الطبيعة القانونية للسؤال البرلماني
((دراسة تحليلية))

م.م أديب محمد جاسم
كلية الحدباء الجامعة
قسم القانون

أ.د.عامر عياش عبد بشر
جامعة تكريت
كلية القانون

المقدمة:

إن أية محاولة لدراسة السؤال البرلماني لا يمكن أن تتم من دون أن يصار إلى تحديد كل الأبعاد القانونية لمصطلح السؤال البرلماني على وفق ما هو سائد في إطار دراسات القانون الدستوري، وتحليل عناصر هذا المصطلح ومشتملاته وأبعاده وغاياته ومبرراته وأهميته وسائر الجوانب الأخرى التي تجسد ما يمكن إن نسميه بالنظرية العامة للسؤال البرلماني، وبالتالي فإن الفهم الدقيق المتعمق لهذه المعطيات سيجعل أمامنا صورة واضحة لإبعاد المصطلح الذي ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى ترديده في مؤلفاتهم ودافعوا عنه في أبحاثهم ودراساتهم إلا وهو مصطلح " السؤال البرلماني" والتي جاءت دراستنا هذه لتحاول معالجة أبعاد هذا المصطلح من منطلق آخر وهو أن نناقش مدى توافر فكرة التنظيم الدستوري للسؤال البرلماني.

من هنا سنحاول في هذا الفصل أن نناقش مفهوم السؤال البرلماني وخصائصه وأهميته وسائر المجالات التي تدخل في إطاره لكي نكشف عن مدى توافر هذه المعطيات وبالشكل الذي سيسهم في حل جزء من إشكالية هذا البحث.

وسنحاول في هذا الفصل أيضاً مناقشة تفاصيل أخرى كثيراً ما تتردد في إطار دراسة السؤال البرلماني، بل أن الباحثين والمتخصصين في مجال القانون الدستوري لا يمكنهم أن يغادروا بحث السؤال البرلماني من دون مناقشته ونعني به هنا ستساعدنا أنواع الأسئلة البرلمانية، ويزيد من أهمية مناقشتنا لهذا الأنواع وجود عدة مبررات نراها أساسية من بين أهمها أن أنواع الأسئلة البرلمانية غير معروفة لدى الكثير من المتخصصين، وان فقهاء القانون الدستوري قد انقسموا بشان توصيف هذه الأنواع فتارة يعدونها نوعاً واحداً وتارة أخرى يتعاملون معها على أنها أنواع عديدة، وبالتالي لا بد من تفحص كل ذلك بشي من التفصيل للوصول إلى موقف نهائي يحسم الخلاف القائم حول هذا الأمر، هذا من جانب، ومن جانب أخر نجد أن معظم فقهاء القانون الدستوري قد ابتعدوا عن بيان الطبيعة القانونية للسؤال البرلماني في إطار توصيفهم لماهية السؤال البرلماني لذا تحتم علينا الخوض في بيان التوصيف والتكييف القانوني للسؤال البرلماني لمعرفة طبيعته القانونية.

أولاً- أهمية الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة أهميتها على اعتبار أن حق السؤال الذي يمارسه البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، يأتي في مقدمة مراتب الأدوات الرقابية التي يباشرها البرلمان على الحكومة والتي أثيرت في الوقت الحاضر بطريقة شاسعة تفوقت على العديد من الأدوات الرقابية الأخرى، فضلاً عن عظم تأثير الأسئلة البرلمانية على الرأي العام وعلى وجه الخصوص عندما يتم طرحها من أعضاء البرلمان في قضايا تمس الصالح العام.

ثانياً- أسباب اختيار الدراسة:

أن الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية ومعالجته معالجة مستفيضة متعمقة، تكمن في إننا لاحظنا

خلو معظم مؤلفات القانون الدستوري التي كتبت في العراق عن مثل هذه المعالجة.

أما المؤلفات الفقهية العربية القليلة التي تعرضت للسؤال بشئ من التفصيل، فأنها لم تعالجه على استقلال بل عالجنه في إطار موضوعات أخرى كثيرة، أو عالجته في إطار معالجة كل الوسائل الرقابية البرلمانية، وحتى الدراسات القليلة التي عالجت السؤال بشكل مستقل لم تبرز لنا نظرية عامة أو أحكام عامة تسري على السؤال، كما أنها لم تركز على دراسة إحكام السؤال في العراق ولا تبرز النظام القانوني يحكمه وهو أمر يعد - في تقدرينا- في غاية الأهمية نظراً لنقص الدراسات الدستورية في العراق في هذا الصدد.

ثالثاً- إشكالية الدراسة:

أن الإشكالية الرئيسية التي تطرحها هذه الدراسة تتمثل في إيجاد أجوبة مناسبة للتساؤلات الآتية:-

1. ما السؤال البرلماني وما أهدافه وأهميتهُ.
2. ما هي أنواع الأسئلة البرلمانية؟
3. ما هي الطبيعة القانونية لحق السؤال.

رابعاً- منهجية الدراسة:

أن الدراسة وبسبب احتوائها على نصوص لائحية عديدة في مجال الأسئلة البرلمانية فأن تحليل النصوص (المنهج التحليلي) سيكون المنهج الذي يتم الاستناد إليه في بحث موضوع الدراسة.

خامساً- هيكلية الدراسة:

لغرض الإحاطة بموضوع البحث بكل جوانبه فقد تناولنه على التقسيم الآتي:

المبحث الأول: مفهوم السؤال البرلماني.

المبحث الثاني: أنواع الأسئلة البرلمانية.

المبحث الثالث: الطبيعة القانونية للسؤال البرلماني.

المبحث الأول

مفهوم السؤال البرلماني

قد يبدو للوهلة الأولى أن السؤال بوصفه السابق من السهولة بمكان الإحاطة بماهيته، واستظهار خصائصه، والوقوف على الأهداف التي يرنو إليها، واستظهار أهميته في رقابة أعمال السلطة التنفيذية، غير أن الأمور ليست بهذه السهولة، بل يلزم تدقيق النظر في كل ما تقدم، وصولاً إلى إيضاح الأحكام التي ينفرد بها عن سواه.

وعلى هدي ما تقدم، سوف نتناول هذا الموضوع من خلال تقسيمه على مطلبين نتناول في المطلب الأول تعريف السؤال البرلماني ونبين في المطلب الثاني أهمية السؤال البرلماني وأهدافه.

المطلب الأول

تعريف السؤال البرلماني

إن التعريف بالسؤال والإحاطة به من جميع جوانبه، يسهم بلا أدنى شك في تمييزه عما يختلط به من وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.

لبيان مفهوم حق السؤال البرلماني، يتوجب علينا أن نوضح دلالته، ثم نسلط الضوء على بعض الأفكار الخاصة حول مفهوم السؤال البرلماني، وسنحاول أن نستجلي جوانب النقص فيها من خلال وضع تعريف يضم في جوانبه جميع عناصر السؤال البرلماني على وفق ما يقتضيه طبيعة السؤال البرلماني وجملة النصوص الناظمة له، كل ذلك من أجل الوصول إلى بيان مفهومه واستخلاص بعض النتائج الخاصة بالسؤال.

إزاء عدم الاتفاق على تعريف جامع مانع للسؤال، تعددت وتباينت تعريفاته، ومنها ما جاء موجزاً مقتضباً، أو أكثر بياناً وإيضاحاً، ومنها ما جاء وافياً أو على العكس من ذلك، غير محدد لكل جوانبه.

لذا فقد قدم الفقه تعريفات عديدة تنسجم مع ما يسجله كل منهم لهذا المصطلح من عناصر وما يحويه من مضامين، وقد اقترب البعض من وضع مفاهيم مشابهة لهذا المصطلح في حين آثر آخرون أن يقدموا مفهومهم المتميز له بأفكار ومضامين تنسجم مع كل مجالات التطور التي مر بها السؤال البرلماني.

عليه سنعرض لعدد من التعريفات للسؤال البرلماني لاستجلاء المواقف إزاء هذا المصطلح، وكما يأتي:

يعرف البعض السؤال بأنه (توجيه واستيضاح إلى احد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما) [1].

