

مجلة جامعة البعث

سلسلة العلوم القانونية



مجلة علمية محكمة دورية

المجلد 43 . العدد 35

1442 هـ - 2021 م

الأستاذ الدكتور عبد الباسط الخطيب

رئيس جامعة البعث

المدير المسؤول عن المجلة

أ. د. ناصر سعد الدين	رئيس هيئة التحرير
أ. د. هائل الطالب	رئيس التحرير

مديرة مكتب مجلة جامعة البعث

بشرى مصطفى

د. محمد هلال	عضو هيئة التحرير
د. فهد شريباتي	عضو هيئة التحرير
د. معن سلامة	عضو هيئة التحرير
د. جمال العلي	عضو هيئة التحرير
د. عباد كاسوحة	عضو هيئة التحرير
د. محمود عامر	عضو هيئة التحرير
د. أحمد الحسن	عضو هيئة التحرير
د. سونيا عطية	عضو هيئة التحرير
د. ريم ديب	عضو هيئة التحرير
د. حسن مشرقي	عضو هيئة التحرير
د. هيثم حسن	عضو هيئة التحرير
د. نزار عبشي	عضو هيئة التحرير

تهدف المجلة إلى نشر البحوث العلمية الأصيلة، ويمكن للراغبين في طلبها

الاتصال بالعنوان التالي:

رئيس تحرير مجلة جامعة البعث

سورية . حمص . جامعة البعث . الإدارة المركزية . ص . ب (77)

. هاتف / فاكس : 2138071 31 963 ++

. موقع الإنترنت : www.albaath-univ.edu.sy

. البريد الالكتروني : [magazine@ albaath-univ.edu.sy](mailto:magazine@albaath-univ.edu.sy)

ISSN: 1022-467X

شروط النشر في مجلة جامعة البعث

الأوراق المطلوبة:

- 2 نسخة ورقية من البحث بدون اسم الباحث / الكلية / الجامعة) + word / CD
من البحث منسق حسب شروط المجلة.
- طابع بحث علمي + طابع نقابة معلمين.
- إذا كان الباحث طالب دراسات عليا:
يجب إرفاق قرار تسجيل الدكتوراه / ماجستير + كتاب من الدكتور المشرف بموافقة
على النشر في المجلة.
- إذا كان الباحث عضو هيئة تدريسية:
يجب إرفاق قرار المجلس المختص بإنجاز البحث أو قرار قسم بالموافقة على اعتماده
حسب الحال.
- إذا كان الباحث عضو هيئة تدريسية من خارج جامعة البعث :
يجب إحضار كتاب من عمادة كليته تثبت أنه عضو بالهيئة التدريسية و على رأس عمله
حتى تاريخه.
- إذا كان الباحث عضواً في الهيئة الفنية :
يجب إرفاق كتاب يحدد فيه مكان و زمان إجراء البحث ، وما يثبت صفته وأنه على رأس
عمله.
- يتم ترتيب البحث على النحو الآتي بالنسبة لكليات (العلوم الطبية والهندسية والأساسية
والتطبيقية):
عنوان البحث .. ملخص عربي و إنكليزي (كلمات مفتاحية في نهاية الملخصين).
- 1- مقدمة
- 2- هدف البحث
- 3- مواد وطرق البحث
- 4- النتائج ومناقشتها .
- 5- الاستنتاجات والتوصيات .
- 6- المراجع.

- يتم ترتيب البحث على النحو الآتي بالنسبة لكليات (الآداب - الاقتصاد - التربية - الحقوق - السياحة - التربية الموسيقية وجميع العلوم الإنسانية):
- عنوان البحث .. ملخص عربي و إنكليزي (كلمات مفتاحية في نهاية الملخصين).
- 1. مقدمة.
- 2. مشكلة البحث وأهميته والجديد فيه.
- 3. أهداف البحث و أسئلته.
- 4. فرضيات البحث و حدوده.
- 5. مصطلحات البحث و تعريفاته الإجرائية.
- 6. الإطار النظري و الدراسات السابقة.
- 7. منهج البحث و إجراءاته.
- 8. عرض البحث و المناقشة والتحليل
- 9. نتائج البحث.
- 10. مقترحات البحث إن وجدت.
- 11. قائمة المصادر والمراجع.
- 7- يجب اعتماد الإعدادات الآتية أثناء طباعة البحث على الكمبيوتر:
 - أ- قياس الورق 25×17.5 B5.
 - ب- هوامش الصفحة: أعلى 2.54- أسفل 2.54 - يمين 2.5- يسار 2.5 سم
 - ت- رأس الصفحة 1.6 / تذييل الصفحة 1.8
 - ث- نوع الخط وقياسه: العنوان . Monotype Koufi قياس 20
- . كتابة النص Simplified Arabic قياس 13 عادي . العناوين الفرعية Simplified Arabic قياس 13 عريض.
- ج . يجب مراعاة أن يكون قياس الصور والجداول المدرجة في البحث لا يتعدى 12سم.
- 8- في حال عدم إجراء البحث وفقاً لما ورد أعلاه من إشارات فإن البحث سيهمل ولا يرد البحث إلى صاحبه.
- 9- تقديم أي بحث للنشر في المجلة يدل ضمناً على عدم نشره في أي مكان آخر، وفي حال قبول البحث للنشر في مجلة جامعة البعث يجب عدم نشره في أي مجلة أخرى.
- 10- الناشر غير مسؤول عن محتوى ما ينشر من مادة الموضوعات التي تنشر في المجلة

11- تكتب المراجع ضمن النص على الشكل التالي: [1] ثم رقم الصفحة ويفضل استخدام التهميش الإلكتروني المعمول به في نظام وورد WORD حيث يشير الرقم إلى رقم المرجع الوارد في قائمة المراجع.

تكتب جميع المراجع باللغة الانكليزية (الأحرف الرومانية) وفق التالي:

أ . إذا كان المرجع أجنبياً:

الكنية بالأحرف الكبيرة . الحرف الأول من الاسم تتبعه فاصلة . سنة النشر . وتتبعها معترضة (-) عنوان الكتاب ويوضع تحته خط وتتبعه نقطة . دار النشر وتتبعها فاصلة . الطبعة (ثانية . ثالثة) . بلد النشر وتتبعها فاصلة . عدد صفحات الكتاب وتتبعها نقطة . وفيما يلي مثال على ذلك:

-MAVRODEANUS, R1986- Flame Spectroscopy. Willy, New York, 373p.

ب . إذا كان المرجع بحثاً منشوراً في مجلة باللغة الأجنبية:

بعد الكنية والاسم وسنة النشر يضاف عنوان البحث وتتبعه فاصلة، اسم المجلد ويوضع تحته خط وتتبعه فاصلة . المجلد والعدد (كتابة مختزلة) وبعدها فاصلة . أرقام الصفحات الخاصة بالبحث ضمن المجلة . مثال على ذلك:

BUSSE,E 1980 Organic Brain Diseases Clinical Psychiatry News , Vol. 4. 20 – 60

ج. إذا كان المرجع أو البحث منشوراً باللغة العربية فيجب تحويله إلى اللغة الإنكليزية و التقيد

بالبنود (أ و ب) ويكتب في نهاية المراجع العربية: (المراجع In Arabic)

رسوم النشر في مجلة جامعة البعث

1. دفع رسم نشر (20000) ل.س عشرون ألف ليرة سورية عن كل بحث لكل باحث يريد نشره في مجلة جامعة البعث.
2. دفع رسم نشر (50000) ل.س خمسون ألف ليرة سورية عن كل بحث للباحثين من الجامعة الخاصة والافتراضية .
3. دفع رسم نشر (200) مئتا دولار أمريكي فقط للباحثين من خارج القطر العربي السوري .
4. دفع مبلغ (3000) ل.س ثلاثة آلاف ليرة سورية رسم موافقة على النشر من كافة الباحثين.

المحتوى

الصفحة	اسم الباحث	اسم البحث
44-11	د . ميسون المصري علي العلي	النظام القانوني لشركات التوريد
84-45	د . وليد عرب وسام يوسف عضوم	النظام الإجرائي لمناقشة الاستجواب البرلماني
132-93	د . وليد عرب وسام يوسف عضوم	حدود الاستجواب البرلماني

النظام القانوني لشركات التوريد

إشراف الدكتورة

ميسون عبد الوهاب المصري**

إعداد الطالب

محمد علي صالح العلي*

ملخص البحث

شركات التوريد، هي الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية، والتي تزاول إصدار أوراق مالية قابلة للتداول في السوق الثانوي للبورصة في حدود ما يحال إليها من حقوق مالية ومستحقات آجلة الدفع بالضمانات المقررة لها، ويجب على شركات التوريد عدم القيام بأي نشاط آخر غير النشاط الذي أنشأت من أجله، وذلك لكي لا يتولد لديها دائنين جدد، الشيء الذي يمكن أن يجبرها لتقديم طلب إفلاس إجباري، وبالرغم من التشابه بين شركات التوريد والشركات التجارية الأخرى، إلا أنها تمتاز ببعض الخصائص التي تفرقها عن الشركات التجارية الأخرى، نظراً للغرض الذي أنشأت من أجله.

الكلمات المفتاحية: التوريد - شركات التوريد - الخصائص التي تتميز بها

شركات التوريد.

* طالب دكتوراه - قسم القانون التجاري - كلية الحقوق - جامعة دمشق.

** الأستاذ المساعد في قسم القانون التجاري - كلية الحقوق - جامعة دمشق.

Legal system of securitization companies

Submitted By
Mohammad Ali Saleh AlAli*

Supervised By
Prof. Maysoon Abdulwahab AlMasri**

aBSTRACT

Securitization companies are companies operating in the securities field, Which is engaged in the issuance of negotiable securities in the secondary market of the Stock Exchange Within the limits of the financial rights and deferred payments due to it, according to the prescribed guarantees, Securitization companies shall not undertake any activity other than the activity for which they were established, In order not to generate new creditors, The thing that can be drawn to apply for bankruptcy compulsory, Despite the similarities between securitization and other commercial companies, However, it has some characteristics that separate it from other commercial companies, In view of the purpose for which it has established for.

Key Words: Securitization- Securitization companies - The characteristics of securitization companies.

* Ph.D. Student – Department of Commercial Law – Faculty of Law – Damascus University.

** Assistant Professor at Department of Commercial Law – Faculty of Law – Damascus University.

المقدمة

يعتبر مصطلح التوريق (التسنيذ) ترجمة لكلمة Securitization والتي تعني عملية تحويل القروض إلى أوراق مالية قابلة للتداول في السوق الثانوية وخاصة سندات الدين، والمشتقة من كلمة security، فالتوريق هو عملية خلق أصول جديدة من خلال تسنيذ الحقوق المالية غير القابلة للتداول وتحويلها إلى أوراق مالية قابلة للتداول في بورصة الأوراق المالية، معززة بالضمانات التي أصلاً مخصصة للديون محل التوريق. ويطلق على الشركة التي تقوم بعملية التوريق، المصدر أو شركة التوريق، أو الشركة ذات الغرض الخاص (SPV) Special purpose vehicle، وهي شركة يقتصر غرضها على ممارسة نشاط التوريق، فهي متخصصة في شراء الديون وتحويلها إلى أوراق مالية، إذ يتم تحويل الأصول محل التوريق إليها من المؤسسة المتنازلة عن القروض لتقوم بإصدار أوراق مالية بقيمتها وتداولها في السوق الثانوي للبورصة، وقد استمدت هذه الشركة تسميتها من خلال النشاط الذي تمارسه.

أهمية البحث:

تعتبر شركات التوريق من الشركات الحديثة جداً بالنسبة للشركات التجارية الأخرى بشكل عام وللشركات العاملة في سوق الأوراق المالية بشكل خاص، وانطلاقاً من حداثة هذا النوع من الشركات وانعدام الممارسة العملية والفعلية لها في الدول العربية، حيث بقيت عبارة عن نصوص قانونية متناثرة ضمن التشريعات التي تنظم تأسيس الشركات، فإن دراستنا لهذا النوع من الشركات تدور حول طبيعة عمل هذه الشركات ومجال عملها.

إشكالية البحث:

بناءً على ما تقدم ورغبة في الإحاطة بمختلف الجوانب المتعلقة بالبحث، طرحنا إشكالية الدراسة على النحو التالي:

ما هو النظام القانوني الذي يحكم شركات التوريق وآلية عملها في نشاط التوريق؟
يتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية، مجموعة من الأسئلة الفرعية، تتمثل أهمها في:

1. ما هي الخصائص القانونية التي تتفرد بها شركات التورق عن غيرها من الشركات التجارية الأخرى؟

2. هل تختلف الأوراق المالية التي تصدرها شركات التوريق عن الأوراق المالية

- الأخرى والسندات التي تصدرها الشركات المساهمة؟
3. ما هي الآلية القانونية التي تستخدمها شركات التوريق في تحويل القروض إلى أوراق مالية؟
4. هل تتشابه الأنظمة القانونية التي تحكم عمل هذه الشركات، أم أنه هناك اختلاف بين التشريعات التي تنظم عمل هذه الشركات وتأسيسها؟
5. هل يشكل وجود شركات التوريق ضماناً لحقوق الأفراد والسوق المالية؟

أهداف البحث:

- تهدف من خلال هذا البحث تحقيق عدة غايات:
1. التعريف بشركات التوريق وتاريخ وأسباب ظهورها.
 2. تسليط الضوء على آلية عمل هذه الشركات وطبيعة عملها.
 3. توضيح خصائص هذه الشركات ونوعية الأوراق المالية التي تصدرها.
 4. توسيع الرصد المعرفي للباحث حول هذه الشركات.

منهجية البحث:

بحكم أن موضوع النظام القانوني لأي شركة، يعتمد بالدرجة الأولى على دراسة طبيعة هذه الشركة وأحكامها وخصائصها، ولتحقيق غاية هذا البحث سيتم الاعتماد على المنهج التاريخي والمنهج الوصفي التحليلي المقارن. فالمنهج التاريخي يعتمد عليه لنبيين جذور وأصل هذه الشركات وأسباب ظهورها وتطورها. أما المنهج الوصفي فقد تم استغلال أسسه وقواعده في جمع القواعد المتعلقة بهذه الشركات وتحليلها وتفسيرها للوصول إلى وصف قانوني متكامل لها. واستعنا بالمنهج القانوني المقارن بالنظر للطبيعة القانونية لهذه الشركات واللجوء إلى التشريعات المقارنة للوصول إلى أحكامها.

مخطط البحث:

تماشياً مع إشكالية الدراسة ورغبة في الإحاطة بمختلف جوانب البحث قسمنا بحثنا إلى مطلبين. حيث تناولنا في المطلب الأول ماهية شركات التوريق من خلال أفرع أربعة، فتطرقنا في الفرع الأول إلى مفهوم التوريق، وتناولنا في الفرع الثاني التعريف بشركات التوريق، ثم تحدثنا عن شركات التوريق في التشريعات المقارنة في الفرع الثالث، وأخيراً تحدثنا عن خصائص شركات التوريق في الفرع الرابع.

في المطلب الثاني تحدثنا عن نشاط شركات التوريد، حيث خصصنا الفرع الأول لآلية عمل شركات التوريد وفي الفرع الثاني تحدثنا عن الأوراق المالية التي تصدرها شركات التوريد، أما الفرع الثالث فقد تحدثنا فيه عن حقوق والتزامات شركات التوريد، ثم تحدثنا عن المسؤولية المدنية لشركات التوريد في الفرع الرابع.

وعلى ذلك ستكون دراسة موضوع بحثنا وفق المخطط التالي:

المطلب الأول: ماهية شركات التوريد.

الفرع الأول: مفهوم التوريد.

الفرع الثاني: التعريف بشركات التوريد.

الفرع الثالث: شركات التوريد في التشريعات المقارنة.

الفرع الرابع: خصائص شركات التوريد.

المطلب الثاني: عمل ونشاط شركات التوريد.

الفرع الأول: آلية عمل شركات التوريد.

الفرع الثاني: الأوراق المالية التي تصدرها شركات التوريد.

الفرع الثالث: حقوق والتزامات شركة التوريد.

الفرع الرابع: المسؤولية المدنية لشركة التوريد.

الخاتمة

أ- النتائج

ب- التوصيات

المطلب الأول

ماهية شركات التوريد

يعد عالمنا العربي بوصفه من الدول النامية حديث العهد بتجربة شركات التوريد التي أثبتت نجاحها في الدول المتقدمة، ونظراً لحداثة مصطلح التوريد كان من الضروري الحديث عن مفهوم التوريد ثم الانتقال إلى تعريف شركات التوريد التي اكتسبت هذا الاسم من خلال هذه التقنية، وبداية ظهور هذه الشركات في التشريعات الغربية والعربية. ثم سنتناول بالدراسة في البحث عن خصائص هذه الشركات ومحاولة معرفة القصد من هذه الخصائص، والتي تميز شركات التوريد عن باقي الشركات التجارية من

حيث تكوينها وطريقة تأسيسها.

الفرع الأول: مفهوم التوريق

ومن خلال هذا المطلب سنحاول تسليط الضوء على التوريق من حيث مفهومه واختلافه عن الإصدار الأولي للأوراق المالية، ثم الحديث عن مزايا اللجوء إلى هذه التقنية.

أولاً - تعريف التوريق: يعرف التوريق على أنه: "عملية تحويل الأصول المالية إلى سندات رأسمالية قابلة للتسويق"⁽¹⁾ وتعتبر كلمة التوريق تعريب لمصطلح اقتصادي حديث وهو Securitization والذي يعني (جعل الدين المؤجل في ذمة الغير - في الفترة ما بين ثبوته في الذمة وحلول أجله- صكوك قابلة للتداول في السوق الثانوية، وبذلك يمكن أن تجري عليه عمليات التبادل والتداول المختلفة)⁽²⁾. وهناك ثلاثة مصطلحات شائعة للتوريق وهي:

1. التصكيك: نسبة إلى الصكوك أي تحويل الموجودات العينية أو المنافع إلى صكوك قابلة للتداول⁽³⁾.
2. التوريق: أي تحويل القروض وأدوات الدين غير السائلة إلى أوراق مالية سائلة "أسهم، سندات" قابلة للتداول في أسواق المال، وهي أوراق تستند إلى ضمانات عينية، أو ذات تدفقات نقدية متوقعة، ولا تستند إلى مجرد القدرة المتوقعة للمدين على السداد من خلال التزامه العام بالوفاء بالدين⁽⁴⁾.
3. التسنيد: نسبة إلى السندات، ويقصد به تحويل الديون من المقرض الأساسي إلى مقرضين آخرين، وعادة ما يتم ذلك عن طريق شركات متخصصة تدعى

(1) Mishkin, Frederic, S: the economics of money Banking, and financial Markets (6th) Addison, Wesley, Boston, 2001, p269.

(2) د. حسني إبراهيم عبد السميع، أحكام البورصة والتوريق والتورق، دراسة فقهية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013م، ص484.

(3) د. علاء الدين الزعتري، المصارف الإسلامية، دار غار حراء، دمشق، الطبعة الأولى، 2006م، ص271.

(4) د. عبيد علي أحمد الحجازي، التوريق ومدى أهميته في ظل قانون الرهن العقاري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م، ص3.

شركات التوريق⁽¹⁾.

عموماً وكخلاصة للتعريف السابقة يتضح أن التوريق آلية تمويل مستحدثة يمكن من خلالها تحويل القروض المصرفية إلى أوراق مالية عن طريق مؤسسة متخصصة لهذا الغرض، هذه الأوراق يتم عرضها على جمهور المستثمرين للاكتتاب فيها، ويتم تداولها في السوق الثانوية⁽²⁾.

ويعتبر مصطلح التسييد أكثر دقة وتعبيراً لمصطلح التوريق، وذلك على ما يشمل السند من ضمانات قانونية ومادية، تؤيد وتضمن تحصيل الحقوق الآجلة من المدينين، بما في ذلك عقود القرض والأوراق التجارية ومستندات رهن الأصول المادية والمعنوية لصالح الدائن، وغير ذلك من الضمانات حسبما تم الاتفاق بين المدين والدائن الأصلي. ويختلف مصطلح التوريق عن مصطلح التورق الإسلامي والذي يقصد به شراء سلعة بالأجل وقيام البائع بإعادة بيعها لغير البائع الأول بقصد الحصول على نقد، وقد صرح شيخ الإسلام ابن تيمية في حديثه عن التورق فقال: "وإن كان المشتري يأخذ السلعة فيبيعها في موضع آخر، فيشتريها بمائة، ويبيعها بتسعين لأجل الحاجة إلى دراهم، فهي

(1) د. فتحية إسماعيل أحمد مشعل، التوريق وعلاقته بالأزمة المالية العالمية، مداخلة في المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر، جامعة المنصورة، في الفترة ما بين 1 إلى 2 نيسان، 2009م، ص3.

(2) وفي نفس السياق جاء تعريف Rogerio Sobeira كما يلي:

"De manière très générale, la titrisation adossée a des actifs est l'émission de titres négociables soutenue par les cash flows attendus d' actifs spécifiques. Lors d'une titrisation, le cédant, l'initiateur de l'opération, vend des créances a un fonds commun le créances, (FCC)- en droit anglo-saxon, un special purpose vehicle (SPV) Cette vente sort ces actifs du bilan du cedant. Le vehicule de refinancement emetteur sur le marche (FCC ou SPV) est structure de facon a ceque sa capacite de rembooursment soit a l'abri de toute repercussion d'une faillite eventuelle du cedant. En cas de faillite du cedant, le FCC ou le SPV est responsable des paiements tels que stipules au contrat. Le FCC ou le SPV Finace l'achat de creances en emettant aupres des invetisseurs des part anyant le statut de valeurs mobilieres" ROGERIO sobreira, "Innovation Finaciere et investissment. Le cas de la titrisation", innovations, n° 19, 2004, p118, Article dispnible en ligne a l'adresse:

http://www.cairn.info/revu_innovations_2004_1page_115.htm.

مسألة التوريق".⁽¹⁾

ثانياً - الفرق بين التوريق والإصدار المباشر للأوراق المالية: ينقسم رأسمال الشركة المساهمة إلى أسهم متساوية القيمة الاسمية تطرح للاكتتاب العام، وعندما تحتاج هذه الشركات إلى تمويل إضافي من غير المساهمين، تقترض من أحد البنوك، أو تقترض من الجمهور بواسطة أوراق مالية تدعى السندات، انطلاقاً من هذا وجدت فكرة الأوراق المالية وهي الأسهم والسندات⁽²⁾. ويوجد طريقة ثالثة للحصول على التمويل من خلال قيام مؤسسة أو شركة ببيع أحد أصولها الذي يدر تدفقاً مالياً في صورة دخل منفرد عن باقي الأصول الأخرى، وهذا البيع إذا كان لجهة واحدة فهو بيع عادي، وإن كان للجمهور بحيث يملك كل منهم حصة شائعة في هذا الأصل محل البيع بموجب أوراق مالية فهو توريق⁽³⁾. ويعتبر الطرح الأولي للأوراق المالية في شكل أسهم أو سندات يختلف عن عملية التوريق، فعلى الرغم من أن كليهما يقوم على أساس طرح أوراق مالية يهدف الحصول على التمويل، إلا أن التوريق يسبقه استهلاك المؤسسة لأصل مدر للدخل بمفرده، بينما الإصدار الأولي للأسهم يكون من أجل استخدام التمويل لاقتناء أصول.

ثالثاً - مزايا اللجوء إلى تقنية التوريق⁽⁴⁾:

1. رفع كفاءة الدورة المالية ومعدل دورانها، عن طريق تحويل الأصول غير السائلة إلى أصول سائلة لإعادة توظيفها مرة أخرى، مما يساعد توسيع حجم الأعمال للمنشآت بدون الحاجة إلى زيادة الأموال الخاصة.
2. تسهيل تدفق التمويل لعمليات الائتمان، وبشروط وأسعار أفضل وفترات سداد أطول.

(1) أحمد محمد لطفي أحمد، التوريق وتطبيقاته في المصارف الإسلامية، دار الفكر والقانون، القاهرة، الطبعة الأولى، 2017، ص 11.

(2) عصام أحمد البهجي، الموسوعة القانونية لبورصة الأوراق المالية في التشريعات العربية، دار الجامعة الجديدة، الأزرق، القاهرة، الطبعة الأولى، 2009، ص 148.

(3) شقيري نورس موسى، محمود إبراهيم نور، وسيم الحداد، سوزان ذيب، إدارة المخاطر، دار الميسرة، عمان، الأردن، 2012، ص 254.

(4) عجيل جاسم النشمي، التوريق والتصكيك وتطبيقاتهما، دراسة من الدورة التاسعة عشر لمنظمة المؤتمر الإسلامي في الشارقة، ص 5- ص 6.

3. تقليل مخاطر الائتمان للأصول، من خلال توزيع المخاطر المالية على قاعدة عريضة من القطاعات المختلفة.
4. انحصار احتمالات تعرض المستثمرين للأخطار المالية.
5. تنشيط سوق المال من خلال تعبئة مصادر تمويل جديدة، وتنويع المعروض فيها من منتجات مالية، وتنشيط سوق تداولها.
6. تطبيق مبدأ الشفافية وتحسين بنية المعلومات في السوق، لأن التوريق يتطلب العديد من الإجراءات، ودخول العديد من المؤسسات في عملية الإقراض، مما يوفر المزيد من المعلومات في السوق.
7. إنعاش الأسواق الراكدة، لا سيما تفعيل وتنشيط سوق السندات، وبالتالي تطوير وتعميق سوق الأوراق المالية بأدوات الدخل، مما يتيح التنوع في صناديق الاستثمار، وبالتالي إتاحة فرص استثمار جديدة أمام جموع المستثمرين، آخذين بالاعتبار تفاوت درجات تقبل المخاطر لديهم.

الفرع الثاني: التعريف بشركات التوريق

تعددت التعاريف التشريعية لشركات التوريق، وسنوضح في هذا الفرع أهم هذه التعاريف:

أولاً - تعريف شركة التوريق:

يعبر عن مصدر الأوراق المالية، أو شركة التوريق بمصطلح وسيلة ذات غرض خاص (SPV) Special purpose vehicle وقد عرفت على أنها: (منشأة ذات غرض خاص بعيدة عن خطر الإفلاس سواء في شكل هيئة، أو مؤسسة، أو شركة توصية، أو شركة ائتمانية، أو شركات ذات مسؤولية محدودة، أو أي شكل آخر)⁽¹⁾.
أما بالنسبة للقانون المصري فقد أفرد الفصل الثالث من قانون 1992 لشركات التوريق حيث نص في المادة /41/ مكرر منه على ما يلي: (شركة التوريق هي التي تزاوّل نشاط إصدار سندات قابلة للتداول في حدود ما يحال إليها من حقوق مالية

(1) مسرد (قاموس) مصطلحات عمليات التوريق، صادر عن وكالة Standard & poor's، ص31
<http://www.kantakji.com/media/4371/32.pdf>.

