتفاقية ، ولم يتم أحد من السادة النواب حتى يطلب الكلمة ، وانتهت الجلسة بالموافقة على اتفاقية القرض ، وهذا ينبأ عن خطورة خضوع البرلمان للسلطة التنفيذية ، أو محاولات شراء ودها ، ولو على حساب جماعة الناخبين ، وهم الذين أنابوهم - كذلك - في الحفاظ على ثروات البلاد، ومقدرات الأجيال ، الجلسة السادسة والستين لمجلس النواب في 24 مايو سنة 2016 م .

وتتعدد نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، وتختلف تلك النتائج باختلاف البيئة المحيطة بالرقابة البرلمانية ، وإن كانت هذه النتائج يرتبط بعضها ببعض ، الأمر الذي يجعل الفصل فيما بينها هو فقط من أجل الدراسة .

وبناء على ذلك فإنني سوف أقسم هذا المبحث إلى مطلبين وذلك على النحو التالي :

- المطلب الأول : تقرير مسؤولية الوزارة كأثر للرقابة البرلمانية .
- المطلب الثاني : أثر الرقابة البرلمانية على أداء الإدارة العامة .

## المطلب الأول

### تقرير المسؤولية الوزارية كأثر للرقابة البرلمانية

يقصد بمسؤولية الحكومة أمام السلطة التشريعية تحمل النتائج المترتبة على ما ارتكبته من أخطاء وأعمال ضارة بالدولة من جراء قيامها بإجراءات غير قانونية .

ويستند مبدأ المسؤولية على قواعد القانون العام التي ترمي إلى المساواة بين جميع المواطنين أمام القوانين التي يطبقها القضاء ، فكل موظف عام في الدولة سواء كان وزيراً أو موظفاً عادياً يعد مسؤولاً - كبقية المواطنين - عن أعماله المخالفة للقوانين حتى لو أثبت هذا الموظف أن فعله كان تنفيذاً لأمر رئيسه .

وتعد المسؤولية السياسية بمثابة الأثر الدستوري للاستجواب، فالمشرع الدستوري - في معظم النظم الدستورية - قد أراد أن يجعلها أثراً لا وسيلة ، فهي إذاً لا تثار استقلالاً ، وإنما لا بد أن يكون ذلك على أثر استجواب ، سواء كان موجهاً لأحد الوزراء أو إلى رئيس الوزراء .

### أولاً : نشأة المسؤولية الوزارية :

#### أ ) في بريطانيا :

نشأة الوزارة في إنجلترا بشكل تدريجي من المجلس الخاص - مجلس الملك - وقبل عام 1466م كان الملك حراً في اختيار وزرائه ، سواء كانوا حائزين على ثقة البرلمان أم لا ، وبعد ثورة 1466م استقرت سلطة البرلمان، وأصبح من الضروري أن يختار العرش وزراء من بين أعضاء المجلس الخاص الحائزين على ثقة البرلمان<sup>(1)</sup>.

(1) يراجع : د سليمان الطماوي ، الوجيز في نظم الحكم والادارة ، دار الفكر العربي ، بالاسكندرية ، 1970م ص 197 .

ولأسباب تاريخية وسياسية صارت الوزارة مسئولة أمام البرلمان ، وأبعد العرش عن القيام بأي عمل لا يمكن للوزارة الدفاع عنه ، وهذا ما حجب عن الملك ممارسة الكثير من الاعمال بحجة أن الوزارة هي التي ستتحمل المسؤولية(1) .

ولهذه الأسباب وغيرها انتقلت السلطة الفعلية من العرش إلى الوزارة، كما يعود لهذه الاسباب ظهور المسئولية الوزارية في بريطانيا ، والتي تعتبر الوطن الأم للنظام البرلماني الذي من أبرز خصائصه مسئولية الوزارة أمام البرلمان ومسئولية البرلمان أمام الوزارة .