ونلحظ على هذا التعريف انه _وان كان قد بين موضوع السؤال والموجه إليه_ لم يتضمن الإشارة إلى مقدم السؤال.

بينما يعرف البعض الآخر السؤال بأنه (تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل) [2].

إلا أن هذا التعريف وان كان قد بين موضوع السؤال ومقدمه إلا انه لم يشر إلى الموجه إليه السؤال كما انه لم يشترط اتصال موضوع السؤال بالعمل الوزاري.

([1]) د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1980، ص354.

([2]) د. سامي عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1982، ص371.

ويعرف آخرون السؤال بأنه (تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل)[1] .

ويأخذ على هذا التعريف أنه وإن كان قد بين طرفي السؤال (مقدمه والمقدم إليه) إلا انه حصر موضوعه في التقصي عن حقيقة أمر معين، مع أن السؤال قد يستهدف مجرد الاستعلام عما إذ كانت واقعة معينة صحيحة وكذلك يستهدف معرفة نية الحكومة في أمر من الأمور.

وعرف السؤال أيضاً بأنه (إمكان عضو البرلمان توجيه أسئلة للوزراء للاستفسار عن أمر يجهله العضو أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور[2]).

فهذا التعريف وان تميز بأنه تقرير لأوضاع السؤال المختلفة إلا أنه لا يبين عناصره، أي انه وصف للسؤال وليس تعريفاً له.

ويذهب آخرون في تعريفهم للسؤال على أنه (طلب عضو المجلس التشريعي من وزير إيضاح نقطة معينة[3]) .

ويعرف آخرون السؤال بأنه (العمل الذي يطلب به عضو البرلمان من وزير إيضاحات في نقطة محددة [4]).

([1]) د.إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص27.

([2]) د.عثمان خليل عثمان: النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956، ص327.

([3]) د.محسن خليل: النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط1، دار المعارف، الإسكندرية، 1959، ص232.

([4]) Ameller Michel: :Les questions instrument du controle parlementqire , L.G.D.J., Paris, 1974, p.9.

وعرف السؤال أيضاً بأنه (العمل الذي يمكن بواسطته لعضو في المجلس النيابي أن يطلب من وزير إيضاحات حول نقطة محدودة [1]).

ويؤخذ على هذا التعريف، انه وان بين مقدم السؤال والموجه إليه السؤال، لكنه لم يحدد لنا موضوع السؤال بدقة وضرورة اتصاله بنشاط الحكومة.

غير أن هذه التعريفات لا تبين جوهر السؤال، وهو تقصي الحقيقة بمعنى التحري والسعي لمعرفة حقيقة معينة عن أمر معين، إذ إن العضو لا يهدف فقط إلى مجرد الاستفسار أو طلب الإيضاح إنما يهدف إلى الكشف عن حقيقة أمر معين، إذ تتوقف هذه التعريفات عند بداية السؤال وهو طلب الإيضاح، ولا تصل إلى الهدف منه، وهو عنصر أساس فيه وهو الكشف عن حقيقة معينة إمام المجلس التشريعي، كما أن هذه التعريفات تقتصر في مضمونها على أن السؤال يوجه إلى الوزراء، في حين انه يمكن أن يوجه إلى الحكومة ككل.

وعليه وبناءً على ما تقدم ذكره من تعاريف فان السؤال لا يكون صحيحاً ومقبولاً من ناحية الشكل إلا إذا قدم من عضو البرلمان إلى أحد الوزراء المختصين في موضوع معين مما يدخل في اختصاصه، ويتعلق السؤال بوزير واحد، كما أنه لا يكون صحيحاً إلا إذ كان موضوعه استيضاح عن أمر يجهله العضو بغية التحقق من حصول واقعة وصلت إلى علمه، فمناط السؤال استيضاح أمر يخفى على العضو، أو وصل إلى علمه واقعة يريد التحقق منها، وهو ما يستتبع اتخاذ هذا الإجراء تحقيقاً لذلك. وفي ضوء ما تقدم من تعاريف حول معنى السؤال عند فقهاء القانون الدستوري، يترأى لنا أنه من الأهمية بمكان أن نحاول أن نستخلص تعريفاً نراه أقرب إلى الشمول في دلالته

([1]) Marcel Prelot, Jean boulouis: institutions politiques et droit constitution nel, DaLLoz, Paris, 1980, p.836.

الاصطلاحية لمسمى السؤال في النظم البرلمانية، ومع التسليم بصعوبة التوصل بدقة إلى هذا التعريف، وهو أمر قد لمسناه من خلال متابعة ومراجعة النصوص التشريعية المنظمة لأحكام السؤال، وفي تطوراتها المتلاحقة على مدار تطور الحياة البرلمانية في الوطن العربي وفي أوربا عامة وفي العراق خاصة، كما برز ذلك بجلاء عند فقهاء القانون الدستوري والباحثين في هذا الحقل إذ يهتم كل تعريف – كما رأينا - بأحد عناصر السؤال من دون أن يلم بكل مكوناته وأبعاده. ولكي يكون تعريف السؤال مكتملاً في تصورنا، فإنه من الضروري أن يشتمل على العناصر الآتية:

1. تحديد طرفي السؤال أي من له حق تقديمه وفي مواجهة من يقدم، ومن له حق المشاركة في نظره عند تقديمه إلى البرلمان.
2. تمييز السؤال عن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.
3. تحديد المقاصد المرجوة من تقديم السؤال والآثار التي تنتج عن عرضه أمام البرلمان.

وتأسيساً على هذه العناصر التي تساعدنا في استخلاص تعريف قد يكون أقرب إلى الشمول لمفهوم السؤال البرلماني في دلالته الاصطلاحية فإننا نحدد ماهية السؤال ونعرفه بأنه: وسيلة رقابية تملكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، لا تحمل في طياتها معنى الاتهام والمحاسبة، والذي يحق لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجهه إلى رئيس الوزراء أو نوابه أو أحد الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة، بطلب الاستفسار عن أمر لا يعلمه العضو، مما يدخل في نشاط الوزارة أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين[1].

([1]) وقريب من هذا التعريف ما ذهب إليه الدكتور عبدالله إبراهيم ناصف، إذ يعرف السؤال بأنه (طلب كتابي يحق لكل عضو من أعضاء المجلس انه يوجهه إلى رئيس مجلس الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصلت إلى علمه أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور.

المطلب الثاني

أهمية السؤال البرلماني وأهدافه

يعد السؤال بحسبانه إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. من أهم هذه الوسائل، وأن له أهدافه التي يقوم على تحقيقها.

وفي سبيل الوقوف على ذلك، فإننا سوف نتناول هذا الموضوع في فرعين نبين في الفرع الأول أهمية السؤال البرلماني ونخصص الفرع الثاني لبيان أهداف السؤال البرلماني.

الفرع الأول

أهمية السؤال البرلماني

تنبع أهمية السؤال من طبيعته، وخصائصه الذاتية التي ينفرد بها، فضلاً عن كونه من مستلزمات الحياة البرلمانية، وفي ضوء ذلك، تبرز أهمية السؤال في الآتي:

أولاً_ السؤال وسيلة لتبادل الحوار بين مجلس النواب والحكومة:

تفرض طبيعة السؤال، وبحكم الرابطة التي تنشأ بالضرورة بين مقدم السؤال والموجه إليه السؤال، تحقيق تبادل الحوار بينهما، وهو في حقيقة الأمر تبادل للحوار بين الحكومة والبرلمان، والوسيلة الطبيعية لإجراء هذا الحوار تبادل الأسئلة والأجوبة[1] .

ينظر: د.عبدالله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، القاهرة، 1981، ص367.

([1]) د. عبدالله إبراهيم ناصف، مصدر سابق، ص179.

إذ ينظر البعض إلى الأسئلة البرلمانية على أنها ترجمة لتطور النظام البرلماني والذي يحقق تبادل الحوار بين الحاكمين ومراقبيهم، فالأسئلة والأجوبة هي وسيلة بديهية لتبادل الحوار[1].