ومستحقات آجلة الدفع بالضمانات المقررة لها، وتعد شركة التوريق - في تطبيق أحكام هذا القانون من الشركات المتعاملة في مجال الأوراق المالية، ويقتصر غرض هذه الشركة على مزاوله هذا النشاط دون غيره⁽¹⁾. وقد عرف المشرع الجزائري شركة التوريق بأنها: (هيئة لها صفة مالية تقوم بعمليات التوريق في سوق الأوراق المالية)⁽²⁾.

ثانياً - الشكل القانوني لشركات التوريق:

1. خضوع التوريق لقانون الشركات:

تتم عملية التوريق في إطار كيان قانوني مستقل ينقل إليه ملكية الأصول أو الحقوق المحولة أو المتنازل عنها من طرف المصرف، وهذا الكيان القانوني المستقل يأخذ شكل شركة أموال، تسير وفق قواعد تكفل الأمن لمدخرات المساهمين وتوفر لهم الأرباح المنتظرة من وراء استثمارهم في هذا النوع من النشاط⁽³⁾.

تحمل شركات التوريق طابعاً نظامياً يرجع لخضوعها لقانون الشركات وهذا سواء من حيث التأسيس، أو الإدارة، أو الرقابة، أو الانقضاء، فالمستثمرين المكتتبين في الأوراق المالية التي تصدرها شركة التوريق يأخذون صفة المساهم بحيث يحصلون على أسهم مقابل حصصهم في رأس المال، غير أنهم لا يخصصون بملكية مباشرة للقروض التي اشترتها شركة التوريق، لكن تثبت لهم حقوق المساهم في الشركة المساهمة، وهي حضور جلسات الجمعية العامة، والمداولة، والتصويت على قراراتها بالإضافة إلى حق الحصول على الأرباح، وعلى جزء من موجودات الشركة، وفائض القسمة في حالة التصفية⁽⁴⁾.

2. خضوع التوريق للشكل التعاقيدي⁽⁵⁾:

يمكن للتوريق أن يتم خارج إطار الشركات ويأخذ شكلاً تعاقدياً، تتنوع تطبيقاته بين

(1) قانون سوق رأس المال المصري رقم 95/ لعام 1992.

(2) المادة الثانية من القانون رقم 5-6 لعام 2006 الخاص بتوريق القروض الرهنية الصادر في 12 آذار.

(3) د. أحمد عبد الرحمن ملحم، د. محمود أحمد الكندري، عقد التمويل باستخدام الحقوق التجارية وعمليات التوريق،

لجنة التأليف والتعريب والنشر، الكويت، 2004، ص183.

(4) د. محمد محمود مكاوي، الاحتياط ضد مخاطر التمويل المصرفي الإسلامي، دار الفكر والقانون، المنصورة،

الطبعة الأولى، 2015، ص671.

(5) د. هشام فضلي، الاستثمار الجماعي في الحقوق الآجلة (التوريق) دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004،

ص31-34-35.

الترست، وصناديق الاستثمار القائمة على التصرف الائتماني.

أ. شكل الترست، يعتبر الترست (Trust) الكيان القانوني الأكثر استعمالاً في القانون الأنكلوسكوني وبسبب بساطة نظامه ومرونة قواعده ولقوة ضماناته استعين به كإطار قانوني لعمليات التوريق، حيث يستخدم أمين الترست (trustee) حصص المدخرين لشراء الأوراق المالية المكونة لمحفظه القروض.

ب. صناديق الاستثمار القائمة على التصرف الائتماني، التصرف الائتماني يعد من قبيل الأعمال القانونية، والتي يعهد بمقتضاها شخص يسمى المؤتمن أي شخص يسمى الأمين Le fiducire التصرف في حال معين بهدف الضمان والإدارة، وانطلاقاً من ذلك يلتزم الأمين في استخدامه لحقوقه احترام الغرض من العملية التي من أجلها انتقل إليه المال، وأن يعيد رده مرة أخرى في نهاية المدة المتفق عليها.

الفرع الثالث: شركات التوريق في التشريعات المقارنة

أناط المشرع في غالبية الدول الحق في ممارسة نشاط التوريق بجهات محددة دون غيرها وذلك نظراً للدور الأساسي والخطر الذي يلعبه نشاط التوريق، لا سيما في السوق المصرفي وسوق الأوراق المالية.

أولاً- شركات التوريق في الولايات المتحدة الأمريكية: شهد العام 1934 إصدار القانون الوطني للإسكان في الولايات المتحدة الأمريكية مما ترتب عليه تأسيس الإدارة الفدرالية للإسكان (FHA) Federal housing administration وقد تركزت مهمة هذه الهيئة على تأمين قروض الرهن العقاري ضد خطر العجز، كما ترتب عن قانون الإسكان أيضاً إنشاء الهيئة الوطنية الفدرالية للرهن العقاري (Fannie mae) Federal national mortgage association وهي تعتبر أول مؤسسة مالية متخصصة في إعادة التمويل الرهن العقاري في الولايات المتحدة الأمريكية كنموذج متطور لتمويل السكن، وطبقاً للتعديلات التي طرأت على القانون عام 1968 فقد تم فصل هذه الهيئة إلى الهيئة الوطنية الفيدرالية للرهن العقاري وعرفت بـ (Fannie mae) والهيئة الحكومية

للرهن العقاري (Ginnee mae)⁽¹⁾. وكان أول من قام بعملية توريق فعلية كان مؤسسة (Ginnee mae) عام 1970 لتأتي بعدها مؤسسة (Fannie mae) عام 1971، وتم في عام 1970 أيضاً إنشاء مؤسسة جديدة وهي الشركة الوطنية الاتحادية للرهن العقاري Freddie mae وكان الهدف من إنشائها هو توريق الرهونات العقارية التقليدية، وفي عام 1971 بدأت هذه المؤسسة بإصدار أوراق MBS وفي عام 1975 شرعت كذلك بإصدار السندات المؤمنة برهونات عقارية من الدرجة الأولى ليتم خلق جو من المنافسة على مستوى السوق الثانوية لتداول المحافظ العقارية⁽²⁾.

ثانياً – شركات التوريق في فرنسا: تعد الصناديق المتخصصة في توظيف الديون المجمعة (FCC) Les fonds communs de creance مؤسسات التوريق في فرنسا، حيث تم إصدار القانون رقم 88-1201 المؤرخ في 23 ديسمبر 1988⁽³⁾ لاحقاً دعم هذا القانون بمرسوم تنفيذي رقم 89-158⁽⁴⁾.

عرف القانون رقم 88-1201 السالف الذكر تعديلات عدة، كان الهدف منها خلق إطار قانوني مرن ومبسط لعمليات التوريق والإجراءات الخاصة بها، أول هذه التعديلات كانت بموجب القانون رقم 6-93 المؤرخ في 4 جانفي 1993، تلتها عدة تعديلات أهم ما جاء بها السماح للصناديق المتخصصة في توظيف الديون المجمعة (FCC) بالحصول على قروض جديدة، والقيام بعدة إصدارات بدل إصدار واحد، وتوسيع مجال عمليات التوريق لتشمل القروض التي تحوزها شركات التأمين، والمؤسسات الصناعية

(1) Cario & Alexanderia stoke exchanges, asset backef securities, p,3, depuis sit web: www.egx.eg/pdf/asset_backed_securities.en:22/9/2011.

(2) منير إبراهيم هندي، الفكر الحديث في إدارة المخاطر، الهندسة المالية باستخدام التوريق والمشتقات المالية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 418-419.

(3) Loi no 88-1201 du 23 decembre 1998, relative aux organimes de placement collectif en valeurs ombilieres et portant creation des fonds communs de creances J.O.F.R, du 31 decembre 1988, <http://www.legifrance.gouv.fr>.

(4) Decret d'application n°89-158 du g mars 1989, portant l'application des articales 34 a 42 de la loi 88-1201 du 34 decembre 1989 relatif aux fonds communs du creances J.O.F.R de 11 mars 1989, <http://www.legifrance.gouv.fr>

والتجارية بعدما كانت مقتصرة على قروض مؤسسات الائتمان، ومؤسسات الادخار والإيداع⁽¹⁾.

ثالثاً - شركات التوريق في الجزائر: عرف المشرع الجزائري شركة التوريق في المادة الثانية من القانون رقم 5-6 لعام 2006 الخاص بتوريق القروض الرهنية بأنها: (هيئة لها صفة مالية تقوم بعمليات التوريق في سوق الأوراق المالية)، دون أن يحدد الطابع الذي تأخذه هذه الشركة، لكن عملياً الشركة الوحيدة التي تقوم بعملية التوريق في الجزائر هي شركة إعادة التمويل الرهني، وهي عبارة عن شركة مساهمة تخضع لقانون الشركات، ويكون بذلك القانون الجزائري، قد أخذ بالشكل النظامي دون غيره ليكون الإطار القانوني لنشاط التوريق.

رابعاً - شركات التوريق في القانون السوري: نصت التعليمات التنفيذية الصادرة بالقرار رقم 47/ لعام 2012 على ما يأتي: (يجوز تأسيس شركات تمويل عقاري وإعادة تمويل عقاري على شكل شركات مساهمة عامة أو خاصة أو مشتركة، غايتها تمويل عمليات التصرف والاستثمار بالعقارات وفقاً لأحكام القانون رقم 15/ لعام 2012، وقانون الشركات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 29/ لعام 2011، وطبقاً للأنظمة التي نصتها الهيئة، وبذلك يكون المشرع السوري وعلى غرار المشرع الجزائري قد أخذ بالشكل النظامي لشركات التوريق. وقد سمح المشرع السوري للمؤسسة الوطنية للتمويل العقاري أو إحدى الشركات المرخص لها من هيئة الأوراق المالية بمباشرة نشاط التوريق، وذلك بموجب /أ/ من المادة 30/ من التعليمات التنفيذية للقانون رقم 15/ لعام 2012 الخاص بتأسيس شركات التمويل العقاري بإعادة التمويل.

الفرع الرابع: خصائص شركة التوريق

بالرغم من التشابه الحاصل بين شركات التوريق والشركات التجارية الأخرى، إلا أن شركات التوريق تتميز بالعديد من الخصائص والتي تفرقها عن الشركات التجارية

(1) Lio n° 93- 06 du 04 janvier 1993, relative aux sociétés civiles de placement immobilier, aux sociétés de crédit foncier et aux fonds de créances J.O.F.R, no3, du 04 janvier 1993, <http://www.legifrance.gouv.fr>

الأخرى، وسنوضح في هذا الفرع الخصائص التي تمتاز بها شركات التوريق.

أولاً - رأسمال الشركة: (1)

على خلاف تأسيس الشركات المساهمة إن رأسمال شركة التوريق، يتعين أن يكتب فيه بالكامل من جانب المؤسسين، وهم غالباً مؤسسات مالية أو شركات تأمين أو مجموعات مالية، ثم يطرح بعد ذلك للاكتتاب العام، ويتعين على المؤسسين الحصول على موافقة من لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) على التأسيس.

ويبلغ الحد الأدنى لرأسمال الشركة 50 مليون فرنك، وهو حد أدنى مرتفع قياساً بالشركات المساهمة العادية ويهدف المشرع الفرنسي من ذلك إلى قصر مبادرة تأسيس الشركات على المؤسسات المالية المقتدرة، وإلى إغراء المدخرين بالانضمام إلى هذه الشركات نظراً لضخامة رأس مالها، ويتكون رأسمال الشركة من حصص نقدية وحصص عينية. أما المشرع المصري فقد حدد الحد الأدنى لرأسمال شركة التوريق المصدر والمدفوع فعلاً عند التأسيس بخمسة ملايين جنيه (2).

واستثناء من القواعد العامة، يتعين الوفاء بقيمة الحصص النقدية كاملة فور حصول الاكتتاب، ولا يجوز إصدار أسهم ممتازة أو إعطاء المساهمين القدامى أي أفضلية عند إصدار أسهم جديدة أو توزيع أسهم مجانية عليهم أو إصدار سندات.

ثانياً - قيمة رأسمال الشركة: (3)

بالخفض، ليس فقط بسبب عمليات إصدار أسهم جديدة للمساهمين الجدد، وإعادة شراء الأسهم من المساهمين القدامى، وإنما أيضاً بسبب التغير الذي يطرأ على قيمة محفظة القيم المنقولة، فقيمة رأسمال الشركة تساوي في كل لحظة القيمة الصافية لأصول الشركة، ولذلك لا يجوز إبرام عقود بيع أو شراء لأسهم الشركة في فترات توقف البورصة عن العمل. ولا يكون للسهم قيمة إسمية، بل قيمة حقيقية، تتمثل في ناتج قسمة صافي أصول الشركة على عدد الأسهم، ويحظر القانون على الشركة تكوين أية احتياطات، فأرباح

(1) هشام فضلي، مرجع سابق، ص 64.

(2) المادة 300/ من اللائحة التنفيذية لسوق رأس المال المصري.

(3) هشام فضلي، مرجع سابق، ص 65

الشركة يتعين توزيعها بالكامل.

وقابلية رأسمال للتغير بالزيادة أو النقصان ليست مطلقة من كل قيد، فالحد الأعلى الذي يمكن أن يبلغه رأس المال يكون محدداً بمعرفة وزارة الاقتصاد بعد أخذ رأي لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB).

ثالثاً - الذمة المالية للشركة:

إن الأوراق المالية والسندات المورقة لا تدخل في الذمة المالية لشركة التوريد، كذلك لا تدخل في الضمان العام لدائني المحيل أو الشركة، كما أنه من جهة أخرى لا يحق لحملة السندات التنفيذ على أصول شركة التوريد، ويلزم المشرع شركة التوريد ببذل عناية الشخص الحريص للحفاظ على حقوق حملة السندات⁽¹⁾، وفي سبيل تحقيق أعلى درجة من الشفافية عن بيانات محفظة التوريد أعفى المشرع المصرف المتنازل عن القروض من الالتزام بحفظ سرية المعلومات والحسابات والمنصوص عليها في قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي بالنقد المصري رقم 88/ لعام 2003، حيث تنص المادة 41/ مكرر 7 من قانون هيئة سوق المال على أنه: (على المحيل أن يفصح لشركة التوريد عن المعلومات والبيانات التي تتضمنها محفظة التوريد وذلك دون التقيد بالأحكام المتعلقة بسرية الحسابات المنصوص عليها في قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم 88/ لعام 2003).

رابعاً - البناء التنظيمي للشركة:

إذا كان البناء التنظيمي لشركة التوريد يماثل نظيره في الشركة المساهمة، إلا أنه يوجد مع ذلك العديد من الفوارق الجوهرية بينهما، والتي تفرضها الطبيعة الخاصة لمحل الاستثمار في شركات التوريد وهي محفظة القيم المنقولة على النحو التالي⁽²⁾:

1. يمكن لمجلس الإدارة أن ينقل اختصاصاته كلياً أو جزئياً بإدارة محفظة القيم المنقولة إلى إحدى الشركات المتخصصة في هذا النشاط.
2. تنقل اختصاصات الجمعية العامة إلى حد بعيد، فلا سلطان لها في توزيع الأرباح

(1) سميحة القليوبي، الشركات التجارية، دار النهضة، القاهرة، 2011، الطبعة الخامسة، ص 897.

(2) هشام فضلي، مرجع سابق، ص 66.

- أو تعيين مراقبي الحسابات.
3. يباط تعيين مراقب الحسابات إلى مجلس إدارة شركة التوريق، أما مراقب الشركة الأول فيتم تعيينه بمعرفة مؤسسي الشركة.
4. يسند إلى أمين الاستثمار حفظ أصول الشركة، وتنفيذ طلبات الانسحاب، والانضمام، كما يلزمه القانون بالتحقق من صحة جميع العمليات التي تحريها إدارة الشركة ومدى اتفاقها مع أحكام القانون والنظام الأساسي للشركة.

المطلب الثاني

عمل ونشاط شركات التوريق

بعد دراستنا لماهية شركات التوريق في المبحث الأول من بحثنا هذا، سنأتي على دراسة نشاط هذه الشركات، ونظراً لخصوصية نشاط التوريق والمراحل التي يمر بها، فإن دراستنا لهذا النشاط سوف تكون من خلال الدراسة والتحليل لأربع مسائل رئيسية تشكل جوهر وأساس انتقال الحق من المصرف المتنازل إلى شركة التوريق، حيث سيتم الحديث عن الآلية القانونية لهذه العملية وأنواع الأوراق المالية التي تصدرها شركات التوريق، ثم سيتم الحديث عن حقوق والتزامات شركة التوريق والمسؤولية المدنية لشركة التوريق.

الفرع الأول: آلية عمل شركات التوريق

لفهم أشمل وأوضح لآلية عمل شركات التوريق، ينبغي علينا توضيح أهم المراحل التي تمر بها عملية التوريق وأساليب نقل الحق محل عقد التوريق بين المصرف المتنازل وشركة التوريق.

أولاً - خطوات عملية التوريق: يجب على المصرف الذي يرغب في اللجوء إلى عملية التوريق أن يملك قرضاً وأصول مالية أخرى تكون في معظم الأحيان سندات مديونية مضمونة بحقوق رهن أو ملكية لدى البنك تعود لمجموعة من المدينين الذين يكونون غالباً مقترضين وتجسد هذه السندات مديونياتهم للبنك⁽¹⁾. ثم يقوم المصرف بفرزها

(1) د. محمد عبد الحليم عمر، دراسة حول الصكوك الإسلامية وتطبيقاتها وتداولها، في الدورة التاسعة عشر لمنظمة المؤتمر الإسلامي في الشارقة أيام 26-30 نيسان 2009، 9-10.

وتجميع الأصول المتشابهة من حيث معدلات العائد، آجال الاستحقاق، الضمانات، الأغراض في محافظ مالية. بعد حصول المصرف على التصنيف اللازم للتمكن من توريق محافظه أو أصوله، يقوم بتحويلها مع ضماناتها إلى شركة التوريق، ويتفق معها على كيفية التحويل، والمبلغ الذي ستدفعه مقابل هذه الأصول، وطريقة السداد، إذ أن شركة التوريق يمكنها تسديد المستحق عليها للمصرف البادئ بالتوريق، إما باقتراضها المبلغ من إحدى المؤسسات المالية أو من خلال حسيطة التوريق. كما تقوم بالاتفاق مع الجهة التي ستقوم بخدمة الدين، أي تقوم بتحصيل الفوائد والأقساط المستحقة على مديني الأصول محل التوريق وتسليمها لأمين الحفظ لتوزيعها على حملة الأوراق المالية التي تم إصدارها، وذلك ليتم إطفاء قيمتها تدريجياً، وفي حالة تأخر أو توقف الملتزمين بالأصل المورق عن دفع المستحق عليهم من أقساط أو فوائد تقوم الجهة الضامنة بالسداد لتسليمها للمستثمرين⁽¹⁾. وهنا تجدر الإشارة إلى ضرورة الاتفاق بشكل محدد بين المصرف البادئ بالتوريق وشركة التوريق على التوفيق ما بين تواريخ استحقاق المتحصلات النقدية من المدينين الأصليين وتواريخ استحقاق المستثمرين لفوائد ديونهم هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا بد كذلك من التوفيق بين قيم الفوائد المقررة على الديون الأصلية وقيم الفوائد المقررة على الأوراق المالية الموجودة بحوزة المستثمرين، وذلك لتقادي الوقوع في مخاطر عدم السداد⁽²⁾.

ثانياً - الأساليب القانونية لنقل ملكية القروض الأصول:

لقد أثبتت الممارسات الفعلية لعملية التوريق وجود ثلاثة أساليب قانونية لنقل ملكية الأصول محل التوريق من المصرف البادئ بالتوريق إلى شركة التوريق.

1. نقل الأصول باستبدال الدين أو التجديد: التجديد هو استبدال دين جديد بدين قديم بحل محله، فيكون سبباً في انقضاء الدين القديم ونشأة دين جديد، ويختلف التجديد عن الوفاء بمقابل لا يتم فور الاتفاق على التجديد بل يتأخر هذا الوفاء إلى ما بعد

(1) خير الدين عبد ربه الحموي، إمكانية استخدام توريق القروض المصرفية كأسلوب للتمويل الإسكاني في ليبيا، كلية الاقتصاد، جامعة عمر المختار، 2012، ص6.

(2) حسين فتحي عثمان، التوريق المصرفي للدين، الممارسة والإطار القانوني، اتحاد المصرف العربية، 2002 ص6.

الاتفاق⁽¹⁾.

وفي صفقات التوريق يتم التجديد بتغيير الدائن ليصبح (SPV) شركة التوريق بدلاً من البنك البادئ بالتوريق وفي هذه الحالة يجب أن يتم الاتفاق بين المدين من جانب والبنك البادئ بالتوريق وشركة التوريق من جانب آخر، على أن تصبح هذه الأخيرة هي الدائن الجديد، وذلك للتمكن من استبدال الحقوق والالتزامات الأصلية بأخرى جديدة، لأن التجديد يقتضي الحصول على موافقة كل الأطراف ذات الصلة بالغرض على إمكانية تحويله كلياً أو جزئياً⁽²⁾.

ويرى الباحث أنه في عملية التوريق لا مجال للتحدث عن انقضاء الالتزام ونشوء التزام جديد محله، فإذا كان التجديد سبب من أسباب انقضاء الالتزام، فإن عملية التوريق هي سبب من أسباب انتقال الحق، وليس انقضاؤه، حيث إن حوالة الحق الثابت تتحول باتفاق المصرف البادئ بالتوريق وشركة التوريق دون تدخل المدين.

2. حوالة دايلي: إن المشرع الفرنسي خرج عن القواعد التقليدية في حوالة الحق المنظمة في القانون المدني ولخص وقوع الآثار القانونية لحوالة الحق باتباع إجراء شكلي بسيط يتمثل في عملية تسليم الفاتورة.

حوالة دايلي هي تقنية تحمل اسم صاحبها عضو مجلس الشيوخ الفرنسي الذي وضع اقتراح مشروع حوالة دايلي (قانون دايلي رقم 81-1) 1981م، وهي أداة من شأنها تعجيل حقوق الدائن على مدينه دون حاجة إلى انتظار آجال الاستحقاق من خلال مؤسسات خاصة. وحوالة دايلي تنتج آثارها بين الأطراف وتسري في مواجهتهم من تاريخ الفاتورة وأن تسلم الفاتورة يؤدي بقوة القانون إلى نقل جميع الضمانات لكل حق ما لم يتعين على غير ذلك⁽³⁾.

(1) د. مصطفى الجمال، مصادر وأحكام الالتزام، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، الطبعة الأولى، 2006، ص528.

(2) حسين فتحي عثمان، التوريق المصرفي للديون، الممارسة والإطار القانوني، مرجع سابق، ص13.

(3) Loi no 81- 01 du 2 janvier 1981, facilitant le credit aux entreprise, modifie par la lio n° 84- 46 du 24 janvier 1984, relative au controle des etablisements de credit, J.O.F.R du 25 janvier 1984, <http://www.legifrance.gouv.fr>.

ومن الملاحظ أن المشرع الفرنسي حاول إيجاد حوالة حق في عملية التوريق مشابهة لحوالة دايلي غير أن هناك أوجه اختلاف بين الحوالتين وهو⁽¹⁾:

- أ. المحال إليه في حوالة دايلي يكون دائماً إحدى مؤسسات الائتمان، أما المحيل فهو شخص معنوي أو شخص طبيعي، أما الحوالة في عملية التوريق يكون فيها المحيل إحدى مؤسسات الائتمان، أما المحال إليه فهو شركة التوريق.
- ب. حوالة دايلي قابلة للتظهير لتكون بذلك من قبيل الأوراق التجارية، والعكس بالنسبة لحوالة الحق في عملية التوريق فهي غير قابلة للتظهير.

3. حوالة الحق:

حوالة الحق، اتفاق بين الدائن وشخص آخر يقصد به نقل الحق من الدائن إلى هذا الشخص، ويسمى الدائن المحيل، ويسمى الشخص الآخر المحال له، كما أنها عقد يتم بين الدائن القديم (المحيل) وبين الدائن الجديد (المحال له) على انتقال حق الأول إلى الثاني في مواجهة المدين⁽²⁾. بالنسبة لأطراف حوالة الحق في عملية التوريق يعتبر البنك الذي يريد توريق جزء من قروضه والمسمى البنك البادئ بالتوريق هو الطرف المحيل، وشركة التوريق هي الطرف المحال إليه والدائن الجديد للمدين المقترض (المحال عليه)⁽³⁾.

ويرى الباحث أن نظام حوالة الحق هو النظام الأنجح والأفضل لعملية التوريق، وذلك لأن حوالة الحق هي النظام القانوني الأكثر تلائماً لعملية التوريق، لا سيما من ناحية انتقال الحق بكافة ضماناته ودفعه وضرورة تبليغ المدين أو موافقته على الحوالة، كما أن حوالة الحق لا تحتاج إلى موافقة كافة أطراف العملية، فهي تعد بموافقة المحيل والمحال له، وهذا عكس التجديد الذي يعد عقداً جديداً لا بد من موافقة كافة أطرافه عليه. كما أن استقرار قواعد ونظام حوالة الحق، وتوفر شروط قانونية، وفقهية، وقضائية، لتواتر العمل بها منذ زمن بعيد، فإن حوالة الحق تبقى حسب رأينا الإطار القانوني الأنجع

(1) د. هشام فضلي، مرجع سابق، ص32.

(2) د. مصطفى الجمال، مرجع سابق، ص512.

(3) د. حسين فتحي عثمان، مرجع سابق، ص7.

والأسلم لعملية التوريق. وإن نشاط التوريق نشأة في رحاب القانون الأنكلوساكسوني الذي أخذ بأسلوب حوالة الحق كإطار قانوني لعملية التوريق، حيث أثبت نظام حوالة الحق فاعليته ومواكبته لعملية التوريق.

الفرع الثاني: الأوراق المالية التي تصدرها شركات التوريق

تختلف أنواع الأوراق المالية التي تصدرها شركات التوريق، باختلاف نوع الأصول محل التوريق واختلاف ضماناتها واختلاف طبيعة التوريق.

وعليه يمكن أن تقسم هذه المنتجات إلى مجموعتين أساسيتين.

أولاً - الأوراق المالية المضمونة برهن:

حيث تتضمن هذه المجموعة الفئات التالية من الأوراق المالية⁽¹⁾:

1. الأوراق المالية المضمونة بالأصول (asset- Backed securities (ABS)

وهي عبارة عن السندات أو الأوراق المالية المدعومة بمجموعة من الأصول المالية والتي عادة ما تولد تدفقات مالية (فوائد) يمكن التنبؤ بها، ومن أمثلة هذه الأصول المشتقات الناشئة عن استخدام بطاقات الائتمان، قروض السيارات، القروض الاستهلاكية.

