

الاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية

”دراسة مقارنة“

مؤلف

أحمد سليمان عبد الراضي محمد

كلية الحقوق - جامعة أسيوط

مقدمة

يتمثل الاختصاص العام والأصيل للمجالس المحلية على اختلاف مستوياتها في الإشراف والرقابة على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، وفي هذا الشأن نجد تبايناً بين التشريعات في طبيعة الاختصاصات المسندة إليها، ومقدار الصلاحيات المكفولة للنهوض بها؛ إذ تقصر بعضها اختصاص المجالس المحلية على ممارسة بعض الأدوار الإدارية والمالية؛ تأخذ في الغالب الأعم صورة مقترحات وتوصيات، بينما على صعيد ثان تمنحها بعض التشريعات أدواراً فاعلة في الشؤون الإدارية والمالية للوحدة الإدارية المحلية، وإلى جوارها اختصاصاً رقابياً محدوداً على الأجهزة التنفيذية داخل الوحدة، وعلى صعيد ثالث إحصائياً وتفعيلاً لأدوار المجالس المحلية في الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، وتحقيقاً للامركزية الإدارية في أبعدها، تقرر بعض التشريعات مزيداً من الاختصاصات والصلاحيات لتلك المجالس في شتى النواحي الإدارية والمالية والرقابية.

أياً كانت الأحوال فإن اختصاصات المجالس المحلية يتعين أن تظهر فيها بوضوح سلطة تلك المجالس في رعاية الشؤون المحلية وتدعيم اللامركزية الإدارية وتحقيقها فعلاً لا قولاً؛ فلئن تلاقت نظم الإدارة المحلية على الأدوار الإدارية، والمتمثلة عادة بتقديم الخدمات لأبناء الوحدات الإدارية التي تمثلها^(١)، إلا أن هذه الأدوار يجب أن يعضدها دور رقابي حقيقي

(١) يشير نظر فقهي في هذا الشأن إلى أن النظم المحلية العربية تتفق على أن الهدف منها هو تقديم الخدمات للمواطنين في مناطق إقامتهم المحلية وتحسين الخدمات القائمة وتقليل تكلفتها المالية، وخلق علاقة وثيقة بين الحكومة المركزية والمناطق المحلية تساعد على تبادل المعلومات بين المركز والمنطقة المحلية، كما تهدف إلى شرح السياسة العامة للدولة وخلق التأييد الشعبي المحلي لها، ونقل متطلبات واحتياجات المواطن المحلي إلى الحكومات في المستويات الأعلى، ولتدريب القادة المحليين على إدارة شؤونهم المحلية، وتشجيع المشاركة الشعبية في التنمية المحلية (د سميح محمد عبد الوهاب، النظم المحلية العربية "دراسة مقارنة"، بحث منشور بمجلة شؤون عربية - مصر، العدد ٨٩، ١٩٩٧، ص ١٥٢).

على أوجه النشاط داخل الوحدات الإدارية ذات الطابع المحلي، وعلى الأجهزة التنفيذية لها^(١)، إذا ما أردنا قيام نظام للإدارة المحلية ذو تأثير وفعالية في شتى المجالات.

وذلك عبر تقرير عدد من الآليات والأدوات، يأتي في مقدمتها الأداة الرقابية الأبرز والأكثر فعالية في مجال الرقابة على الأجهزة التنفيذية، وهي الاستجواب، بما تحمله بين طياتها من اتهام للمسؤول المُستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام منصبه، ومن ثم إمكانية تحريك المسؤولية السياسية أو سحب الثقة منه.

فلئن رتبت أدوات الرقابة المختلفة تمكين المجلس المحلي من المعرفة وتبادل المعلومات والوقوف على الحقائق بشأن المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، إلا أنها تظل محدودة الأثر على صعيد القيام بالدور الرقابي على النحو المأمول، بدون تقرير أداة الاستجواب بما يستتبعها من إمكانية سحب المجلس المحلي الثقة من المسؤول المُستجوب.

وفي هذا الشأن انتهى المشرع المصري إلى إقرار الاستجواب كأداة رقابية على المستوى المحلي، وذلك بالنص في المادة (١٨٠) من الدستور الحالي (دستور ١٨ يناير لسنة ٢٠١٤) على أنه "... تختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجوابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي

(١) تتجسد أهداف الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية في التأكد من احترام الأجهزة التنفيذية المحلية لمبدأ المشروعية، ضمان قيام الأجهزة التنفيذية بدورها التنموي، متابعة الأداء التنفيذي وبخاصة الخدمي والانتاجي منه، كفالة حسن إدارة المرافق المحلية، والحد من الانحراف والفساد الإداري على الصعيد المحلي (ينظر د. محمد أحمد عبد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ١٠-١١، د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بدون دار نشر، ٢٠١١، ص ٥٩-٦٠، د. جاسم كاظم كباشي العبودي، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية في التشريع العراقي، مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٣٤/٢٠١٤، ص ٦٥-٦٦).

ينظمه القانون...".

كما أن المشرع العراقي استحدث هذه الأداة بمقتضى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وذلك بالنص في البند (ثامناً) من المادة السابعة على أنه "يختص مجلس المحافظة بما يلي: ثامناً: - استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه...".

هذا وترتد الجذور التاريخية للاستجواب في التشريع المصري إلى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، مروراً بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥، إلى أن أغفل المشرع تنظيمه والنص عليه في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، مستحدثاً نظام إخطار مجلس المحافظين، بما تسفر عنه مناقشة طلبات الإحاطة من أمور لم تتخذ الأجهزة التنفيذية للمحافظة الإجراءات التنفيذية لتداركها^(١)، وبذلك حلت طلبات الإحاطة - على نحو ما أشارت إليه المذكرة الإيضاحية للقانون - محل الاستجواب، على اعتبار أن نظام طلبات الإحاطة أكثر ملاءمة للأوضاع العملية، خاصة أن الاستجواب لم يكن ينتهي بقرار نافذ في حالة ثبوت المسؤولية^(٢).

وقد ظل الوضع على هذا الحال إلى أن صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ملغياً سلطة الإخطار، ومعيداً الاستجواب إلى الوجود مرة أخرى، غير أن المشرع نكص على عقبيه بصور القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، والذي انتهى إلى إلغاء الاستجواب كأداة رقابية على

(١) جدير بالذكر أن المشرع ألغى هذا النظام، وهذه المكنة، بموجب القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

(٢) رددت المذكرة الإيضاحية للقانون في هذا الشأن القول "خول المشروع للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات الحق في تقديم طلبات إحاطة إلى المحافظين ورؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة فيما يتعلق بالأمور ذات الأهمية العامة العاجلة وأجاز لرئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بأن يرفع تقريراً إلى مجلس المحافظين للنظر فيما أسفرت عنه نتيجة مناقشة طلب الإحاطة من أمور لم تتخذ الأجهزة التنفيذية بالمحافظة الإجراءات اللازمة لتداركها. وبذلك فقد حل هذا النظام محل نظام الاستجواب باعتبار نظام طلبات الإحاطة أكثر ملاءمة للأوضاع العملية خاصة وأن نظام الاستجواب لم يكن ينتهي - وفقاً لأحكام القانون الحالي - بقرار نافذ في حالة ثبوت المسؤولية".