ثانياً_ السؤال وسيلة لتحقيق مكاسب حزبية:

من البديهي أن استعمال السؤال لتحقيق مكاسب حزبية ليس مقصوراً على الأعضاء المنتسبين إلى حزب الأغلبية (الحزب الحاكم) فحسب، إنما يستعمله أيضاً وللغاية نفسها الأعضاء المنتمون لأحزاب المعارضة[2] .

إذ على الرغم من الاتفاق بين حزب الأغلبية وأحزاب المعارضة في ذلك، فإنهما يختلفان في التوجه، فالبرلماني المنتمي لحزب الأغلبية يستعمل السؤال لإبراز وإظهار المزايا التي حققتها الحكومة والدفاع عنها، ويظهر ذلك واضحاً في تعقيبه على إجابة الوزير بالاقتناع التام أو بالاستحسان الزائد، أما العضو البرلماني المنتمي لأحزاب المعارضة فهو يحاول عن طريق السؤال أن يكشف مثالب الحكومة القائمة وقصورها في تقديم الخدمات وسوء إدارتها[3].

ثالثاً_ السؤال وسيلة لإظهار المهارة البرلمانية للنائب:

فالأسئلة تسمح كذلك لمقدم السؤال أن يظهر صفاته كبرلماني جيد أو كشخص خبير في المسائل البرلمانية، فالتقدم بالسؤال لاستيضاح حقيقة واقعة ما أو أمر معين يتطلب من مقدمه الوقوف على الواقعة المراد استيضاحها،

([1]) د. فتحي عبد النبي الوحيدي: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982- ص94.

([2]) د. محمد توفيق يوسف علي: نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك في انكلترا ومصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993، ص72.

([3]) Dorothy pickles: le Travail parlementaire enGran – de- bertagne in le travail parlementarie en France et a letranger, P.u. F, Paris, 1955, p. 166.

وما تثيره من تساؤلات، يتطلب قدرا كبيراً من الجرأة والفصاحة وهي صفات شخصية تلازم عضو البرلمان[1] ، فضلاً عن ذلك فإن لعضو البرلمان أن يظهر إمكانياته وصفاته كشخص خبير في المسائل البرلمانية، فالبرلماني الجيد ليس فحسب هو الذي يحترم العادات والتقاليد البرلمانية، وبالمقابل يلقى ذات الاحترام من قبل زملائه أعضاء البرلمان بغض النظر عن توجهاتهم الحزبية، بل انه يستعمل الوسائل البرلمانية _ومنها السؤال – استعمالاً يمكنه استخلاص أقصى المزايا الممكنة[2].

رابعاً_ السؤال وسيلة لكسب ثقة الناخبين:

إذ كان النائب أو عضو البرلمان يمثل الأمة كلها فانه لا ينسى ناخبيه، وإثارة القضايا التي تهم مجموعة دائرته الانتخابية، وبالتالي فان ما يطرحه من أسئلة سواءً تعلقت بمسائل لها صفة العمومية والأهمية أم لطائفة من الأفراد، فانه يتوافر لديه قدر من المعلومات تمكنه من الرد على الأسئلة التي تعرض عليه من قبل ناخبيه[3] .

ويتفرع على ذلك، أن الأسئلة على النحو المتقدم، تؤدي إلى توثيق صلة عضو البرلمان بأبناء دائرته، وتعمل هذه الوسيلة – مع غيرها من العوامل المؤثرة – على إعادة انتخابه، إذ عن طريقها يقنع النائب أبناء دائرته باهتمامه بمصالحهم والدفاع عنها[4].

وعلى العكس إذا فشل العضو في كسب ثقة الناخبين، فان ذلك لا يؤثر في انصراف الناخبين عنه فحسب بل في استحالة إعادة انتخابه.

([1]) د. حسني درويش عبدالحميد، مصدر سابق، ص77.

([2]) د. فتحي عبد النبي الوحيدي، مصدر سابق، ص38.

([3]) د. محمد توفيق يوسف، مصدر سابق، ص72.

([4]) د. حسني درويش عبدالحميد، مصدر سابق، ص78.

خامساً_ أن السؤال وسيلة للناخبين للحصول على إجابات في مسائل قانونية مثارة:

فالإجابة عن الأسئلة قد تسفر _على ما سيأتي ذكره – عن إبداء الرأي في بعض المسائل القانونية المثارة في إطار السؤال، وبعد ذلك بمثابة استشارة قانونية للناخبين الذين يطلبون من ممثليهم من النواب توجيه الأسئلة للحصول على هذه الاستشارة[1].

وهذه الوسيلة مفيدة في بعض الأحيان بالنظر إلى أن من يتولى الإجابة عن الأسئلة المكتوبة موظفون على درجة كبيرة من الكفاءة والخبرة.

الفرع الثاني

أهداف السؤال البرلماني

تتجه اللوائح البرلمانية إلى تحديد أهداف السؤال، وتنحصر – في الأساس – في الحصول على المعلومات والإحصائيات، أو الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال ما ينكشف من الإجابة على الأسئلة. لذلك فإن الأهداف التي تسعى الأسئلة البرلمانية إلى تحقيقها تتمثل في الآتي:

أولاً_ الحصول على المعلومات والإحصائيات:

(1) Marcel Prelot jean boulouis: Institutions Politiques et droit, constitutionnel, op cit, p839.

يهدف السؤال في الأساس إلى الحصول على المعلومات والإحصائيات من الإدارة عن سيرها وممارستها لما تنهض به من أنشطة[1] .

إذ إن عضو البرلمان يستطيع من المعلومات التي حصل عليها أن يتبع نشاط الإدارة وما إذا كان يحقق وجه المصلحة العامة أم لا، وأوجه القصور أو السلبيات في إدارة المرافق العامة، وانعكاسات ذلك على حسن سيرها بانتظام واطراد[2] .

وتجدر الإشارة أنه في الدول التي تأخذ بنظام التعدد في الأحزاب السياسية، فإن الأسئلة البرلمانية التي يتقدم بها نواب الأغلبية تكون أقل من تلك التي يتقدم بها نواب المعارضة، لان عضو حزب الأغلبية لا يحتاج للمعلومات كحاجة العضو الأخر، لأنه يحصل عليها عن طريق الحزب الحاكم، كما أن وجوده ضمن حزب الأغلبية يعفيه إلى حد ما من استعمال هذا الأسلوب للظهور أمام الناخبين كعضو نشيط [3] .

ثانياً_ الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية:

في واقع الأمر، أن الأسئلة البرلمانية تستعمل كوسيلة لإظهار سلبيات الإدارة وعدم تجاوبها مع طلبات الأفراد، ويستفاد ذلك من تصرفاتها التي تتسم

([1]) د. عبدالله إبراهيم ناصف، مصدر سابق، ص85. د. حسني درويش عبدالحميد، مصدر سابق، ص80.

([2]) د. عادل الطبطبائي: الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة الخامسة عشر، 1994، ص23– 24.

([3]) Patrick Teil: La pratiave des questions Ecrites des deputes souslare Republique, Memoire, University , de Paris, 1971, p.48 – 49.

بالرعونة أو الإهمال الجسيم مما يصطبغ بالتعسف والبعد عن المصلحة العامة[1] .

وإذا كانت الأسئلة الشفوية لها دورها الرقابي المؤثر في استجلاء الحقائق والكشف عن صحة الوقائع المثارة، فإن بعض الأسئلة المكتوبة يصطبغ بطابع الرقابة، إذ تلفت نظر الوزراء إلى ضعف أداء مرفق معين أو عدم كفايته للوفاء بمتطلبات الأفراد، أو حدوث تجاوز يبلغ في مداه درجة التعدي على الحريات العامة مما يوصم بعدم المشروعية[2] .

إذ تعد الأسئلة البرلمانية وسيلة مهمة لا ريب فيها للرقابة على النشاط الحكومي بكل صوره وأنشطتهُ، إذ تكفل الأسئلة البرلمانية، رقابة فعالة على العمل الحكومي اليومي، مما يؤدي إلى الكشف عن كثير من التجاوزات والمخالفات التي تقع من الإدارات الحكومية المختلفة، وتسليط الأضواء عليها، بهدف دفع الوزراء المختصين للتحرك نحو معالجة أوجه القصور بأداء الإدارات التابعة لهم[3] .