2. الأوراق المالية المضمونة برهن عقاري (Mortgage- Backed securities (MBS)

وهي تشمل كافة الأوراق المالية التي يتكون ضمان السداد الخاص بها من قرض مضمون أو محفظة قروض مضمونة برهن أو عدة رهون عقارية، ويستلم المستثمرون مدفوعات الفائدة وأصل القرض من المدفوعات المستلمة عن القروض المضمونة بالرهن العقاري الضامن وهي تشمل الأنواع التالية⁽²⁾:

أ. الأوراق المالية المضمونة برهن عقار تجاري (Commercial CMBS)

Mortgage- Backed securities ويقصد بها الأوراق المالية المضمونة

(1) Conseil deontologique des valeurs mobilières. La titrisation. Janvier 2011., p.9

(2) Standard & Poor's, structured finance, Glossaire des term de titrisation, p.28.
depuis le site web
www2.Standardpoors.com/spf/pdf/.../SF_French_Glossary.pdf.en:15/09/2011.

بواحد أو أكثر من محافظ القروض العقارية التجارية، والتي تتضمن مجموعات مراكز التسوق، مجموعات صناعية، مباني إدارية، فنادق.

ب. الأوراق المالية المضمونة برهن عقار سكني (RMBS) Residential Mortgage- Backed securities وتسمى أيضاً بالأوراق المالية المدعومة بالقروض العقارية السكنية.

ت. التزام الدين المضمون Collateralized debt obligation يقصد به الورقة المالية المضمونة بمحفظه تشمل أنواع مختلفة من الديون، تقسم إلى فئات أو شرائح ذات مخاطر مختلفة⁽¹⁾.

وهذا يعني أن المحفظة المالية غير متجانسة، يمكن أن تشمل سندات الشركات المتداولة في أسواق رأس المال، وقروض الشركات الممنوحة من مؤسسات الإقراض إضافة إلى مختلف الديون المورقة وغيرها، وهي تعتبر أوراق مالية من الدرجة الثانية، وتتضمن الأنواع التالية:

- التزام السند المضمون (CBO) Collateralized bond obligations ويقصد به الأصول المالية المضمونة بمحفظه تشمل سندات الشركة.

- التزام القرض المضمون (CLO) Collateralized Loan obligations ويقصد به الورقة المالية المضمونة بمحفظه القروض التي تقتريها الشركات من قبل مؤسسات الإقراض، وعادةً ما تكون من بنوك تجارية.

- التزام الرهن المضمون Collateralized Mortgage obligations (CMO) يقصد به الورقة المالية المضمونة بمحفظه من القروض المضمونة بواحد أو مزيج من الرهون العقارية وأوراق الوكالة المالية.

ث. الأوراق التجارية المضمونة بالأصول Asset- Backed commercial paper (ABCP) ويقصد بها سندات الدين أو الأوراق التجارية المضمونة بأصول، والتي يتم الحصول على دفعات أصل قرضها أو الفائدة المستحقة عليها من التدفقات النقدية المستمدة من محفظة الأصول الأساسية، أو من

⁽¹⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/collateralized_debt_obligation.en:15/09/2011

خلال إعادة إصدار أوراق مالية أخرى⁽¹⁾.

ثانياً - الأوراق المالية الناتجة عن مشتقات الائتمان:

- وتشمل هذه المجموعة مختلف الأوراق المالية الناتجة عن مشتقات الائتمان وهي:
1. مبادلة الائتمان المعيبة (CDS) Credit default swap وهي عبارة عن عقود مبادلة لتغطية خطر عدم الدفع، وهي تعتبر أكثر أنواع مشتقات الائتمان انتشاراً، ويقصد بها العقد الذي بموجبه يحول خطر عدم الدفع المرتبط بمحفظة قروض إلى جهة أخرى تقبل ذلك تعرف ببائع التغطية أو الحماية⁽²⁾. وفي الغالب يوافق من خلاله بائع الحماية على سداد مبلغ التسوية إلى مشتري الحماية بمجرد حدوث حالا الائتمان المحددة، ومقابل هذه الحماية يقوم المشتري بسداد قسط الحماية للبائع⁽³⁾.
 2. الالتزام الاصطناعي المضمون (CSO) Collateralized synthetic obligation وهي عبارة عن أوراق مالية، تكون الأصول الضامنة لها عبارة عن مشتقات ائتمانية⁽⁴⁾.
 3. التزام الدين المضمون الاصطناعي أو التركيبي (CDOs) Synthetic CDO وهي عبارة عن أوراق مالية مضمونة بمحفظة مالية تتضمن أنواع مختلفة من الديون، ويتم نقل المخاطر المرتبطة بها من خلال استخدام إحدى مشتقات الائتمان وذلك مقابل عملية بيع فعلية للأصول⁽⁵⁾.
- وبالتحليل القانوني للأوراق المالية التي تصدرها شركات التوريق، يرى الباحث أن هذه الأوراق تمتاز بالعديد من الخصائص أهمها:
1. إن جودة الأوراق المالية الناتجة عن عملية التوريق ترتبط بالأصل المرجعي لها، وليس بالجدارة الائتمانية للمؤسسة البادئة بالتوريق (المصرف المتنازل).

(1) Standard & Poor's, op. cit. p.2.

(2) Thierry ganier & Corynne Jaffaux. La titrison aspects juridique et Financier, 2e edition. Paris. 2004, p191-192.

(3) Standard & Poor's, op. cit. p.10.

(4) Conseil Deontologique Des valeurs mobilières. Op.cit. p9.

(5) Standard & Poor's, op. cit. p.36.

2. إن هذه الأوراق تتمتع بدرجة عالية من السيولة، وذلك لأنها تتمتع بجدارة ائتمانية كبيرة، مما ينشط من أسواقها الثانوية ويسهل عملية تداولها.
3. ضمان تحقيق الأرباح للمستثمرين أو حملة الأوراق المالية وذلك نتيجة للفوائد المقررة على الديون محل التوريد.

الفرع الثالث: حقوق والتزامات شركة التوريد

بعد إتمام صفقة التوريد بين المصرف المتنازل وشركة التوريد، تنشأ روابط قانونية جديدة، كما يترتب على شركة التوريد مجموعة من الالتزامات، أيضاً تكتسب شركة التوريد مجموعة من الحقوق. وعليه يمكننا دراسة هذه الحقوق والالتزامات من خلال الآتي:

أولاً - حقوق شركة التوريد:

1. انتقال صفة الدائنية من المصرف إلى شركة التوريد، فالبank وبقيامه بالتنازل عن حقوقه على مدينه يفقد صفته كدائن لتتحول هذه الصفة إلى شركة التوريد المحال لها هذه الحقوق، حيث يلتزم المصرف المتنازل بتسليم جميع الوثائق المترتبة للحقوق أو القروض محل التنازل لشركة التوريد، لتستطيع هذه الأخيرة الرجوع قضائياً، أو ودياً على المدينين.
2. الحصول على ضمانات انتقال الحق ووجوده: يترتب عن قيام المصرف بالتنازل عن حقوقه لشركة التوريد نقل جميع الضمانات والتأمينات المتعلقة بهذه الحقوق، حيث تدخل في الذمة المالية لشركة التوريد بمجرد أن تصبح عملية التنازل فعلية⁽¹⁾.
3. الحق في استرداد القروض: يحدث أن تعهد شركة التوريد المصرف المتنازل باسترداد القروض المتنازل عنها وفق اتفاقية تبرم بين شركة التوريد والمصرف تسمى اتفاقية تسير القرض⁽²⁾. وفي حالة توقف المصرف عن استرداد القرض بسبب أو لآخر في حالة افلاس المصرف المتنازل أو التوقف عن القيام بنشاطه، يمنح القانون وكحماية لشركة التوريد الحق في مطالبة المصرف باسترداد المبالغ المستردة أو التي

(1) المادة /11/ من القانون رقم 5-6 لعام 2006 الخاص بتوريد القروض الرهنية في الجزائر.

(2) المادة /22/ من القانون رقم 5-6 الخاص بتوريد القروض الرهنية في الجزائر

هي على طريق الاسترداد لحسابها قبل الدخول في أي إجراء آخر⁽¹⁾.

4. الحق في انتقاء الأصول محل التوريق: يحق لشركة التوريق انتقاء القروض التي تناسبها من بين القروض الموجودة لدى المصرف، لذا يلتزم المصرف المتنازل باستبدال القروض المشكوك فيها أو المتنازع عليها أو صعبة التحصيل لصالح شركة التوريق⁽²⁾.

ثانياً - التزامات شركة التوريق:

1. المقابل الذي تدفعه شركة التوريق للمصرف المتنازل:

تلتزم شركة التوريق بدفع قيمة القروض للمصرف المتنازل، حيث تنقل محفظة القروض محل التوريق إلى شركة التوريق مقابل ثمن يقل عن القيمة الاسمية لها، إذ يعتبر الفرق بين القيمة الحقيقية للمحفظة والمقابل الذي تدفعه شركة التوريق هو العائد الذي يستفيد منه حملة الأوراق المالية، وغالباً ما يكون المقابل الذي تدفعه شركة التوريق لقاء الحصول على محفظة القروض من حصيلة بيع الأوراق المالية للمستثمرين⁽³⁾.

2. تكاليف عملية التوريق⁽⁴⁾:

أ. معدل الإصدار: يمثل معدل الفائدة الممنوح للمستثمرين في الأوراق المالية كتعويض على المخاطر التي قد يتعرضون لها، وهو بمثابة هامش يضاف إلى معدل الفائدة الخالي من المخاطر والذي يدفع في السندات الحكومية، وقيمة هذا الهامش تعتمد بالدرجة الأولى على المخاطر المرتبطة بالأوراق المالية المصدرة التي تحدد من خلال التصنيف الائتماني الممنوح لها.

ب. تكاليف المعاملات التي تتم مع شركة التوريق وهي كالتالي:

- مصاريف الإنشاء، تتراوح ما بين 0.1% إلى 0.25% من مبالغ الديون المتنازل عنها.

- عمولة المنظم، تتراوح بين 0.15% إلى 0.35% من نفس المبلغ المدفوع.

(1) المادة 23/ من القانون رقم 5-6 الخاص بتوريق القروض الرهينة في الجزائر

(2) المادة 14/ من القانون رقم 5-6 الخاص بتوريق القروض الرهينة في الجزائر

(3) د. محمد عبد الحليم عمر، مرجع سابق، ص9.

(4) Thierry ganier & Corynne Jaffeux. Op. cit , p178.

- عمولة ضمان وتوظيف الأوراق المالية، تتراوح بين 0.25% إلى 0.5% من القيمة الاسمية للحصص المصدرة.
- مصاريف التسيير المرتبطة بعمل شركة التوريد، تتراوح بين 0.15% إلى 0.30% من مبالغ الديون المتنازل عنها.
- التكاليف الخاصة بوكالات التصنيف الائتماني.
- تكاليف تحسين الجدارة الائتمانية.

3. توزيع الموارد المالية على المستثمرين⁽¹⁾:

يكون توزيع الموارد المالية في مواعيد منتظمة، حيث ترد حقوق حاملي الأوراق المالية على المبالغ التي يتم تحصيلها من قيمة الأصول التي اشترتها شركة التوريد، أي قيمة محفظة الحقوق التي انتقلت إليها بطريق الحوالة، وما تدره من عوائد، والعرض أن شركة التوريد قد اشتهرت المحفظة وما تدره من عائد، على نحو يحقق الربحية لحاملي الأوراق المالية في الشركة.

فالفارق بين القيمتين يمثل الربح أو المكسب الذي يجذب المستثمرين إلى هذا النوع من الأوراق المالية ولا يجوز لشركة التوريد أن تقتطع أية مبالغ لتكوين احتياطات مالية، فعائد الاستثمار يتعين توزيعه بالكامل.

الفرع الرابع: المسؤولية المدنية لشركة التوريد

ستقتصر دراستنا في المسؤولية المدنية لشركات التوريد، وذلك بمعرض ممارساتها لنشاط التوريد بدون البحث في القواعد العامة التي تحكم المسؤولية المدنية للشخص الاعتباري وبذلك ستقتصر دراستنا على الحالات التالية:

أولاً - مسؤولية الشركة في ممارسة نشاط التوريد:

لا يجوز لشركة التوريد مزاوله نشاط آخر غير إصدار الأوراق المالية كذلك لا يجوز أن يحال إلى شركة التوريد أكثر من محفظة توريق واحدة، أو أن تقوم بأكثر من إصدار واحد للسندات إلا بموافقة وترخيص مسبق من مجلس إدارة السوق، ويجب على شركة التوريد إيداع السندات الدالة على حوالة محفظة التوريد والمبالغ التي يتم تحصيلها

(1) هشام فضلي، مرجع سابق، ص 128.

والمحولة إليها من المحيل لدى أمين الحفظ ولأمين الحفظ بموافقة شركة التوريق استئجار المبالغ المودعة له وفقاً للشروط المحددة قانوناً⁽¹⁾.

وبناءً على ما سبق، ما هو الحال إذا تم تأسيس شركة توريق ولم تقم هذه الشركة بممارسة نشاط التوريق. بالرجوع إلى القواعد العامة، نصت المادة /9/ من قانون الشركات السوري رقم /29/ لعام 2011 على أنه (تشطب الشركة إذا لم تمارس الأغراض والنشاطات الواردة في عقد تأسيسها أو نظامها الأساسي خلال مهلة سنتين من تاريخ شهرها في السجل التجاري، ويتم شطب الشركة بموجب قرار من أمين سجل التجارة).

كما يمكن لأحد المساهمين إقامة الدعوى لحل الشركة أمام محكمة البداية المدنية التي يقع مركز الشركة الرئيسي في دائرة اختصاصا المكاني. ويرى الباحث أنه بالإمكان تلافي شطب الشركة أو حلها بحكم قضائي، وذلك عن طريق الاندماج مع شركة توريق أخرى.

ثانياً - المسؤولية المترتبة على الإخلال بالإفصاح:

نصت المادة /65/ من المرسوم التشريعي رقم /55/ لعام 2005 الخاص بسوق الأوراق المالية السوري على ما يلي:

1. ينبغي على الشركة المصدرة للأوراق المالية أن تضع وتحفظ سياسة مكتوبة للإفصاح تشمل على اعتماد إجراءات وتعليمات مناسبة للالتزام بجميع متطلبات الإفصاح المنصوص عليها في نظام وتعليمات الإفصاح للجهات الخاضعة لإشراف الهيئة.

2. تعتمد معايير المحاسبة الصادرة عن مجلس معايير المحاسبة الدولية، وتلتزم بالتالي جميع الجهات الخاضعة لإشراف الهيئة لإعداد بياناتها وقوائمها المالية وفقاً للمعايير المذكورة، ويشترط وفقاً للقواعد العامة لقيام مسؤولية الشركة عن الإخلال بالإفصاح توفر الأركان العامة للمسؤولية المتمثلة بالخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما.

(1) د. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، مرجع سابق، ص 896.

ثالثاً - المسؤولية التقصيرية لمجلس إدارة الشركة⁽¹⁾:

تكون مسؤولية مجلس الإدارة تقصيرية، إذا كان الخطأ واقعاً منهم في مرحلة تأسيس الشركة، وهي مرحلة تسبق انضمام حملة الأوراق المالية المصدرة إلى الشركة، فلا يكون ثمة رابطة يمكن القول بأنها تجمع بين أعضاء مجلس الإدارة من جهة وحاملة الأوراق المالية من جهة أخرى، أيضاً تكون المسؤولية تقصيرية إذا لحق الضرر بالغير من الأخطاء التي تقع من مجلس الإدارة سواء عند تأسيس الشركة أو عند إدارتها، في ظل غياب التعاقد بين مجلس الإدارة والغير المضرور.

رابعاً - الدعاوى الخاصة بالشركة:

1. دعوى الشركة التي ترفع من ممثلها القانوني:

يطلق اصطلاح دعوى الشركة على الدعوى التي ترفعها الشركة كشخص معنوي ضد أعضاء مجلس الإدارة الذين تسببوا بأضرار للشركة بسبب خطئهم، وقيل في تبرير هذه الدعوى أننا بصدد مسؤولية تعاقدية، حيث يعد مجلس الإدارة نائباً ووكيلاً عن الشركة، ومثل أنها مسؤولية قانونية لأن القانون هو الذي نص عليها. ودعوى المسؤولية المشار إليها ترفع من ممثل شركة التوريق وهو رئيس مجلس إدارتها وقت رفع الدعوى، بناءً على قرار من الجمعية العامة إذا كانت ضد أعضاء مجلس الإدارة مجتمعاً أما إذا كانت ضد أحد أو بعض أعضاء المجلس، فإنها ترفع بواسطة باقي الأعضاء، وغني عن البيان أن دعوى الشركة إذا كانت ضد أعضاء مجلس الإدارة مجتمعين، فلا ترفع إلا بعد استقالة أو عزل هذا المجلس، ويحرك دعوى المسؤولية رئيس مجلس الإدارة الجديد⁽²⁾.

2. دعوى الشركة التي ترفع من المساهمين:

تحرص التشريعات أيضاً حماية منها للمساهمين على إعطاء حق رفع الدعوى لكل مساهم أو مجموعة من المساهمين⁽³⁾، خشية إحجام أعضاء مجلس الإدارة التالي عن رفع هذه الدعوى بسبب احتمال فشلها، أو إهمالاً منهم في ذلك، أو بقصد محاولة مجلس

(1) هشام فضلي، مرجع سابق، ص159.

(2) د. سميحة القليوبي، مرجع سابق، ص1053.

(3) Helen S, Scott, Federal Regulation of securities, Oxford university press, New York, 1998, p: 600, et ss.

الإدارة السابق، فكل مساهم وحده يستطيع رفع دعوى الشركة أياً كانت نسبة مساهمته في رأسمال الشركة شريطة أن يحمل صفة المساهم وقت رفع الدعوى، وما يحكم له من تعويضات في هذه الدعوى يلحق بذمة الشركة مباشرة، أو على هذه الأخيرة إعطاء من رفع الدعوى نصيبه من هذه التعويضات شأنه في ذلك شأن أي مساهم علاوة على نفقات وتكاليف رفع الدعوى، ولا يمنع رفع أحد المساهمين بقية المساهمين عن رفعها⁽¹⁾.

والمسؤولية المدنية على النحو السابق قد تلحق عضواً بالذات من أعضاء مجلس الإدارة، وقد تلحق جميع أعضاء المجلس الإدارة، وفي هذه الحالة الأخيرة يكون الأعضاء مسؤولين على وجه التضامن بأداء التعويض، إلا إذا أثبت منهم اعتراضه على القرار الذي رتب المسؤولية وذكر اعتراضه في المحضر، ويحق لدائني الشركة مسائلة أعضاء مجلس الإدارة عن أي أعمال تمت بقصد الإضرار بهم أو المساس بحقوقهم، كما إذا قاموا بتهريب جزء من رأسمال الشركة إضراراً بهم أو توزيع أرباح صورية⁽²⁾. كما يمكن للجهة الإدارية المختصة أن ترفع هذه الدعوى للمحكمة أيضاً أن ترفع هذه الدعوى أيضاً لحماية المصالح بجرم المساهمين، وضمان تطبيق النصوص القانونية النافذة⁽³⁾.

خامساً - دعاوى لجنة الأوراق المالية والبورصة: بموجب قانون الأوراق المالية

الصادر في عام 1933 وقانون بورصة الأوراق المالية الصادر في عام 1934 تستطيع لجنة الأوراق والبورصة الأمريكية رفع الدعوى المدنية أمام المحاكم المختصة⁽⁴⁾، ويكون للمحاكم المختصة إصدار إنذار قضائي (Injunction) للشخص الذي يرتكب فعلاً مخالفاً لقانون الأوراق المالية، أو لقانون البورصة أو للوائح الصادرة تنفيذاً لهذه القوانين. ففي حالة ما إذا كان هناك شخص سواء معنوي أو شخص طبيعي، ارتكب أو على وشك ارتكاب أي فعل مخالف لتلك القوانين أو اللوائح الصادرة تنفيذاً لها، فإن المحكمة يمكنها أن تصدر إنذاراً لهذا الشخص بالكف عن ارتكاب المخالفة أو المضي في ارتكابها، وفي

(1) د. سميحة القيلوبي، مرجع سابق، ص1054.

(2) د. سميحة القيلوبي، مرجع سابق، ص1055.

(3) المادة 225/ من قانون الشركات السوري رقم 29/ لعام 2011.

(4) Howard, M, Friedman, securities and commodities enforcement, D.C, Heath and company, united states of America, 1901, p.53.

حالة مخالفة الشخص للإنذار الصادر له من المحكمة في هذه الحالة، فإنه يكون عرضة لرفع الدعوى الجنائية عن جريمة إهانة المحكمة Criminal Contempt، كما يمكن للمحكمة بناءً على طلب لجنة الأوراق المالية والبورصة إصدار أمراً برد الأرباح غير القانونية Disgorgement of illegal profits التي حققها أي شخص بالمخالفة لقوانين الأوراق المالية، وأيضاً تستطيع المحكمة أن تأمر بتعيين لجنة خالصة للتحقق بالمخالفات⁽¹⁾.

وبموجب التعديلات التي أدخلت على قانون بورصة الأوراق المالية في عام 1980 و عام 1988 والخاصة بتعاملات المطلعين بناءً على معلومات جوهرية غير معلنة للكافة، فإنه يجوز للمحكمة أن تفرض غرامة مالية على المتعاملين بناءً على معلومات داخلية، وقد تصل هذه الغرامة إلى ثلاثة أضعاف الأرباح التي تم تحقيقها أو الخسائر التي تم تفاديها⁽²⁾.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة القانونية لشركات التوريق، يتبين لنا اختلاف الشكل القانوني لهذه الشركات بين التشريعات، فقد أخذ المشرع في القانون الأمريكي بنظام الشركات المساهمة المغفلة، ونظام الترس، بينما أخذ المشرع الفرنسي بشكل الصناديق المتخصصة في توظيف الديون المجمعة.

أما في التشريعات العربية، فقد اقتصر نشاط التوريق على شركات التمويل العقاري كما في القانون السوري وشركات إعادة التمويل الرهني كما في القانون الجزائري. وبعد هذه الدراسة القانونية لشركات التوريق، والتي اعتمدت تارةً على أسلوب التحليل وتارةً أخرى على أسلوب المقارنة، يمكننا أن نخلص إلى الحقائق القانونية التالية:

(1) Report about: the division of enforcement in U.S. Securities and exchange commission by U.S. Securities and exchange commission, Washington D.C, 2002, p.1.

(2) Thomas C. Newkirk and Ira L. Bandriss, the advantages of a Dual systems: parallel streams of a civil and criminal enforcement of the U.S Securities laws, published by U.S securities and exchange commission, September, 1998, p11.

أولاً - الطبيعة الحديثة لهذه الشركات، حيث تعتبر شركات التوريق من الشركات الحديثة التي استحدثتها الواقع التجاري، وهي نتاج تطور الفكر القانوني الذي عادة ما يؤدي إلى بروز أنواع جديدة من الشركات، تتسجم مع التطورات الحاصلة في ميدان العمل التجاري، كما أن تلازم العمل بين رجال القانون ورجال الاقتصاد أدى إلى ظهور وتطور هذا النوع من الشركات وضبط عملها.

ثانياً - الطبيعة القانونية المميزة لهذه الشركات، حيث أنه يقتصر عملها فقط على تحويل القروض والديون إلى أوراق مالية وطرحها للاكتتاب العام، وإن مجال عملها في سوق الأوراق المالية.

ثالثاً - قوة الضمانات التي تتمتع بها الأوراق المالية التي تطرحها الشركة للاكتتاب، حيث تستمد هذه القوة من قوة ضمانات القروض المتنازل عنها.

رابعاً - اختلاف النظام القانوني للشركة، يؤدي إلى اختلاف آلية عملها في عملية التنازل عن القروض، حيث أن القانون الأمريكي أخذ بنظام حوالة الحق المنظمة لعملية التنازل، بينما أخذ المشرع الفرنسي بنظام حوالة رايلي.

أما عن التوصيات:

أولاً - تعديل قانون الشركات، ووضع باب مستقل ينظم تأسيس شركات التوريق وطريقة عملها. أفضل من التشريعات والنصوص المتناثرة التي تنظم عملية التوريق وعدم حصرها بشركات التمويل العقاري وإعادة التمويل الرهني.

ثانياً - وضع تشريع قانوني مستقل ينظم عملية التوريق، وينظم عملية التنازل، ونقل الحق وعدم حصر نظام التوريق في إطار القروض الممنوحة في إطار تمويل السكن، أخذاً بذلك بموقف المشرعين الأمريكي والفرنسي، في توسيع نطاق عمليات التوريق، حتى أصبحت تشمل كافة الديون والقروض.

ثالثاً - تعديل بعض النصوص القانونية التي تنظم عمل سوق الأوراق المالية، وهذا من خلال تسهيل عمل شركات التوريق.

رابعاً - إنشاء محاكم متخصصة في كافة المنازعات المتعلقة بسوق الأوراق المالية، كما فعل المشرعين في الدول الغربية.

قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية:

1. الكتب:

- أحمد محمد لطفي أحمد، التوريق وتطبيقاته في المصارف الإسلامية، دار الفكر والقانون، القاهرة، الطبعة الأولى، 2017.
- مصطفى الجمال، مصادر وأحكام الالتزام، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2006م.
- إبراهيم حسني عبد السميع، أحكام البورصة والتوريق والتورق، دراسة فقهية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013م.
- أحمد عبد الرحمن ملحم، محمود أحمد الكندري، عقد التمويل باستخدام الحقوق التجارية وعمليات التوريق، لجنة التعريب والنشر، والكويت، 2004م.
- علاء الدين الزعتري، المصارف الإسلامية، دار غار حراء، دمشق، الطبعة الأولى، 2006م.
- حسين فتحي عثمان، التوريق المصرفي للديون، الممارسة والإطار القانوني، اتحاد المصرف العربية، 2002م.
- هشام فضلي، الاستثماري الجماعي في الحقوق الآجلة (التوريق) دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004م.
- محمود محمد المكاوي، الاحتياط ضد مخاطر التمويل المصرفي، دار الفكر والقانون، المنصورة، الطبعة الأولى، 2015م.
- منير إبراهيم هندي، الفكر الحديث في إدارة المخاطر الهندسية المالية باستخدام التوريق والمشتقات المالية، منشأة المعارف، القاهرة، 2003م.
- شقيري نوري موسى، محمود إبراهيم نور، وسيم الحداد، سوزان ذيب، إدارة المخاطر، دار الميسرة، عمان، الأردن، 2012.
- سميحة القليلوبي، الشركات التجارية، دار النهضة، القاهرة، الطبعة الخامسة، 2011.
- عصام أحمد البهجي، الموسوعة القانونية لبورصة الأوراق المالية في التشريعات العربية، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، القاهرة، الطبعة الأولى، 2009.