#### ب) في فرنسا :

يمكن القول أن معالم الوزارة بدأت تتضح وتبرز إلى الوجود - في فرنسا - مع قيام دستور عام 1814م الذي كان من بين ما جاء به تقييد سلطات الجمعية الوطنية وديكتاتوريتها ، ومن بين وسائل التقييد هو إبراز دور الوزارة وتقويتها ، ولم تكن الوزارة مسئولة أمام البرلمان عن أعمال وزرائها السياسية أو عن سياسة الوزارة التي يديرونها(2) .

ولكن يمكن القول أن دستور عام 1814م كان قد وضع البذرة الأولى للمسئولية الجنائية للوزراء ، لكن دستور 1852م يعد أول دستور يمنح مجلس النواب حق مساءلة الوزراء سياسياً ، فكان لهذا المجلس الحق في استجواب الوزراء أو سحب الثقة منهم إذا ثبت تقصيرهم في إدارة وزاراتهم ، أما دستور 1870م فقد جعل الوزراء مسؤولين سياسياً أمام المجلسين ، فإذا نزع عنهم الثقة توجب عليهم الاستقالة ، وكذلك دستور عام 1875م منح المجلسين -

(1) يراجع : د طعيمة الجرف ، موجز القانون الدستوري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة 1970م ، ص 183 .

(2) يراجع : د محمد أنس قاسم ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1999م ، ص 209 .

النواب ، الشيخ - حق مراقبة الوزارة سياسياً وهذا الاتجاه قد جاء مخالفاً للأعراف البرلمانية التي تقصر حق سحب الثقة على المجلسين الأدنى - مجلس النواب - دون الشيخ ، ولابد من الإشارة إلى أن قواعد المسؤولية السياسية لم تظهر في فرنسا لأسباب ذاتية خاصة بها أو بنظامها الدستوري أو بطورها التاريخية ، بل أخذت من النظام البرلماني البريطاني الذي ارسى قواعدها ونظمها بشكل دقيق ليجعل منها جزءاً من نظام دستوري يحتذى به (1) .

### (ج) في مصر :

ترتبط نشأة الوزارة في مصر بالجهاز البيروقراطي الذي أسسه محمد علي باشا في مصر خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر وأطلق على الوزارة في تلك الحقبة الزمنية تسمية " الدواوين " وبعد عام 1878م تغير اسم الدواوين إلى النظارات ، التي كانت تتكون من سبع نظارات ، وبعد عام 1914م ظهر اسم الوزارة في مصر لأول مرة لتحل محل النظارات .

ويعود تاريخ ظهور المسؤولية السياسية للوزارة في مصر إلى عام 1878م زمن الخديوي إسماعيل حينما أصدر أمراً إلى نوبار باشا في 28 اغسطس سنة 1878م بإنشاء مجلس النظار وتحويله مسؤولية الحكم ، ولكن هذه الوزارة كانت مسئولة سياسياً أمام الخديوي لا أمام مجلس شورى النواب .

وفي عام 1882م صدر أول دستور برلماني ملكي في مصر وأقر هذا الدستور المسؤولية التضامنية للوزارة أمام مجلس النواب فضلاً عن المسؤولية الفردية لكل نظار - وزير - بالنسبة للأمور المتعلقة بوزارته ، وهكذا يمكن القول أن المسؤولية الوزارية بمفهومها البرلماني ظهرت في مصر للمرة الأولى عام

(1) يراجع : د محمد قنبري حسن ، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1987م ، ص 17 ، د محمد كامل ليلة ، النظم السياسية الدولة والحكومة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1966م ، ص 279 .

1882م ، وقبل هذا التاريخ كانت المسؤولية الوزارية مجرد وسيلة لحماية المصالح الأجنبية ، من خلال إبعاد المسؤولية عن ممثليها في الحكم عند حصول تقصير أو إخلال في جانب معين من جوانب الحكم<sup>(1)</sup> .