أعمال وتصرفات الأجهزة التنفيذية ذات الطابع المحلي. أخيراً ... بيزوغ الدستور الحالي إلى الوجود انتهى المطاف إلى تقرير الاستجواب بأداة دستورية، غلاً ليد المشرع العادي من العبث بها تقريراً وإلغاءً. وطيلة تلك الرحلة والفقهاء منقسمين بين مؤيد ومعارض لملاءمة تقرير الاستجواب كأداة رقابية، للمجالس المحلية أن تستخدمها في مواجهة الأجهزة التنفيذية. وعلى إثر ما تقدم رأينا أن نفرد هذه الأداة بالغة الخطورة والأثر بدراسة متخصصة على الصعيد المصري والعراقي، تسلط الضوء على الجوانب المختلفة لها، وصولاً إلى التقرير في نهاية المطاف بملاءمة كفالتها مع نظام الإدارة المحلية، ومن ثم الوقوف على مدى أهميتها في تفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية، أو تعارضها مع هذا النظام، وبالتالي مناصرة الجانب من الفقهاء المعارض لإقرارها، وقد اخترنا أن يكون عنوانها "الاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية - دراسة مقارنة".

موضوع الدراسة:

يدور موضوع دراستنا حول الاستجواب كأداة رقابية كفلها المشرع المصري ونظيره العراقي للمجالس المحلية، في مواجهة الأجهزة التنفيذية ذات الطابع المحلي، باعتبارها الأداة الرقابية الأبرز والأكثر فعالية في مجال الرقابة على تلك الأجهزة. وبمنظرة سريعة إلى المجالس المحلية على الصعيد المصري نجد أنها تتنوع وتتعدد بين المجلس المحلي للمحافظة والمجلس المحلي للمدينة والمجلس المحلي للقرية وغيرها، وكذا الشأن على الصعيد العراقي؛ إذ هناك مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية. وقد مُنحوا جميعاً صلاحية الاستجواب للمسؤولين التنفيذيين في إطار الوحدة المحلية التي يمثلونها، لذا منعاً للتكرار ننوه من البداية أن دراستنا ستقتصر على تناول الاستجواب كأداة

رقابية على مستوى المجلس المحلي للمحافظة.

أهمية الدراسة:

ترجع أهمية هذه الدراسة إلى العديد من الأسباب؛ من أهمها:-

- ندرة الدراسات القانونية المتخصصة التي تناولت الموضوع بالشرح والتحليل الدقيق؛ إذ الأمر لا يعدو في الغالب أكثر من مجرد دراسات عامة أو إطلاقات عابرة.
- الرغبة في التعرف على خصوصية النظام الإجرائي للاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية، في التشريع المصري والتشريع العراقي، عن الاستجواب البرلماني.
- استعراض الآثار التي رتبها المشرعان على تحريك الاستجواب، والبحث عن تصور أمثل في هذا الشأن.
- الوقوف على مدى تعارض تقرير الاستجواب مع نظام الإدارة المحلية، بالإضافة إلى مدى أهميته في تفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية.
- تراخي المشرع المصري طويلاً في وضع قانون جديد للإدارة المحلية أو تعديل القانون الحالي، ومن ثم تنظيم أداة الاستجواب، رغم تقريرها من جانب المشرع الدستوري في ١٨ يناير ٢٠١٤.
- محاولة وضع تصور شامل وتنظيم متكامل للاستجواب داخل المجالس المحلية، عسى أن تفيد المشرع المصري عند وضع القانون الجديد للإدارة المحلية، أو حتى عند تعديل القانون الحالي.

منهج الدراسة:

سوف نتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن؛ فنعرض فيها لمواقف الدساتير والقوانين واللوائح من الفكرة محل البحث، ثم نُحلل هذه المواقف في إطار من الدراسة المقارنة بين التشريع المصري والتشريع العراقي.

خطة الدراسة:

اقتضت ضرورات البحث معالجة موضوعه عبر أربعة مباحث؛ تناولنا في الأول ماهية الاستجواب، وأوضحنا في الثاني النظام الإجرائي للاستجواب، وبحثنا في الثالث آثار الاستجواب، أما الرابع فقد خصصناه لوضع الاستجواب في ميزان التقييم، وذلك على النحو الآتي:-

- المبحث الأول - ماهية الاستجواب.
- المبحث الثاني - النظام الإجرائي للاستجواب.
- المبحث الثالث - آثار الاستجواب.
- المبحث الرابع - الاستجواب في ميزان التقييم.

والله ولي التوفيق والسداد،،،

المبحث الأول

ماهية الاستجواب

تمهيد وتقسيم:

تم تقرير الاستجواب كأداة رقابية بيد المجالس المحلية في التشريع المصري، وإلى جواره عديد من الأدوات الرقابية، بالنص في المادة (١٨٠) من الدستور على أنه "... تختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي ينظمه القانون...".

كما أن المشرع العراقي استحدث في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ هذه الأداة بالنص في البند (ثامناً) من المادة السابعة على أنه "يختص مجلس المحافظة بما يلي: ثامناً: - استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه...".

ونتيجة للآثار الخطيرة التي تترتب على الاستجواب، نظم المشرعان عديداً من الشروط الشكلية والموضوعية، حتى يكون طلب الاستجواب مقبولاً، ومن ثم يتم السير في إجراءات مناقشته.

ولإزالة اللبس والغموض حول هذه الأداة المهمة على صعيد العمل الرقابي بالمجالس المحلية، نرى تقسيم الدراسة في هذا المبحث على ثلاثة مطالب؛ نبين في الأول مفهوم الاستجواب، ونخصص الثاني للتمييز بين الاستجواب وغيره من وسائل الرقابة، أما الثالث فنرصده لتوضيح شروط الاستجواب، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

المطلب الأول:- مفهوم الاستجواب.

المطلب الثاني:- التمييز بين الاستجواب وغيره من وسائل الرقابة.

المطلب الثالث:- شروط الاستجواب.

المطلب الأول

مفهوم الاستجواب

تمهيد وتقسيم:

يتعين علينا استجلاءً لما يكتنف مصطلح الاستجواب بصفة عامة من لبس أو غموض، أن نقسم دراستنا لمفهوم الاستجواب بالمجلس المحلي إلى فرعين؛ فرع أول نخصه لبيان المفهوم اللغوي، وفرع ثان لتوضيح المفهوم الاصطلاحي للاستجواب بصفة عامة، والاستجواب بالمجلس المحلي بصفة خاصة، وذلك على النحو والنسق الآتي:-

الفرع الأول:- المفهوم اللغوي للاستجواب.

الفرع الثاني:- المفهوم الاصطلاحي للاستجواب.

الفرع الأول

المفهوم اللغوي للاستجواب

يشير الجذر اللغوي (ج. و. ب) إلى معانٍ عدة منها الاستتطاق، الاستطلاع، التحقيق، طلب الجواب؛ جاء تعريف الاستجواب ومعناه في معجم المعاني الجامع بالقول: الاستجواب اسم مصدر من الفعل استجوب، جمعه استجوابات. استجوب يستجوب استجوابًا فهو مُستجوب، والمفعول مُستجوب، استجوب الشخص طلب منه الجواب، استجوبه ليعرف رأيه: استطلعه. استجوبه: طلب منه الجواب. خضع المتهم لاستجواب عن حياته وتقلاته: لاستتطاقه. كان لابد من استجوابه: طرح الأسئلة ليجيب عنها. وفي القانون هو استفسار يتقدم به أحد النواب من شأنه فتح باب المناقشة؛ من حق النواب استجواب الحكومة، أو استخلاص الحقيقة أو المعلومات بالمساءلة والتحقيق.

وفي معجم اللغة العربية المعاصر؛ استجوب يستجوب، استجوابًا، فهو مُستجوب، والمفعول مُستجوب. استجوب الشخص: طلب منه الجواب ومنها استجوب القاضي الشاهد، واستجوبت النيابة المتهمين: استنطقتهم، حققت معهم بالمساءلة، ومنها استجوب القاضي المتهم. والاستجواب في القانون هو استفسار يتقدم به أحد النواب من شأنه فتح باب المناقشة؛ من حق النواب استجواب الحكومة، أو استخلاص الحقيقة أو المعلومات بالمساءلة والتحقق، ومنها أجرى رجال الشرطة استجوابًا للمتهمين.