أن أعضاء البرلمان، باستعمالهم الأسئلة البرلمانية، كوسيلة للرقابة على النشاط الحكومي، يتأثرون ببعض العوامل التي تحدد طريقة استعمال هذا الأسلوب من أساليب الرقابة البرلمانية. فمما لا شك فيه أن أعضاء البرلمان الذين ينتمون إلى أحزاب المعارضة، يكثرون من استعمال أسلوب الأسئلة البرلمانية كوسيلة للرقابة على النشاط الحكومي، وتحقيق أكبر قدر ممكن من

([1]) د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص350.

([2]) Claude Emerie: Vie et droit Parlementaie chronique constitutionnelle et par-lementaire Francaise, R.O.P.S.P., Paris, 1973, p.172.

أشار له د.حسني درويش عبدالحميد، مصدر سابق، ص81.

([3]) د.ماجد رغب الحلو، مصدر سابق، ص351.

الإحراج السياسي لها. في حين أن أعضاء البرلمان الموالين للحكومة، أو المنتمين لحزب الأغلبية على وجه العموم، قلما يلجؤون إلى استعمال هذا الأسلوب، إذ إن لجوء بعض أعضاء حزب الحكومة إلى استعماله إنما يعني وجود تصدع في حزب الأغلبية، أو على الأقل، يدفع هذا الحزب إلى اتخاذ بعض الإجراءات ضد أعضائه الذين يتخذون مثل هذا الموقف[1] .

فالأسئلة البرلمانية كوسيلة للرقابة على النشاط الحكومي، لا تقتصر على مجرد كشف المخالفات والتجاوزات في عمل الإدارات الحكومية المختلفة، وإنما تمتد إلى تحقيق هدف آخر، ألا وهو السعي إلى تحقيق إصلاحات حكومية في مرافقها المختلفة، كما أن هذا الإصلاح يمتد إلى النشاط التشريعي عينه، فيكون سبباً في إعادة النظر بالقوانين التي تحكم أوجه العمل الحكومي[2].

([1]) د. عادل الطبطبائي: الأسئلة البرلمانية (نشأتها – أنواعها – وظائفها) ، ط2، الكويت، 2006، ص211.

([2]) د. عادل الطبطبائي: الرقابة السياسية على أعمال الحكومة..، مصدر سابق، ص27.

المبحث الثاني

أنواع الأسئلة البرلمانية

اعتاد الفقهاء الانكليز على تقسيم الأسئلة إلى عدة أنواع هي السؤال المستعجل والسؤال الإيضاحي والسؤال المنجم والسؤال غير المنجم، وكذلك الحال في الفقه الدستوري الفرنسي، سميت الأسئلة، بالأسئلة المكتوبة والأسئلة الشفوية أو الأسئلة الحالة أو أسئلة الحكومة. فالأسئلة البرلمانية على أنواع مختلفة، ومع ذلك نعتقد أنه يمكن رد كل أنواع الأسئلة إلى نوعين أساسيين هما الأسئلة المكتوبة والأسئلة الشفوية، أما الأسئلة العاجلة فهي في الواقع ليست إلا نوعاً من أنواع الأسئلة الشفوية، ولكن نظراً لأهمية هذا النوع من الأسئلة فسوف نميزه بفرع مستقل.

وفي سبيل الوقوف على ذلك، فإننا سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب على فرعين نتناول رع الأول الأسئلة المكتوبة ونبين في الفرع الثاني الأسئلة الشفوية.

الفرع الأول

الأسئلة المكتوبة

الأصل أن كل أنواع الأسئلة، حتى الشفوية منها، توجه مكتوبة إلى أعضاء الحكومة، ومع ذلك فان الأسئلة المكتوبة تتلقى إجابة كتابية عنها. إذ يكون هذا النوع من الأسئلة خارج نطاق جدول أعمال المجلس النيابي، إذ ينتهي السؤال المكتوب بمجرد حصول النائب على إجابة الوزير عنه [1].

وقد استعملت الأسئلة المكتوبة كوسيلة للحصول على البيانات والمعلومات التي يحتاج إليها الأعضاء والتي تتطلب بعض الوقت لإعدادها

([1]) وتجدر الإشارة هنا إلى أن عدّ الأسئلة المكتوبة خارج نطاق جدول الأعمال، يعد من الأصل العام في بعض برلمانات العالم كالبرلمان الانكليزي والفرنسي والمغربي.. الخ. لمزيد من التفاصيل حول ذلك ينظر: د. نعمان عطاالله الهيتي: الرقابة على الحكومة، ط1، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، 2007، ص 95 وما بعدها.

مما لا يمكن معه الحصول عليها عن طريق استعمال الأسئلة الشفوية، كما أستعمل هذا النوع من الأسئلة للحصول على تفسيرات لنصوص القوانين واللوائح، مما حولها إلى مرفق للحصول على استشارات قانونية مجانية كما يرى بعض الفقهاء[1].

والأصل هو أن يفصح مقدم السؤال عن رغبته في الحصول على الإجابة مكتوبة، ومن ثم تقوم الجهة المختصة بتصنيف السؤال بإدراجه ضمن الأسئلة المكتوبة، إلا انه قد لا يفصح مقدم السؤال عن رغبته في الحصول على الإجابة مكتوبة ومع ذلك يتلقى الإجابة عن سؤاله كتابه[2] .

ومن هنا يثار التساؤل الآتي: ما الحالات التي تكون الإجابة فيها عن السؤال كتابة ؟

للإجابة عن هذا التساؤل نقول أن بعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات، حددت الحالات التي تكون فيها الإجابة عن الأسئلة البرلمانية مكتوبة، ومن هذه الأنظمة ما حددته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام 1979 إذ أنها حددت خمس حالات للإجابة المكتوبة [3].

([1]) د. عادل الطبطبائي: الأسئلة البرلمانية، مصدر سابق، ص152.

([2]) تغريد عبد القادر علي: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في السؤال البرلماني)، مجلة الحقوق، تصدر عن كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد الثالث، العدد العاشر، السنة الخامسة، 2010، ص190.

([3]) سوف نتولى بيان هذه الحالات بالتفصيل في المبحث الأول من الفصل الثالث من هذه الدراسة.

الفرع الثاني

الأسئلة الشفوية

الأسئلة الشفوية هي النوع الثاني من الأسئلة البرلمانية، بل هي الأصل، إذ تعد الأسئلة المكتوبة بمثابة استثناء، فقد ظهرت بعد أن تبنت البرلمانات نظام الأسئلة الشفوية بفترة طويلة[1].

والأسئلة الشفوية تتطلب حضور الوزير المسؤول أمام البرلمان للإجابة عن الأسئلة الموجهة إليه، بخلاف الأسئلة المكتوبة التي لا تتطلب ذلك، إذ يكتفي عادة بوصول الإجابة إلى العضو السائل [2].

والواقع أن الأسئلة الشفوية – شأنها في ذلك شأن الأسئلة المكتوبة – لا تؤدي، ولو من الناحية النظرية على الأقل، إلى إجراء تصويت على الثقة بالحكومة، ولذلك فهي اقل أهمية من المناقشات التي تدور حول الميزانية والتي تطرح فيها الأسئلة الشفوية، أو من المناقشات التي تحدث عند إعلان الحكومة عن سياستها العامة.

ولا يعني ذلك التقليل من أهمية الأسئلة الشفوية، إذ يستعملها النواب كأداة لعرض مشاكل ناخبيهم، وشكاواهم من الدوائر الحكومية المختلفة وتعريف الحكومة بها، وتهدف هذه الأسئلة من ناحية أخرى إلى حمل الوزراء، وأعضاء الحكومة، على تحديد مواقفهم تجاه بعض القضايا المهمة المطروحة في الساحة السياسية [3] .

([1]) د.عاصم علي محمد العمري: الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، 2000، ص43.

([2]) Claude Remy: La question Parlementaire Orale, Res Publica , 1961, P.161

([3]) Claude Remy: La question Parlementaire Orale, op.cit, p.762

إن الأسئلة الشفوية تستعمل في بعض الأحيان كوسيلة للتقليل من خطر الاستجوابات التي تتعرض لها الحكومة، ومع ذلك فإن هذا الأسلوب اختلفت نتائجه من دولة إلى أخرى.