### ثانياً أنواع المسؤولية السياسية :

(أ) **المسؤولية السياسية الفردية :** ويقصد بها أن كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته ، فهي مسؤولية شاملة ، حيث تشمل جميع أعمال الوزارة، لكنها مسؤولية محددة في شخص الوزير باعتباره الرئيس السياسي للوزارة . ويرى البعض أن المسؤولية السياسية الفردية تنشأ عن تصرف فردي لأحد الوزراء في غير المسائل المقررة في السياسة العامة ، بحيث لا يجوز اعتبار الحكومة جميعها مسؤولة عنه ، ولا يجعل مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير ، ومن ثم يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصياً<sup>(2)</sup> .

وعلى ذلك، يمكن تحديد نطاق المسؤولية الفردية في الحالات التالية :

- أن الوزير مسؤول عما يتخذه من قرارات في إطار وزارته في سبيل تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- أن الوزير مسؤول عن تنفيذه لبرنامج الحكومة في حدود وزارته.
- أن الوزير مسؤول عما يتخذه من قرارات إدارية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى لوزارته.
- أن الوزير مسؤول عن رسم سياسة وزارته وتنفيذها في حدود السياسة العامة للدولة.
- كما يسأل الوزير عن كل ما يصدر عنه من تصرفات تتنافى مع الأخلاق العامة والتقاليد الاجتماعية أو تمس بنزاهة العمل أو النشاط الوزاري.

(1) يراجع : ديونان لبيب رزق ، تاريخ الوزارات المصرية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، 1975م .

(2) يراجع : العميد د سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ص 599 .

(ب) المسؤولية السياسية التضامنية : ويقصد بها مسؤولية الحكومة مجتمعة أمام البرلمان ، فهي توجه إلى الحكومة جميعها، أو إلى رئيس مجلس الوزراء باعتباره رمزاً للحكومة.

وعلى ذلك ، إذا تم سحب الثقة من الحكومة وجب عليها أن تستقيل، أي أن يستقيل رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته.

وبناء على ذلك ، فإن للمجلس تقرير مسؤولية الحكومة مجتمعة بعد استجوابها عن موضوع يدخل في اختصاصها، وإن كان لا يترتب دائماً في تقرير مسؤوليتها استقالتها أو إعفاءها من مهامها.

وبناء على ما سبق ذكره من النصوص الدستورية، فإن الدستور المصري قد أخذ بالمسؤولية التضامنية للوزراء .

ولأن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يؤدي إلى استقالة الحكومة جميعها على أساس أنه هو الذي يقترح تشكيل الحكومة ويحدد برنامجها ويشرف على تنفيذ سياستها ، فإن هذا الإجراء يعد أخطر سلاح يضعه النظام السياسي - خاصة النظام البرلماني - بين يدي البرلمان في مواجهة الحكومة ، وهو الأمر الذي يقابله تقرير حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان (1) .

---

(1) حل البرلمان هو الحق المقابل للحكومة تجاه البرلمان ، فهو الوسيلة التي تتوازن بحق البرلمان في سحب الثقة منها ، وهو ضروري لكفالة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحقيق الاستقرار ، يراجع : د محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص 169.

## المطلب الثاني

### أثر الرقابة البرلمانية على أداء الإدارة العامة

لم يحظ موضوع بالاهتمام والعناية مثلما حظي موضوع الرقابة على أنشطة وأداء الإدارة العامة ، حتى قال البعض " إن الرقابة على الجهاز الحكومي تشكل وتحدد الكثير من ملامح نظام الحكم في الدولة ، وتحدد وجهته وفعاليتها ، وأنه بمقدار ما تنطلق عملية الرقابة على الجهاز الحكومي من اعتبارات المصلحة العامة ، بمقدار ما يكون أداء الجهاز الحكومي ملتزماً بهذه الاعتبارات ومحققاً لها<sup>(1)</sup> .