وفي معجم الرائد؛ استجواب مصدر استجوب ويعني إستنطاق، وهو سؤال يطرحه نائب أو فريق من النواب على الحكومة حول قضية. استجوبه: طلب منه الجواب. استجوبه: رد له الجواب. استجوب: استنطق، ومنها استجوب القاضي المتهم.

ويشير الجذر اللغوي (ح. ل. ل) إلى الإقليمية، التعلق بمنطقة معينة أو موضع معين؛ جاء تعريف لفظ محلي ومعناه في معجم المعاني الجامع بالقول: مَحَلِّيّ اسم مَنسُوبٌ إِلَى المَحَلِّ، داخليّ، متعلّق بموضع معيّن أو خاصّ بمنطقة. مَحَلِّيّة: اسم مؤنّث منسوب إلى مَحَلّ، مصدر صناعيّ من مَحَلّ: إقليميّة، عكسها عالميّة، لا بد لأدبنا أن يتجاوز المحليّة الضيّقة إلى العالميّة، فيقال إدارة مَحَلِّيّة أي إدارة خاصّة بإقليم أو منطقة من المناطق، خلاف الإدارة المركزيّة التي تتركّز في العاصمة.

وفي معجم اللغة العربية المعاصر؛ مَحَلِّيّ اسم منسوب إلى مَحَلّ. متعلّق بموضع معيّن أو خاصّ بمنطقة، فيقال حاول المجلس المحليّ للمدينة حلّ مشكلة الصّرف الصّحّيّ. مَحَلِّيّة اسم مؤنّث منسوب إلى مَحَلّ، كأخبار أو شؤون مَحَلِّيّة؛ داخلية أو خاصّة ببلد ما، عكسها أخبار أو شؤون عالميّة.

يبين لنا مما سبق تعدد المعاني اللغوية لمصطلح الاستجواب بالمجلس المحلي، لذا بعد أن فرغنا من البحث في المعنى اللغوي، فإننا نحاول تحديده أكثر؛ ببيان المفهوم الاصطلاحي، لإلقاء المزيد من الضوء عليه، وهذا هو موضوع الفرع الثاني.

الفرع الثاني

المفهوم الاصطلاحي للاستجواب

يُقصد بالاستجواب بشكل عام سماع أقوال المتهم ومناقشته بشأن ما هو منسوب إليه من وقائع، وما يبيده من أوجه دفع التهمة عنه، أو اعترافه بها، أو دراسة ما يقر به ومطابقته مع ما تم التوصل إليه، للوصول إلى حقيقة الواقعة، ودرجة مسؤوليته فيها، أو براءته منها^(١).

وبالنظر للأمر على المستوى البرلماني، نجد أن اجتهادات الفقه بشأن بيان مفهوم الاستجواب، قد أفضت إلى الوصول لتعريفات عدة، لعل أبرزها؛ أنه:-

- استيضاح مشوب بالاتهام أو النقد لتصرف من التصرفات العامة التي تقوم بها السلطة التنفيذية^(٢).
- طلب يقدمه النائب أو عدد من النواب كتابة إلى رئيس المجلس، لتوجيه إتهام إلى الحكومة أو أحد الوزراء أو إلى من تجيز اللائحة توجيه الاستجواب إليهم، حول موضوع محدد يقع في اختصاص الموجه إليه الاستجواب، وذلك لمناقشته في المجلس، واتخاذ قرار بشأنه^(٣).
- حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها، أو حدوثها، يثبتها مقدم

(١) د. عبد الحميد عبد الهادي السعدون، استجواب المتهم، أطروحة دكتوراة، كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ٣٥.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة ٢٠٠٥، ص ٥١٦.

(٣) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٣٣٦.

- الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات^(١).
- اتهام يوجهه أحد أعضاء المجلس النيابي لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء عن مآخذ ومثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه^(٢).
- وبالبحث عن مفهوم الاستجواب على صعيد المجالس المحلية^(٣)، نجد أيضاً أن الفقه قد تصدى لبيان المقصود به، في تعريفات عدة، نذكر منها؛ أنه:-
- أسلوب من أساليب المحاسبة أو الاتهام لمسئول تنفيذي أو أكثر في أمر من الأمور التي تدخل في اختصاصاته^(٤).
- وسيلة رقابية تمكن من المحاسبة أو توجيه الاتهام للمسئول التنفيذي الموجه له الاستجواب، في أمر أو أكثر من الأمور التي تدخل في اختصاصه^(١).

(١) د. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد ٢٥ (٩)، ٢٠١١، ص ٢٣٥٧.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ١٣٢.

(٣) على الصعيد التشريعي نجد أن المشرع المصري لم يضع تعريفاً محدداً للاستجواب بالمجالس المحلية، بينما تطرق المشرع العراقي لهذا الأمر في النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣، وذلك بالنص في المادة (٥٥) على أن "الاستجواب هو عبارة عن مطالبة الجهات التنفيذية في المحافظة ببيان أسباب تصرفها في أمر ما أو الغاية منه بدون أن ينطوي على رغبة التدخل في أعمالها...".

(٤) د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ٢٠٠١، ص ٩٧.

- استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به أحد أعضاء المجلس الشعبي المحلي إلى المحافظ أو أحد رؤساء المركز أو المدينة أو الحي أو القرية أو أحد رؤساء المصالح أو الهيئات العامة في نطاق المحافظة أو المجلس المختص^(٢).

- توجيه اتهامات لأخطاء معينة يجب على من توجه إليه أن يقدم الدليل على عدم مسؤوليته، فإذا لم يقتنع المجلس بما يقدّمه من مبررات يتم سحب الثقة منه، وعليه في هذه الحالة أن يقدم استقالته^(٣).

ومن جانبنا نرى أن الاستجواب بالمجلس المحلي ما هو إلا طلب يتقدم به عضو المجلس المحلي إلى رئيس المجلس، يحمل في طياته توجيه اتهام لأحد المسؤولين التنفيذيين في نطاق الوحدة المحلية، بشأن أمر داخل في اختصاصه، بغية المحاسبة، حال ثبوت الاتهامات الموجهة إليه.

(١) د. أحمد حسن عبد العليم، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية وأثر التعديلات الدستورية الأخيرة على ذلك "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة أسيوط، ١٤٣٨ هـ - ٢٠١٧ م، ص ٢٥٤.

(٢) د. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، دار الفكر القانوني، ٢٠٠٨، ص ١٦٠.

(٣) هويدا أبو الغيط، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، مجلة البحوث الإدارية - مصر، المجلد ٢٩، العدد ٣، ٢٠١١، ص ٦٩.

المطلب الثاني

التمييز بين الاستجواب وغيره من أدوات الرقابة

تمهيد وتقسيم:

انتهى المشرع المصري إلى إقرار الاستجواب وعديد من الأدوات الرقابية للمجالس المحلية، وذلك بالنص في المادة (١٨٠) من الدستور على أنه "... تختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي ينظمه القانون...".

كما أن المشرع العراقي استحدث في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ أداة الاستجواب، وذلك بالنص في البند (ثامناً) من المادة السابعة على أنه "يختص مجلس المحافظة بما يلي: ثامناً: - استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه..."، وأضاف النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط إلى جوار الاستجواب، السؤال، وتشكيل لجان تقصي الحقائق، كأدوات رقابية بيد المجلس المحلي^(١).

(١) ينظر المواد (٤٣)، (٥٣)، (٥٥) من النظام الداخلي لمحافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

- لم يتطرق المشرع العراقي في الدستور أو قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو النظام الداخلي لمجالس المحافظات محل الدراسة لطلب الإحاطة، وطلبات المناقشة العامة، وتقديم الاقتراحات، باعتبارها أدوات رقابية للمجالس المحلية أن تستخدمها، وعليه سيكون تناول لهذه الأدوات في إطار ما قرره المشرع المصري.