- عبيد علي أحمد الحجازي، التوريق ومدى أهميته في ظل قانون الرهن العقاري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.

2. المقالات العلمية والأبحاث:

- عجيل جاسم النشمي، التوريق والتصكيك وتطبيقاتهما، دراسة من الدورة التاسعة عشر، لمنظمة المؤتمر الإسلامي في الشارقة، 2009.
- محمد عبد الحليم عمر، دراسة حول الصكوك الإسلامية وتطبيقاتها وتداولها، في الدورة التاسعة عشر لمنظمة المؤتمر الإسلامي في الشارقة، أيام من 26 إلى 30 نيسان 2009م.

3. المداخلات:

- فتحية إسماعيل أحمد مشعل، التوريق وعلاقته بالأزمة المالية العالمية، مداخل في المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر، جامعة المنصورة في الفترة ما بين 1-2 نيسان 2009.

4. القوانين والتشريعات:

- قانون سوق رأس المال المصري رقم /95/ لعام 1992م.
- قانون التوريق الجزائري رقم /5-6/ لعام 2006م.
- المرسوم التشريعي رقم /29/ لعام 2011 الخاص بتأسيس الشركات في سوريا.
- القانون رقم /15/ لعام 2012 الخاص بتأسيس شركات التمويل العقاري وإعادة التمويل في سوريا.
- قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي بالنقد المصري رقم /88/ لعام 2003.

ثانياً - باللغة الأجنبية:

1- باللغة الإنكليزية:

A. Books:

- Mishkin, Frederic, S: the economics of money Banking, and financial Markets (6th) Addison, Wesley, Boston, 2001, p269.
- Howard, M, Friedman, securities and commodities enforcement, D.C, Heath and company, united states of America, 1901, p.53.

B. Researches & Studies:

- Thomas C. Newkirk and Ira L. Bandriss, the advantages of a Dual systems: parallel streams of a civil and criminal enforcement of the U.S Securities

laws, published by U.S securities and exchange commission, September, 1998, p11.

C. U.S. Securities & Exchange Commissions Publications:

- The division of enforcement in U.S. Securities and exchange commission by U.S. Securities and exchange commission, Washington D.C, 2002, p,1 .
2- باللغة الفرنسية:

A. Books:

- Cairo & Alexandria stok exchanges, asset backed securities le sit web: www.egx.com.eg/pdf/Asset_backed_securities.pdf.en:22/09/2011
- Conseil deontologique Des Valeurs mobilières. La titrisation. Janvier 2011.
- Thierry ganier & Corynne Jaffaux. La titristion aspects Juridique et Financier, 2e edition. Paris. 2004.

B. Memories:

- Sophie Guemene, Vincent Ade, les enjeux de la titrisation, memoire de fin d'etudes, CNAM- Dess finance D'entreprise, Paris, 2000/2004. depuis le sit web: http://aficnam.cluster002-ovh.net/v2/documentspdf/menFE04_04Enjeux_de_la_trtirisation.pdf.

C. Articles:

- ROGERIO Sobreia, Article disponible en ligne a l'adresse: http://www.cairn.info/revue_innovation_2004.

D. Textes juridiques:

- Decret d'application n89-158 du g 1989, portant l'application des articles 34 a 42 de la Loi 88-1201 du 23 decembre 1989 relatif aux fonds communs de creances J.O.F.R de 11 mars 1989, <http://www.legifrance.gouv.fr>
- Lio n° 93- 06 du 04 janvier 1993, relative aux Societes civiles de placement immobilier, aux societies de credit foncier et aux fonds communs de creances J.O.F.R, N°3, du 04 janvier 1993, <http://www.legifrance.gouv.fr>.
- Loi n° 88- 1201 du 23 decembre 1988, relative aux organismes de placement collectif en valeurs ombilieres et portant creation des fonds communs de creances J.O.F.R, du 31 decembre 1988, <http://www.legifrance.gouv.fr>.
- Loi n° 81- 01 du 2 janvier 1981, facilitan le credit aux entreprise, modifie par la lio n° 84- 46 du 24 janvier 1984, relative au controle des etablissements de credit, J.O.F.R du 25 janvier 1984, <http://www.legifrance.jouv.fr>.

E. Documents:

- Standard & Poor's, structured finance, Glossaire des termes de titrisation, Depuis le site web www2.standardandpoors.com/spf/pdf/.../SF_French_Glossary.pdf.en:15/09/2011.

F. Internet:

- http://en.wikipedia.org/wiki/collateralized_obligation:15/09/2011.

القواميس:

- مسرد (قاموس) مصطلحات عمليات التوريق صادر عن وكالة Standard & poor's: <https://www.kantakji.com/media/4371/32.pdf>

النظام الإجرائي لمناقشة الاستجواب البرلماني

طالب الدكتوراه: وسام يوسف عضوم

كلية الحقوق – جامعة حلب

إشراف الدكتور: وليد عرب

ملخص

تنظم اللوائح الداخلية للبرلمان عادة إجراءات مناقشة الاستجواب، وتتمثل أهمية مناقشة الاستجواب في كون الاستجواب اتهاماً، ومساءلة للحكومة سواء أكانت فردية أم تضامنية يستهدف مقدمه من ورائه حشد أغلبية أعضاء البرلمان لتأييده.

وتقرّ الدساتير عادة في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، ومن هذه الحقوق، الحق في توجيه أسئلة إلى الحكومة أو إلى أحد أعضائها، وفي أن يؤلف لجاناً من بين أعضائه لجمع المعلومات، وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته الدستورية، وكذلك الحق في طرح موضوع عام للمناقشة، عدا عن الاستجواب الذي يبرز هنا باعتباره أحد أهم هذه الوسائل وأخطرها مضموناً وأثراً.

Abstract

Parliament's internal regulations usually regulate the procedures for discussing interrogation, and the importance of discussing interrogation is that the interrogation is an accusation and accountability to the government, whether it is individual or joint, and its presenter aims to mobilize the majority of parliament members to support it. Constitutions usually recognize in parliamentary systems of the legislative authority certain rights that it exercises against the government, and it achieves through its effective control over the actions and actions of the executive authority. Among these rights is the right to ask questions to the government or to one of its members, and to form committees from among its members to collect information Fact-finding on issues related to the exercise of its constitutional powers, as well as the right to raise a general topic for discussion, apart from interrogation, which emerges here as one of the most important and most dangerous of these means in content and effect.

المقدمة:

تقرّر الدساتير عادة في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، وفي مقابل هذه الحقوق التي يضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضاً وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحياناً، والتي يتحقق بها إيجاد التوازن بين السلطتين، إذ لا يصح أن يكون البرلمان صاحب حق في السيطرة على السلطة التنفيذية دون أن يكون لهذه السلطة الأخيرة وسائل معادلة للدفاع عنها

وتنظم اللوائح الداخلية للبرلمان عادة إجراءات مناقشة الاستجواب، وتتمثل أهمية مناقشة الاستجواب في كون الاستجواب اتهاماً، ومساءلة للحكومة سواء أكانت فردية أم تضامنية يستهدف مقدمه من ورائه حشد أغلبية أعضاء البرلمان لتأييده، وفي المقابل فإن الحكومة تحاول أن ترد وتفند الاستجواب وتقوت على مقدمه عرضه، والذي يتمثل في التصويت على سحب الثقة.

أهمية البحث:

تتبع أهمية البحث في موضوع الاستجواب البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ذلك أن الآثار الخطيرة التي تترتب على الاستجواب تجعل منه أداة هامة تقتضي التعرف عليه وبيان النظام الإجرائي للاستجواب وآثاره.

إشكالية البحث:

يثير البحث عدة تساؤلات تتمثل بـ: ماهي إجراءات مناقشة الاستجواب، وماهي الآثار التي تترتب عليه، وبيان مدى فاعلية هذه الإجراءات في الرقابة البرلمانية.

أهداف البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان بعض الجوانب المتعلقة بالاستجواب البرلماني، من حيث بيان إجراءات الاستجواب والآثار التي تترتب عليه، والوقوف على مدى فاعلية هذه الإجراءات في الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في كل من الجمهورية العربية السورية وجمهورية مصر العربية ودولة الكويت.

منهج البحث:

اعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المتصلة بموضوع البحث، بغية تسليط الضوء على إجراءات الاستجواب وآثاره.

خطة البحث:

المطلب الأول: إجراءات الاستجواب البرلماني

المطلب الثاني: آثار الاستجواب البرلماني

المطلب الأول

إجراءات الاستجواب البرلماني

من المهم أن تتوازن إجراءات المناقشة بين مقدم الاستجواب وبين من يوجه إليه الاستجواب، وإذا كانت الحكومة بحكم تضامنها تقف وراء الوزير المستجوب، فإنه يبقى أن تُتاح لمقدم الاستجواب الفرصة الكافية لشرح استجوابه أمام أعضاء البرلمان.

وإذا كانت إجراءات مناقشة الاستجواب تبدأ بشرح المستجوب استجوابه، ثم يرد عليه الوزير، وبعد ذلك يتحدث ثلثة من الأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضين له بالتناوب، فإن اللوائح الداخلية للبرلمان قد تنص على إجراءات تمهيدية قبل مناقشة الاستجواب، ولكنها بالضرورة تؤثر فيها.

وتتمثل هذه الإجراءات في أمرين: الأول يتعلق بأولوية نظر الاستجواب على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال كأصل عام، والثاني بخصوص أولوية ضم الاستجابات المتشابهة، أو المرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً.

الفرع الأول

الإجراءات التمهيدية المصاحبة لمناقشة الاستجواب البرلماني

تؤثر الإجراءات المصاحبة لمناقشة الاستجواب في ديمقراطية هذه المناقشة، فقد تعتمد الحكومة - من خلال أنصارها في البرلمان - إلى التضييق على مقدم الاستجواب والعمل على ازدحام جدول الأعمال بالأسئلة وطلبات الإحاطة في موضوع الاستجواب ذاته، فضلاً عن ضم الاستجابات المتشابهة الذي قد يضيق من حق المستجوب في طرح استجوابه.

وسوف أتناول هذه الإجراءات، وفق الآتي:

1- أولوية نظر الاستجواب:

نظراً للأهمية التي يمثلها الاستجواب، ولمكانته العالية بين وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، إذ إنه في حقيقته ليس إلا اتهاماً سياسياً للحكومة، أو أحد الوزراء بإساءة استعمال السلطة، أو تجاوز أحكام الدستور أو القانون.

والمشرع المصري قد أعطى في المادة (202) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 1989م "للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الإحاطة والأسئلة"¹.

ومعنى ذلك: تأخير مناقشة الاستجواب، حتى ينتهي المجلس من مناقشة الأسئلة وطلبات الإحاطة، دون التقيد بطبيعة الحال بتواريخ قيد الأسئلة، أو طلبات الإحاطة، وهل هي سابقة أم لاحقة لقيد الاستجواب؟

في حين نصت المادة (140) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن: "ينظر المجلس الاستجواب عقب الأسئلة، وذلك بالأسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال ما لم يقرر المجلس غير ذلك..."، ويستفاد من نص هذه المادة أن السؤال قد يعتبر مقدمة للاستجواب، فقد يرى عضو البرلمان في إجازة الحكومة على السؤال ما يشكل عناصر الاستجواب، فيتقدم به في جلسة تالية.

ولم تحدد اللوائح الداخلية للبرلمان في الدول محل المقارنة: هل هذه الأسبقية للاستجوابات تعني: الأسبقية في الإدراج بجدول الأعمال، أو الأسبقية للمناقشة، إلا

¹ د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006م، ص 796.

أن جانباً من الفقه يرى أنه ما دام النص جاء مطلقاً، فهو يسري على الإدراج في جدول الأعمال، كما يسري على المناقشة في موضوع الاستجواب.

2- ضم الاستجابات المتشابهة:

وهذا الإجراء يعني: جواز ضم الاستجابات ذات الموضوع الواحد، أو المرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً ومناقشتها في جلسة واحدة.

ويحقق ضم الاستجابات فوائد عديدة لجميع أطرافه، فهو يحافظ على وقت المجلس، حيث إن ضم الاستجابات سوف يؤدي إلى إدراجها معاً في جدول الأعمال لتناقش في جلسة واحدة، وهو أيضاً يحقق مصلحة للمستجوبين، إذ في تعددهم قوة للاستجواب سواء من حيث موضوعه أو أدلة ثبوته أو فيما يترتب على الضم من توسيع للقاعدة المؤيدة للاستجواب داخل المجلس.

ثم إنه يحقق مصلحة الحكومة في مواجهة الاستجابات ذات الموضوع الواحد مرة واحدة، وفضلاً عن ذلك، فإن ضم الاستجابات على الوجه السابق أمر منطقي، لأن مناقشة أحدها سوف يؤثر على الآخر¹.

ولم يتطرق النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لموضوع ضم الاستجابات المتشابهة، في حين قررت المادة (201) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أن: "تضم الاستجابات المقدمة في موضوع واحد، أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، وتدرج في جدول الأعمال لتجري مناقشتها في وقت واحد"، وحذت حذوها المادة (137) من لائحة مجلس الأمة الكويتي، التي نصت على أن: "تضم الاستجابات ذات الموضوع الواحد أو

¹ انظر: أ. ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دولة قطر "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008م، ص 173.

المرتبطة ارتباطاً وثيقاً، وتحصل المناقشة فيها في وقت واحد بموافقة رئيس مجلس الوزراء، أو بناء على قرار يصدر من المجلس دون مناقشة".

وذهب بعض الفقه¹ إلى أن أساس ضم الاستجابات هو وحدة الموضوع فيها، وهي إما أن تمثل موضوعاً واحداً، أو ترتبط ببعضها ارتباطاً وثيقاً.

وإذا كانت وحدة الموضوع تُقاس دائماً إما بوحدة الهدف، وإما بوحدة المشكلة التي يعالجها، فإن استبعاد معيار الهدف - وفق ما ذهب إليه الرأي السابق - أمر لازم، وذلك لأن كل الاستجابات تهدف إلى مساءلة الحكومة، ومن ثم يبقى كشرط لازم لتحقيق وحدة الموضوع في الاستجواب أن تتحقق وحدة المشكلة التي يعالجها الاستجواب، ووحدة المشكلة التي تبرر ضم الاستجابات المتشابهة تعني: وحدة الاتهام الذي يحمله الاستجواب ضد الوزير المستجوب، وضد الحكومة بكاملها فإذا تعددت الاتهامات التي يتناولها الاستجواب لصنع استجابات متميزة يصعب ضمها².

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ضم الاستجابات إلى بعضها - وفقاً لما سبق - يجب ألا يؤثر على حق كل مستجوب في عرض استجوابه وإبراز جوانب المسألة التي يراها.

فعلى الرغم من وحدة موضوع الاستجواب أو ارتباط موضوعاته المتعددة ارتباطاً وثيقاً لا يقبل التجزئة، فإنه يبقى لكل مستجوب شخصيته وطريقته في اتهام من قدم إليه الاستجواب.

¹ انظر: د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص 73-74.

² انظر: د. صادق أحمد النفيس، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2008م، ص 110-111.

ولذلك فإنه يجب أن يكون الارتباط بين الاستجابات حقيقياً لا صورياً، وإلا أعدمت كل فائدة ترجى من وراء هذه الاستجابات، وذلك لأن ضم الاستجابات من شأنه أن يؤدي إلى تآكل نصيب كل مستجوب من الوقت المخصص لمناقشتها جميعاً، فوقت الجلسة المخصص لمناقشة استجواب واحد سوف يقسم على استجوابين، أو ثلاثة، أو أكثر، وهو ما يحل بحق كل منهم في طرح استجوابه واستعراض أدلته، ويبقى ذلك مشروعاً إن كانت المشكلة واحدة، بحيث يكون تناول أحدهم لجانب منها يغني الآخرين عن الخوض فيه مرة أخرى.

أما إذا كان هذا الارتباط غير حقيقي فلاشك أن ذلك سوف يضر بالاستجواب ومقدمه ضرراً بالغاً، سواء من حيث المدة المخصصة له، أو من حيث قدرته على إقناع أعضاء المجلس بمنطق الاستجواب، وهذا قد يؤدي إلى إفراغ الاستجواب من محتواه¹.

على أن السؤال الذي يطرح نفسه: هل يشترط لضم الاستجابات المتشابهة موافقة أطرافها؟

لم تشترط المادة (201) من لائحة مجلس الشعب المصري لضم الاستجابات المقدمة في موضوع واحد، أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً - كإجراء تمهيدي لإدراجها في جدول الأعمال ومناقشتها - موافقة مقدم الاستجواب أو الحكومة، أو حتى موافقة المجلس.

في حين علّقت المادة (137) من لائحة مجلس الأمة الكويتي، ضم الاستجابات على موافقة رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير، أو بناء على قرار يصدر من المجلس دون موافقة.

¹ د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص77، د. صادق أحمد النفيش، المرجع السابق، ص111.

والجدير بالذكر أنه في حال ضم الاستجابات المتشابهة تُعطى الكلمة أولاً لمقدم الاستجواب الأصلي، ثم لمقدم الاستجواب الأسبق في القيد بسجل الاستجابات، كما تُدرج الأسئلة وطلبات الإحاطة المرتبطة بالاستجواب في الجلسة ذاتها التي يُنظر فيها، ويكون لمقدمي الأسئلة أو طلبات الإحاطة المتعلقة بموضوع الاستجواب أولوية التعليق عندما تبدأ المناقشة العامة بحسب أولوية قيد أسئلتهم بسجل الأسئلة، ويعتبر مقدم الاستجواب متنازلاً عن أية أسئلة، أو طلبات إحاطة يكون قد سبق له أن تقدم بها في موضوع الاستجواب ذاته¹.

الفرع الثاني

مناقشة الاستجواب والضوابط التي يتعين توافرها

لمناقشة الاستجواب أهمية كبرى، حيث تتكون لدى أعضاء البرلمان قناعتهم، وذلك بعد سماع المناقشة، التي تثور في شأن الاستجواب.

وإذا كانت المناقشة تدور سجالاً بين مقدّم الاستجواب والحكومة أمام أعضاء البرلمان، فإن هذه المناقشة يجب أن تخضع لضوابط معينة ينبغي مراعاتها، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

1- نظام مناقشة الاستجواب:

وفقاً للمادة (155) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017، فإن إجراءات مناقشة الاستجواب تبدأ بقيام العضو المستجوب بشرح استجوابه، ثم قيام عضو السلطة التنفيذية المختص بالإجابة عن الاستجواب.

¹ د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، المرجع السابق، ص789.

وفي حال عدم اكتفاء المستجوب بهذه الإجابة، يُعطى حق الكلام له ولأثنين من مؤيدي الاستجواب، ولثلاثة من معارضيهِ.

كذلك نظمت المادة (202) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979م الإجراءات المتبعة عند مناقشة الاستجواب، وتلك الإجراءات تبدأ أيضاً بقيام العضو المستجوب شرح استجوابه، ثم يرد عليه من وجه إليه الاستجواب، ثم يعقب العضو المستجوب على إجابة هذا الأخيرة، وبعد ذلك يفتح باب المناقشة للأعضاء في موضوعه.

وهو أيضاً ما تضمنته المادة (136) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لسنة 1963م، والتي حددت نظام مناقشة الاستجواب بشرح المستجوب لاستجوابه، ثم يعقب عليه من وجه إليه الاستجواب، وللمستجوب أن يعقب على رد الوزير، ومن ثم يتكلم الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له، ويعد انتهاء الجميع يتحدث الوزير المستجوب.

وترتيباً على ما سبق ذكره، سأتناول هذه الإجراءات بالتفصيل على النحو التالي:

أ- شرح مقدم الاستجواب لاستجوابه:

تبدأ أولى إجراءات المناقشة بقيام العضو المستجوب بشرح استجوابه، مبيّناً الأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما يراه من أسانيد، أو أدلة تؤيد ما ذهب إليه.

وللعضو المستجوب مطلق الحرية في اختيار الطريقة التي تناسبه في عرض الاستجواب، ولكن بشرط الالتزام بموضوع الاستجواب وآدابه¹، ومن ثم فلا تجوز مقاطعته أثناء شرح استجوابه، حتى يتم كلامه.

ويلاحظ في هذا الصدد أن النظام الداخلي (اللائحة الداخلية) للبرلمان في كل من سورية ومصر، وكذلك دستور هذين البلدين قد جاءا خاليين من النص على تخصيص وقت معين لمقدم الاستجواب.

في حين منحت المادة (136) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي للمستجوب مدة ساعة ونصف، لشرح استجوابه إذا كان فرداً، وثلاث ساعات إذا مُقَدِّماً من أكثر من عضو.

وفي اعتقادي أن تخصيص وقت محدد لمقدم الاستجواب لشرح استجوابه، من شأنه أن يؤدي إلى التضييق عليه، وعدم تمكنه من شرح وجهة نظره أمام ممثلي الشعب في حال لم يكن هذا الوقت كافياً لشرح استجوابه، مما يؤدي إلى ضياع الغاية من الاستجواب، وهي مساءلة الحكومة، ولذلك فإنني أرى ضرورة إعطاء مقدم الاستجواب مدة زمنية كافية لتوضيح وجهة نظره، وبيان أدلة اتهامه.

ب- رد الموجه إليه الاستجواب:

بعد انتهاء المستجوب من شرح استجوابه، وبيان أدلة اتهامه، يقوم الوزير المقدم ضده الاستجواب بالرد على الاتهامات التي وردت في صحيفة الاستجواب، ويجب أن تتاح له الفرصة كاملة للرد على مقدم الاستجواب، وأن يفسح له الوقت بشكل يمكنه من درء جميع التهم التي تضمنها الاستجواب، كما ينبغي عليه أثناء الدفاع

¹ د. جلال السيد عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر "دراسة تحليلية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996م، ص166.

عن نفسه عدم الخروج عن نطاق موضوع الاستجواب، وعدم مهاجمة شخص مقدم الاستجواب إلا إذا كان لذلك مقتضى أو صلة بتقديم الاستجواب، كأن يثبت أن مقدم الاستجواب استهدف تحقيق مصلحة شخصية من وراء الاستجواب¹.

ويثير رد الوزير على الاستجواب عدة تساؤلات في غاية الأهمية وهي: ما مدى جواز الإنابة في الرد على الاستجواب؟ وبمعنى آخر: هل يجوز للوزير أو لمن يوجه إليه الاستجواب أن يُنيب غيره من الوزراء في الرد على الاستجواب؟

نعم، يجوز للوزير، أو للموجه ضده الاستجواب أن يُنيب غيره في الرد على الاستجواب، وذلك انطلاقاً من مبدأ التضامن الوزاري في النظم البرلمانية.

وعلى الرغم من أن اللوائح الداخلية (النظام الداخلي) في الدول محل المقارنة لم تتطرق إلى مثل هذا الموضوع، إلا أن التقاليد والسوابق البرلمانية المتبعة في مصر تشير إلى جواز إنابة الوزير غيره من الوزراء في الرد على الاستجواب.

ومن أمثلة ذلك ما حدث في جلسة مجلس النواب المصري المنعقدة في 1950/5/1، حيث تولى وزير الإجابة بالنيابة عن وزير الصحة، وهو أيضاً ما حصل في جلسة الشعب المصري المعقودة في 1978/4/10، حيث قام وزير الدولة للحكم المحلي والتنظيمات الشعبية في مصر بالرد على الاستجواب الموجه ضده، ثم تولى بعد ذلك الرد أيضاً على الاستجواب الموجه إلى وزير الإسكان والتعمير المصري، وأوضح السيد وزير الدولة أن هذا الرد الأخير قد تم بالاتفاق والتعاون مع وزير الإسكان والتعمير².

¹ د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 80.

² د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص 800،

هامش رقم 1/.

كما يجوز أيضاً لرئيس مجلس الوزراء أن يُنيب أحد الوزراء للرد على الاستجوابات الموجهة إليه، فقد تقدم أحد الأعضاء في مجلس الشعب المصري باستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء عن نقص محصول القطن، فأعلن وزير الزراعة والإصلاح الزراعي استعداده - نيابة عن الحكومة - لمناقشة الاستجواب.

وفي يوم مناقشة الاستجواب أوضح العضو أن موضوع الاستجواب يتعلق أيضاً بتأخر السدة الشتوية¹، وهي ما يخص وزير الري... وأنه لذلك وجه استجوابه لرئيس مجلس الوزراء، "لأن هذا الموضوع يدخل في اختصاص عدد من الوزراء"، عقب رئيس الجلسة بالقول: "إنه قد سبق أن ذكر أنّ لرئيس مجلس الوزراء أن ينيب عنه أحد الوزراء ما دام هذا يتم في نطاق حقه"².

وهناك جانب من الفقه³ يرى ضرورة التفريق بين حالتين: حالة الاستجواب الموجه إلى رئيس الوزراء، وحالة الاستجواب الموجه إلى أحد الوزراء، فيرى أنه في الحالة الأولى: يجوز لرئيس الوزراء، أن يُنيب أحد الوزراء للرد على الاستجواب، وذلك

¹ انظر: د. حسن البحري، المرجع السابق، ص 800، هامش رقم 2/.

² يقصد بالسدة الشتوية: الانخفاض الشديد في مستوى مياه نهر النيل، مما يعرض أصحاب الكثير من البواخر السياحية لخسائر فادحة نتيجة السدة الشتوية التي تسببت بدورها في ظهور ترسيبات رملية بمجرى النهر، حيث أصبح ظهور هذه الجزر الرملية تحت المياه حاجزاً يمنع هذه البواخر من استكمال رحلاتها، وهذا الوضع جعل الكثير من قادة هذه البواخر يحمل المسؤولين عن نظافة وتطهير مجرى النهر أعباء ما يحدث بسبب عدم التعامل الجيد مع الجزر حديثة التكوين، مقالة بعنوان "السدة الشتوية تهدد البواخر السياحية" منشورة على الرابط:

<http://www.masress.com/misrelgdida/49392>.

³ د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت "دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية"، مجلة الحقوق، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، 2002م، ص 81-82.

لأنه في هذه الحالة تثور المسؤولية الوزارية التضامنية، فالاستجواب موجه إلى الوزارة في مجموعها.

وفي هذه الحالة ليس هناك ما يمنع من أن يُنيب رئيس الوزراء غيره في الرد على الاستجواب، هذا فضلاً عن أن الاستجواب المقدم ضد رئيس الوزراء يكون دائماً متعلقاً بأكثر من وزارة، أو هيئة، أو متعلقاً بالسياسة العامة للحكومة.