والرقابة على أداء الإدارة العامة تستهدف عدة أمور :-

- أ) الوقوف على ما أنجز على ضوء ما كان يتعين إنجازه .
- ب) بيان أوجه القصور والكشف عن الانحرافات سواء تعلقت بالأهداف أو الإجراءات .
- ج) علاج أوجه القصور والانحراف وتذليل العقبات ، وتعديل الإجراءات إذا لزم الأمر .
- د) التأكد من سلامة الإجراءات ومطابقتها لقواعد المشروعية .
- هـ) السعي لخلق الاستقرار والنظام وترسيخه في المنظمات الإدارية .
- و) تحديد المسؤولية إن وجدت وتوقيع الجزاء على المقصر ، وكذلك إثابة من يؤديون واجباتهم بجد واجتهاد ، لأن الرقابة تقوم على مبدأ الثواب والعقاب<sup>(2)</sup> .

(1) يراجع : د زكي محمد النجار ، الإدارة العامة في عالم متغير ، دار النهضة العربية بالقاهرة 2003م ص 118 .

(2) يراجع : د فؤاد محمد النادي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، 1421هـ 2001م بدون ناشر ، 374 وما بعدها بتصريف .

أما الرقابة البرلمانية - على جهة الخصوص - فإنها تؤثر على أداء الإدارة بشكل كبير ، إذ أنه على الرغم من أن الرقابة البرلمانية توجه بشكل رئيسي إلى الحكومة ووزراء الحكومة ، إلا أن البيروقراطية والجهاز الإداري تعد كذلك ضمن الأهداف الخاضعة للرقابة البرلمانية ، فوزراء الحكومة هم في نهاية الأمر المشرفون على الجهاز الإداري في الدولة ، إذ أن هناك كيانات قيادية إدارية ثابتة لهذا الجهاز ، تتولى القيام بمهام إدارية معروفة بغض النظر عن الحزب المسيطر على السلطة في تلك الدولة .

حيث يكون وجود الحزب المسيطر مؤثرا على الإدارة من زاوية تنفيذ السياسة المنتخب على أساسها .

ويعدّ هذا النوع من الرقابة التي يمارسها البرلمان على تصرفات وقرارات السلطة التنفيذية بما فيها من هيئات ودوائر القائمين على أعمالها ، حيث إنّ هذه الرقابة تتلخص في مدى مطابقة أعمال الإدارة العامة وتصرفاتها وقراراتها لأحكام القانون ، حيث أن هذه الرقابة تعد ضمانة أساسية بالدرجة الأولى للحفاظ على حقوق الأفراد وحياتهم ، وصيانتها من تعسف السلطة الإدارية ، فيجب - حينئذ - على السلطة التنفيذية حين ممارستها لوظائفها ألا تخرج عن حدودها المرسومة لها في القانون<sup>(1)</sup> .

وحتى يتم التأكد من تقيّد السلطة التنفيذية بحدود القانون وعدم مخالفتها إياه ، فرضت الرقابة السياسية عليها، فلا يكفي أن تكون قرارات الإدارة وتصرفاتها غير مخالفة للقانون ، بل يجب أن تكون هذه القرارات والتصرفات مبنية على أساس القانون ، فيمارس البرلمان هذه الرقابة على الإدارة العامة وفقاً للإجراءات الشكلية المبينة في القانون ، للحفاظ على سير المرافق العامة

(1) يراجع : د نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة السابعة 2011م ، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن ، ص 547 وما بعدها .

بانتظام واضطراب ، وحمايةً لحقوق الأفراد وحررياتهم ، والعمل على تصحيح أي مخالفة وعدم حدوثها مستقبلاً<sup>(1)</sup> .

ولعل أحد أهم الأمور في صلة أعضاء البرلمان بالمباشرة بالإدارة ، تكمن في لجوء الأعضاء للإدارة وهم بصدد تقديم الخدمات لأبناء دوائرهم الانتخابية .