وفي هذا الشأن نادى جانب من الفقه العراقي بضرورة وجود نصوص قانونية صريحة تحدد آليات الرقابة، مقررًا أن هذا الأمر يضمن امتثال الهيئات التنفيذية المحلية لهذه الوسائل الرقابية، كونها تستند إلى نص قانوني، يُلزم أكثر من كون هذه الآليات قد حددت في النظام الداخلي للمجلس (د. جاسم كاظم كباشي العبودي، مرجع سابق، ص ٧٨).

بالترتيب على ما تقدم نرى أنه من الأهمية بمكان التمييز بين الاستجواب باعتباره الأداة الرقابية الأبرز والأخطر، وغيره من أدوات الرقابة المقررة للمجالس المحلية في التشريع المصري والتشريع العراقي، وفي هذا الصدد رأينا توزيع الدراسة في هذا المطلب على خمسة فروع؛ خصصنا الأول للتمييز بين الاستجواب والسؤال، والثاني للتمييز بين الاستجواب وطلب الإحاطة، والثالث للتمييز بين الاستجواب وطلبات المناقشة العامة، والرابع للتمييز بين الاستجواب وتقصي الحقائق، وأخيراً رصدنا الخامس للتمييز بين الاستجواب وتقديم الاقتراحات، وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول:- التمييز بين الاستجواب والسؤال.

الفرع الثاني:- التمييز بين الاستجواب وطلب الإحاطة.

الفرع الثالث:- التمييز بين الاستجواب وطلبات المناقشة العامة.

الفرع الرابع:- التمييز بين الاستجواب وتقصي الحقائق.

الفرع الخامس:- التمييز بين الاستجواب وتقديم الاقتراحات.

الفرع الأول

التمييز بين الاستجواب والسؤال

لئن تمَّ تعريف السؤال البرلماني^(١) بأنه "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع

(١) أعطى المشرع المصري الحق في توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة لكل عضو من أعضاء مجلس النواب، وفي هذا الشأن تنص المادة (١٢٩) من الدستور الحالي على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة، ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها".

بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة، أو الحض على اتخاذ إجراء معين"^(١).

أو أنه استفسار مقدم من أحد الأعضاء إلى الوزير المختص لاستيضاح أمر لا يعلمه، أو للتحقق من ثبوت واقعة نمت إلى علمه، أو الوقوف على ما تعتمزم الحكومة القيام به بشأن أمر ما"^(٢).

فإن السؤال كأداة رقابية بيد المجالس المحلية، على نحو ما عرفته المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط، بجمهورية العراق، رقم ١ لسنة ٢٠١٣، هو مجرد استفسار من عضو المجلس عن أمر يجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة معينة وصل علمها إليه.

أو أنه كما أشار جانب من الفقه^(٣) طلب مقدم من أحد أعضاء المجلس الشعبي المحلي إلى أحد المسؤولين التنفيذيين بشأن استيضاح أمر من الأمور المتصلة بالاختصاص

- على الصعيد العراقي نجد المشرع الدستوري قد كفل الحق ذاته لأعضاء مجلس النواب، وذلك بالنص في المادة ٦١ (البند سابعاً - الفقرة أ) على أن "لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة".

(١) د. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، ١٩٩١، ص ٩.

(٢) Hironori Yamamoto: Les outils du contrôle parlementaire etude comparative portent sur 88 parlements nationaux, Union interparlementaire, 2007, p.52, Duverger (M.): Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris 1968, p.162, Ameller (M.): Les questions instrument de controle parlementaire, these Paris, 1964, Hauriou (A.): Droit constitutionnel et Institutions politiques, Paris 1975, p.1049.

(٣) د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص ٤٧.

الوظيفي للمسئول، أو لفت نظره إلى موضوع معين.

أو هو الاستفسار المقدم من أحد أعضاء المجالس المحلية لاستيضاح أمر معين في نطاق الوحدة المحلية، التي يقع بدائرتها المجلس المحلي المنتمي إليه العضو مقدم السؤال، أو للتحقق من ثبوت واقعة نمت إلى علمه، أو للوقوف على ما سيتم القيام به بشأن أمر ما^(١).

وتتجلى أحكام السؤال كأداة رقابية وفقاً للمادتين (٥٣) و(٥٤) من النظام الداخلي

لمجلس محافظة واسط في الأحكام الآتية:-

١- لكل عضو أن يوجه أسئلة خطية كانت أم شفوية إلى أعضاء الجهات التنفيذية في

المحافظة عن طريق الرئيس^(٢).

(١) د. أحمد سليمان عبد الراضي، التنظيم القانوني للمجالس المحلية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى ٢٠١٦، ص ٨٦.

(٢) لم يجز النظام الداخلي لمجلس محافظة المثني رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ سوى الأسئلة الخطية، وذلك بالنص في المادة (٣١) على أنه "لكل عضو أن يوجه إلى المحافظ ونائبيه وأصحاب المناصب العليا والهيئات التنفيذية الأخرى أسئلة خطية مع إعلام رئيس المجلس في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم..."، والأمر عينه بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩؛ إذ تنص المادة (٣٤) منه في البند أولاً، على أن "لكل عضو الحق في أن يوجه السؤال إلى المحافظ أو أحد نائبيه للاستفسار عن موضوع معين أو محدد من خلال أسئلة خطية توجه عن طريق رئاسة المجلس، وعلى المحافظ أو أحد نائبيه الإجابة على ذلك السؤال خطياً خلال أسبوع من تاريخ تبليغه به".

- على الصعيد البرلماني يشير جانب من الفقه إلى أن الأسئلة البرلمانية كما تكون مكتوبة، يجوز أن تكون شفوية.

Louis Favoreu – Patrick Gaia – Richard Ghevontian – Jean Louis Mestre – Otto Pfersmann – Andre Roux – Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, Dalloz, 14 edition, 2011, p.759, Hironori Yamamoto, Les outils du contrôle parlementaire

- ٢- يجب أن يكون السؤال موجزاً ومنصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها.
- ٣- يجوز للعضو الرجوع عن سؤاله في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه أو من وجه إليه.
- ٤- تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهة في جدول أعمال أقرب جلسة، وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني.
- ٥- عدم جواز إدراج الاسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس بجدول الأعمال، قبل أن تُقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس.
- ٦- يوجه السؤال الخطي إلى الرئيس، والذي يحيله بدوره إلى الجهة المختصة، لغرض الإجابة عليه، ودرج خلاصته في جدول أعمال الجلسة التي تلي تقديمه.
- ٧- تُتلى إجابة الجهة المختصة في أول جلسة تُعقد بعد ورود تلك الإجابة.

وعلى الصعيد المصري نجد المشرع قد أعطى الحق في توجيه الأسئلة إلى المحافظ ومساعديه ورؤساء المصالح والهيئات العامة في نطاق المحافظة لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، وفي هذا الشأن تنص المادة (١٩) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أنه "لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه للمحافظ، أو لمساعدى المحافظ، ولكل من رؤساء المصالح، ورؤساء الهيئات العامة في

Etude comparative portent sur 88 parlements nationaux, Union interparlementaire, 2007, p.58, Pierre Esplugas – Christophe Euzet – Stephane Mouton – Jacques Viguiet, Droit constitutionnel, 6 edition, Ellipses, 2012, p.250.

نطاق المحافظة أسئلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور المحلية، وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة لمقدمه، أو تكون له صفة شخصية. وعلى المحافظ أو غيره ممن توجه إليهم أسئلة الأعضاء الإجابة عليها بجلسة المجلس الشعبي المحلي، إلا إذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها. ويجوز للمحافظ أن ينيب في الرد على الأسئلة الموجهة إليه رؤساء المصالح والهيئات العامة، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي المحلي إجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة والرد عليها".