أما بالنسبة للاستجواب الموجه إلى وزير محدد، فإنه لا يجوز أن يُنيب غيره في الرد عليه، وذلك لأن الأمر في هذه الحال لا يتعلق بالمسؤولية التضامنية للوزارة بأكملها، وإنما يتعلق بمسؤولية الوزير الفردية، وهو الرأي الذي أؤيده حيث أرى ضرورة التفريق بين حالة الاستجواب الموجه إلى رئيس الوزراء، وبين حالة الاستجواب الموجه إلى أحد الوزراء، وذلك استناداً إلى أن خصوصية المسؤولية عن الوقائع المنسوبة إلى المستجوب، وذاتية ما يترتب على الإخفاق في دفعها من طرح الثقة به، يجعل من الصعب القول بجواز أن ينيب عنه آخر للرد على الاستجواب، فكما أن المسؤولية عن التهم تكون شخصية، كذلك لا بد أن يكون الرد على هذه التهم شخصياً.

ولا وجه للقول: إن الوزارة متضامنة في المسؤولية، فذاك أمر يمكن قبوله عندما يكون المستجوب هو رئيس الوزراء، إذ في هذه الحالة يكون له إنابة أحد وزرائه للرد عنه، متحماً هو ووزارته مسؤولية إخفاق هذا النائب في الدفاع عنه، أما حين يكون المستجوب هو أحد الوزراء، فإنه يجب أن يتولى الرد بنفسه على الأقل دفعاً لما قد يثار من مشكلات إخفاق النائب في الدفاع عنه، أو أن تتبدى أثناء المناقشة بعض المشكلات التي يتكون في حالة إلى الأصيل ذاته.

كما يثار التساؤل هل يعتبر اعتراف الوزير بالخطأ، وتأييده موضوع الاستجواب مخرجاً تنتهي به مناقشة الاستجواب، ولا يؤدي إلى طرح الثقة بالوزير؟

ذهب بعض الفقه¹ إلى أن اعتراف الوزير بالخطأ، الذي تم من قبل وزارته، لا يعد سبباً من أسباب الإغفاء من الناحية القانونية، أو الدستورية، كما لا يعد سبباً كافياً لوقف الاستجواب، أو التأثير في موضوعه، والأمر الوحيد الذي يحقق ذلك من الناحية الدستورية وفقاً للأصول البرلمانية المستقرة هو تخلي الوزير عن منصبه، أو إقالته من منصبه، ولا يعفي الوزير من المسؤولية ما قد تتحمله الأجهزة التنفيذية والإدارية من مسؤولية.

أما ما يعتمد الوزير إلى اتخاذه من إجراءات في مواجهتهم، فإنه لا يؤدي إلى وقف مسؤوليته، ذلك أن الأمر الوحيد الذي يوقف المساءلة السياسية للوزير حسب المنظومة الدستورية هو تخلي الوزير عن منصبه، ولا يجوز الربط أو الخلط بين فكرة المساءلة السياسية، وغيرها من المسؤوليات القانونية الأخرى (مدنية كانت، أو جنائية، أو تأديبية)، إذ إن هذه المسؤوليات لا تقف ولا تنتهي عند تخلي الوزير عن منصبه، إنما ما يقف وينتهي هو المسؤولية السياسية، في حين ذهب رأي فقهي² آخر إلى القول: إن اعتراف الوزير بخطئه يؤدي إلى طي صفحة الاستجواب، والمجلس أن يقف على سلامة الإجراءات التي اتخذها الوزير علاجاً للخطأ، وأن الاستمرار في الاستجواب إلى نهايته إنما يرتبط بإصرار الوزير على الخطأ والدفاع عنه، وفي ذلك تغليب لجانب التعاون بين المجلس والحكومة.

ففي قضية استجواب وزير الإعلام الكويتي رأى هذا الفقه أن ما قام به وزير الإعلام من إجراءات لمعالجة الخطأ مثل تشكيل لجنة تحقيق إداري للبحث في تحديد المسؤول عن الخطأ، ثم إحالة الأمر برمته إلى النيابة العامة.

¹ د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص 63.

² انظر: د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 85-86.

فضلاً عن اعترافه بالخطأ، وذلك بمذكرة منه إلى مجلس الأمة بتاريخ 1997/12/12، يكفي لمعالجة الخطأ الذي حدث، ويؤدي إلى اعتبار الاستجواب كأن لم يكن.

وأرجح هنا الرأي الأول الذي اعتبر أن اعتراف الوزير، أو اتخاذ أي إجراء من قبله (في شأن خطأ وقع فيه، أو من وزارته) لا يؤدي إلى منع مساءلته أو وقفها وفقاً لأسس المساءلة السياسية للوزراء، كما حددتها الدساتير، إذ إن ذلك رهن بقبول البرلمان، وهو أمر يخضع لسلطته التقديرية وملاءمته السياسية، كما أن اعتراف الوزير بالخطأ وتحمله المسؤولية يعد أساساً سليماً للمساءلة السياسية.

وأيضاً يثار التساؤل هل يجوز للوزير أو الموجه ضده الاستجواب أن يطلب تحديد جلسة أخرى للرد على الاستجواب؟

القاعدة أنه لا يجوز للوزير أو للموجه ضده الاستجواب، أن يطلب تحديد جلسة أخرى للرد على الاستجواب، إذ يجب أن يتم الانتهاء من مناقشة الاستجواب في أقرب وقت ممكن، لما في ذلك من مصلحة مؤكدة لكل من المجلس والحكومة معاً.

إلا أنه في حالة ما إذا أثار مقدم الاستجواب، أثناء شرحه لاستجوابه، أموراً أو وقائع وبيانات لم يتضمنها الاستجواب، وبالتالي لم تكن تحت نظر الوزير، بحيث يمكن القول: إنه فوجئ بها أثناء عرض موضوع الاستجواب، ففي هذه الحالة يجوز للوزير، أو الموجه ضده الاستجواب أن يطلب التأجيل لجلسة أخرى، وعلى المجلس أن يوافق على ذلك¹.

ج- تعقيب العضو المستجوب على إجابة من وجه إليه الاستجواب:

¹ د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2001م، ص55.

بعد انتهاء الوزير أو الموجه إليه الاستجواب من الرد على الاتهامات، التي تضمنتها صحيفة الاستجواب، فإن من حق العضو المستجوب - إذا لم يقتنع بهذا الرد - التعقيب على إجابة من وجه إليه الاستجواب، مبيناً أسباب عدم اقتناعه بإجابة الوزير المختص، مع التزامه، في هذه الحال بعدم تقديم وقائع أو اتهامات جديدة لم ترد في صحيفة الاستجواب¹.

وبالرجوع إلى اللوائح الداخلية (النظام الداخلي) للبرلمان في كل من سورية، ومصر، والكويت، يلاحظ أنها قد أعطت الأولوية لمقدم الاستجواب في التعقيب على إجابة الوزير، فقد جاء في المادة (202) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979م على أن: "للمستجوب الرد على إجابة من وجه إليه الاستجواب، وتكون له الأولوية في ذلك"، وهذا ما أكدته المادة (154) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري حينما نصت على أن: يعطى حق الكلام للمستجوب قبل غيره في الرد على السلطة التنفيذية، وله الحق بالكلام مدة ربع ساعة"، وكذلك أعطت المادة (136) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي "للمستجوب الحق في التعقيب على رد الوزير مدة لا تزيد عن نصف ساعة، إذا كان المستجوب عضواً واحداً ومدة لا تتجاوز ساعة واحدة إذا كان المستجوبون أكثر من ذلك...".

وأرى ضرورة أن تُتاح للوزير المستجوب الفرصة للرد على مقدم الاستجواب، إلا أنه يجب أن يلتزم بالرد الموضوعي على الاتهامات، التي وردت في صحيفة الاستجواب، وألا يتطرق إلى مهاجمة شخص مقدم الاستجواب، إلا إذا كان لذلك مقتضى أو صلة بموضوع الاستجواب، كأن يثبت أم مقدم الاستجواب ابتغى تحقيق مصلحة شخصية من وراء الاستجواب.

¹ د. رمضان محد بطيخ، المرجع السابق، ص155.

د- فتح باب المناقشة لأعضاء المجلس:

بعد أن يفرغ مقدم الاستجواب من التعقيب على إجابة من وجه إليه الاستجواب، يفتح رئيس المجلس باب المناقشة لأعضاء المجلس في موضوع الاستجواب.

مع الملاحظة أنه إذا كانت هناك أسئلة، أو طلبات إحاطة تم إدراجها في الجلسة ذاتها، التي ينظر فيها الاستجواب نظراً للارتباط، ففي مثل هذه الحالة يكون لمقدمي الأسئلة أو طلبات الإحاطة المتعلقة بموضوع الاستجواب أولوية التعليق على إجابة الوزير المستجوب عندما تبدأ المناقشة العامة، وذلك بحسب أولوية قيد أسئلتهم بسجل الأسئلة¹.

ومن الجدير بالذكر أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لم تحدد عدد الأعضاء الذين يحق لهم الاشتراك في مناقشة الاستجواب، ويترتب على ذلك، أنه يحق لكل عضو سواء كان من المؤيدين أو المعارضين المشاركة في مناقشة الاستجواب، وهنا يقع على عاتق رئيس المجلس مسؤولية تنظيم هذه المناقشة، بمراعاة المساواة بين الأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضين له، بحيث تتساوى الكفتان ولا يغلب جانباً على آخر².

¹ المادة (5/201) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979م.

² د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2002م، ص163، فقد ناقش مجلس الشعب المصري في الجلسة المنعقدة بتاريخ 2003/1/27م، استجواباً مقدماً من النائب حيدر بغدادي ضد وزير قطاع الأعمال حول (الركود والبطالة بسبب سياسة الخصخصة لشركات القطاع العام التي تنتجها الحكومة بلا ضوابط)، بجانب 55 سؤالاً، وطلب الإحاطة حول ذات الموضوع، وعندما انتقل المجلس إلى نظر الاستجواب، قال رئيس المجلس: سوف يشرح العضو المستجوب استجوابه في ثلاثين دقيقة، ثم ترد الحكومة، ثم يعقب العضو، ويتحدث بعد ذلك السادة الأعضاء، بحيث لا يزيد وقت كل عضو على ثلاث دقائق، وبعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب

وهذا على خلاف ما ذهبت إليه المادة (136) من لائحة مجلس الأمة الكويتي، وكذلك المادة (155) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري حيث تطلبت الأولى ألا يزيد عدد المناقشين على ستة أعضاء ثلاثة من المؤيدين له، وثلاثة من المعارضين على أن يكون حديثهم بالتناوب في حين أعطت الثانية حق الكلام لاثنتين من مؤيدي الاستجواب ولثلاثة مع معارضييه.

وعلى الرغم من أن حق مقدم الاستجواب في التعقيب على رد الوزير، ثم فتح باب المناقشة لأعضاء المجلس ثابتان لاثنيًا، إلا أن الممارسة العملية في مجلس الشعب المصري تخالف ذلك، فكثيراً ما يطرح رئيس المجلس الاقتراح الخاص بالانتقال إلى جدول الأعمال بعد انتهاء الوزير من رده على الاستجواب، دون إتاحة الفرصة لمقدم الاستجواب في أن يعقب على رد الوزير أو إتاحة الفرصة للأعضاء في مناقشة الاستجواب¹، وذلك على خلاف ما تنص عليه المادة (202) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أن: "تجري مناقشة الاستجواب بأن يشرح المستجوب استجوابه، ثم يعقب عليه من وجه إليه الاستجواب، وبعد ذلك تبدأ المناقشة في موضوعه، وللمستجوب الرد على إجابة من وجه إليه الاستجواب، وتكون له الأولوية"، وذلك كي ينتصر للحكومة، وهو ما يؤدي بطبيعة الحال إلى تفريغ الاستجواب من مضمونه.

والأسئلة وطلبات الإحاطة المقدمة من النواب حول سياسة الخصخصة، وافق المجلس على الانتقال إلى جدول الأعمال نقلاً عن: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق ص 802 هامش رقم 1/.

¹ مضبطة مجلس الشعب المصري الجلسة 31 بتاريخ 1984/12/13، جلسة رقم 34/33 الفصل التشريعي الخامس دور الانعقاد الثاني 1989، الجلسة 39 الفصل التشريعي الخامس، دور الانعقاد الثاني 1990/3/5 مشار إليها عدد: د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 89-99.

هـ- قفل باب المناقشة في موضوع الاستجواب (انتهاء المناقشة في موضوع الاستجواب).

بعد أن تتم مناقشة الاستجواب من قبل جميع الأطراف (العضو المستجوب، الموجه إليه الاستجواب، الأعضاء المشاركون في المناقشة) تصل المناقشة إلى نهاية المطاف.

وقد بين النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري كيفية انتهاء مناقشة طلب الاستجواب، والمصير الذي يؤول إليه الاستجواب، فنص في المادة (155) منه على أنه: "يشرح المستجوب موضوع استجوابه، ثم يجيب عضو السلطة التنفيذية المختص، فإذا اكتفى المستجوب بالجواب اعتبر الموضوع منتهياً، وفي حال عدم اكتفائه يعطى حق الكلام له، ولاتنين من مؤيدي الاستجواب، ولثلاثة من معارضيهِ" كما نص في المادة (156) على أنه: "إذا أصر المستجوب على عدم الاكتفاء بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب حجة الثقة".

كذلك أوضحت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979م في المادة (204) منها كيفية انتهاء المناقشة، والمصير الذي قد يؤول إليه الاستجواب، فقضت بأن: "تُقدّم إلى رئيس المجلس أثناء المناقشة الاقتراحات المتعلقة بالاستجواب كتابة، ويعرض الرئيس هذه الاقتراحات فور انتهاء المناقشة، ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات المقدمة، فإذا لم توجد اقتراحات مقدمة للرئيس بشأن الاستجواب، أعلن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال"، كما نصت المادة (138) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه: "بعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب يعرض الرئيس الاقتراحات، التي تكون قد قدمت إليه بشأنه، فإذا لم يكن هناك اقتراحات، أعلن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، ويكون للاقتراح بالانتقال إلى

جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات، وببيت المجلس في هذه الاقتراحات دون مناقشة، وله أن يحيلها كلها، أو بعضها إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي عليها".

ويُستشف من نص المادة (204) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، ونص المادة (138) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أنه بانتهاء مناقشة الاستجواب في هذين البلدين هناك فرضين:

الفرض الأول: ألا توجد أية اقتراحات مقدمة إلى رئيس المجلس بشأن الاستجواب محل المناقشة، وفي هذه الحالة يعلن الرئيس انتهاء المناقشة، والانتقال إلى جدول الأعمال¹.

الفرض الثاني: أن يتقدم بعض أعضاء المجلس باقتراحات تتعلق بالاستجواب إلى رئيس المجلس، وفي هذه الحالة لا يجوز الكلام عند عرض الاقتراحات المقدمة بشأن الاستجواب إلا لمقدميها، وعلى كل منهم أن يشرح اقتراحه بإيجاز، ويجوز للمجلس أن يحيل هذه الاقتراحات، أو بعضها إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي عليها².

وبخصوص مضمون هذه الاقتراحات المقدمة، هناك احتمالات عدة، أهمها:

1- إذا كان الاقتراح في جانب الحكومة دعماً للثقة فيها، ففي هذه الحالة يوجه المجلس الشكر إليها³: ويكون ذلك إذا اقتنع النواب بإجابة الحكومة، أو الوزير، وتبين لهم بعد المناقشة أن الحكومة قد قامت بواجبها خير قيام، وأنها لذلك تستحق

¹ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلماني، مرجع سابق، ص 164.

² المادة (205) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام 1979م.

³ د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 164.

الشكر بدلاً من اللوم، ولهذا ينتهي المجلس إلى توجيه الشكر للحكومة بصورة أو بأخرى، وهو ما يعني: تجديد المجلس ثقته بالحكومة كلها، أو بالوزير الموجه إليه الاستجواب¹.

2- اقتراح سحب الثقة: ويكون ذلك إذا لم يقتنع أعضاء البرلمان بما قدمته الحكومة، أو أحد أعضائها، غير أنه يلزم لاتخاذ هذا القرار إجراءات خاصة².

3- اقتراح إحالة موضوع الاستجواب إلى لجنة برلمانية لتقصي الحقائق بشأنه: ويكون ذلك عندما يترأى لمقدم، أو مقدمي هذا الاقتراح أن ردود عضو الحكومة الموجه إليه الاستجواب غير كافية، وأن الموضوع بحاجة إلى مزيد من البحث والتحري، لاتخاذ القرار المناسب بشأنه.

¹ د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري والاتحادي "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1960، ص 491.

² ففي جلسة مناقشة طلب استجواب وزير التموين والتجارة السوري حول مختلف جوانب الواقع التمويني في القطر، دعا رئيس المجلس مقدم الاستجواب، لتوضيح موضوع طلب الاستجواب، ثم بعد ذلك أعطى رئيس المجلس الكلمة لوزير التموين للرد على ما جاء في طلب الاستجواب، ثم بعد ذلك قال رئيس المجلس: أسأل الزميل.... استناداً لنص المادة (155) من النظام الداخلي لمجلس الشعب، هل اكتفيت بالجواب وبرد السيد وزير التموين؟ فأجاب العضو: لا لم اكتف بالجواب: لأنه غير مقنع وعلى هذا الأساس أطلب حجب الثقة عن السيد وزير التموين، وسأتقدم بطلب خطي بهذا الخصوص، انظر في التفاصيل: مناقشات مجلس الشعب السوري خلال الدور التشريعي الرابع، الدورة العادية السادسة، الجلسة التاسعة، ص 217-227 مشار إليها عدد: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص 813، هامش رقم 1/.

4- اقتراح الانتقال إلى جدول الأعمال: ويحدث ذلك إذا تبين لمجلس المجلس الشعب أن الحكومة لم تخطئ، أو أن خطأها كان يسيراً، ويمكن التجاوز عنه، وعندئذ يقرر المجلس عادة الانتقال إلى جدول الأعمال.

والموافقة على اقتراح الانتقال لجدول الأعمال لا يعني: توجيه اللوم أو عدم الثقة بالحكومة، وإنما يعني: رفض الاقتراحات الأخرى المقدمة بشأن الاستجواب، أي: أنه في حال تعددت الاقتراحات المقدمة، وتتنوعت (كالأقتراح برغبة أو الاقتراح بطرح الثقة أو بتقرير مسؤولية رئيس الوزراء - أو عدم التعاون معه، وهو إجراء بديل في النظام الكويتي عن تقرير مسؤولية رئيس الوزراء في النظام السوري والمصري، أو تشكيل لجنة تفصي حقائق بشأنه، أو اقتراح الانتقال إلى جدول الأعمال، ففي هذه الحال تكون الأولوية لهذا الأخير ويقصد بالأولوية هنا: أفضلية عرضه على المجلس، وأحد الرأي فيه¹.

2- ضوابط مناقشة الاستجواب:

تمثل مناقشة الاستجواب مرحلة مهمة، ولذلك فإن نجاح الاستجواب في بلوغ غايته إنما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحدود هذه المناقشة، وما يجب أن تخضع له من ضوابط أهمها:

1- عدم مقاطعة أطراف الاستجواب:

يجب تمكين أطراف الاستجواب حين مناقشته من طرح أفكارهم بحرية، ودون مقاطعة من أعضاء المجلس، مما يؤدي إلى نجاح الاستجواب في تحقيق غايته،

¹ انظر: د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص165، وكذلك المادة (204) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979م، والمادة (138) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لسنة 1963م.

ويجب أن يكون رئيس المجلس، أو من ينوب عنه في إدارة الجلسة حاسماً في ضبط المناقشات في الجلسة، وعدم تمكين بعض الأعضاء من مقاطعة مقدم الاستجواب، للحيلولة بينه وبين أعضاء المجلس¹.

فالجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب أشبه ما تكون بجلسة في المحكمة، حيث يتولى فيها مقدم الاستجواب دور الادعاء، ويتهم فيها الحكومة، أو أحد أفرادها أمام أعضاء البرلمان، الذين لهم في نهاية الأمر الحكم على ما ورد في الاستجواب من اتهامات للحكومة، ولن يتسنى له ذلك إلا إذا تمكّن مقدم الاستجواب من شرح استجوابه، وبسط أدلته في اتهام الحكومة، مما يستدعي عدم مقاطعة الأعضاء له².

ب- حياد رئاسة المجلس:

رئيس المجلس هو الذي يمثل المجلس ويتكلم باسمه وفقاً لإرادته، كما أنه يرأس الجلسات، ويعلن افتتاحها وانتهاءها وإدارة النقاش فيها وإعطاء الإذن بالكلام، وإعلان قرارات المجلس ومتابعة تنفيذها، ومنوط به مراعاة تطبيق أحكام الدستور والأنظمة الداخلية في المداولات، والمحافظة على استتباب النظام أثناء جلسات المجلس³.

وأعتقد أن حياد رئيس المجلس يتوقف عليه - وبقدر كبير - نجاح مناقشة الاستجواب في بلوغ غايتها، ويتيح لطرفيه، ولمن يريد من أعضاء المجلس أن يتناقش في موضوع الاستجواب في جو ديمقراطي.

¹ د. فاتح عبد الله العرب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي "دراسة تطبيقية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009م، ص190.

² د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص91.

³ المادتان (5 و6) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979م.

ج- التزام حدود موضوع الاستجواب:

يجب على مقدم الاستجواب أثناء عرضه لموضوع الاستجواب أن يحدده تحديداً دقيقاً، والا يتجاوزه للتفتيش في أمور أخرى تتصل بشخص الوزير، أو سلوكياته إلا ما كان منها متعلقاً بموضوع الاستجواب.

وإذا كان التزام حدود موضوع الاستجواب أمراً لازماً بالنسبة لمقدم الاستجواب، فهو ألزم أيضاً بالنسبة للوزير المقدم ضده الاستجواب، فهو أيضاً مُطالب بذلك في رده على موضوع الاستجواب، فلا يصح أن ينصرف عن وقائع الاستجواب واتهاماته إلى غيرها من الأمور التي يقصد من ورائها إغراق مناقشة الاستجواب في بحر من المغالطات البعيدة عن موضوع الاستجواب، حتى تضيع القضية الأساسية في الاستجواب¹.

المطلب الثاني

آثار الاستجواب

الفرع الأول

استرداد الاستجواب

نصت المادة (153) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017 على أنه: للمستجوب حق استرداد استجوابه في كل وقت، وإذا تبناه غيره وجب تقديمه من جديد، وإذا لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطي السلطة التنفيذية فيها الجواب على استجوابه، اعتبر أنه استرده ما لم يتبناه غيره".

¹ د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 95.

كذلك أجازت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام 1979م لمقدم الاستجواب استرداده في أي وقت يشاء، فنصت في المادة (206) على أنه: للمستجوب حق استرداد استجوابه في أي وقت إما بطلب كتابي يقدمه رئيس المجلس، وإما شفاهة بالجلسة، وفي هذه الحالة يُستبعد من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه، ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه استرداداً للاستجواب، ويسري في هذه الحالة حكم الفقرة السابقة، وذلك ما لم يكن غياب المستجوب لعذر يقبله المجلس ويؤجل المجلس نظر الاستجواب لجلسة تالية، ولمرة واحدة فقط، بعد سماع رأي الحكومة، إذا تغيب مقدمه بعذر مقبول".

وكما هو واضح من نص هاتين المادتين، فإنهما تتظمان نوعين من الاسترداد هما: استرداد صريح، وآخر ضمني.

-الاسترداد الصريح: ويكون ذلك بطلب صريح من مقدم الاستجواب، ويستوي في ذلك أن يكون الطلب كتابة أو شفاهة.

ويتخذ الطلب الشكل الكتابي إذا قُدم الطلب إلى رئيس المجلس، وذلك في أي وقت قبل حلول موعد الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، أما إذا كان الطلب شفاهة، فيجب أن يكون في جلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، أما إذا كان الطلب شفاهة، فيجب أن يكون في جلسة المناقشة ذاتها، وفي هاتين الحالتين يُستبعد الاستجواب من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه¹، وإذا تبناه غيره وجب تقديمه من جديد حسبما ذهبت إليه المادة (153) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

¹ أ. ريم عبد الرحمن مسلماني، الرقابة البرلمانية.....، مرجع سابق، ص185.

-الاسترداد الضمني: إذا لم يحضر مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، فإن ذلك يعتبر بمثابة استرداد منه للاستجواب، ويترتب عليه الأثر ذاته الذي يترتب على الاسترداد الصريح، وهو استبعاد الاستجواب من جدول الأعمال، وعدم نظر المجلس فيه، طالما لم يعلن أحد أعضاء المجلس تبنيه أو قبوله لهذا الاستجواب خلفاً لمقدمه¹، ولكن إذا كان أهداف المستجوب لعذر يقبله المجلس، ففي هذه الحالة فإن المجلس يؤجل نظر الاستجواب لجلسة تالية، ولمرة واحدة فقط، بعد سماع رأي الحكومة، وذلك إذا كان الغياب بعذر يقبله المجلس وذلك طبقاً لنص المادة (206) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

ويلاحظ هنا أن المشرع المصري - وعلى خلاف المشرع السوري - قد فرق بين الغياب المبرر والغياب غير المبرر لمقدم الاستجواب عن حضور الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، حيث اعتبر غياب المستجوب عن جلسة مناقشة استجوابه، بغير عذر مقبول، في حكم الرغبة في استرداده.

أما إذا كانت غيبته عن هذه الجلسة لها عذر يبررها، فإن للمجلس أن يؤجل نظر الاستجواب لجلسة تالية - ولمرة واحدة فقط - بعد سماع رأي الحكومة².

في حين اعتبر المشرع السوري أن غياب مقدم الاستجواب بمثابة استرداد للاستجواب، مما يعني: استبعاده من جدول الأعمال وعدم النظر فيه، دون أن يفرق في هذا الصدد بين الغياب المبرر والغياب غير المبرر.

¹ د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص815.

² د. فارس عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في الدول العربية والأمريكية والأوروبية "دراسة مقارنة" المركز القومي للإصدارات، الطبعة الأولى، 2008م ص373.

ويرى بعض الفقه¹ - وبحق - أن ما جاء به المشرع المصري في هذا الصدد هو الأقرب للمنطق والصواب، فالعضو مقدم الاستجواب هو بشر، قد يمر بظروف خاصة تمنعه من حضور الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب (كالمرض، أو وفاة قريب له، أو وجود ظروف مناخية صعبة، كما لو كان العضو مثلاً يسكن خارج المحافظة التي يقع فيها مقر البرلمان، ولم يستطع الوصول إلى المجلس بسبب تراكم الثلوج على الطرقات)، وبالتالي، قبول مثل بهذه الأعذار، وتأجيل النظر في الاستجواب لجلسة تالية.

ويتضح من خلال ما سبق، أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في تنظيمها لاسترداد الاستجواب، قد اعتبرت الاستجواب حقاً شخصياً لمقدمه، وأجارت له أن يسترده في أي وقت قبل مناقشته².