ومما لا شك فيه ، أن الأعضاء وهم يقومون بتلك المهمة يصطدمون بالعديد من المشكلات الإدارية ، التي ربما يتعرفون عليها للمرة الأولى ، ومن ثم فإن تقديم الخدمات لجموع الناخبين يساهم في الرقابة الداخلية على المؤسسات الإدارية ، ومن ثم العمل على تصحيح الأخطاء والمشاكل الإدارية .

كما يلاحظ أن الجهاز الإداري ، كطرف خاضع للرقابة البرلمانية في كافة الأنظمة السياسية ، يتميز بسمات تفتقدها المؤسسة التشريعية القائمة بالرقابة ، فهو يعد جهازاً وظيفياً غير منتخب ، على عكس المؤسسة التشريعية المنتخبة من الشعب بشكل مباشر ، لذا فإن الصفة الإدارية تغلب الصفة السياسية للجهاز الإداري ، ومن ناحية أخرى يملك الجهاز الإداري في الدولة بحكم مهنيته وديمومته ، الكثير من المعلومات التفصيلية التي يندر أن يمتلكها ليس فقط البرلمان ، بل وكل مؤسسات الدولة الأخرى ، لذا فإن طبيعة العلاقة بين الإدارة كطرف خاضع للرقابة البرلمانية والمؤسسة التشريعية كطرف قائم بالرقابة متغيرة عبر الزمن ، وعبر طبيعة المبادئ التي تحكم العلاقة بين الدولة والمجتمع في النظم السياسية من حيث مدى ديمقراطيتها .

إضافة إلى ما تقدم فإن السلطة الإدارية تخلق حولها مصالح مستقلة من خلال طبيعتها المؤسسية ، ومن خلال علاقتها الخارجية ، ونظراً لأن البرلمان

---

(1) يراجع : د خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى 2009م ، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض ، صفحة 80 وما بعدها .

المنتخب يسعى لتغيير السياسات وقد تكون للسلطة الإدارية مصالح منفصلة ، لذا فإنها ربما تسعى لتقويض أو مقاومة مطالب البرلمان المنتخب، وبالمقابل يسعى البرلمان لتصحيح أخطاء الإدارة عن طريق ممارسة أنشطة الرقابة عليها ، بل ومحاسبتها كذلك في حال انحرافها .

ويعد من أهم الفوائد التي تنتج عن خضوع السلطة الإدارية للرقابة البرلمانية ، التأكد من صحة تنفيذ القانون ، وعدم سطوة الإدارة ، لأن الرقابة الضعيفة أو غير المكتملة قد تؤدي إلى إساءة فهم مقصد التشريع من قبل الإدارة ، ومن ثم تتصرف بشكل تعسفي وغير قانوني .

كما تؤدي الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، إلى قيام الخاضعين أو القائمين بالرقابة البرلمانية بالتقدم بمشروعات قوانين ، تعالج المشكلات التي برزت خلال قيام المؤسسة التشريعية بالرقابة على السلطة التنفيذية ، وذلك سواء من خلال تعديل القوانين القائمة لتلافي تلك المثالب أو إصدار تشريعات جديدة تعالج القضايا أو المشكلات المستجدة ، وعلى هذا الأساس ، ترتبط الوظيفة التشريعية بالوظيفة الرقابية .

ومما لا شك فيه أن التشريع الناتج عن ممارسة الوظيفة الرقابية ، يتركز بشكل رئيسي في أنظمة الحكم الديمقراطية ، وبمعنى آخر، فإنه لا يوجد ارتباط في الأنظمة السياسية الشمولية والسلطوية بين وجود تشريع وبين الرقابة البرلمانية ، وذلك لمحدودية فرص الرقابة البرلمانية في مثل هذه الأنظمة .