كما كفل الحق ذاته لأعضاء المجالس المحلية الأخرى كل في نطاق الوحدة المحلية التي هو عضو بمجلسها المحلي، وفي هذا تنص المادة (١٠٦) من القانون على أنه "لأعضاء المجلس الشعبي المحلي في المركز أو المدينة أو الحي أو القرية توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين، ولمديري الإدارات، ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية، ورؤساء الهيئات العامة العاملة في نطاق الوحدة المحلية، وتسري بشأن هذه الأسئلة وطلبات الإحاطة أحكام المادتين (١٩) و (٢٠) من هذا القانون، مع مراعاة مستوى الوحدة المحلية.

يبين لنا من هذين النصين أنه يتعين لقبول السؤال أن يكون متصلاً بأحد الشؤون التي تدخل في اختصاص من يُوجّه إليه السؤال، وأن يكون في أمر من الأمور المحلية، علاوة على كونه غير متعلق بمصلحة خاصة لمقدمه، وليست له صفة شخصية^(١).

وبالرجوع إلى أحكام اللائحة الداخلية النموذجية للمجالس المحلية نجدها تنظم إجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة والرد عليها على النحو الآتي^(٢):-

١- لا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد، وأن يكون واضحاً ومقصوراً على الأمور

(١) ينظر د. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري "دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها"، عالم

الكتب، الجزء الأول، بدون سنة نشر، ص ٣٤٥-٣٤٦.

(٢) ينظر في هذا الشأن المواد من (٧٥-٨٢).

المراد الاستفسار عنها، دون أي تعليق، خالياً من العبارات غير اللائقة.

٢- يُقدّم السؤال كتابةً إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى المحافظ، الذي يتولى تبليغ رؤساء المصالح والهيئات العامة بالمحافظة بالأسئلة الموجهة إليهم، ويتابع إعداد الإجابة عليها، ويدرج السؤال في جدول أعمال أقرب اجتماع بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إبلاغه إلى المحافظ، ويجوز بالاتفاق مع المحافظ تقصير هذا الميعاد في حالة الاستعجال، وترسل صورة السؤال مع جدول الأعمال إلى الأعضاء، والأمر عينه بالنسبة لأسئلة الأعضاء في المجالس المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى؛ إذ يقدم السؤال، وفقاً لذات الأوضاع، إلى رئيس المجلس المحلي الذي يبلغه إلى رئيس الوحدة المحلية، الذي يتولى تبليغ رؤساء المصالح والهيئات العامة ومديري الإدارات بالوحدة المحلية بالأسئلة الموجهة إليهم، ويتابع إعداد الرد عليها.

٣- يتولى رؤساء المصالح الحكومية أو رؤساء الهيئات العامة بأنفسهم الإجابة على الأسئلة المدرجة بجدول الأعمال، ولهم في هذا الشأن أن يطلبوا من المجلس تأجيل الإجابة لجلسة تالية يحددها.

٤- يكون لمن وجه إليه السؤال إيداع إجابته باللجنة الدائمة للمجلس عند غياب مقدم السؤال، على أن تثبت بملحق مضبوطة المجلس، وللجنة في هذا المقام التعليق على الإجابة.

٥- لمقدم السؤال وحده الحق في استيضاح من وجه إليه السؤال والتعليق على إجابته بإيجاز مرة واحدة، وللرئيس في هذا الشأن أن يأذن حسب تقديره لعضو آخر بتعليق موجز.

٦- لرئيس المجلس في جميع الأحوال إحالة السؤال والإجابة عنه والتعليقات في شأنه إلى اللجنة المختصة لدراسة موضوعه وإخطار المجلس بنتيجة دراستها.

٧- لمقدم السؤال أن يطلب الإجابة عنه كتابةً، وهنا يرسل المحافظ الإجابة إلى رئيس المجلس خلال أسبوعين، لتبليغها إلى مقدم السؤال، وللمحافظ إخطار رئيس المجلس بتأجيل الإجابة لمدة لا تتجاوز شهراً، والأمر عينه بالنسبة لرؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى؛ إذ يرسل رئيس المركز أو المدينة أو الحي أو القرية الإجابة إلى رئيس المجلس

المحلي المختص خلال أسبوعين، لتبليغها إلى مقدم السؤال، مع جواز تأجيل الإجابة لمدة لا تتجاوز شهراً.

٨- تكون الإجابة كتابية على الأسئلة التي يكون الهدف منها الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية.

٩- يتم نشر الأسئلة والأجوبة عليها بملحق مضبطة المجلس.

يبين لنا مما سبق أن السؤال كوسيلة رقابية يمتاز بكونه محدود الأثر؛ إذ تقتصر مناقشة موضوعه على العضو مقدم السؤال والمسؤول، كما أنه لا يترتب عليه مناقشة موسعة الأطراف؛ ذلك أنه مجرد استيضاح عن بعض الأمور الغامضة التي يجهلها مقدم السؤال، ويرغب في توضيح بشأنها من جانب من توجه إليه بالسؤال.

كما أنه قد ينتهي بمجرد الرد على العضو مقدم السؤال واقتناع الأخير بالإجابة، وقد يحتاج العضو لمزيد من الإيضاحات لوجود غموض ببعض الإجابات، فيكون له وحده حق طلب التوضيح، ومن ثم يتولى الموجه إليه السؤال الرد على ذلك، ونرى في هذا الشأن أنه ليس للعضو أن يسترسل في الرد أو التعقيب على الإجابة؛ إذ يكون له إن لم يقتنع بالرد أن يسير في طريق تحويل السؤال إلى استجواب^(١).

وترتيباً على هذا يمكننا القول أنه لئن كان السؤال يمثل أداة رقابية مهمة بالمجالس

(١) بالرغم من أهمية السؤال وفائدته، إلا أنه من المتعين عدم الإفراط في استعماله، حتى لا ينقلب إلى آفة معطلة للمجلس عن ممارسة أعماله المثمرة.

- على الصعيد البرلماني لعل الرغبة في عدم تعطيل أعمال البرلمان هي التي دفعت مجلس العموم البريطاني إلى تحديد ساعة في بداية كل جلسة من جلساته، عدا يوم الجمعة، للرد على الأسئلة، وهي أيضاً التي أدت بالنظام الدستوري الفرنسي في ظل الدستور الحالي (دستور ١٩٥٨) إلى تخصيص جلسة أسبوعية لمناقشة أسئلة أعضاء البرلمان وإجابة الحكومة عليها (د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ٥١٢).

المحلية^(١)، إلا أن الاستجواب هو الأداة الرقابية الأهم والأقوى والأخطر، وأن هناك أوجه اختلاف عدة^(٢) بين السؤال والاستجواب؛ أولها؛ من حيث المضمون؛ بينما لا يعدو السؤال أن يكون مجرد استيضاح عن بعض الأمور الغامضة التي يجهلها مقدم السؤال، ويرغب في توضيح بشأنها من جانب من توجه إليه بالسؤال، يشير الاستجواب إلى اتهام المسؤول المستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام منصبه.

وثانيها؛ من حيث الغاية؛ بينما يهدف السؤال إلى الحصول على معلومات معينة، بقصد الوقوف على حقيقة أمر من الأمور المتصلة بالاختصاص الوظيفي للمسؤول، أو لفت نظره إلى موضوع معين، يهدف الاستجواب إلى التحقق من وجود قصور في القيام بالمهام والأعباء من عدمه، ومن ثم تجديد الثقة في المسؤول المُستجوب أو تحريك المسؤولية السياسية وسحب الثقة منه.

وثالثها؛ من حيث الإجراءات؛ فللسؤال إجراءات رسمها المشرع - كما سلف البيان - تختلف عن النظام الإجرائي للاستجواب، الذي سنتولى إيضاحه تفصيلاً في المبحث القادم. وأخيراً من حيث الأثر؛ بينما يقف دور السؤال عند الحصول على المعلومات بشأن الموضوعات المستفسر عنها، ومن ثم الاقتناع بالردود أو السير في إجراءات تحويل السؤال إلى استجواب، قد ينتهي الاستجواب إلى اعتبار الثقة قائمة بحق المسؤول المُستجوب، أو تحريك المسؤولية السياسية بحقه وسحب الثقة منه.