فقد أدخلت الأسئلة الشفوية في لائحة مجلس النواب البلجيكي عام 1897 بهدف التقليل من عدد الاستجوابات التي تقدم ضد الحكومة، ولكنها سرعان ما ألغيت عام 1908 لتحل محلها، والى اليوم الأسئلة المكتوبة، ومع ذلك لابد من الإشارة إلى أن بعض الأعضاء يحاولون التحايل على نصوص اللائحة لطرح هذا النوع من الأسئلة، وقد قدمت بعض الاقتراحات لإيجاد نظام الأسئلة الشفوية، على غرار ما هو متبع في انكلترا، ولكن هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح، ولا يقبل في الوقت الراهن، بصورة رسمية من الأسئلة الشفوية إلا الأسئلة ذات الطبيعة العاجلة، والتي لا تخص مشكلة فردية أو محلية [1].

وعلى العكس من ذلك، أدى نظام الأسئلة الشفوية في فرنسا إلى كثرة طرح الاستجوابات التي تتعرض لها الحكومة، إذ كثيراً ما يحول العضو السائل سؤاله إلى استجواب، وهو ما كان يهدد الاستقرار الوزاري هناك إلى درجة كبيرة [2].

هذا وأن الأسئلة الشفوية على أنواع مختلفة، يمكن أن نحددها بالآتي:

أولاً_ الأسئلة الشفوية بموافقة الوزير:

([1]) Claude Remy: La question Parlementaire Orale, op.cit, p.766 – 767

([2]) د. عاصم علي محمد العمري، مصدر سابق، ص44-45.

هذا النوع من الأسئلة الشفوية وجد في لائحة مجلس الشيوخ الفرنسي منذ إدخال نظام الأسئلة فيها عام 1876، فقد كانت اللائحة تنص على أن للرئيس منح حق الكلام للشيخ الذي يرغب في تقديم سؤال إلى أحد الوزراء، إذا كان الوزير قد قبل بتوجيه السؤال إليه، كما أن هذا النص جرى العمل على تطبيقه في مجلس النواب على الرغم من أن أحكام اللائحة لم تكن تتضمن ضرورة قبول الوزراء للأسئلة [1].

ولتجنب حدوث إرباك لجدول الأعمال كان يسمح بتقديم الأسئلة والإجابة عنها أما في أول الجلسة أو في نهايتها [2].

ونرى أن تعليق مباشرة حق السؤال على موافقة الوزير عليه، كان يعني في الواقع تقييد هذا الحق إلى درجة كبيرة، وبقائه معلقا على إرادة الوزير، فهو إن شاء سمح للنائب بتوجيه سؤاله، وان شاء حرمه من ذلك، لاسيما إذا كان السؤال ينطوي على إحراج للوزير.

الأمر الذي ترتب عليه بعض النتائج السلبية، انعكست بالتالي على نظام الأسئلة البرلمانية، ومن هذه السلبيات ما يأتي[3]:

1- لا يجوز أن يدرج في جدول الأعمال أي سؤال ما لم يكن الوزير قد أعلن مسبقاً قبول الإجابة عنه، وهذا يعني من الناحية القانونية انه ليس للسؤال وجود قانوني إلا من لحظة قبول الوزير الإجابة عنه.
2- أن قبول الوزير الإجابة عن الأسئلة يمكن أن يتم في أي وقت خلال جلسة البرلمان، ولقد أدى ذلك إلى عرقلة عمل البرلمان والتشويش على جدول أعمال الجلسة.

([1]) Ameller: Les questins instrument, op.cit, p.720.

([2]) د.عاصم محمد علي العمري، مصدر سابق، ص45.

([3]) د.عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، مصدر سابق، ص155.

3- أن رفض الوزراء الموافقة على الأسئلة فتح الباب على مصراعيه لاستعمال حق الاستجواب، فقد أصبح من المألوف أن يحول النائب سؤاله الذي رفض الوزير قبوله إلى استجواب حالاً وان كان قبول الاستجواب يتوقف على صدور قرار من البرلمان، إلا انه لم يحدث أن تم رفض تحويل سؤال إلى استجواب.

وعلى الرغم من النتائج السلبية التي أدى إليها نظام الموافقة المسبقة على الأسئلة، فقد بقى شرط قبول الوزير الإجابة عن السؤال على الرغم من إصلاح نظام الأسئلة عام 1926 في فرنسا، والذي تقرر فيه تحديد وقت الأسئلة في بداية كل جلسة، وتأجيل تحويل السؤال إلى استجواب، بحيث لا يتم التحويل في ذات الجلسة. وقد استمر هذا النوع من الأسئلة معمولا به حتى الغي عام 1945[1].

ثانياً_ السؤال الشفوي مع المناقشة:

إن السؤال الشفوي مع المناقشة أوسع مدى من السؤال الشفوي من دون مناقشة، إذ يتيح فرصة أكبر سواءً للعضو السائل أم لبقية أعضاء البرلمان للاشتراك في المناقشة.

ففي فرنسا يحق للنائب السائل الحديث مدة تتراوح بين (10-20) دقيقة، وفي مجلس الشيوخ يملك الحديث لمدة تصل إلى (30) دقيقة، ويجيبه بعد ذلك الوزير على ملاحظاته وسؤاله، ثم يعطي حق الكلام لأعضاء آخرين للاشتراك في المناقشة الدائرة بين النائب والوزير، ومع ذلك فان للنائب الذي وجه السؤال الأصلي حق الأولوية دائماً في مخاطبة الحكومة. ولكن هذه

(1) د.إيهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص34-35.

المناقشة لا تنتهي باتخاذ قرار، أو التصويت على شيء محدد، إذ يتم الانتقال إلى جدول الأعمال عقب انتهاء آخر المتحدثين [1] .

إن هذا النوع من الأسئلة، وان كان لا يؤدي إلى التصويت على اتخاذ إجراء معين، إلا أنه لا يخلو مع ذلك، من الفائدة، إذ يكشف عن التوجهات الحكومية في المسائل التي تتم مناقشتها، ولكن كثرة هذا النوع من الأسئلة لا يترك المجال، في الحقيقة، للإجابة عن الأسئلة البسيطة، أي تلك التي تكون مجردة من المناقشة، وهذا الأمر هو الذي دفع المسؤولين هناك نحو التفكير بنظام جديد للأسئلة، وعلى رأسهم رئيس الجمهورية فاليري جيسكار ديستان، عندما اقترح نظام الأسئلة إلى الحكومة، وهو ما سوف نوضحه عند دراسة الأسئلة العاجلة[2].

كما تبنى مجلس العموم الكندي نظاماً للأسئلة الشفوية، يعده بعض الكتاب، نظاماً أصيلاً في القانون المقارن، إذ تم التخلص نهائيا من شكليات تقديم الأسئلة واطلاع الحكومة المسبق عليها[3]. وبموجب هذا النظام الجديد، يخصص وقت للأسئلة والذي يصل إلى أربعين دقيقة، لإجراء حوار عفوي بين أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية، من دون أن يتوقف ذلك على تحضير مسبق من الطرفين، إذ يبدأ وقت الأسئلة، بموجب هذا النظام عندما يعطي رئيس المجلس لزعيم حزب المعارضة الرئيس، أو أحد زملائه، حق طرح السؤال، وبعد أن يجيب الوزير المسؤول، يمكن أن يطرح أي عضو من أعضاء البرلمان الأسئلة التي يرغب في تقديمها، ويستمر طرح الأسئلة، إلى أن يقدر رئيس المجلس أن الموضوع قد استنفذ، أو يعلن الرئيس أن المجلس

([1]) د.عادل الطبطبائي:الأسئلة البرلمانية ..، مصدر سابق، ص156.

([2]) مفتاح حرشاو: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ((دراسة مقارنة))، ط2، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2009، ص 37.