### الخاتمة

انتهيت في هذه الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات أوجزها فيما يلي :

#### **أولاً : نتائج البحث :**

1 - تتباين نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية بتباين النظم السياسية سواء كانت ديمقراطية أو شمولية أو سلطوية ، ففي النظم الديمقراطية ، يتوقع أن تصل نتائج الرقابة إلى حد تغيير السلطة التنفيذية ، ومحاكمة رؤسائها ، والدعوة لإجراء انتخابات جديدة ، أما في النظم الشمولية ، فإن نتائج الرقابة البرلمانية محدودة التأثير إذ يتمثل الأثر الرقابي الأبرز في هذا النظام في الرقابة الذاتية لرأس السلطة التنفيذية ، وأداتها الاستخباراتية المعلوماتية على الحكومة والإدارة والمواطنين ، أما فيما يتعلق بالنظم السلطوية ، فتضمحل نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية إلى أدنى درجاتها ، وتأخذ عادة طابعاً شكلياً ، فاقد لكل تأثير فعلي .

2 - كما تختلف نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية باختلاف نظم الحكم ، ففي النظام البرلماني ، يوجد مبدأ المسؤولية الوزارية سواء بشكل فردي أو جماعي ، ومن ثم قد تنتهي الرقابة البرلمانية بحجب الثقة عن الحكومة أو أحد أركانها ، أو الدعوة لانتخابات عامة جديدة ، أما في النظام الرئاسي ، فإن الحكومة ليست مسؤولة أمام البرلمان ، على أن

هناك إجراءات أخرى لمحاسبة رئيس الدولة ، قد تصل إلى عزله من منصبه .

3 - إن نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، تختلف باختلاف النظام البرلماني المتبع من حيث كونه نظاماً أحادي المجلس أو ثنائي ، وفي هذا الصدد يشار إلى أن معظم البرلمانات ذات النظام الثنائي ، تعطى للغرفة الأدنى بها سلطة رقابية أكبر من الغرفة الأعلى ، خاصة فيما يتعلق بالمسؤولية الوزارية ، ومن ثم تتباين نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية بين المجلسين .

4 - قد تتداخل نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية مع عملية التشريع ، وذلك في الكثير من النواحي ، فمن ناحية قد تفضي نتيجة الرقابة البرلمانية لسن تشريع ما ، ومن ناحية ثانية ، تربط بعض الأنظمة السياسية بين رفض برلمان لتشريع أو للموازنة العامة للدولة ، وبين الثقة ، ومن ثم تنهار هذه السلطة بمجرد رفض التشريع أو رفض الموازنة .

5 - ترتبط نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية بأمور إجرائية محددة ، لا يمكن للقائم بالرقابة البرلمانية تجاوزها ، وذلك كله وفق الأنظمة الإجرائية المتبعة داخل البرلمان المقننة في الدساتير والقوانين ، وهي كما هو معروف إجراءات تختلف من نظام سياسي لآخر .

6 - تختلف نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، حسب طبيعتها ، وذلك بغض النظر عن توقف تلك النتائج على كل من نظام الحكم ، أو النظام السياسي كما سبق ذكره ، وفي هذا الصدد ، قد توجد نتائج تكتفي بلفت نظر الإدارة لبعض المثالب التي يجب تلافيها ، أو وضع مقترحات لها ، أو اتهام أحد الوزراء بالتقصير عقب تحقيق برلماني ، أو هز مكانة السلطة التنفيذية بأي من الأساليب المتبعة .

7 - ترتبط نتائج الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، بحجم العضوية بالبرلمان بين الأغلبية والمعارضة وفي هذا الصدد يشار إلى أنه كلما كانت المعارضة بالبرلمان ممثلة تمثيلاً كبيراً ، كلما كان يتوقع أن تحصد نتائج لا بأس بها ، من جراء ممارسة الوظيفة الرقابية للبرلمان ، ومما لا شك فيه ، أن كافة هذه الأمور ترتبط بدرجة التماسك الحزبي داخل البرلمان ، سواء بين أحزاب الأقلية وأحزاب الأغلبية ، فكلما كانت المعارضة أكثر تماسكاً ، إضافة إلى كثرة عددها ووحدة هدفها ، كلما أدى ذلك إلى ترجمة أهدافها في صورة نتائج وكلما كانت الأغلبية أكثر تماسكاً ، كلما أدى ذلك إلى هزيمة مقترحات المعارضة .