(١) ينظر د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص ٤٩-٥٠، د. أحمد حسن عبد العليم، مرجع سابق، ص ١٦٦.

(٢) ينظر في شأن الاختلاف بين السؤال والاستجواب د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية ١٩٩٢، ص ٢٩٥-٢٩٦.

الفرع الثاني

التمييز بين الاستجواب وطلب الإحاطة

يُراد بطلب الإحاطة من منظور لغوي؛ طلب طرف ما تقديم معلومات من جهته إلى طرف آخر يجهلها، في حين يفترض أن يكون على علم بها، أو أنه من منظور اصطلاحي؛ طلب أحد الأعضاء تقديم معلومات تجهلها السلطة التنفيذية، في حين يفترض أن تكون هذه السلطة على علم بها، أو من المناسب، وربما من الضروري، أن تكون على علم بها^(١). ونرى في هذا الشأن أنه يُقصد بطلب الإحاطة كأداة رقابية بيد المجالس المحلية أن يكون لعضو المجلس المحلي أن يطلب إحاطة وإعلام المسؤولين في نطاق الوحدة المحلية التي هو عضو بمجلسها المحلي، بأمر له أهمية عامة وعاجلة في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، قد يجهلونهم، أو من المفروض أنهم لا يعلمونهم، أو لحثهم على اتخاذ إجراء عاجل بشأنه^(٢).

وفي صدد هذا الطلب تطالعنا المادة (٢٠) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣

(١) ينظر د. محمد عبد الله الشوابكة، طلب الإحاطة في قانون مجلس عمان رقم ٧/ ٢٠٢١ ومدى فاعليته في تحقيق أهدافه الرقابية "دراسة مقارنة"، بحث منشور بمجلة الأمانة التابعة لمركز البحوث والدراسات بأكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، العدد السابع والثلاثون، يناير ٢٠٢٢، ص ٥٨، ٦٠.

(٢) يتمثل الفارق بين السؤال وطلب الإحاطة في أن غرض الأول استيضاح أمور لا يعلمها مقدم السؤال، بينما طلب الإحاطة يعلم مَقْدَمَهُ موضوعه يقيناً، غير أنه يود أن يُلفت نظر المسؤولين إلى أهميته، ويدفعهم صوب اتخاذ الإجراءات المناسبة حياله، وأن القانون يوجب على من يوجه إليه السؤال الرد عليه، بينما طلب الإحاطة لا يشترط بالنسبة له ذلك، فضلاً عن اتسام طلب الإحاطة بالاستعجال على عكس السؤال الذي يُفترض عدم اتصافه بهذه الصفة.

لسنة ١٩٧٩ بالنص على أنه "لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يطلب إحاطة المحافظ، أو غيره من مساعدي المحافظ، أو من رؤساء المصالح، ورؤساء الهيئات العامة في المحافظة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم. وعلى مقدم طلب الإحاطة أن يحدد الأمور التي يتضمنها ويبين صفتها العامة والعاجلة، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس إجراءات وأوضاع تقديم طلب الإحاطة والإجابة عنها".

وفي شأن أعضاء المجالس المحلية الأخرى تطالعنا المادة (١٠٦) من القانون بالنص على أنه "لأعضاء المجلس الشعبي المحلي في المركز أو المدينة أو الحي أو القرية توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين، ولمديري الإدارات، ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية، ورؤساء الهيئات العامة العاملة في نطاق الوحدة المحلية، وتسري بشأن هذه الأسئلة وطلبات الإحاطة أحكام المادتين ١٩، ٢٠ من هذا القانون، مع مراعاة مستوى الوحدة المحلية"^(١).

يبين لنا من هذين النصين أن لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة أن يطلب إحاطة المحافظ، أو غيره من مساعدي المحافظ، أو من رؤساء المصالح، ورؤساء الهيئات العامة في المحافظة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، وأن لأعضاء المجالس المحلية في المركز أو المدينة أو الحي أو القرية توجيه طلبات الإحاطة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين، ولمديري الإدارات، ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية، ورؤساء الهيئات العامة العاملة في نطاق الوحدة المحلية.

(١) تبرز قيمة طلب الإحاطة فيما يهدف إليه من إبلاغ القيادات التنفيذية المحلية بأمر مهم تتصف بالعمومية والاستعجال، للتصرف حيالها، بما ينعكس على المجتمع المحلي إيجابياً (ينظر د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص ٤٥).

- وبالرجوع إلى أحكام اللائحة الداخلية النموذجية للمجالس المحلية نجدها تنظم إجراءات وأوضاع تقديم طلبات الإحاطة والإجابة عنها، على النحو الآتي^(١):-
- ١- يُقدّم طلب الإحاطة للمحافظ من ربع أعضاء المجلس أو من ستة من أعضائه أيهما أكثر، ويقدم طلب الإحاطة لكل من رؤساء المصالح الحكومية والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية من أربعة أعضاء على الأقل.
 - ٢- يُقدّم طلب الإحاطة كتابةً إلى رئيس المجلس موضحاً به بصفة عامة موضوع الطلب والأمور التي يتضمنها بصفقتها العامة والعاجلة، ويجب ألا يتضمن طلب الإحاطة عبارات غير لائقة، ويبلغ طلب الإحاطة إلى المحافظ، الذي يقوم بمتابعة إعداد الرد عليه إذا كان متعلقاً برؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة بالمحافظة.
 - ٣- لا تجوز المناقشة في موضوع طلب الإحاطة قبل مضي سبعة أيام على تقديمه، على الأقل، إلا إذا قبل الموجه إليه الطلب مناقشته قبل ذلك، على أن يدرج رئيس المجلس الطلب في جدول أعمال أول جلسة، بعد إبلاغه للمحافظ وموافقته، لتحديد موعد المناقشة، مع ضم طلبات الإحاطة ذات الموضوع الواحد والمرتبطة ارتباطاً وثيقاً.
 - ٤- يتولى أحد مقدمي طلب الإحاطة شرح الطلب في الجلسة المحددة لمناقشته، يلي هذا قيام من وجه إليه الطلب بالرد، وبعدئذ تجري المناقشة.
 - ٥- يعقب الانتهاء من مناقشة الطلب قيام الرئيس بعرض الاقتراحات المقدمة في شأنه، فإن لم تكن هناك اقتراحات يعلن الرئيس انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، ولرئيس المجلس المحلي للمحافظة أن يرفع تقريراً إلى مجلس المحافظين، للنظر فيما أسفرت عنه

(١) ينظر في هذا الشأن المواد من (٨٣-٨٩).

نتيجة مناقشة طلب الإحاطة من أمور لم تتخذ الأجهزة التنفيذية بالمحافظة الإجراءات اللازمة لتداركها^(١).

٦- للمجلس أن يحيل الاقتراحات المقدمة أو بعض منها إلى إحدى لجانته لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي، ولا يجوز الكلام عند عرض الاقتراحات الخاصة بطلب الإحاطة إلا لمقدم الاقتراح لشرح اقتراحه بإيجاز.

٧- يُدرج طلب الإحاطة في جدول الأعمال قبل الأسئلة مباشرة.

٨- عدم جواز استرداد مقدمي طلب الإحاطة لطلبهم بعد إدراجه بجدول الأعمال إلا إذا وافق المجلس على طلب الاسترداد.

بالترتيب على ما تقدم نستطيع القول بوجود تباين كبير بين طلب الإحاطة والاستجواب من عدة مناحي؛ أولها؛ من حيث المضمون؛ بينما يشير طلب الإحاطة إلى إعلام المسؤولين في نطاق الوحدة المحلية، بأمر له أهمية عامة وعاجلة في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، أو لحثهم على اتخاذ إجراء عاجل بشأنه، يشير الاستجواب إلى اتهام المسؤول المستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام منصبه.