([3]) Ameller; Les questions, op.cit , p.364

قد اكتفى بالمعلومات التي قدمت إليه، بخصوص الموضوع المطروح. ثم يعطي رئيس المجلس الدور إلى زعيم حزب المعارضة الثاني، أن يقدم سؤاله، وبعد أن يجيب عنه الوزير، يسمح لأعضاء المجلس الآخرين بطرح أسئلتهم كذلك _على وفق النظام الذي اشرنا إليه قبل قليل_ وبذلك يسمح لزعماء أحزاب المعارضة، بطرح أسئلتهم، بحيث يتمكن كل حزب معارض من حق الحصول على طرح السؤال الأول، وبشكل دوري [1].

ولاجرم أن هذا النظام يتوقف نجاحهُ إلى حد كبير على مدى قدرة رئيس المجلس بتحقيق التوازن بين مختلف المجموعات السياسية الممثلة في البرلمان، كما أن الرئيس يعمل على عدم السماح لأعضاء حزب الأغلبية في البرلمان بأخذ الأولوية في طرح الأسئلة، وكذلك عدم ترك الفرصة لبعض الأعضاء لطرح بعض الأسئلة التي تتعرض لمشاكل ذات طبيعة شخصية.

وبالتالي يحقق هذا النظام مزايا عدة، لعل من أهمها التخلص من شكليات تقديم الأسئلة والإطلاع الحكومي المسبق عليها، كما أنه يسمح بإجراء حوار فعال وحقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [2].

ثالثاً_ السؤال الشفوي من دون مناقشة (السؤال الشفوي العادي أو البسيط):

إن السؤال الشفوي من دون مناقشة يمنح مقدمه مدة خمس دقائق للتعليق على إجابة الوزير، وللوزير أن يجيب على ملاحظات العضو، ولكن من دون أن يكون للأخير حق التعليق على ما أدلى به الوزير، كما لا يجوز لأعضاء البرلمان الآخرين الاشتراك في المناقشة بين العضو السائل والوزير المسؤول [3].

والواقع أن الأعضاء لا يكتفون عادة بإجابة الوزير، وبما انه لا يمكنهم طرح أسئلة أضافية، فإنهم يضطرون إلى تحويل سؤالهم إلى سؤال شفوي مع

([1]) د. عادل الطبطبائي: الأسئلة البرلمانية، مصدر سابق، ص161 -162.

([2]) د. مدحت احمد يوسف غنايم، مصدر سابق، ص146 – 147.

([3]) د. إيهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص37.

المناقشة، الأمر الذي يشكل إزعاجاً أكبر للحكومة من السؤال العادي المجرد من حق التعقيب أو المناقشة [1].

رابعاً_ الاطلاع الحكومي السابق على الأسئلة الشفوية:

تتبنى بعض الدول نظاماً للأسئلة الشفوية، ولكن يشترط أخطار الحكومة بها مسبقاً، لكي تتمكن من الاطلاع عليها وتحضير إجاباتها بشأن المسائل والنقاط المثارة فيها.

ومثل هذا النظام أخذت به بعض برلمانات العالم، كبلجيكا ، ولكسمبرج، والبرلمان الأوربي، إذ لا يجوز إدراج الأسئلة الشفوية في جدول أعمال الجلسة، ما لم تكن قدمت لرئيس المجلس قبل أسبوع على الأقل من ذلك، وفي مجلس البوندستاج في المانيا الغربية يجب أن تحول الأسئلة إلى الحكومة قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ الحصول على إجابة عنها، وفي الدنمارك ينبغي أن تصل الأسئلة إلى الحكومة قبل يومين، على ابعد مدى، من ظهر اليوم المحدد للإجابة عليها في جلسة البرلمان. وفي هولندا يجب على الوزير من حيث المبدأ أن يجيب في أقرب جلسة مخصصة للأسئلة، إلا أنه يمكن أن يطلب تأجيل إجابته عن الأسئلة إلى جلسة قادمة، لاسيما إذا قدر رئيس المجلس أن الوزير يحتاج لوقت لتحضير عناصر إجابته [2].

ومن ذلك نجد في الحالات السابقة جميعها أنّ الأسئلة الشفوية التي تقدم للوزراء يتم اطلاعهم عليها قبل الجلسة المحددة للإجابة عنها، وذلك من أجل إعدادهم لعناصر إجاباتهم.

([1]) د.عادل الطبطبائي: الأسئلة البرلمانية...، مصدر سابق، ص162 –163.

([2]) د.عادل الطبطبائي: الأسئلة البرلمانية...، مصدر سابق، ص163.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للسؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني من الحقوق المهمة التي يمتلكها عضو المجلس النيابي سواءً تم النص عليها في الدساتير أم لم يتم النص عليها، والتي تمكن عضو المجلس النيابي عند ممارستها من الرقابة والإشراف على أعمال الحكومة وتصرفاتها، بما يكفل حسن سير عمل الحكومة على وفق إرادة الأمة.

إن مهمة المجالس النيابية تتمثل فضلاً عن ممارسة الوظيفة التشريعية، ممارسة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة وتصرفاتها، ومحاسبتها عند تقصيرها في أداء وظائفها بما يحقق المصلحة العامة لذا فإن تحديدنا للطبيعة القانونية للسؤال البرلماني تنطلق من طرح السؤال الآتي: هل يعد السؤال البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية أم أنه لا يعدو أن يكون وسيلة لاستجلاء حقيقة غامضة أو أمراً غير واضح؟

وللإجابة عن هذا التساؤل نقول إن الفقهاء قد سلكوا اتجاهين يناقض أحدهما الآخر في الإجابة عن هذا التساؤل.

فالاتجاه الأول يذهب إلى القول إن الأسئلة البرلمانية لا يقصد بها رقابة المجلس للحكومة ولا هي مؤدية بذاتها إلى مثل هذه الرقابة، ولكن يقصد بها في الواقع استجلاء حقيقة غامضة أو أمر لا يعلمه العضو، وهو ما يرجح ابتعاد السؤال البرلماني عن طبيعة الأدوات الرقابية واقترابه من الوسائل الاستيضاحية[1] .

([1]) د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص275.

أي إن هذا الاتجاه يذهب إلى نفي السمة الرقابية عن السؤال البرلماني لكونه (لا يقوم على أساس النقد أو الاتهام بل على أساس الاستفسار أو الاستيضاح[1]) .

أما الاتجاه الثاني فانه يدافع عن الدور الرقابي للسؤال البرلماني، إذ يرى هذا الاتجاه أن السؤال البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة التي تختلف على وفق درجة الحوار – بعدّه أن العلاقة بين عضو المجلس التشريعي ووزير من الوزراء هي علاقة حوار– فإذا كان الحوار بسيطاً كنا بصدد السؤال بوصفه السابق، وذلك استناداً إلى أنه يتصل بحسن تطبيق السلطة التنفيذية المستمر للقانون، بصفة عامة، لذا فهو مباح لكل عضو ليس فقط في فترات انعقاد المجلس، بل يملك الأعضاء هذا الحق حتى في حالة عدم لانعقاد أو بين أدوار الانعقاد، وهذا ما يعطي الأهمية للسؤال كوسيلة رقابية يومية تضع الحكومة بصفة مستمرة أمام عيون الرأي العام وذوي الشأن ويرجح من كونه من حيث الجوهر ذا طبيعة رقابية[2] .

والحقيقة أننا لا نميل إلى وضع قاعدة مطلقة بشأن السؤال، وبالتالي يمكن أن تتباين النظرة إليه من نظام إلى آخر على وفق القواعد الحاكمة له من ناحية، والعلاقة واقعياً بين الحكومة والبرلمان من ناحية ثانية.

ومع ذلك نرى أن الاتجاه الأول ينظر إلى الغاية من إجراء السؤال من دون النظر إلى طبيعته أما الاتجاه الثاني فهو يعول على السؤال وما يتمخض

([1]) بكر القباني: دراسة في القانون الدستوري، (ب.م)، (ب.ت)، ص554.

([2]) د. فتحي عبد النبي الوحيدي: ضمانات نفاد القواعد الدستورية، مصدر سابق، ص99–100. وينظر أيضاً: وسيم حسام الدين الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص44.

عنه من حوار بين العضو والوزير، ويتوقف على درجة الحوار ووصف السؤال وما إذا كان بسيطاً أم جسيماً.