مما لا شك فيه أن هذا القول ينافي طبيعة الاستجواب ومعنى الاستجواب الذي يختلف عن السؤال الذي يقيم علاقة بين مقدمه، وأحد الوزراء، ولا يترتب عليه مناقشة بقية أعضاء المجلس أو اتخاذ قرار معين، فهو يقيم حواراً بين طرفيه فقط، أما بالنسبة للاستجواب فإنه وإن كان يجوز لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يتقدم بطلب استجواب بمفرده، إلا أنه ليس حقاً شخصياً لمقدمه، وإنما يعتبر حقاً للمجلس كله³.

¹ د. حسن البحري، المرجع السابق، ص 815.

² د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص 98.

³ راجع: ص 54-55 من هذه الرسالة.

فالاستجواب يتجاوز بعد تقديمه وإدراجه في جدول الأعمال العلاقة بين مقدمه والمقدم ضده، فمقدم الاستجواب لا يناقشه بمفرده وإنما يشترك مع بقية أعضاء المجلس في مناقشته والتصويت عليه¹.

بالإضافة لما سبق، فإن اعتبار الاستجواب حقاً شخصياً لمقدمه يتعارض مع كون الاستجواب اتهاماً للوزير، أو الحكومة في شخص رئيسها، فالإتهام يقتضي تجلية الموقف، ولا يصح أن يكون حبيساً للعلاقة بين طرفيه، فالفصل في هذا الإتهام أمر يهم المجلس كله والحكومة كلها، ويترتب على ذلك أن تنازل مقدم الاستجواب عن استجوابه أو رغبته في استرداده لا يعني: انتهاء الاستجواب، وإنما يجب إتاحة الفرصة لغيره من الأعضاء في تبني هذا الاستجواب².

وترتيباً على ما سبق، فإن الاستجواب بعد تقديمه وإدراجه في جدول أعمال المجلس لم يعد حقاً خالصاً لمقدمه، بل تعلق به حق المجلس ككل في تجلية موقف الحكومة، أو أحد وزرائها مما يتضمنه الاستجواب من اتهامات³.

بل إن الحكومة نفسها لها مصلحة مؤكدة في ذلك، ولكن هذا لا يعني بطبيعة الحال: إجبار مقدم الاستجواب على مناقشته والاستمرار فيه حتى النهاية، وإنما يتحقق هذا الهدف من خلال إقرار حق كل عضو من أعضاء مجلس الشعب في تبني موضوع الاستجواب، واستكمال إجراءات مناقشته خلفاً لمقدمه الذي أثر الانسحاب⁴.

¹ د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 89.

² د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 99.

³ رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة، مرجع سابق، ص 158.

⁴ أ. ريم عبد الرحمن مسلماني، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 186.

ولاشك أن هذا الأمر سوف يردع الحكومة عن محاولة عقد صفقات سياسية مع الأعضاء الذين يتقدمون بالاستجابات، وذلك لأن تنازل مقدم الاستجواب عنه لا يمنع غيره من الأعضاء من تبنيه والاستمرار في مناقشته، وهو الحل الذي تضمنته اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي¹.

الفرع الثاني

التنازل عن الاستجواب وسقوطه

أولاً: التنازل عن الاستجواب:

طبقاً للمادة (141) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لسنة 1963م، فإنه "إذا تنازل المستجوب عن استجوابه، أو غاب عن الجلسة المحددة لنظره، فلا ينظره المجلس إلا إذا شاء في الجلسة، أو قبله أحد الأعضاء".

وهكذا يبدو جلياً أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لم ترتب على التنازل عن الاستجواب، أو غياب مقدمه انتهاءه، وعدم نظره - كما هو الأمر في مصر - وإنما أجازت لأي عضو من أعضاء المجلس أن يعلن تبليبه، أو قبله للاستجواب خلفاً لمقدمه².

وما من شك في أن ذلك يتفق مع طبيعة الاستجواب، باعتباره أحد وسائل الرقابة المقررة لمجلس الأمة على أعمال الحكومة، وليس حقاً شخصياً لصاحبه، ويترتب على عدم تبني الاستجواب من قبل أحد أعضاء المجلس سقوطه عملياً، وبالرغم

¹ د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص100.

² د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص100.

من أن اللائحة لم تُرتب لمثل هذا الأمر، إلا أن السوابق البرلمانية تؤكد بأن تخلي المستجوب عن استجوابه يسقط الاستجواب¹.

ففي جلسة 1984/5/8 سحب النائب السيد (أحمد الطخيم) استجوابه المقدم إلى السيد وزير الكهرباء والماء (خلف أحمد الخلف) بشأن موضوع عدم إيصال المياه قليلة الملوحة (الصليبية) إلى بيوت ذوي الدخل المحدود، التي لا تتجاوز مساحة كل منها ثلاثمئة متر مربع.

قام السيد (أحمد الطخيم) مقدم الاستجواب بسبب استجوابه قائلاً:

"وانطلاقاً من روح التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد تم عقد لقاء ودي بيني وبين السيد الوزير دار فيه النقاش في إطار الحرص الكامل في كلا الطرفين على المصلحة العامة، وبناء على وعد السيد الوزير بإعادة دراسة النظم المطبقة في هذا الشأن لتحقيق الصالح العام، فإنني أسحب الاستجواب المشار إليه، آملاً أن تتوصل الوزارة إلى نتائج إيجابية، وشكراً، إلا أن السيد رئيس المجلس - ومن منطلق أن الاستجواب بعد طرحه للمناقشة يصبح حقاً للمجلس ككل - أخذ موافقة المجلس على سحب الاستجواب، وبد أن تمت الموافقة العامة على ذلك تم سحب الاستجواب"².

ثانياً: سقوط الاستجواب:

¹ د. وفاء بدر الصباح، د. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الكويتي "دراسة

مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2008م، ص194.

² مضبطة جلسة مجلس الأمن، المنعقدة بتاريخ 1984/5/8، الفصل التشريعي الخامس، دور

الانعقاد الرابع، منشورة على الرابط:

إذا كان الاستجواب يمثل أخطر وسيلة اتهام في يد أعضاء البرلمان لفرض رقابة فعالة على أعمال الحكومة، أو أحد أعضائها، فإن المنطق القانوني يقضي بسقوط هذا الاتهام في حال زوال صفة من قدمه، أو من قدم ضده، أو بانتهاء الفصل التشريعي للمقدم خلاله.

تلك هي الحالات التي عدتها اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في المادة (142)، أما المادة (207) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، فقد استبدلت بانتهاء الفصل التشريعي انتهاء دور الانعقاد الذي قَدّم فيه.

ويُلاحظ أنه لم ترد أي إشارة أو ذكر لحالات، أو أسباب سقوط الاستجواب الذي يتقدم به عضو البرلمان في الدستور السوري، ولا حتى في النظام الداخلي لمجلس الشعب على غرار ما نصت عليه المادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (207) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري¹.

وبمقارنة الوضع في مصر بما هو قائم في الكويت يُلاحظ أن هناك اختلافاً بين النظامين في هذا الصدد على النحو الآتي بيانه:

1- زوال صفة مقدّم الاستجواب:

يعد الاستجواب اتهاماً يقدمه عضو البرلمان، فهو أسلوب الوقاية البرلمانية على أعمال الحكومة، فإذا زالت صفة من قدمه سقط الاستجواب.

¹ وعلى الرغم من ذلك، فإني أعتقد أن الاستجواب يسقط في حالات معينة رغم عدم النص عليها في التشريع السوري، وهذه الحالات هي: - زوال عضوية البرلمان عن مقدم الاستجواب - زوال صفة من وجّه إليه الاستجواب - سقوط الاستجواب بانتهاء دورة الانعقاد التي قدم الاستجواب خلالها بشرط أن تكون آخر دورة انعقاد في الدور التشريعي، وذلك تأييداً لما ذهب إليه بعض الفقه السوري في هذا المجال، انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص 815.

وأسابب زوال الصفة أو العضوية متعددة سواء في مصر أو الكويت، ومن هذه الأسباب: إبطال العضوية كأثر للفصل في صحة العضوية أو الاستقالة أو الوفاة.... إلخ.

وهذا مستفاد من نص المادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والتي تقرر سقوط الاستجواب بزوال عضوية من قدمه، وهو الحكم ذاته الذي ورد النص عليه في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة (207) والتي نصت على أن: "يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به....".

ولكن ما هو الحكم في حال قيام أحد الأعضاء بتبني الاستجواب بعد زوال صفة من قدمه؟

يذهب بعض الفقه¹ إلى القول بوجود تقارب بين هذه الحالة، وبين تخلي عضو البرلمان عن الاستجواب، أو غيابه عنه عند مناقشته، وهذا الأمر يترتب عليه عدم جواز نظر الاستجواب في المجلس إلا إذا تبناه عضو آخر، فهذا التقارب بين الحالتين كان يقتضي ضرورة وحدة الحكم، فزوال صفة مقدم الاستجواب لأي سبب لا يؤدي بذاته إلى سقوط الاستجواب بصفة نهائية، وإنما يمكن أن يتبناه عضو آخر من أعضاء المجلس إذا رأى أن مبرراته ما زالت قائمة.

2- زوال صفة من وجه إليه الاستجواب:

يسقط الاستجواب بزوال صفة من وجه ضده الاستجواب، وهذا ما تنص عليه صراحة اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في صدر المادة (142) بقولها: "يسقط الاستجواب بتخلي من وجه إليه الاستجواب عن منصبه" وهو الحكم ذاته الذي ورد النص عليه في المادة (207) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، فإذا

¹ انظر: د. فاتح عبد الله العزب، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص184.

كان الاستجواب مقدماً ضد رئيس مجلس الوزراء، فإنه يسقط باستقالة الحكومة، أو إقالتها، أما إذا كان موجهاً إلى أحد الوزراء فإنه يسقط بإقالته أو استقالته¹.

ولعل هذا الخيار أكثر تطبيقاً حين يتعلق الأمر باستجواب موجه إلى أحد الوزراء، فعندما تستشعر الحكومة أن غالبية الأعضاء سوف تصوت نصائح سحب الثقة من الوزير، فإنها تعتمد إلى الضغط على هذا الوزير ولكي يقدم استقالته حتى تستبق آثار الاستجواب².

وهو ما يحدث كثيراً في دولة الكويت، حيث تم عملياً تجاوز الكثير من الاستجابات من خلال استقالة الوزير المستجوب، حيث إن السلطة التنفيذية في دولة الكويت تلجأ لهذه الآلية، حتى لا تصطدم مع البرلمان.

وقد نجحت بعض الاستجابات في إجبار الوزير المستجوب على الاستقالة تلقائياً لسحب الثقة منه، كما حدث مع وزير العدل والشؤون الإدارية عام 1968م³.

وقد تختار الحكومة أن تتضامن مع أحد الوزراء الذي تأكد لديها سحب الثقة منه، فتقدم استقالته، وهو ما حدث للحكومة الكويتية برئاسة الشيخ (ناصر المحمد الصباح) بتاريخ 2011/313، حيث قدمت استقالته إلى أمير البلاد، وذلك على خلفية طلب أعضاء مجلس الأمة استجواب ثلاثة وزراء من أعضاء الأسرة الحاكمة.

¹ د. حسن البحري، بحث قانوني بعنوان "الرقابة البرلمانية"، مقدم لهيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، مؤسسة الصالحاني للنشر، المجلد الرابع، 2010، ص 27.

² أ. ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص 188.

³ د. عادل الشطباني، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، الكويت، الطبعة الأولى. 2000م، ص 95-96.

ويذكر هنا أن مجلس الوزراء الكويتي قد خاض في السنوات الأخيرة مواجهات عدة مع المعارضة داخل البرلمان ما أسفر عن استقالة خمس حكومات¹.

وهو ما حدث مع وزير الصحة إثر الاستجواب الذي قدمه ثلاثة من أعضاء مجلس الأمة بتاريخ 2007/1/17م والذي انطوى على توجيه الاتهام لوزير الصحة في أكثر من ناحية.

وجدير بالذكر أن استقالة الحكومة بسبب تقاضي سحب الثقة من أحد وزرائها، وتكليف رئيس الحكومة بتشكيل الوزارة بعد قبول استقالته، لا يمنع من إسناد حقيقية وزارية أخرى للوزير محل المساءلة، غير الوزارة التي كان يشغلها في الحكومة السابقة، وهو ما يطلق عليه اسم التدوير الوزاري.

¹ مقالة بعنوان: "استقالة حكومة الكويت لتقاضي الاستجواب" منشورة على موقع العرب أون لاين على الرابط التالي:

<http://www.alarab.co.uk/index.asp?fname=%sc2011%so03%so83-31%sc964.htm>.

الخاتمة

من خلال هذا البحث يمكن أن نصل إلى النتائج والمقترحات الآتية:

-لابد من التفريق بين حالة الاستجواب الموجه إلى رئيس الوزراء، وبين حالة الاستجواب الموجه إلى أحد الوزراء، وذلك استناداً إلى أن خصوصية المسؤولية عن الوقائع المنسوبة إلى المستجوب، وذاتية ما يترتب على الإخفاق في دفعها من طرح الثقة به، يجعل من الصعب القول بجواز أن ينبب عنه آخر الرد على الاستجواب، فكما أن المسؤولية عن التهم تكون شخصية، كذلك لابد أن يكون الرد على هذه التهم شخصياً.

ولا وجه للقول: إن الوزارة متضامنة في المسؤولية، فذاك أمر يمكن قبوله عندما يكون المستجوب هو رئيس الوزراء، إذ في هذه الحالة يكون له إنابة أحد وزرائه للرد عنه، متحماً هو ووزارته مسؤولية إخفاق هذا النائب في الدفاع عنه، أما حين يكون المستجوب هو أحد الوزراء، فإنه يجب أن يتولى الرد بنفسه على الأقل دفعاً

لما قد يثار من مشكلات إخفاق النائب في الدفاع عنه، أو أن تتبدى أثناء المناقشة بعض المشكلات التي يتكون في حالة إلى الأصيل ذاته.

لذلك لابد أن تُتاح للوزير المستجوب الفرصة للرد على مقدم الاستجواب، إلا أنه يجب أن يلتزم بالرد الموضوعي على الاتهامات، التي وردت في صحيفة الاستجواب، وألا يتطرق إلى مهاجمة شخص مقدم الاستجواب، إلا إذا كان لذلك مقتضى أو صلة بموضوع الاستجواب، كأن يثبت أم مقدم الاستجواب ابتغى تحقيق مصلحة شخصية من وراء الاستجواب.

قائمة المراجع:

1. د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م
2. د. جلال السيد عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر "دراسة تحليلية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996م
3. د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006م
4. د. حسن البحري، بحث قانوني بعنوان "الرقابة البرلمانية"، مقدم لهيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، مؤسسة الصالحاني للنشر، المجلد الرابع، 2010،
5. د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2001م.
6. ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دولة قطر "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008م
7. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري والاتحادي "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1960،
8. د. صادق أحمد النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2008م

9. د. عادل الشطباني، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، الكويت، الطبعة الأولى. 2000م
10. د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981،
11. د. فاتح عبد الله العرب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي "دراسة تطبيقية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009م
12. د. فارس عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في الدول العربية والأمريكية والأوروبية "دراسة مقارنة" المركز القومي للإصدارات، الطبعة الأولى، 2008م
13. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2002م
14. د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت "دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية"، مجلة الحقوق، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، 2002م،
15. د. وفاء بدر الصباح، د. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الكويتي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2008م

حدود الاستجواب البرلماني

طالب الدكتوراه: وسام يوسف عضوم

كلية الحقوق – جامعة حلب

إشراف الدكتور: وليد عرب

ملخص

تقرّ الدساتير عادة في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، ومن هذه الحقوق، الحق في توجيه أسئلة إلى الحكومة أو إلى أحد أعضائها، وفي أن يؤلف لجاناً من بين أعضائه لجمع المعلومات، وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته الدستورية، وكذلك الحق في طرح موضوع عام للمناقشة، عدا عن الاستجواب الذي يبرز هنا باعتباره أحد أهم هذه الوسائل وأخطرها مضموناً وأثراً، إذ إنه يحمل في طياته معنى الاتهام والمحاسبة للحكومة عن أخطاء ارتكبت، فإذا ما ثبتت صحة هذه الأخطاء موضوع المساءلة، فإن ذلك يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة كلها، أو بأحد أعضائها، وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية.

Abstract

Constitutions usually recognize in parliamentary systems the legislative authority certain rights that it exercises against the government, and it achieves through its effective control over the actions and actions of the executive authority, and among these rights, the right to ask questions to the government or to one of its members, and to form committees from among its members to collect information, Fact-finding on issues related to the exercise of its constitutional powers, as well as the right to raise a general topic for discussion, apart from the interrogation, which emerges here as one of the most important of these means and the most dangerous in content

and impact, as it carries with it the meaning of accusing and holding the government accountable for mistakes committed. These mistakes are the subject of accountability, as this leads to a casting of confidence in the entire government, or one of its members, which is known as ministerial political responsibility.

المقدمة:

من المتفق عليه في الفقه الدستوري أن السلطة التشريعية، ممثلة في البرلمان، إنما تتولى وظيفة التشريع وسن القوانين، ووظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وتقرر الدساتير وغيرها من التشريعات المنظمة لأعمال البرلمان وسائل وأساليب

ممارسة هاتين الوظيفتين، كما تنظم أحكام وقواعد ممارستها، وكذلك العلاقة بين السلطات المختلفة فيما يختص بمباشرة هذه المهام التشريعية والرقابية.

ومن أجل ذلك تقرّ الدساتير عادة في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، وفي مقابل هذه الحقوق التي يضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضاً وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحياناً، والتي يتحقق بها إيجاد التوازن بين السلطتين، إذ لا يصح أن يكون البرلمان صاحب حق في السيطرة على السلطة التنفيذية دون أن يكون لهذه السلطة الأخيرة وسائل معادلة للدفاع عنها.

والوضع القائم في النظام الدستوري في كل من سورية، ومصر، والكويت قريب الشبه من النظام المتبع في البلاد ذات الدساتير البرلمانية، حيث أخذ المشرع الدستوري في هذه الدول فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بجوهر النظام البرلماني، فأقام العلاقة بين هاتين السلطتين على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة.

حيث منحت السلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان، ومنح البرلمان الحق في توجيه أسئلة إلى الحكومة أو إلى أحد أعضائها، وفي أن يؤلف لجاناً من بين أعضائه لجمع المعلومات، وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته الدستورية، وكذلك الحق في طرح موضوع عام للمناقشة، عدا عن

الاستجواب الذي يبرز هنا باعتباره أحد أهم هذه الوسائل وأخطرها مضموناً وأثراً، إذ إنه يحمل في طياته معنى الاتهام والمحاسبة للحكومة عن أخطاء ارتكبت، فإذا ما ثبتت صحة هذه الأخطاء موضوع المساءلة، فإن ذلك يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة كلها، أو بأحد أعضائها، وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية.

أهمية البحث:

تتبع أهمية البحث في موضوع الاستجواب البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ذلك أن الآثار الخطيرة التي تترتب على الاستجواب تجعل منه أداة هامة تقتضي التعرف عليها وبيان حدودها.

إشكالية البحث:

يثير البحث إشكالية أساسية تتمثل بمعرفة حدود الاستجواب ونطاقه، حيث هناك حدود يجب أن يلتزم بها مقدم الاستجواب، فالاستجواب هو اتهام يواجه به عضو البرلمان أعضاء الحكومة عن أعمالها، وبالتالي ماهي الحدود التي يجب ألا يتطرق إليها موضوع الاستجواب.

أهداف البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان بعض الجوانب المتعلقة بالاستجواب البرلماني، من حيث بيان تعريفه وحدوده، والوقوف على مدى فاعلية هذه الوسيلة في الرقابة

البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في كل من الجمهورية العربية السورية وجمهورية مصر العربية ودولة الكويت.

منهج البحث:

اعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المتصلة بموضوع البحث، بغية تسليط الضوء على الاستجواب وحدوده.

خطة البحث:

المطلب الأول: تعريف الاستجواب البرلماني

المطلب الثاني: حدود الاستجواب البرلماني

المطلب الأول

تعريف الاستجواب البرلماني

الفرع الأول

تعريف الاستجواب من خلال النصوص التشريعية

نصت معظم دساتير الدول العربية¹، ومنها دساتير الدول محل المقارنة على حق عضو البرلمان، أو مجموعة من أعضائه في استجواب وزير معين، أو استجواب الوزارة للوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون الموكلة للوزير، أو الوزارة من أجل استيضاح الأمر حول موضوع معين.

فحق توجيه الاستجابات للوزارة، أو أحد أعضائها يعد من الحقوق المقررة دستورياً لأعضاء مجلس الشعب السوري، فوفقاً لدستور سنة 1973م "لأعضاء مجلس الشعب توجيه الاستجابات للوزارة، أو أحد الوزراء، وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس"² ويطابق هذا النص نص المادة (74) الواردة في الدستور السوري النافذ بتاريخ 2012/2/27م.

وقد نصّ النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر سنة 1974م وكذلك النظام الداخلي لعام 2017 على تنظيم هذا الحق بالمجمل، حيث عرّف هذا الأخير الاستجواب البرلماني بأنه: "مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما، أو الغاية منه دون أن ينطوي الطلب على ما يدل التدخل في أعمال السلطة التنفيذية"³.

¹ من هذه الدساتير: الدستور الأردني لسنة 1952م في المادة (96)، الدستور الجزائري لسنة 2008م في المادة (133)، الدستور البحريني لسنة 2002م في المادة (65)، الدستور اللبناني لسنة 2002م في المادة (136)، النظام الأساسي الفلسطيني لسنة 2005م في المادة (3/56).

² المادة (70) من الدستور السوري لسنة 1973م.

³ المادة (151) من الدستور السوري لسنة 1973م.

كما يعد الاستجواب البرلماني أحد أهم وسائل الرقابة التي وفرها الدستور المصري لسنة 1971م والمعدل في 2007/3/26م لأعضاء مجلس الشعب، بهدف تمكينهم من محاسبة أعضاء السلطة التنفيذية عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، حيث تضمن النص الآتي: "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجابات إلى رئيس مجلس الوزراء، أو نوابه، أو الوزراء، أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم¹."

وبالرغم من قيام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الصادرة سنة 1979م والمعدلة في 2008/2/23م بتنظيم هذا الحق بشكل مفصل ودقيق إجرائياً وزمنياً، دفعاً لأي سبب قد يبتدع لعرقلته أو إعاقته أو الالتفاف عليه، وذلك في المواد من م (198) إلى م (207) إلا أنها لم تضع تعريفاً محدداً للاستجواب البرلماني.

كما سار على النهج ذاته دستور دولة الكويت الصادر سنة 1962م، فقد تناول في مواده من (100) إلى (103) هذا الحق، كما أنه لم يرد ضمن هذه النصوص تعريف واضح ومحدد للاستجواب، حيث جاء بالنص الآتي: "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وإلى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم...."².

وكذلك تعرضت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي الصادرة سنة 1963م والمعدلة بالمرسوم رقم 67/ تاريخ 2010م للكثير من الأحكام التفصيلية المتعلقة

¹ المادة (125) من الدستور المصري لسنة 1971.

² المادة (125) من الدستور المصري لسنة 1971م.

بالاستجابات، وذلك في المواد من م (133) إلى م (145)، دون الاتيان بتعريف للاستجواب البرلماني.

وبالتأمل في النصوص السابقة يمكنني إيراد عناصر حق الاستجواب، والتي تنبدي بالآتي:

1- الجهة التي تمارس حق الاستجواب:

تبين النصوص السابقة أنه يحق لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يتقدم بمفرده بطلب الاستجواب، لأحد الوزراء أو للحكومة مجتمعة.

ومن ثم فإنه لا يجوز للمواطن العادي أن يوجه استجواباً لأحد الوزراء، وإن كان من المتصور أن يضغط بعض المواطنين من خلال وسائل الإعلام المختلفة على أعضاء البرلمان الذي يمثلونهم لتقديم استجابات إلى وزير معين أو إلى وزراء معينين بهدف تحقيق مصالح خاصة بهم، أو توصيل خدمات معينة إليهم¹.

وتلقي الطبيعة الفردية للاستجواب بظلالها على تحديد موجهه، إذ إنها تعكس من تلك الناحية أمرين:

الأول: أن الاستجواب باعتباره حقاً فردياً لكل عضو من أعضاء البرلمان، فإنه لا يمكن رفضه إذا قدم من أكثر من عضو، ولكن بشرط ألا يزيد عدد مقدميه على

¹ انظر: د. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الكويتي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2008م، ص54.

ثلاثة أعضاء¹، كما جرت السوابق البرلمانية في مصر على جواز قبول الاستجواب المقدم من أكثر من عضو، وفي هذه الحالة يعتبر وكأنه مقدم من عضو واحد².

أما الأمر الآخر: فمؤداه لزوم أن يقدم العضو استجوابه بصفته عضواً في البرلمان، فإن قدمه بوصفه رئيساً لإحدى لجانته أو عضواً فيها، أو رئيساً أو ممثلاً لأحد المجموعات البرلمانية، فإنه غير مقبول³ فإذا زالت صفة من قدم الاستجواب، أيّاً كان سبب هذا الزوال، ترتب على ذلك سقوط الاستجواب، وهو ما يعني: عدم جواز نظره في البرلمان وباعتبار كأن لم يكن⁴.

2- الجهة التي يوجّه إليها الاستجواب:

لا توجه الاستجوابات إلا لعضو في الحكومة، وبناء على ذلك لا يملك أعضاء البرلمان السوري حق توجيه استجوابات إلى نواب الوزراء، لأن هؤلاء ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء⁵ في الوقت الذي يعتبر فيه هؤلاء من الأعضاء الذين تتشكل

¹ المادة (134) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لسنة 1963م.

² انظر: د. وفاء بدر الصباح، المرجع السابق، ص55.

³ انظر: د. محد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2002م، ص147.

⁴ انظر: د. فاتح عبد الله العرب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي "دراسة تطبيقية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009م، ص184.

⁵ وفقاً للمادة (1/115) من الدستور السوري لسنة 1973م فإن "مجلس الوزراء يتكون من: رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء: وهي المادة ذاتها الواردة في الدستور الحالي لسنة 2012م وتحمل الرقم (118).

منهم الحكومة أو مجلس الوزراء في مصر، وبالتالي فإنه يجوز لأعضاء مجلس الشعب المصري توجيه استجابات إلى نواب الوزراء¹.

حيث نصت المادة (125) من الدستور المصري على أنه: "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو نوابه، أو الوزراء، أو نوابهم استجابات لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم" وأيضاً رددت المادة (198) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري العبارات الواردة في النص الدستوري سالف الذكر نفسها.

إذ نصت على أن: "لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم استجابات، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم".