وثانيها؛ من حيث الغاية؛ بينما يهدف طلب الإحاطة إلى مؤازرة القيادات التنفيذية المحلية في أدائها لمهامها، وتبصرتها بأمور قد لا تصل لعلمها، يهدف الاستجواب إلى التحقق من وجود قصور في القيام بالمهام والأعباء من عدمه، ومن ثم تجديد الثقة في المسؤول المُستجوب أو تحريك المسؤولية السياسية وسحب الثقة منه.

وثالثها؛ من حيث الإجراءات؛ فطلب الإحاطة إجراءات رسمها المشرع - كما سلف

(١) مكنة رفع الأمر لمجلس المحافظين للنظر فيما أسفرت عنه نتيجة مناقشة طلب الإحاطة من أمور لم تتخذ الأجهزة التنفيذية بالمحافظة الإجراءات اللازمة لتداركها، كانت تضي على طلب الإحاطة قدرًا من الفعالية، غير أن المشرع ألغى هذه المكنة بموجب القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

البيان - تختلف بدرجة كبيرة عن النظام الإجرائي للاستجواب، الذي سنتولى إيضاحه تفصيلاً في المبحث القادم.

وأخيراً من حيث الأثر؛ بينما يقف دور طلب الإحاطة عند إعلام المسؤولين في نطاق الوحدة المحلية، بأمر ما، أو حثهم على اتخاذ إجراء عاجل بشأنه، قد ينتهي الاستجواب إلى اعتبار الثقة قائمة بحق المسؤول المُستجوب، أو تحريك المسؤولية السياسية بحقه وسحب الثقة منه.

الفرع الثالث

التمييز بين الاستجواب وطلبات المناقشة العامة

قد لا يكون السؤال المقدم من أحد أعضاء المجلس المحلي كافياً لما يثيره من حوار ثنائي ومحدود بين العضو مقدم السؤال والشخص المسؤول، لذلك يعطي قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ لعدد من أعضاء المجلس المحلي الحق في المطالبة بإثارة موضوع عام يتصل بالمحافظة أو غيرها من الوحدات المحلية في نطاقها للمناقشة، مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من الأعضاء؛ إذ هو يثير مناقشة عامة، يجوز لكافة الأعضاء الاشتراك فيها، وفي ذات الوقت لا يتضمن اتهاماً أو تجريحاً للمسؤولين، وفي هذا الشأن تنص المادة (١٠٥) على أنه "يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من أعضاء المجلس الشعبي المحلي أن يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو غيرها من الوحدات المحلية في نطاقها للمناقشة العامة. وللمجلس مناقشة هذه الموضوعات وتبادل الرأي بشأنها، وذلك وفقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية".

ويجب أن يتوافر هذا النصاب حتى موعد نظر الطلب، ونرى في هذا الشأن أنه إذا تنازل كل أو بعض مقدمي طلب المناقشة العامة كتابة عنه بعد إدراجه بجدول الأعمال، أو بعد

تحديد موعد للمناقشة فيه، بحيث يقل عددهم عن العدد اللازم لتقديمه، استبعاد الطلب من جدول الأعمال، ويعتبر مَنْ يتغيب من مقدمي الطلب بغير عذر مقبول عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة متنازلاً عن الطلب، ولا تُجرى المناقشة إذا قلَّ عدد الأعضاء مقدمي الطلب عن العدد اللازم لتقديمه إلا إذا تمسك بالمناقشة عدد من الأعضاء الحاضرين يستكمل العدد المذكور.

ويهدف تقديم طلبات المناقشة العامة إلى طرح موضوع عام للمناقشة بقصد استيضاح السياسات، وتبادل الرأي بشأن هذا الموضوع. وبالرجوع إلى أحكام اللائحة الداخلية النموذجية للمجالس المحلية نجدها تنظم إجراءات وأوضاع تقديم طلبات المناقشة العامة على النحو الآتي^(١):-

- ١- يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من أعضاء المجلس المحلي أن يطلبوا كتابة طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو غيرها من الوحدات المحلية في نطاقها للمناقشة العامة فيه.
- ٢- يتم رفع هذا الطلب إلى المحافظ أو إلى رئيس الوحدة المحلية المختصة حسب الأحوال، ويقوم المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية بإحالة تقرير المجلس التنفيذي المختص عن بحث ودراسة الطلب مشفوعاً برأيه إلى المجلس المحلي المختص لمناقشته وتبادل الرأي واتخاذ القرار أو التوصية اللازمة بشأنه، مع مراعاة الاعتبارات المحلية.
- ٣- للرئيس إذا رأى أن بحث الموضوع قد استوفى أن يقترح إقفال باب المناقشة، كما يجوز اقتراح إقفال باب المناقشة بناءً على طلب كتابي موقع من خمس أعضاء المجلس على الأقل، ويعرض هذا الاقتراح على المجلس لاتخاذ قرار بشأنه.

وعلى الصعيد العراقي نجد النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ يجيز في البند سابعاً من المادة (٣٤) للأعضاء طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح السياسات بشأنه، وذلك بالنص على أنه "يجوز لثلاثة أعضاء طرح موضوع عام

(١) ينظر في هذا الشأن المواد (٩٠)، (٩١).

للمناقشة لاستيضاح سياسة المحافظة أو إحدى دوائر المحافظة، ويقدم إلى الرئيس، ويحدد موعد للمحافظ أو مدير الدائرة المعنية للحضور، وبسقف زمني يحدده الرئيس أمام المجلس للمناقشة".

بالترتيب على ما تقدم يمكننا القول بوجود اختلاف كبير بين طلب المناقشة العامة والاستجواب من عدة أوجه؛ أولها؛ من حيث المضمون؛ بينما يشير طلب المناقشة العامة إلى طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو بإحدى الوحدات المحلية بها للنقاش وتبادل الرأي، ومن ثم اتخاذ القرار أو التوصية المناسبة، يشير الاستجواب إلى اتهام المسؤول المستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام منصبه.

وثانيها؛ من حيث الغاية؛ بينما يهدف طلب المناقشة العامة إلى استيضاح سياسة الأجهزة التنفيذية بشأن الموضوع محل المناقشة، وتبادل الرأي، يهدف الاستجواب إلى التحقق من وجود قصور في القيام بالمهام والأعباء من عدمه، ومن ثم تجديد الثقة في المسؤول المُستجوب أو تحريك المسؤولية السياسية وسحب الثقة منه.

وثالثها؛ من حيث الإجراءات؛ فطلب المناقشة العامة إجراءات رسمها المشرع - كما سلف البيان - تختلف بدرجة كبيرة عن النظام الإجرائي للاستجواب، الذي سنتولى إيضاحه تفصيلاً في المبحث القادم.

وأخيراً من حيث الأثر؛ بينما يقف دور طلب المناقشة العامة عند النقاش وتبادل الرأي بشأن الموضوع، ومن ثم اتخاذ القرار أو التوصية المناسبة، قد ينتهي الاستجواب إلى اعتبار الثقة قائمة بحق المسؤول المُستجوب، أو تحريك المسؤولية السياسية بحقه وسحب الثقة منه.