ولكل من الاتجاهين وجاهته، لذا نرى أن السؤال البرلماني وسيلة مهمة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة وهي وسيلة لها أهميتها التي لا تنكر – على نحو ما ذكرنا سابقاً– وقد يتمخض عن السؤال إثارة وسائل أخرى أشد خطورة، وبغض النظر عن وصف السؤال كونه بسيطاً أو غير ذلك تبعاً لدرجة الحوار بين مقدم السؤال والوزير.إذ قد تؤدي الإجابة عن السؤال إلى إثارة قضايا يتطلب مواجهتها استعمال وسائل أخرى خلاف السؤال كالاستجواب مثلاً.

وترتيباً على ذلك فإن السؤال وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وأن كان لا ينتج بذاته أثراً، ولكنه مع ذلك يفتح الباب أمام أعضاء البرلمان للوقوف على حقيقة أمور غامضة أو واقعة وصل علمها إلى عضو البرلمان، وهي تؤدي بذاتها إلى فرض رقابة على أعمال الحكومة بتدارك ما فاتها أو تصحيح مسارها، أو إجبار الحكومة بصفة مستمرة على توضيح موقفها بدقة ودرء الشبهات، كما تؤدي المعلومات التي يتم الحصول عليها إلى إثارة وسائل أخرى بهدف رقابة أعمال الحكومة.

فالتنظيم الدقيق للسؤال البرلماني في بريطانيا يؤدي إلى إجبار الحكومة إلى توضيح موقفها بصفة مستمرة ويعطي للبرلمان دوراً فعالاً ويضع الحكومة في حوار حقيقي أمام أعضاء حزب الأغلبية وأعضاء حزب المعارضة على حد سواء.

والسؤال الأخر الذي يطرح هنا هو: ما طبيعة الحق في السؤال ؟ هل هو حق شخصي للسائل وحده أم يجوز أن يشترك معه أعضاء آخرون ؟ وإذا كان حقاً شخصياً، فهل هو حق مطلق أم ترد عليه بعض القيود؟

للإجابة عن هذا التساؤل نقول أن الفقهاء لا يزالون يرددون أن الحق في السؤال هو حق شخصي وأن هذا الحق يقيم علاقة خاصة بين العضو

السائل والوزير الذي يوجه إليه السؤال، ويرتبون على ذلك جملة من الآثار منها، حق السائل وحده في أن يقدم سؤاله، وحقه في التعقيب على إجابة الوزير المسؤول وحقه في سحب سؤاله، أو التنازل عنه وقت ما يشاء[1] .

ويعزو الفقيه الفرنسي (املير ميشيل) ذلك، إلى أن هذا يرجع إلى أمرين:

الأول: احترام إرادة المشرع الدستوري الذي أضفى على السؤال طابعاً فردياً، مما يكون مؤداه عدم تقديمه إلا من عضو واحد.

أما الأمر الثاني: فهو منع التحايل على وسائل الرقابة، بإثارة أسئلة جماعية تقدمها مجموعة من الأعضاء لا بقصد السؤال، وإنما بهدف طرح موضوع لمناقشة عامة، أو الالتفاف حوله، لتحويله إلى استجواب مما يثير المسؤولية السياسية للحكومة أو الوزير المختص من دون اتباع الإجراءات المرسومة لذلك[2] .

إلا أننا لا نؤيد هذا الرأي على أطلاقه، فهذا الحق (حق السؤال) على الرغم من أن الصفة الشخصية لا زالت تحكمه، إلا أن المتتبع لحق السؤال

([1]) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في نظم الحكم والإدارة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1962، ص223.

وينظر: كذلك:

- د. وحيد رأفت ووايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937، ص416.
- د. رمضان بطيخ: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998- 1999، ص270.
- د. رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص221-222.
- رائد عباس الجابري: الأسئلة البرلمانية، مقالة منشورة بالمجلة البرلمانية، العدد الأول، بغداد، 2010، ص134- 135.

([2]) Chester and Nana Bowring : question inparliament, op .cit, p.44.

والتطور الذي لحقه يلحظ ظهور بعض القواعد الجديدة التي خففت من هذه الصيغة الشخصية، وأول هذه القواعد هي القواعد المتعلقة بـ (الأسئلة الإضافية الشفهية) فعلى الرغم من أن التقاليد البريطانية الدستورية لم تكن تسمح بالأسئلة الإضافية فان التطور التدريجي للسؤال أدى إليها، إذ يجري العمل حالياً في البرلمان الانكليزي على السماح للعضو مقدم السؤال أن يسأل سؤالاً إضافياً بخصوص القضايا أو المسائل التي قد تترتب على إجابة الوزير على السؤال الأصلي، كما يجوز أيضاً لغيره من أعضاء البرلمان – بتصريح من رئيس المجلس وبناءً على تقديره_ أن يسأل السؤال الإضافي، لكن بعد أن يأخذ العضو صاحب السؤال الأصلي فرصته في الكلام، وهذا ما نلحظه في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007 إذ جاء فيه (... لرئيس المجلس، إذا كان السؤال متعلقا بموضوع له أهمية عامة أن يأذن، بحسب تقديره، لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة) [1] .

أما كون حق النائب في توجيه السؤال حقا مطلقا أم لا ؟ فإننا نرى أن حق النائب في توجيه السؤال ليس حقا مطلقاً، بل هو حق ترد عليه العديد من القيود.

([1]) المادة (53) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007.

الخاتمة

أولاً_ الاستنتاجات:

1. أن أغلب التعريفات الفقهية التي تناولت السؤال البرلماني لم تبين جوهر السؤال، وهو تقصي الحقيقة بمعنى التحري والسعي لمعرفة حقيقة معينة عن أمر معين، إذ إن العضو لا يهدف فقط إلى مجرد الاستفسار أو طلب الإيضاح إنما يهدف إلى الكشف عن حقيقة أمر معين، إذ تتوقف هذه التعريفات عند بداية السؤال وهو طلب الإيضاح، ولا تصل إلى الهدف منه، وهو عنصر أساس فيه وهو الكشف عن حقيقة معينة إمام المجلس التشريعي، كما أن هذه التعريفات تقتصر في مضمونها على أن السؤال يوجه إلى الوزراء، في حين انه يمكن أن يوجه إلى الحكومة ككل. وعليه وبناءً على ما تقدم ذكره فان السؤال لا يكون صحيحاً ومقبولاً من ناحية الشكل إلا إذا قدم من عضو البرلمان إلى أحد الوزراء المختصين في موضوع معين مما يدخل في اختصاصه، ويتعلق السؤال بوزير واحد، كما أنه لا يكون صحيحاً إلا إذ كان موضوعه استيضاح عن أمر يجهله العضو بغية التحقق من حصول واقعة وصلت إلى علمه، فمناط السؤال استيضاح أمر يخفى على العضو، أو وصل إلى علمه واقعة يريد التحقق منها، وهو ما يستتبع اتخاذ هذا الإجراء تحقيقاً لذلك.
2. أن السؤال البرلماني يتوقف في مداه وآثاره عند حد الاستيضاح عن أمر يجهله العضو، أو على الأقل الاستفهام عن أمر لا يعلمه ، ولا يمتد إلى ما وراء ذلك – بأي حال من الأحوال – وإلا يفقد طبيعته القانونية، فضلاً عن أن حق السؤال يعدّ من الحقوق الثابتة لأعضاء البرلمان سواءً نص عليه الدستور أم لم ينص، لان السؤال يندرج في

نطاق المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك تأسيساً على إنه إذا كان البرلمان يملك سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، فإنه يكون له من باب أولى حق السؤال، عملاً بقاعدة من يملك الأكثر يملك الأقل.