أما في الكويت فإنه لا يجوز توجيه أية استجابات إلا إلى رئيس مجلس الوزراء، وإلى الوزراء، وذلك وفق ما ذهبت إليه المادة (100) من الدستور الكويتي، التي نصت على أن: "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وإلى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم....".

ويتضح من ذلك أن الدستور واللائحة سواء في مصر أو في الكويت قد حدّدا على - سبيل الحصر - الأشخاص الجائز توجيه الاستجابات إليهم، ومن ثم فإنه لا

¹ انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006م، هامش ص 810.

يجوز أن يوجه الاستجواب إلى رئيس الدولة، أو إلى أحد نوابه، أو إلى رئيس البرلمان، أو إلى أحد موظفي الدولة حتى لو كان بدرجة وكيل وزارة، أو رئيس هيئة عامة، أو مؤسسة عامة، كما لا يجوز أيضاً استجواب النواب لبعضهم البعض، وهذا ما جرت عليه التقاليد البرلمانية في مصر¹.

وكذلك الأمر فإنه لا يجوز أن يوجه الاستجواب من أحد العاملين في البرلمان، أو أحد أعضاء السلطة القضائية لأحد الوزراء².

ولئن كانت التقاليد في مصر قد استقرت على جواز أن يوجه استجواب واحد لأكثر من وزير، فإن لائحة مجلس الأمة الكويتي خرجت عن هذا العرف بنصها في المادة (1/134) على عدم جواز توجيه الاستجواب إلا لرئيس مجلس الوزراء أو لوزير واحد.

وهو اتجاه ينتقده البعض³، لأنه يعوق قبول الاستجواب عندما يكون موضوعه داخلياً في اختصاص أكثر من وزير، وهذا النقد لا محل له، لأنه يمكن التغلب

¹ مجلس النواب المصري، دور الانعقاد العادي الثاني، الجلسة الثانية والستون في 19 مايو 1927م، ص1028، مجلس النواب المصري دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة الجلسة الستين في 14 مايو 1940، ص2164، مدونة التقاليد البرلمانية، ص459 ص460، مشار إليها عند: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.... مرجع سابق، ص781.

² انظر: أ. أحمد نبيل الصوص، الاستجواب في النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007م، ص39.

³ انظر: د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص152.

على تلك المشكلة، وتقادي رفض الاستجواب بتوجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء باعتباره صاحب الاختصاص الأعم بشأن أعمال الحكومة.

ولكن ماذا لو جمع أي عضو في الحكومة بين منصبه الوزاري وعضويته في البرلمان؟ فهل من الجائز توجيه استجواب إليه؟

الجواب، نعم، إذ يوجه الاستجواب إليه حتى لو جمع بين منصبه الوزاري وعضوية البرلمان، ولا يكون له التذرع بعضوية البرلمان للقول بعدم دستورية استجوابه، لأن الاستجواب يكون موجهاً إليه في تلك الحالة بصفته الوزارية لا البرلمانية، والقول بغير ذلك يجعل الاستجواب عدماً، لأن الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان من أصول النظام البرلماني¹، فإذا كان هذا الجمع يحول دون الاستجواب، فإن ذلك معناه انتفاء وجوده تماماً.

والوضع ذاته إذا تولى أحد أعضاء البرلمان الوزارة - أي: تم اختياره للوزارة بعد عضويته للبرلمان - إذ يمكن استجوابه في هذه الحالة، ولا يقف سيف عضويته للبرلمان حائلاً دون ذلك².

وجدير بالذكر أن الاستجواب المقدم ضد أحد الوزراء لم يثر مشاكل استدعت اختلافات في الرأي، على عكس الاستجواب الموجه إلى رئيس الوزراء، الذي

¹ انظر: د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والأنشطة الأخرى، "دراسة مقارنة" دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م، ص8 وما بعدها.

² انظر: أ. ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دولة قطر "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008م، ص157.

يتضمن بعض المشكلات سواء في النظام السياسي المصري¹، أو في النظام السياسي الكويتي²، وسوف أناقش فيما يلي كل مشكلة على حدة:

أ- الحالة المصرية: هل يمكن توجيه الاستجواب إلى رئيس الدولة في حال شغله لمنصب رئيس الوزراء؟

بصرف النظر عن مدى دستورية هذا الجمع، فإن ما يمكن القول به هو جواز ذلك، حيث إنه لا يمكن الاعتراض عليه بالقول: إن الدستور يأبى إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، لأنه لم يورد نصاً بها، والمسؤولية لا تقوم إلا بنص، إذ بغض النظر عن مدى صحة هذا الاستدلال، إلا أنه يمكن القول بأن إهماله يكون رهناً بممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته باعتباره رئيساً للحكومة، وليس بصفته رئيساً للدولة.

¹ تتمثل المشكلة هنا: في جواز توجيه الاستجواب إلى رئيس الدولة في حال الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، حيث عرف النظام السياسي المصري حالات أربعاً تم فيها الجمع بين منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة، الأولى: في الوزارة التي تم تشكيلها في 1967/6/19م، حيث جمع الرئيس جمال عبد الناصر بين منصبه كرئيس للجمهورية، وبين رئاسة هذه الوزارة، والثانية: حددت فيها أن جمع الرئيس عبد الناصر بين المنصبين في الوزارة التي شكلت في 1968/3/20م، أما الثالثة: فقد حدثت في عهد الرئيس أنور السادات، حيث جمع بين رئاسة الجمهورية، ورئاسة الوزارة التي شكلت في 1973/3/27م، والأخيرة: جمع فيها الرئيس أنور السادات بين هذين المنصبين في 1980/5/14م، انظر: د. باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص148.

² حيث تتمثل السلطة هنا في إمكانية استجواب رئيس الوزراء الكويتي في ظل تواتر تولي ولي العهد لمنصب رئيس مجلس الوزراء.

وطالما قبل الرئيس أن يُمارس أعمال رئيس الوزراء، أياً كانت دوافع ذلك، فقد لزم أن يتولاها بأعبائها، إذ تنتقل إليه مثقلة بتبعاتها الدستورية، والتي منها المساءلة عنها، والأصل أن ما جازت المساءلة عنه، وجب الاستجواب فيه، وهذا مقتضى التلازم بين السلطة والمسؤولية¹.

ب- الحالة الكويتية: الإمكانية العملية لاستجواب رئيس مجلس الوزراء في حال تولّى ولي العهد لهذا المنصب؟

استقر العمل في الكويت، منذ نفاذ الدستور سنة 1962م على أن يكون ولي العهد رئيساً لمجلس الوزراء، ولم يتم فصل ولاية العهد عن رئاسة مجلس الوزراء إلا في عهد الحاكم (الشيخ جابر الصباح) واستمر الفصل، رغم أن الدستور لم يمنع ذلك الجمع.

وبذلك فإن الشيخ صباح الأحمد - الحاكم الخامس عشر - كان أول رئيس لمجلس الوزراء لا يحمل صفة ولي العهد² وكان ذلك عام 2003م.

¹ انظر: د. فاتح عبد الله العرب، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص173.

² يعين ولي العهد - وفقاً للمادة (4) من الدستور الكويتي لسنة 1962م - خلال سنة على الأكثر من تولية الأمير، ويكون تعيينه بأمر أميري بناء على تزكية الأمير ومبايعة من مجلس الأمة تتم في جلسة خاصة، بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وفي حالة عدم التعيين على النحو السابق يزكي الأمير ولاية العهد لثلاثة على الأقل من ذرية مبارك الصباح، ويبايع المجلس أحدهم، ويكون لقبه سمو ولي العهد بحسب المادة (6) من قانون توارث الإمارة رقم (4) لسنة 1964م.

وهكذا تكون قد انتهت تلك القاعدة العرفية، والتي استمرت في حدود الأربعين عاماً، واستمر الشيخ صباح الأحمد عند توليه الحكم على هذا النهج طيلة فترة حكمه أيضاً، حيث فصل ولاية العهد عن منصب رئاسة مجلس الوزراء¹.

وقد ذهب رأي من الفقه² إلى أن التسليم بهذا العرف يتعارض مع آلية نظام الحكم في الكويت، والذي يميل إلى النظام البرلماني، لاسيما تلك التي تتعلق بإمكان تقرير مجلس الأمة عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، على اعتبار أن رئيس مجلس الوزراء هو ولي العهد.

وإذا أعلن رئيس مجلس الوزراء تضامن الحكومة جميعها مع الوزير المستجوب، فلاشك أن ذلك يؤدي إلى عدم تمكن مجلس الأمة من سحب الثقة من الوزارة عن طريق تقرير عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن أن الدستور واللائحة قد أحاطا ذلك بمزيد من القيود التي يتعذر تحققها في الواقع العملي.

فضلاً عن أن المجلس سوف يتردد كثيراً، هذا إن لم يُحجّم عن تقرير عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، الذي هو في الوقت ذاته وليّ العهد ونائبه الأمير في غيابه، وأكثر من ذلك كله فهو أمير البلاد في المستقبل، وفضلاً عن ذلك، فإنه من غير المتصور أن يسحب نواب الشعب ثقتهم من الشخص نفسه بصفته رئيساً لمجلس الوزراء بينما سبق لهم أن بايعوه ولياً للعهد، وأميراً للبلاد في المستقبل، وإن

¹ انظر: د. فاتح عبد الله الغرب، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص55.

² انظر: د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص26-27.

حدث وسحبوا ثقتهم منه، ألا يكون ذلك بمثابة رجوع منهم بمبايعتهم لهم كولي للعهد¹.

وهو ما يوضح أن الجمع بين المنصبين رئاسة الوزراء، وولاية العهد يؤدي إلى تعطيل نصوص الدستور الخاصة بتقرير عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء، فضلاً عن المساس بشخص ولي العهد، ومكانته في النظام السياسي للدولة، ثم إنه في النهاية يؤدي إلى إرباك في النظام السياسي برمته².

إلا أن العمل على فصل ولاية العهد عن رئاسة مجلس الوزراء، قد جعلت هذا الأمر - تقرير عدم إمكان التعاون - ممكناً من الناحية النظرية، غير أنه من الناحية العملية لم يتم تقرير عدم إمكان التعاون مع أي حكومة، منذ أن تم الفصل بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء عام 2003³.

¹ انظر: د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت "دراسة نظرية تطبيقية" مجلة الحقوق والشرعية، الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع 1981م، ص38-39.

² انظر: د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص19.

³ بتاريخ 2011/6/23م نجا رئيس الوزراء الكويتي الشيخ ناصر المحمد الصباح بأغلبية برلمانية مريحة من قرار "عدم التعاون" الموازي لحجب الثقة الذي تقدمت به المعارضة على خلفية اتهامات له بالانحياز لإيران، حسبما ذكرت وكالة "فرانس برس" إلا أن المعارضة وبعد دقائق فقط من فوز رئيس الوزراء في التصويت دعت مجدداً إلى الاستقالة، وتقدمت بطلب جديد لاستجوابه، وأكد رئيس مجلس الأمة ناصر الخرافي أن 18 نائباً صوتوا لصالح طلب عدم التعاون مع رئيس الوزراء الشيخ ناصر المحمد الصباح بينما الأغلبية المطلوبة في 25 صوتاً، وصوت 25 نائباً ضد الطلب، بينما امتنع ستة نواب عن التصويت، وتم تقديم طلب عدم التعاون

3- الغرض من الاستجواب:

تعددت مقاصد الاستجواب وأهدافه، التي ركز عليها فقهاء القانون الدستوري، وحرصت بعض الدساتير واللوائح البرلمانية (في الدول محل المقارنة) على بيانها، وتتمثل في الآتي:

أ- محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها:

اتجهت بعض الدساتير واللوائح البرلمانية¹ إلى بيان أن القصد من الاستجواب هو محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف له في الشؤون التي تدخل في اختصاصه، ومؤدى ذلك أن الغرض من الاستجواب ليس مجرد الوقوف على حقيقة في شأن من الشؤون الموكلة للحكومة، بل مساءلتها عن كيفية تصرفها فيما عهد إليها من سلطة، سواء في المسائل الخاصة، أو المسائل العامة، وقد يكون مرجع ذلك أن أوضاعاً سيئة في العمل التنفيذي تستوجب المساءلة².

ب- توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام:

في 15 حزيران في أعقاب استجواب رئيس الوزراء بتهمة الانحياز على حساب دول مجلس التعاون الخليجي، انظر في التفاصيل:
اتجاه رئيس الحكومة الكويتية من "حجب الثقة" والمعارضة تطلب استجوابه مجدداً، مقالة منشورة على موقع "دير برس" الإلكتروني على الرابط التالي:

[http://www.du.news.compages_detailaspxarticlend&7954.](http://www.du.news.compages_detailaspxarticlend&7954)

¹ المادة (125) من الدستور المصري لسنة 1971م والمادة (198) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979،

² انظر: أ. ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص142.

يسهم الاستجواب بما يتيح من فرصة أمام مقدمه لعرض البيانات والأدلة المؤيدة لوجهة نظره، وما يتيح كذلك للأعضاء من حق الاشتراك في المناقشة والاستماع إلى رد الحكومة، ودفاعها في توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام، كما أن للعضو مقدم الاستجواب أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة، أو أية نقطة فيها، ومن ثم فإن الاستجواب يُستخدم كوسيلة لجمع المعلومات عن الإدارة، أو إعلام الرأي العام عنها¹.

ج- تحريك المسؤولية السياسية:

يُقصد بالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها، أو من بعض أعضائها، ويعد طرح موضوع الثقة هذا من أهم أهداف الاستجواب، فهو الوسيلة البرلمانية لإثارة هذا الموضوع، فالاستجواب بحسبانه طريقاً من طرق الرقابة البرلمانية لا يهدف إلى مجرد نقد الحكومة، أو تجريح سياستها، إنما يهدف إلى كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام البرلمان، وإزاء ثبوت هذه المخالفة لا يتوانى البرلمان عن سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير المختص.

¹ انظر: د. جلال السيد عطية، "مفهوم الاستجواب البرلماني ومقاصده"، بث منشور على الرابط التالي:

<http://www.mohamoon-montada.com/default.aspx?action=Display&id87812&Type=3>.

وبتعبير أشمل: يستهدف الاستجواب تحريك المسؤولية الوزارية السياسية، والتي يمكن أن تخفف إذا وعدت الحكومة بالإصلاح اللازم، ومن هنا يجب أن تكون الرقابة الموضوعية هي نصب عين العضو، وليس النقد والتجريح¹.

د - الاستجواب ضمان مهم للحرية:

يمثل الاستجواب ضماناً مهماً لحماية حقوق الأفراد وحياتهم العامة ضد إجراءات السلطة التنفيذية التعسفية، ويتأكد الدور المهم للاستجواب حين يكون البرلمان ممثلاً لأفراد الأمة تمثلاً حقيقياً، حين يحسن البرلمان استعمال سلطته لحماية من أنابوه².

وإذا كانت معظم الدساتير - بما فيها دساتير الدول محل المقارنة - قد أغفلت وضع تعريف لما يسمى بالاستجواب البرلماني، فليس هذا بعيب يلحقها، ذلك أن وضع التعريف ليس مهمة المشرع العادي، فمن باب أولى المشرع الدستوري، وكنت

¹ انظر: أ. ليل بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير جامعة الحاج لخضر (باتنة)، الجزائر، 2003/2004م، ص30، وفي هذا الشأن أكدت المحكمة الدستورية الكويتية على وجوب أن يخدم الاستجواب الغرض منه، وهو الفعالية في تحقيق المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وليس مجرد تسجيل النقاط السياسية دون الارتكاز على أسس جدية، فإذا كان للنائب حق دستوري بالاستجواب، فإن للغير حقوقاً قد تكون إحدى بالرعاية والاعتبار، وبالتالي: إذا أساء النائب حقه بالاستجواب، فقد أحقته به، راجع: د. بلال عقل الصنديد: "إطالة على ما تناولته المحكمة الدستورية الكويتية في تفسيرها للنصوص المتعلقة بالاستجواب البرلماني"، بحث منشور على الانترنت على الرابط التالي:

<http://www.alexala.com/12220-topic>.

² انظر: د. جلال السيد عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر "دراسة تحليلية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996م، ص43.

أمل أن تتولى اللوائح الداخلية للمجالس النيابية تلك المهمة، إلا أنها لم تفعل، ملقبة تلك المهمة على عاتق الفقه.

وقد تصدى الفقه الدستوري لتلك المهمة، فحاول وضع تعريف شامل للاستجواب البرلماني، ولكن تعددت التعريفات إلى حد التباين، حيث ركز البعض على زاوية معينة، فيما اعتبر البعض زاوية أخرى أولى بالاعتبار.

الفرع الثاني

تعريف الاستجواب عند فقهاء القانون الدستوري

تعددت التعريفات الفقهية للاستجواب البرلماني باعتباره وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وفيما يلي سأقوم باستعراض بعض هذه التعريفات لدى الفقه المقارن ومن ثم لدى الفقه العربي.

1- في الفقه المقارن:

اختلف الفقه الفرنسي في تعريف الاستجواب البرلماني، فالبعض¹ ذهب إلى تعريفه أنه: "العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً وزيراً لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة.

¹ Léon Duguit; Trqiqté de Droit constitutionnel; Deuxieme Edition Tome Gautrme, 1924, p. 381.

كما عرفه البعض¹ بأنه: "الإجراء الذي يمكن بموجبه لعضو البرلمان أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين أو السياسة العامة".

في حين ذهب البعض² إلى أنه: الإجراء النموذجي للحصول على معلومات ومراقبة الحكومة، حيث أنه يوفر الفرصة لإجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في جوانبها المختلفة أو في مجملها.

ولعل أغرب استجواب وجّه في الحياة السياسية هو الاستجواب الذي وجه من النائب البرلماني الإيطالي "ماركو كار" إلى رئيس الوزراء الإيطالي "لمبرتوديني" حول أسباب إهمال "سوزانا انيلي" وزيرة خارجية إيطاليا هيئتها وأناقنتها خلال مشاركتها في مؤتمر مدريد لقمة الاتحاد الأوروبي، وفي شرحه لاستجوابه قال النائب: "إن إيطاليا تمثل نقطة ارتكاز مهمة في عالم الموضة وأن الوزيرة ارتدت ملابس لا تتناسب مع هذا المفهوم ومكانتها بالرغم من أنها تنتمي لإحدى أغنى العائلات في إيطاليا، وأكدت مصادر برلمانية أنه بالرغم من الحرج فقد استطاع

¹ BarThélemy, Iosef et Paul Dautz, Traité de Droit constitutionnel, Librairie Daloz, Paris, 1933, p. 700.

² Georges Vedel, Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel, 1946, p. 456.

رئيس الوزراء الإيطالي إبلاغ الرسالة بأسلوب رقيق في المستقبل كي تنتبه إلى هذه اللفتة المظهرية في المستقبل¹.

2- في الفقه العربي:

إذا كان الثابت أن هناك اتفاقاً في الفقه الدستوري على أن الاستجواب يعد أحد وسائل الرقابة البرلمانية، وأخطرها من حيث الآثار المترتبة عليها، إلا أن هناك اختلافاً حول تعريفه².

أ- في الفقه المصري:

يكاد يجمع معظم الفقه المصري³ على أن الاستجواب هو: "محاسبة الوزارة، أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة".

¹ انظر: د. فارس عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في الدول العربية والأمريكية والأوروبية "دراسة مقارنة" المركز القومي للإصدارات، الطبعة الأولى، 2008م، هامش ص366.

² انظر: د. وفاء بدر المالك الصباح، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص26.

³ انظر: د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري والاتحادي "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1960، ص167، د. عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الثاني في النظام الدستوري المصري، مطبعة مصر، 1956م، ص239؛ د. محمد أنس قاسم جعفر، القانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، 1997، ص67؛ د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري "المبادئ العامة والدستور المصري"، مطبعة دار الكتاب العربي، القاهرة، 1952م، ص561، د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983م، ص86.

وبالرغم من أن هذا التعريف أبرز عنصر المحاسبة للحكومة، أو لأحد أعضائها، إلا أنه أغفل تحديد الجهة التي يحق لها تقديم الاستجواب، كما أنه أغفل ذكر الغرض من الاستجواب، وهو سعى عضو البرلمان إلى كشف حقائق تتضمن تجاوزات ومخالفات، بالإضافة إلى أنه لم يُشر إلى إمكانية تقديم الاستجواب في شأن من الشؤون الخاصة إذا تعلّق الأمر بسلوك الحكومة، أو أحد أعضائها¹.

ونضيف إلى ذلك أنه لم يبين فيما إذا كان الاستجواب من وسائل الرقابة البرلمانية أم لا؟ كما أغفل الإشارة إلى مشاركة أعضاء البرلمان في المناقشة.

في حين عرفه البعض² بأنه: "استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو الوزراء، أو نوابهم بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه".

ولا أرى في هذا التعريف فيما يبدو لي سوى أنه مجرد محاولة للوصول إلى وضع تعريف للاستجواب البرلماني لم تحقق مآربها، فالتعريف بالشيء، يعني: الإحاطة بكل جوانبه - بإيجاز - بما يكشف عن إبهامه.

ولا يمكن القول: إن هذا التعريف قد أفلح في الإفصاح عن ذلك، فهو فضلاً عن أنه لم يشر إلى مشاركة أعضاء البرلمان في المناقشة، قد خلط بين الاستفسار

¹ انظر: د. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1982م، ص 385.

² انظر: د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005م، ص 767.

الذي هو عبارة عن مجرد الاستعلام عن شيء وبين الاتهام الذي ينطوي على المحاسبة والنقد واللوم، وهو كما وجده البعض¹ قد أغفل ما يسعى إليه الاستجواب من كشف حقائق تتضمن تجاوزات ومخالفات تمهيداً لسحب الثقة من الحكومة، أو من أحد الوزراء، وكذلك عنصر مشاركة أعضاء البرلمان في مناقشة الاستجواب.

وقد عرّفه البعض² بأنه: "حق العضو في أن يطلب من الوزير بيانات عن سياسة الدولة العامة، أو أية نقطة فيها".

وتتبدى على هذا التعريف ملاحظتان، أولهما: إغفاله الإشارة إلى مضمون الاستجواب الجوهرى، وهو اتهام الحكومة ولاسعي إلى كشف التجاوزات والمخالفات للحكومة، أو أحد الوزراء، وليس مضمون الاستجواب مجرد طلب بيانات عن سياسة الحكومة، أو أي نقطة معينة فيها، وثانيتهما: تناسي هذا التعريف للنتائج والآثار، التي قد يؤدي إليها الاستجواب، وهي سحب الثقة من رئيس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء³.

¹ انظر: د. صادق أحمد النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2008م، ص22.

² انظر: السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الناشر مكتبة عبد الله وهبة، المطبعة العالمية، القاهرة، الطبعة الرابعة، 1949م، ص567.

³ انظر: د. صادق أحمد النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة....، مرجع سابق، ص21.

وذهب البعض¹ الآخر إلى أن الاستجواب هو إنذار موجه من أحد النواب للحكومة، أو لأحد الوزراء لشرح عمل من أعمال وزارة من الوزارات أو السياسة العامة للحكومة، وبالرغم من أن هذا التعريف يبين طرفي الاستجواب - مقدم الاستجواب والموجه إليه - إلا أنه يخرج بالاستجواب عن مضمونه وفحواه، ذلك أن هناك فارقاً كبيراً بين الإنذار والاتهام والمحاسبة، فالإنذار هو أدنى درجات المساءلة، وقد يكون الإنذار عن شيء لم يحدث بعد، أو عن خطأ بسيط، بينما الاتهام والمساءلة فمحلهما أخطاء وقعت بالفعل.

بينما يراه آخرون² بأنه: "حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة أو مساءلتها في مجموعها أو أحد أعضائها عن تجاوزات وأخطاء معينة تم ارتكابها، أو حدوثها، يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات، وجميع الأدلة الثبوتية، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام البرلمان، بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة، أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع دافع الحكومة عن هذه الاتهامات".

وعلى الرغم من أن هذا التعريف تميز بإبراز طرفي الاستجواب (عضو البرلمان وعضو الحكومة) وإيضاحه بأن الاستجواب هو اتهام ومحاسبة للحكومة في مجموعها، أو أحد الوزراء بسبب تجاوزات معينة يدلل عليها عضو البرلمان

¹ انظر: د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين بيروت، سنة 1961م، ص390.

² انظر: د. جلال السيد عطية، "مفهوم الاستجواب البرلماني ومقاصده"، مرجع سابق.

بالبراهين، وبأنه يفتح باب المناقشة أمام البرلمان بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة، أو أحد الوزراء، إلا أنه يتسم بالإطالة وعدم الإيجاز، بالإضافة إلى أنه لم يوضح: فيما إذا كان الاستجواب البرلماني وسيلة للرقابة البرلمانية، أم لا؟

ب- في الفقه الكويتي:

ذهب بعض الفقه الكويتي¹ إلى أن "الاستجواب يحمل معنى المحاسبة والالتهام الموجه إلى وزير من الوزراء، أو إلى رئيس مجلسهم، ويفتح مناقشة حقيقية يشارك فيها سائر أعضاء المجلس، يمكن أن تؤدي إلى تحريك المسؤولية الوزارية أمام المجلس".

وفي هذا الإطار ذهب جانب من الفقه² إلى القول: "إن الاستجواب يحمل معنى المحاسبة، بل قد يحمل معنى الاتهام، ولذلك فهو وسيلة من وسائل الرقابة الأكيدة التي تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية".

في حين عرفه البعض³ بأنه: "وسيلة من الوسائل الدستورية التي يستطيع عضو البرلمان من خلالها تحريك المساءلة ضد وزير أخطأ متى توافرت لديه الأدلة

¹ انظر: د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص22.

² انظر: د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبعة جامعة الكويت، 1970/1971م، ص381.

³ انظر: د. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني....، مرجع سابق، ص30.

والمستندات الكافية لإدانة هذا الوزير، ومتى استطاع أن يقنع أعضاء البرلمان بمسؤولية الوزير عن هذا الخطأ بعد سماع رده تمهيداً لطرح الثقة به".

وفي ضوء ما تقدم من شروح حول معنى الاستجواب سواء في النصوص التشريعية أو عند فقهاء القانون الدستوري، يتراءى لي أنه من الأهمية بمكان أن استخلص تعريفاً للاستجواب البرلماني أراه أقرب إلى الشمول في دلالاته الاصطلاحية لمسمى الاستجواب في النظم البرلمانية، مع التسليم بصعوبة التوصل بدقة إلى هذا التعريف.

وهو أمر قد لمستته من خلال مراجعة النصوص التشريعية المنظمة لأحكام الاستجواب لاسيما في الدول محل المقارنة، كما برز ذلك بجلاء عند فقهاء القانون الدستوري والباحثين في هذا المجال، حيث يهتم كل تعريف بجانب من جوانب الاستجواب دون أن يلم بجميع مكوناته وأبعاده.