ثانياً : التوصيات :

- 1 - تفعيل دور مجلس النواب في مجال الرقابة المالية وتعزيز استقلاليته ، وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال إجراءات جذرية تتعلق بطبيعة القانون الانتخابي ، الذي يجب أن يؤمن نزاهة الانتخابات النيابية، بما يتيح للشعب حسن اختيار ممثليه ، ومحاسبتهم في صناديق الاقتراع لاحقاً .
- 2 - تفعيل دور مجلس النواب في عملية إعداد ومناقشة وإقرار الموازنة العامة ، بالإضافة إلى تفعيل هذه الرقابة خلال تنفيذ الموازنة ، والرقابة المؤخرة المتمثلة بعملية قطع الحساب أي إعداد حساب نهائي بالواردات وبالنفقات التي نفذت فعلياً ، ضمن إطار تنفيذ الموازنة ليتم عرضه على السلطة التشريعية للمصادقة عليه ، و تعزيز قدرة النواب على القيام بمهامهم الرقابية سواء كانت في مناقشة الموازنات أو قطع الحسابات أو استجواب المسؤولين الإداريين .
- 3 - ينبغي العمل على تطوير وتفعيل عمل اللجان النيابية بحيث تكون لديها سلطة حقيقية لإحالة قضايا الفساد التي تكشفها الأجهزة الرقابية والتي تعرضها في تقاريرها المقدمة للجنة ، إلى القضاء مباشرة ، كما ينبغي أن تكون لديها سلطة استجواب رئيس الوزراء وأعضاء حكومته ، وتقديم اقتراحات بشأنهم للمناقشة ، واتخاذ القرارات في مجلس النواب ، وليس مجرد استيضاح بعض الأمور منهم ، كما أن اعتبارات التوثيق والشفافية تستوجب تسجيل الاجتماعات وطباعتها كاملة.
- 4 - أصبحت الحاجة داعية إلى قيام هيئات تتمتع بالكفاءات والخبرات والطاقات البشرية تكون إلى جانب البرلمان - في ظل تشابك وتوسيع وتعقيد الملفات المالية والاقتصادية والاجتماعية - حتى تكون قادرة على تزويد أعضاء البرلمان بالمعلومات والتقارير، كي يتمكن هذا العضو

البرلماني من تحسين ممارسة دوره التشريعي والرقابي ، كي يكون أكثر فعالية وأكثر كفاءة في مستوى مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية .

### مراجع البحث

#### أولاً : مراجع عامة :

- د آدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، الطبعة الثالثة ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 2002 م .
- د السيد صبري ، حكومة الوزارة ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1953م .
- د أنور سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، دار النهضة العربية القاهرة ، الطبعة السادسة 1976م .
- د جعفر عبد السلام ، مبادئ القانون الدولي العام ، الطبعة التاسعة ، دار النهضة العربية بالقاهرة 1995م .
- د جورج شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ط 4 ، دار النهضة العربية القاهرة ، 2002 م .
- د حسين عثمان محمد عثمان ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية 2002 م .
- د خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى 2009م ، مكتبة القانون والاقتصاد ، بالرياض السعودية .
- د رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مطابع جامعة عين شمس ، القاهرة 1980م .
- د زكي محمد النجار ، القانون الدستوري " المبادئ العامة والنظام الدستوري المصري " دار النهضة العربية القاهرة ، ط 1 1995م .
- د زكي محمد النجار ، الإدارة العامة في عالم متغير ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، 2004م .