3. أن استعمال السؤال لتحقيق مكاسب حزبية ليس مقصوراً على الأعضاء المنتسبين إلى حزب الأغلبية (الحزب الحاكم) فحسب، إنما يستعمله أيضاً وللغاية نفسها الأعضاء المنتمون لأحزاب المعارضة. إذ على الرغم من الاتفاق بين حزب الأغلبية وأحزاب المعارضة في ذلك، فإنهما يختلفان في التوجه، فالبرلماني المنتمي لحزب الأغلبية يستعمل السؤال لإبراز وإظهار المزايا التي حققتها الحكومة والدفاع عنها، ويظهر ذلك واضحاً في تعقيبه على إجابة الوزير بالاقتناع التام أو بالاستحسان الزائد، أما العضو البرلماني المنتمي لأحزاب المعارضة فهو يحاول عن طريق السؤال أن يكشف مثالب الحكومة القائمة وقصورها في تقديم الخدمات وسوء إدارتها.
4. أن الأسئلة البرلمانية، تؤدي إلى توثيق صلة عضو البرلمان بأبناء دائرته، وتعمل هذه الوسيلة – مع غيرها من العوامل المؤثرة – على إعادة انتخابه، إذ عن طريقها يقنع النائب أبناء دائرته باهتمامه بمصالحهم والدفاع عنها. وعلى العكس إذا فشل العضو في كسب ثقة الناخبين من خلال صمته وسلبيته في البرلمان، فان ذلك لا يؤثر في انصراف الناخبين عنه فحسب بل في استحالة إعادة انتخابه.
5. إن للأسئلة البرلمانية أنواع عديدة، إلا أنها جميعاً لا تخرج عن نوعين أساسين هما الأسئلة المكتوبة والأسئلة الشفوية، غير إن الأسئلة الشفوية، تعدّ هي الأصل، إذ تعد الأسئلة المكتوبة بمثابة استثناء، فقد ظهرت بعد أن تبنت البرلمانات نظام الأسئلة الشفوية بفترة طويلة. والأسئلة الشفوية تتطلب حضور الوزير المسؤول أمام البرلمان للإجابة

عن الأسئلة الموجهة إليه، بخلاف الأسئلة المكتوبة التي لا تتطلب ذلك، إذ يكتفي عادة بوصول الإجابة إلى العضو السائل.

ثانياً_ التوصيات:

1. نرى من الضروري على المشرع العراقي تبني نظام الأسئلة العاجلة، فالواقع العملي أثبت كثرة توجه النواب إلى طلب إجراء المناقشات العامة، والسبب هو حصول مواقف وموضوعات تفرض نفسها من الناحية السياسية والأمنية بالذات، مما يجعل النائب بحاجة ماسة للحصول على إجابات سريعة من الوزراء المختصين، ولما كان توجيه السؤال والرد عليه من قبل الحكومة يأخذ فترة زمنية قد تكون طويلة نسبياً، ولعدم وجود نظام الأسئلة العاجلة التي تضمن الإجابة السريعة، لذلك لا يكون أمام النائب سوى طلب إجراء المناقشة العامة، إذ تضمن له الإجابة المباشرة والسريعة. عليه ندعو المشرع العراقي إلى إعادة صياغة نص المادة (51) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007 وذلك بإضافة فقرة إلى المادة المذكورة يكون نصها كالآتي: (ثانياً_ مع مراعاة الأحكام السابقة، تكون الأسئلة المقدمة في موضوعات عاجلة أو التي تتعلق بصالح المجتمع في مجموعة الأولوية عن غيرها).
2. إن المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2007 قد اغفل الإشارة إلى شرط الإيجاز في السؤال البرلماني، على الرغم من أهميته في اختصار الوقت المخصص لبيان السؤال عند الإجابة عنه، فضلاً عن إتاحة الفرصة لتقديم اكبر عدد ممكن من الأسئلة في جلسة واحدة وهو ما لا يمكن القيام به إذا كان السؤال مطولاً غير موجز. لذا يتعين على المشرع العراقي تدارك هذا النقص التشريعي وذلك بإضافة فقرة ثالثة على نص المادة (50) من النظام الداخلي

لمجلس النواب العراقي لعام 2007، يكون نصها كالآتي (جـ ، وان يكون السؤال موجزاً ومنصباً على الوقائع المراد الاستفهام عنه).

3. لم يشر المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007، على وجوب إن يكون السؤال البرلماني خالياً من التعليق، الأمر الذي يشكل نقص تشريعي يتعين على المشرع العراقي تداركه، وذلك بإضافة فقرة رابعة إلى نص المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2007، يكون نصها كالآتي: (د. ويشترط في السؤال أن يكون خالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة).

قائمة المصادر

أ_ المصادر باللغة العربية:

أولاً_ الكتب:

1. د.إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
2. د.بكر القباني: دراسة في القانون الدستوري، (ب.م)، (ب.ت).
3. د.رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1980.
4. د.رمضان بطيخ: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998- 1999.
5. د.سامي عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1982.
6. د.سليمان محمد الطماوي: الوجيز في نظم الحكم والإدارة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1962.
7. د.عادل الطبطبائي: الأسئلة البرلمانية (نشأتها – أنواعها – وظائفها) ، ط2، الكويت، 2006.
8. د.عبدالله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، القاهرة، 1981.
9. د.عثمان خليل عثمان: النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956.
10. د.ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997.

11. د.محسن خليل: النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط1، دار المعارف، الإسكندرية، 1959.

12. د.محمد توفيق يوسف علي: نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك في انكلترا ومصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993.

13. د.مفتاح حرشاو: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ((دراسة مقارنة))، ط2، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2009.

14. د.وحيد رأفت ووايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937.

15. وسيم حسام الدين الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.

16. د.يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.

ثانياً_ الرسائل والأطاريح الجامعية:

1. عاصم علي محمد العمري: الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، 2000.

2. فتحي عبد النبي الوحيدي: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982.

ثالثاً_ الدوريات:

1. تغريد عبد القادر علي: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في السؤال البرلماني)، مجلة الحقوق، تصدر عن كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد الثالث، العدد العاشر، السنة الخامسة، 2010.

2. رائـد عبـاس الجـابري: الأسـئلة البرلمانيـة، مقالـة منشـورة بالمجلـة البرلمانية، العدد الأول، بغداد، 2010.
3. د.عادل الطبطبائي: الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة الخامسة عشر، 1994.

رابعاً_ الأنظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007.

1. Ameller Michel: :Les questions instrument du controle parlementqire , L.G.D.J., Paris, 1974.
2. Claude Emerie: Vie et droit Parlementaie chronique constitutionnelle et par-lementaire Francaise, R.O.P.S.P., Paris, 1973
3. Claude Remy: La question Parlementaire Orale, Res Publica , 1961
4. Dorothy pickles: le Travail parlementaire enGran – de-bertagne in le travail parlementarie en France et a letranger, P.u. F, Paris, 1955.
5. Marcel Prelot, Jean boulouis: institutions politiques et droit constitution nel, DaLLoz, Paris, 1980
6. Patrick Teil: La pratiave des questions Ecrites des deputes souslare Republique, Memoire, University , de Paris, 1971

الملخص

إن دراسة السؤال البرلماني لا يمكن أن تتم من دون أن يصار إلى تحديد كل الأبعاد القانونية لمصطلح السؤال البرلماني على وفق ما هو سائد في إطار دراسات القانون الدستوري، وتحليل عناصر هذا المصطلح ومشتملاته وأبعاده وغاياته ومبرراته وأهميته وسائر الجوانب الأخرى التي تجسد ما يمكن إن نسميه بالنظرية العامة للسؤال البرلماني، وبالتالي فإن الفهم الدقيق المتعمق لهذه المعطيات سيجعل أمامنا صورة واضحة لإبعاد المصطلح الذي ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى ترديده في مؤلفاتهم ودافعوا عنه في أبحاثهم ودراساتهم إلا وهو مصطلح " السؤال البرلماني" والتي جاءت دراستنا هذه لتحاول معالجة أبعاد هذا المصطلح من منطلق آخر وهو أن نناقش مدى توافر فكرة التنظيم الدستوري للسؤال البرلماني.

abstract

The study of the question Parliamentary can not take place without
that they can be to identify all the legal dimensions of the term question Parliamentary on according to what is prevalent in the framework of constitutional law studies, and analysis of the elements of this term and Mstmlath and its dimensions and objectives and rationale and its importance and all other aspects that embody what we might call the theory General question Parliamentary, so the understanding of the exact depth of this data will make us a clear picture to keep a term that went along with the constitutional jurisprudence to repeating in their compositions and defended it in their research and studies, but it is the term "parliamentary question" which came this study is to try to address the dimensions of this term out It is another to discuss the availability of the idea of the constitutional organization of the Parliamentary question.