غير أن هذا لا يمنع من القول: إن التعريف الذي وضعه بعض الفقه المصري¹ هو الراجح عندي والذي عرّفه بأنه: "حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة أو مساءلتها في مجموعها أو أحد أعضائها عن تجاوزات وأخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها، يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات، وجميع الأدلة الثبوتية، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام البرلمان بهدف تحريك

¹ انظر: د. جلال السيد عطية، "مفهوم الاستجواب البرلماني ومقاصده"، مرجع سابق.

المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة، أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع دفع الحكومة عن هذه الاتهامات".

وأرجح هذا التعريف على غيره من التعريفات التي سبقت في هذا المجال، واعتبره نواة وأصلاً للتعريف الذي سأضعه للاستجواب البرلماني، والذي اقترح تعريفه بأنه: "وسيلة رقابية برلمانية تتضمن اتهاماً مؤيداً بالبراهين والوثائق، يحق لأي عضو برلماني أن يوجهه لأحد أعضاء الحكومة أو لرئيسها بشأن مخالفات وتجاوزات تدخل في اختصاصاتهم، ولسائر أعضاء البرلمان مناقشته بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة من وجّه إليه".

واعتقد أن هذا التعريف قد انطوى على غالبية العناصر الواجب توافرها في تعريف الاستجواب البرلماني، والتي تتمثل بالآتي:

- أوضح هذا التعريف أن الاستجواب عبارة عن إحدى وسائل الرقابة الذي يمارسها البرلمان على الحكومة، وهو حق مقرر لأعضاء البرلمان في محاسبة الحكومة.
- ركّز على أن الهدف من تقديم الاستجواب هو تحريك المسؤولية السياسية للحكومة كلها أو أحد أعضائها.
- كما أنه حدد طرفي الاستجواب (وهما عضو البرلمان والحكومة ممثلة في رئيس الوزراء أو أحد أعضائها).
- أوضح هذا التعريف أن موضوع الاستجواب هو اتهام الحكومة كلها، أو أحد أعضائها بشأن مخالفات وتجاوزات تدخل في اختصاص الحكومة، أو الوزير

المختص، وذلك بالاعتماد على وقائع ووثائق لا لبس فيها يعرضها مقدم الاستجواب أمام البرلمان، ليتمكن من إقناع الأعضاء بمصداقية استجوابه، وصحة الوقائع والمستندات التي اعتمد عليها في اتهامه للحكومة، أو الوزير.

- أظهر هذا التعريف أن مناقشة الاستجواب أمر مكفول لكل عضو من أعضاء البرلمان، فلهم جميعاً حق المشاركة في المناقشة.

المطلب الثاني

حدود الاستجواب البرلماني

ثمة حدود يجب أن يلتزم بها مقدم الاستجواب، حيث إن الاستجواب - كما بينت - اتهام يواجه به عضو البرلمان أعضاء الحكومة عن أعمالها، وبالتالي يجب ألا يتعلق موضوع الاستجواب بموضوع منظور أمام القضاء، أو بأمر يدخل في الاختصاصات المحجوزة لرئيس الدولة، وأخيراً ألا يكون متعلقاً بأعمال وزاريتين منسوبيتين للوزير المستجوب.

تلك هي الحدود التي يجب أن تُراعى عند تقديم الاستجواب من قبل أحد أعضاء البرلمان، وسأتناولها بقدر من التفصيل على النحو التالي:

الفرع الأول

ألا يتعلق الاستجواب بموضوع منظور أمام القضاء

استقرت التقاليد البرلمانية على أن أعمال القضاء لا يمكن أن تكون محلاً للرقابة البرلمانية بوجه عام، والاستجواب بصفة خاصة، لا عن رغبة في عدم التأثير عليه في هذا الشأن فحسب، وإنما بغية حمايته من أن تكون أعماله عرضة لمساجلات برلمانية، بشكل يفقد هيئته، ويؤثر على مكانته بين الناس، وهو رمز لسلطان الدولة وسيادة قانونها.

وأساس خروج تلك الأعمال عن نطاق الرقابة البرلمانية، يعود لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يُحظر على أي سلطة التدخل في أعمال سلطة أخرى¹.

وهذا الحظر أكدته المادة (132) من دستور سنة 2012م بقولها: "السلطة القضائية مستقلة ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، يعاونه في ذلك مجلس

¹ انظر: أ. ريم عبد الرجس المسلماني، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص148.

القضاء الأعلى¹، وكذلك المادة (166) من الدستور المصري بنصها "على أن القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا، أو في شؤون العدالة"، وهو ما قرره المادة (163) من الدستور الكويتي التي تنص على أنه: "لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضائه".

وحظر تناول الاستجواب لأمر متصل بالقضاء يشمل كل أنواع القضاء: (جنائي، مدني، إداري، عسكري).

ويُثار التساؤل هنا: هل كل أعمال القضاء، تخرج عن نطاق الاستجواب؟

من المؤكد، أنه ليس كل ما يتصل بالقضاء يطاله الحظر، وإلا كان معنى ذلك تعطيل الحق الدستوري في الاستجواب، والبعد بمرفق هام من مرافق الدولة عن أن تمتد إليه رقابة الشعب وإشرافه.

لذا لا يمكن التوفيق بين أهداف الحظر، ومقتضيات دستورية الاستجواب إلا بقصره على نطاق محدود من أعمال القضاء، هذا الذي يكون فيه ضرر الرقابة البرلمانية أبلغ من نفعها، وهذه الأعمال هي²:

أ- تصرفات القضاة التي يمكن أن تؤثر على هيبة القضاء ومكانته.

¹ وهو النص ذاته الوارد في المادة (131) من دستور سنة 1973.

² انظر: د. محد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص130.

ب- الأعمال الإدارية التي يتخذها لتصرف شؤونه اليومية كأى جهة إدارية، ويدخل في نطاقها تنظيم شؤون القضاء ورجال النيابة، من تعيين ونقل وندب، إلى غير ذلك مما ينظمه القانون الإداري والقضاء¹.

ج- الأعمال القضائية البحتة التي هي جوهر عمل القاضي، ومن مناط اختصاصه الوظيفي، بما تعنيه من التحقق والفصل في الأقضية والمنازعات وإصدار القرارات والأحكام بشأنها، وفي ضوء ذلك يقتصر الحظر على الأعمال الأخيرة فحسب، إذ تتحقق بشأنها علة النأي عن مجال رقابة البرلمان.

وفي نطاق تلك الأعمال يتردد موقف البرلمان من الاستجواب المقدم بشأنها بين أربعة أحكام، وهي: (إما رفض الاستجواب، أو تقرير أن لا محل للاستجواب، أو وقف أو تأجيل الاستجواب، وأخيراً قبول الاستجواب ولكن بشروط)².

¹ انظر: أ. ريم عبد الرحمن السلماني، الرقابة البرلمانية.... مرجع سابق، ص149.

² وبناء على ذلك، لا يعتبر الاستجواب الذي وجهه النائب الكويتي حسين الغلاف إلى وزير العدل (الدكتور سعد الهاشل)، في محوره الأول المتعلق بمشكلة خاصة بأحد القضاة، قد تعرض لعمل قضائي بحت، مما يصفه بعدم الدستورية في حدود هذا المحور، وإنما هو يندرج في نطاق ما ذكره النائب من وقائع - على فرض صحتها - في إطار الأعمال الإدارية لمرفق القضاء، إذ تعرض لقرار رئيس المحكمة برفض طلب أحد القضاء لاستلام عمله الذي تقدم به بعد عودته من رحلة علاج خارج البلاد، وبغض النظر عن حقيقة ما ذكره، فإن رئيس المحكمة لم يصدر قراره بصفته قاضياً يقوم بعمل قضائي محض، وإنما أتاه باعتباره رئيساً إدارياً يتولى إدارة شؤون الجهة التابعة له مثله مثل أي رئيس لجهة إدارية، ومن هنا يصح الاستجواب، انظر: د. محد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص149، هامش رقم 4/.

الفرع الثاني

ألا يتعلق الاستجواب بأمر يدخل في الاختصاصات المحجوزة لرئيس الدولة

أي: عدم خضوع الأعمال التي يمارسها الرئيس منفرداً، ولا تشترك معه الحكومة في تأديتها للرقابة البرلمانية عامة، والاستجواب خاصة.

حيث يستقر في الفقه الدستوري أصل مؤداه: عدم خضوع الأعمال التي يمارسها الرئيس منفرداً - أي: تلك الأعمال التي لا تشاركه الحكومة تأديتها - للرقابة البرلمانية عامة والاستجواب خاصة¹.

وذلك لأن: الاستجواب سيكون موجهاً في هذه الحالة إلى الرئيس شخصياً، وهذا لا يجوز، لأن الرئيس في الأنظمة السياسية غير مسؤول سياسياً²، فضلاً عن أن المسؤولية لا تتقرر إلا بنص، وطالما أن الدستور لم ينص على مسؤولية الرئيس، فإن هذا معناه: عدم جوازها.

ومن جهة أخرى لا تستوجب الحكومة عن تلك الأعمال، لأنها لم تشارك الرئيس في تأديتها، وهذا في ذاته يفقد المسؤولية مسوغ إثارتها، إعمالاً لمبدأ التلازم بين

¹ انظر: أ. ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص 149.

² انظر: أ. ريم عبد الرحمن المسلماني، المرجع السابق، ص 147.

السلطة والمسؤولية، وطالما لا يوجد اختصاص ولا سلطة، فلا تكون ثمة مسؤولية، وما دامت المسؤولية منتفية، فلا يكون هناك محل لإثارة الاستجواب¹.

في حدود تلك الأعمال إذاً لا مجال للاستجواب، ولكن ما هي هذه الأعمال؟

تواتر الفقه الدستوري² على أنها قائمة تجمع الأعمال التي يمارسها الرئيس بصفته رئيساً للدولة، لا رئيساً للسلطة التنفيذية.

وتتمثل هذه الأعمال في الدستور السوري لسنة 2012 في: السهر على احترام الدستور (96)، تسمية نائب له أو أكثر، وتسمية الوزراء ونوابهم، وتسمية رئيس الوزراء ونوابه، وقبول استقالتهم وإعفائهم من مناصبهم (97)، إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية (107)، إصدار العفو الخاص (108)، منح الأوسمة (109).

أما وفقاً لدستور الجمهورية العربية المصرية لسنة 1971م ولسنة 2014، فإن هذه الأعمال تتمثل بالآتي: السهر على تأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور (م73)، تعيين نواب رئيس الجمهورية وإعفائهم من مناصبهم (م139)، استفتاء الشعب في المسائل الهامة (م152)، تعيين الوزراء وإعفائهم (م141)، إحالة الوزراء إلى المحاكمة (م159)، إبرام المعاهدات والاتفاقيات (م151).... إلخ.

واستناداً إلى ذلك، تم في مجلس الشيوخ المصري بجلسة 1942/4/29 استبعاد استجواب موجه إلى الحكومة عن الظروف والملابسات التي أدت إلى تأليف

¹ انظر: د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية....، مرجع سابق، ص 127-128.

² نقلاً عن: د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية.....، مرجع سابق، ص 128.

الوزارة، ذلك أن اختيار رئيس مجلس الوزراء هو من الاختصاصات التي يباشرها رئيس الدولة منفرداً، ومن ثم فلا يمكن أن تكون محلاً للمناقشة، أو الاستجواب في البرلمان¹، وبالتالي: لا يمكن أن يكون تعيين رئيس مجلس الوزراء محلاً للاستجواب، لأن الاستجواب هنا يعد كأنه موجهاً لرئيس الدولة في عمل من أعمال السيادة، والتي لا تخضع بطبيعتها للرقابة البرلمانية².

أما بحسب دستور دولة الكويت لسنة 1962م، فإن تلك الأعمال تتمثل في نوعين من الاختصاصات التي يمارسها أمير البلاد:

النوع الأول: اختصاصات تتصل بأمر الدولة، مثل: تزكية ولي العهد (م4)، تعيين رئيس مجلس الوزراء (م56)، اختيار نائب عن الأمير (م61).

النوع الثاني: اختصاصات تتعلق بشخص الأمير والأسرة الحاكمة، مثل: تصرف الأمير في المخصصات المالية السنوية (م78).

¹ انظر: د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2001م، ص140.

² انظر: أ. أحمد نبيل الصوص، "الاستجواب في النظام البرلماني"، مرجع سابق، ص41.

الفرع الثالث

ألا يتعلق الاستجواب بأعمال وزارتين منسوبيتين للوزير المستجوب

إن تولّى أي وزير في الأصل لا يكون إلا لوزارة واحدة، وهذا هو المستقر عليه في الأنظمة البرلمانية، واستهزاءً بأحكام الدستور الكويتي لسنة 1962م وأصول النظام البرلماني والسوابق البرلمانية لا يجوز مساءلة الوزير عن وزارتين، وسأوضح ذلك على النحو الآتي:

1- الأحكام الدستورية لا تجيز مساءلة الوزير عن وزارتين:

بمراجعة الأحكام الدستورية التي تتعلق بالمسؤولية السياسية للوزير، تبين وبشكل واضح أن مسؤولية الوزير وحدودها إنما ترتبط بوزارة محددة عند إعمال المساءلة السياسية.

- وتنص في هذا الشأن المادة (58) من الدستور الكويتي على أن: "رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسية العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته".

- كما تقرر المادة (101) من هذا الدستور بأن: "كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً".

- كذلك قررت المادة (100) من الدستور ذاته: "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه لرئيس مجلس الوزراء، وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم".

كذلك نص الدستور المصري لسنة 2014 على الأحكام ذاتها وذلك في المواد من م (125) ولغاية م(128)، واستناداً إلى هذه الأحكام فإن المساءلة السياسية للوزير أياً كان مصدرها سواء أكان السؤال البرلماني أو التحقيق البرلماني أو الاستجواب، إنما تنصب على أعمال وزارة محددة واحدة مما يدخل باختصاص هذه الوزارة من أمور، وموضوعات تكون محلاً لإثارة مسؤوليته السياسية.

ومن ثم فإنه لا يجوز أن تتناول أداة المساءلة السياسية أو إجراءاتها سواء تمثل ذلك بالسؤال البرلماني، أو التحقيق البرلماني، أو الاستجواب إلا موضوعات تتصل بأعمال وزارة واحدة محددة، وهو ما يتفق وطبيعة المساءلة السياسية الدستورية التي يجب أن تكون على أمر محدد، وموضوعات واضحة ترتبط باختصاصات الوزير بتلك الوزارة دون غيرها من المسؤوليات الأخرى التي يمارسها طالما أنها لا ترتبط بأعمال الوزارة التي كانت محلاً للمساءلة السياسية.

وهذا المبدأ مقرر في حكم المادة (134) من أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وهي الأحكام المكملة والمتمة لأحكام الدستور وفقاً للاتجاه المستقر في أحكام المحكمة الدستورية في الكويت.

ومما يعزز ذلك ويؤكد سلامته من الناحية الدستورية ما قرره المادة (116) من الدستور الكويتي، والتي تنص على أن يكون: "للمجلس أن يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشته أمراً يتعلق بوزارته".

كما يدعم ذلك ما ورد في المذكرة التفسيرية من الدستور الكويتي تعليقاً على المواد (101، 102، 103)، حيث تقرر هذه المذكرة بأنه: "بعد صدور قرار عدم الثقة به، يعتبر الوزير بقوة الدستور معتزلاً منصبه، وذلك يعين فوراً وزيراً بدلاً منه، أو يعهد بوزارته مؤقتاً إلى وزير آخر لحين تعيين الوزير الجديد".

ويستدل من تلك النصوص على أن الأصل الدستوري والمعمول به أن كل وزير يتولى وزارة واحدة فقط، تكون هي مناط اختصاصه وأساس مسؤوليته.

أما الاستثناء الذي تم التوسع به في الكويت بإسناد أكثر من وزارة إلى الوزير، فهو عمل جاء خلافاً للأصل البرلماني، ومن ثم فإن وجوده الواقعي (بسبب قلة عدد الوزراء وعدم تجاوزهم لعدد محدد) لا يغير في المبدأ الدستوري شيئاً، والذي يقضي بأن: "المسؤولية السياسية للوزير إنما تقام بالاستناد إلى اختصاصاته في شأن وزارة محددة بعينها".

وفي السياق الدستوري ذاته، فإن المبدأ الآخر الذي يؤكد المبدأ السابق ويبرز أهمية هو ما قرره المادة (134) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والتي حظرت استجواباً واحداً لأكثر من وزير، إذ إن ذلك يعد إخلالاً دستورياً بمبادئ المسؤولية السياسية وتقويضاً لأسسها، وعلة ذلك الحظر جلية في عدم خلط المسؤوليات التي يجب أن تنصب على وقائع وموضوعات محددة، بحسبان أن الاستجواب هو اتهام

سياسي لا تقبل إقامته على أعمال متناثرة وغير مترابطة، ولا تمثل وحدة موضوعية وسياسية دستورية واحدة.

فلئن كان الدستور الكويتي قد حظر توزيع المسؤولية السياسية على وزيرين، فإنه كان أحرص على ألا تتلاشى أهميتها ومقصودها كونها أعلى درجات المساءلة السياسية التي يتم بمقتضاها تحريك الاتهام السياسي للوزير بما يستوجب أن يكون ذلك مبنياً على وقائع وموضوعات محددة، حتى لا تتفلت قواعد الاتهام تلك من كل ضابط، أو قيد يعزز صحة إجراءاتها وعدالة ممارستها¹.

وخصوصاً أن الوزير الذي ينهض بأعباء المسؤولية في وزارتين له صفتان مختلفتان باعتباره وزيراً لكل وزارة على انفراد، وآية ذلك ممارسته لاختصاصاته عن أعمال كل وزارة على انفراد بصفته تلك، ولو خلط بين الصفتين لكان مأل أعماله البطلان.

بل إن الدعاوى القضائية تقام عليه أمام القضاء عن كل وزارة على انفراد بوصفه وزيراً عن كل وزارة على انفراد، وليس بوصفه وزيراً عن وزارتين، وهو الخلط الذي وقع فيه المستجوبون.

¹ انظر: أ. د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت "دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية"، مجلة الحقوق، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، 2002م، ص38.

ولذلك إذا أراد عضو البرلمان أن يستجوب وزيراً يحمل أكثر من حقيبة وزارية وجب عليه أن يحدد الوزارة التي يدخل في اختصاصها العمل المراد استجواب الوزير عنه، ويترتب على عدم التحديد عدم قبول الاستجواب من الناحية الدستورية¹.

2- الأصول البرلمانية تمنع مساءلة الوزير عن وزارتين:

يرجع أساس مسؤولية الوزير عن وزارة واحدة إلى أحد أهم ركائز النظام الراسخة في الأنظمة البرلمانية المستقرة والمعروفة، مثل: بريطانيا - بلجيكا، وغيرها من الدول، حيث إن الوزير يكون عضواً في البرلمان، ولا تستند له إلا وزارة واحدة، ومن ثم لا يجوز أن تتعدد الوزارات حتى لا تضيع قواعد المسؤولية الوزارية بتنشئتها في أكثر من وزارة، وهو ما يقتضيه مفهوم المسؤولية الفردية للوزير، والتي تتبنى على مسؤوليته عن أعمال وزارة محددة، وتستند مسؤوليته الفردية إليها، فإذا ما تعددت الوزارات المسندة إلى وزير واحد وتبعها تعدد للمسؤوليات، فإن ذلك أشبه ما يكون بإثارة مسؤولية جماعية بما يفرض على الساحة الدستورية والسياسية حتماً إثارة فكرة المسؤولية الجماعية بدلاً من الفردية، وهو ما لا يتفق مع قواعد النظام البرلماني وأصوله، وكذلك مع فكرة المسؤولية الفردية للوزراء².

3- السوابق البرلمانية في الكويت تؤكد عدم جواز مساءلة الوزير عن وزارتين:

¹ انظر: د. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص 121.

² انظر: د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص 39.

إن سير التاريخ الدستوري والسياسي للكويت في ظل دستور سنة 1962م ومن خلال مواجهة الاستجوابات المتعددة التي قدمت يبرز - وبشكل جلي لا يقبل الجدل - إن المسؤولية السياسية للوزراء من خلال استخدام أداة الاستجواب، كان دائماً وأبداً ينصبُّ على أعمال وزارة واحدة محددة، وهو ما تم بشكل واضح للوزراء الذين يتولون أكثر من وزارة، ففي سنة 1986م انصب الاستجواب المقدم إلى وزير الدولة للشؤون القانونية والإدارية على أعماله عن وزارة العدل.

وهو المنهج الذي اتبعه مجلس الأمة بمناسبة استجواب وزير المالية سنة 1997 بالرغم من إسناد أعمال وزارة أخرى له.

الخاتمة

يعد الاستجواب البرلماني من أهم وأخطر الحقوق التي أقرتها دساتير كل من الجمهورية العربية السورية، وجمهورية مصر العربية، ودولة الكويت، لأعضاء السلطة التشريعية على مختلف أعمال السلطة التنفيذية، بحيث تحكمهم هذه الوسيلة من أداء دورهم الرقابي وبما يخدم الصالح العام.

كما أنه وسيلة فاعلة في أعمال الرقابة والتعقيب على أعمال الوزراء تنبيهاً لهم حال غفلتهم ومحاسبة لهم عند تقصيرهم، وردعاً لهم عند تجاوزهم أو حيدتهم عن جادة الصواب، ولهذه الوسيلة أصولها وقواعدها وإجراءاتها ومبرراتها، التي تقوي من عضد النظام البرلماني، وتُجذر أصوله، وقد عرضت هذه الأصول والقواعد وبينتها، وأبرزت أهميتها أملاً في إبرامها، وعدم الخروج عنها حفاظاً على الدستور.

وسأحاول فيما يلي بيان أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، وكذلك أهم الاقتراحات التي رأيتها مناسبة لجعل الاستجواب وسيلة رقابية أكثر فاعلية وذلك على النحو الآتي:

أولاً- النتائج:

1- الاستجواب البرلماني هو وسيلة رقابية برلمانية تتضمن اتهاماً مؤيداً بالبراهين والوثائق، يحق لأي عضو برلماني أن يوجهه لأحد أعضاء الحكومة، أو لرئيسها بشأن مخالفات، وتجاوزات تدخل في اختصاصاتهم، ولسائر أعضاء البرلمان مناقشته بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة من وجه إليه.

2- يمثل الاستجواب البرلماني ضماناً مهماً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، ضد إجراءات السلطة التنفيذية التعسفية، ويتأكد الدور المهم للاستجواب حين يكون البرلمان ممثلاً لأفراد الأمة تمثيلاً حقيقياً، وحين يحسن البرلمان استعمال سلطته لحماية من أنابوه.

حيث يعد الاستجواب أهم الوسائل التي يمارس بها البرلمان مهمته الرقابية على أعمال الحكومة، وهو المقدمة الطبيعية لإثارة المسؤولية الوزارية في أشد صورها، إذ أنه يحمل في طياته معنى الاتهام والمحاسبة لأعمالها، وقد يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة كلها، أو بأحد أعضائها، وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية، ولذلك فهو أقوى وسيلة أعطاها النظام البرلماني للسلطة التشريعية لتراقب بها السلطة التنفيذية.

3- ضعف استخدام الاستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، باعتباره أحد وسائل الرقابة، التي أقرها الدستور (لأسيما في سورية ومصر).

حيث اتضح لي أن الأداء الرقابي للبرلمان السوري ضعيف بالنسبة لاستخدام وسيلة الاستجواب، التي تعتبر من أهم الوسائل الرقابية التي قد تؤدي إلى نتيجة سياسية تصل إلى سحب الثقة من الحكومة، أو أحد أعضائها.

فليس الهدف من وراء استخدام وسيلة الاستجواب أن يتم سحب الثقة من الحكومة كلها، أو من أحد أعضائها، وإنما محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها على مخالفات وتجاوزات معينة تدخل في اختصاصاتهم، وفي حال ثبوتها لا يتوانى البرلمان في سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير المختص.

ثانياً : المقترحات:

- 1- ضرورة تعاون الحكومة مع البرلمان وإتاحة المعلومات له فالجهاز التنفيذي هو المصدر الأساسي للمعلومات بالنسبة لأعضاء البرلمان وكلما استطاع العضو التعامل بسهولة ويسر كان أكثر قدرة على اداء مهامه التشريعية
- 2- تحسين استخدام وسيلة الاستجواب من خلال عدم إمكانية توجيه أي استجواب لأي وزير قبل مرور مدة كافية من الزمن من أجل تمكينه من تدارك الأخطاء المودودة قبل استلام مهامه.
- 3- التأكيد على تفعيل وسيلة الاستجواب كوسيلة بيد السلطة التشريعية في سبيل أخذ موقعها الصحيح بين الوسائل الرقابية.

قائمة المراجع:

1. د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين بيروت، سنة 1961م.
2. أحمد نبيل الصوص، الاستجواب في النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007م
3. د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983م

4. د. بلال عقل الصنديد: "إطلالة على ما تناولته المحكمة الدستورية الكويتية في تفسيرها للنصوص المتعلقة بالاستجواب البرلماني"، بحث منشور على الانترنت.
5. د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م،
6. د. جلال السيد عطية، "مفهوم الاستجواب البرلماني ومقاصده"، بث منشور على الانترنت
7. د. جلال السيد عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر "دراسة تحليلية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996م
8. د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006م
9. د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2001م
10. ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دولة قطر "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008م
11. د. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1982م

12. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري والاتحادي "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1960،
13. د. صادق أحمد النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2008م
14. د. عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الثاني في النظام الدستوري المصري، مطبعة مصر، 1956م.
15. د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت "دراسة نظرية تطبيقية" مجلة الحقوق والشرعية، الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع 1981م
16. د. فاتح عبد الله العرب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي "دراسة تطبيقية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009م
17. د. فارس عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في الدول العربية والأمريكية والأوروبية "دراسة مقارنة" المركز القومي للإصدارات، الطبعة الأولى، 2008م
18. د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والأنشطة الأخرى، "دراسة مقارنة" دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م،
19. د. ليل بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير جامعة الحاج لخضر (باتنة)، الجزائر، 2003/2004م،
20. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005م.

21. د. محد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2002م
22. د. محمد أنس قاسم جعفر، القانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، 1997،
23. د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري "المبادئ العامة والدستور المصري"، مطبعة دار الكتاب العربي، القاهرة، 1952م.
24. د. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت "دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية"، مجلة الحقوق، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، 2002م
25. د. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الكويتي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2008م
26. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبعة جامعة الكويت، 1970/1971م
- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الناشر مكتبة عبد الله وهبة، المطبعة العالمية، القاهرة، الطبعة الرابعة، 1949م