- د سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية 1980م .
- د سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ، دار الفكر العربي القاهرة ، ط6 1996م .
- د سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1988م.
- د سليمان الطماوي ، الوجيز في نظم الحكم والادارة ، دار الفكر العربي ، بالقاهرة ، 1970م.
- د طعيمة الجرف ، موجز القانون الدستوري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة 1970م .
- د عثمان خليل عثمان ، القانون الدستوري ، مطبعة الأهالي ، بغداد ، 1940-1939م .
- د عثمان خليل ، القانون الدستوري ، الكتاب الثاني " النظام الدستوري المصري " دار النهضة ، بيروت لبنان ، 2009م .
- د علي يوسف شكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ط أولى، إيتراك للنشر والتوزيع القاهرة 2004م .
- د فؤاد محمد النادي ، الوجيز في الأنظمة السياسية والدستورية ، 2000م بدون ناشر.
- د فؤاد محمد النادي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، 1421هـ — 2001م بدون ناشر .
- د فؤاد العطار ، مبادئ الإدارة ، مطبعة جامعة عين شمس ، بدون ناشر .
- د ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، بالإسكندرية 2003م .

- د ماجد راغب الطلو ، مبادئ الإدارة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، بالإسكندرية ، 2003م .
  - د محسن خليل ، النظام الدستوري المصري ج 2 ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية 1988م.
  - د محمد أنس قاسم جعفر ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1999م .
  - د محمد كامل ليلة ، المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية ، ط1، دار الفكر العربي ، القاهرة، بدون تاريخ .
  - د محمد كامل ليلة ، النظم السياسية الدولة والحكومة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1966م .
  - د مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري فقهاً وقضاءً ، ط التاسعة 1996م دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية .
  - د نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة 2011م ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن .
  - د يونان لبيب رزق ، تاريخ الوزارات المصرية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، 1975م .
- ثانياً : مراجع متخصصة :**
- د إبراهيم محمد حسنين ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 م .
  - د جيهان فاضل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية ، بدون سنة .
  - د عبد الحليم عبد المجيد مشرف ، الرقابة على دستورية المعاهدة الدولية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005م .

- د عفيفي كامل ، الانتخابات النيابية ضماناتها الدستورية والقانونية ، دار الجامعيين للطباعة ، 2002م .
- د علي الدين هلال ، النظام السياسي المصري بين إرث الماضي وآفاق المستقبل ، الهيئة المصرية العامة للكتاب 2010م .
- د عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر ، الطبعة الثالثة 1994م .
- د عمرو هاشم ربيع ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية ، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، القاهرة 2002 م .
- د فارس محمد عمران ، التحقيق البرلماني ، ط أولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2008م .
- د فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر ، دون ناشر 2003م .
- د محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية 2012م .
- د محمد قدرى حسن ، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1987م .
- د هشام جمال الدين عرفة ، ضمانات أعضاء المجالس النيابية ، 2008 م بدون ناشر .

#### ثالثاً : مراجع مترجمة إلى العربية :

- أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج 1 ، ترجمة علي مقلد ، شفيق حداد ، عبد المحسن سعد ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت 1974م .

- بول سيلك ، رودري والترز ، كيف يعمل البرلمان ، تعريب د علي الصاوي ، مكتبة الشروق الدولية 2004م .
- رابعاً : رسائل وتقارير ومراجع لغوية :
- د إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، أطروحة للدكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة 1983م .
- تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الشؤون الاقتصادية ، ومكتب لجنة الخطة والموازنة ، عن قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم 168 لسنة 2016م بشأن الموافقة على عقد القرض التلقائي - السادس - بين حكومة جمهورية مصر العربية وصندوق النقد العربي ، الجلسة السادسة والستون لمجلس النواب في 24 مايو سنة 2016م .
- لسان العرب ، لجمال الدين ابن منظور ، الجزء الأول ، دار صادر ببيروت ، الطبعة الأولى ، سنة 1955م .