الفرع الرابع

التمييز بين الاستجواب وتقصي الحقائق

للجان تقصي الحقائق من الناحية النظرية المجردة أهمية خاصة؛ ذلك أن نهوض المجلس المحلي بوظائفه المختلفة قد يقتضي استيضاح وبحث وتعقب بعض الموضوعات التي تدخل في اختصاص الأجهزة التنفيذية المحلية، وهو ما تضطلع به لجان تقصي الحقائق^(١). وبصدد هذه اللجان على الصعيد العراقي^(٢) نجد النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط يقرر أن للمجلس تشكيل لجان تحقيقية، لها صلاحية تقصي الحقائق في كل ما هو معروض عليها، ويكون لها في سبيل ذلك الاستعانة بالخبراء ودعوة أي شخص لسماع أقواله، وفق ما هو منصوص عليه، وأيضاً الإطلاع على ما له علاقة بالموضوع المعروض عليها، وبإنتهاء اللجنة من عملها تقوم برفع توصياتها وتقاريرها الى الرئيس، ضمن الفترة الزمنية المحددة، لغرض عرضها على المجلس لاتخاذ القرار المناسب^(٣).

(١) ينظر في هذا المعنى د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر "دراسة نقدية تحليلية"، بدون دار نشر، يونيو ٢٠٠٦م، ص ٥٠٠.

(٢) لم يقرر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، العراقي، هذه الأداة الرقابية للمجالس رغم أهميتها البالغة في تمكين المجلس المحلي من القيام بمهامه بكفاءة وفعالية، وفي هذا يرى نظر فقهي أن عدم التقرير لا يمنع المجالس المحلية من تشكيل هذه اللجان لتفعيل اختصاصها الرقابي، وأنه كان من اللازم لمجالس المحافظات النص على هذه الوسيلة المهمة في نظمها الداخلية (ينظر د. اسماعيل صعصاع غيدان البديري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي "دراسة مقارنة"، مجلة مركز دراسات الكوفة - العراق، العدد السادس والعشرون، ٢٠١٢، ص ١٢٩، محمد هدام العمري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، ٢٠١٢، ص ١٦٢).

(٣) ينظر المواد (٤٣)، (٤٤)، (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

وبالرجوع إلى قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نجده لم يتطرق لهذه الأداة الرقابية المهمة، ونرى في هذا الشأن أن الدستور الحالي وقانون نظام الإدارة المحلية إن لم يقررا صراحة هذه الأداة للمجالس المحلية، إلا أن استخدامها في ظل الدستور الحالي يُستفاد ضمناً من نص المادة (١٨٠)، والتي تنص على أنه "... تختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذى ينظمه القانون ...".

لقد عبر المشرع الدستوري صراحة عن إمكانية استعانة المجالس المحلية بغير الأدوات الرقابية المذكورة في النص صراحة، وذلك عبر إضافة لفظ "وغيرها" للدلالة على أن الأدوات الرقابية المذكورة هي على سبيل المثال لا الحصر، ومن ثم يكون للمجلس أن يشكل لجائناً لتقصي الحقائق بشأن الموضوعات المطروحة أمامه والداخلة في اختصاصه، متى رأى الحاجة لذلك، وأضاف المشرع العادي هذه الأداة عند سن قانون جديد للإدارة المحلية، أو قام بإدخال تعديلات على القانون القائم، لتفعيل نصوص الدستور الحالي المتعلقة بالإدارة المحلية.

وفي هذا نرى أن يكون للمجلس تشكيل لجنة خاصة، أو تكليف إحدى اللجان النوعية^(١)، بتقصي الحقائق حول أي موضوع داخل في اختصاصه، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، الكائنة في النطاق الإقليمي للمجلس، وذلك من أجل تقصي الحقائق بشأن موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المختلفة؛ المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية.

(١) من المتصور - نظرياً - أن يتصدى المجلس بنفسه وبكامل هيئته للموضوع محل التحقيق، إلا أن هذا الفرض تعترضه صعوبات عملية غير خافية، كما أنه لا تثار مشكلة تشكيل اللجنة إذا أُنيط بإحدى لجان المجلس تقصي الحقائق، إلا أنه إذا عُهد بالمهمة إلى لجنة خاصة، فهذا نرى ألا يقل عدد الأعضاء عن خمسة، يختارهم المجلس بناءً على ترشيح رئيسه، على أن يراعى التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة للجنة من أجلها.

وأن يكون للجنة في سبيل القيام بمهمتها اتخاذ الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتصلة بالموضوع، وأن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع مَنْ ترى سماع أقواله، وكافة ما يقتضيه استجلاء الحقيقة من استطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية أو تحقيقات، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك.

وبانتهاء اللجنة من تقصي الحقائق بشأن الموضوع الجاري التحقيق في وقائعه، تقوم بإعداد تقرير بنتيجة عملها، يتم عرضه على المجلس، لاتخاذ ما يراه ملائماً في شأنه^(١).

بالترتيب على ما تقدم يمكننا القول بوجود اختلاف كبير بين تقصي الحقائق والاستجواب من عدة أوجه؛ أولها؛ من حيث المضمون؛ بينما يشير تقصي الحقائق إلى بحث وتعقب بعض الموضوعات التي تدخل في اختصاص الأجهزة التنفيذية المحلية، يشير الاستجواب إلى اتهام المسؤول المستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام منصبه.

وثانيها؛ من حيث الغاية؛ بينما يهدف تقصي الحقائق إلى تنوير المجلس بخصوص المسألة محل التقصي، كي يكون على بينة من الأمر قبل اتخاذ قرار بشأنها، يهدف الاستجواب إلى التحقق من وجود قصور في القيام بالمهام والأعباء من عدمه، ومن ثم تجديد الثقة في المسؤول المُستجوب، أو تحريك المسؤولية السياسية وسحب الثقة منه.

وثالثها؛ من حيث الإجراءات؛ فلتقصي الحقائق إجراءات تختلف بدرجة كبيرة عن النظام الإجرائي للاستجواب.

وأخيراً من حيث الأثر؛ بينما يقف دور لجنة تقصي الحقائق عند إعداد تقرير ختامي بما تم الانتهاء إليه بعد التقصي والتحري، تمهيداً لعرضه على المجلس لاتخاذ القرار المناسب،

(١) حول نتيجة عمل لجان تقصي الحقائق وأهمية تقرير هذه الأداة للمجالس المحلية، ينظر د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص ١٠٧-١٠٩.

قد ينتهي الاستجواب إلى اعتبار الثقة قائمة بحق المسؤول المُستجوب، أو تحريك المسؤولية السياسية بحقه وسحب الثقة منه.

الفرع الخامس

التمييز بين الاستجواب وتقديم الاقتراحات

يُعد تقديم الاقتراحات أحد جسور التعاون بين المجلس المحلي والأجهزة التنفيذية^(١)، يمكن من خلاله لأعضاء المجلس المحلي اقتراح ما يروونه في الأمور المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة المحلية، وسبل تطويرها وتحسين أدائها، وفي الأمور ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، لتوجيه المسؤولين التنفيذيين بطريقة تتسم بالتعاون والشراكة، كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك.

وينطلق هذا الحق من فكرة مؤداها أن المجالس المحلية بما لها من حق الرقابة على الأجهزة التنفيذية لها أن تستحثها على القيام بعمل معين، أو الامتناع عن إتيان عمل آخر. طبقاً للمادة (١٠٣) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للمحافظ ولرؤساء الوحدات المحلية ولكل عضو من أعضاء المجالس المحلية التقدم باقتراحاتهم إلى

(١) يُعد الاقتراح أضعف أدوات الرقابة المقررة للمجلس المحلي؛ ذلك أن المُقَدَّم إليه يتمتع بحرية كبيرة في الأخذ به أو عدم الأخذ أو حتى مجرد الرد عليه (ينظر د. محمد أحمد عبد النعيم، المرجع السابق، ص ٤٢).

المجلس المحلي المختص، في المسائل الداخلة في اختصاصه، طبقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية^(١).

وبالرجوع إلى أحكام اللائحة الداخلية النموذجية للمجالس المحلية، نجدها تنظم إجراءات وأوضاع تقديم الاقتراحات، على النحو الآتي^(٢):-

١- للمحافظ ولرؤساء الوحدات المحلية ولكل عضو من أعضاء المجلس المحلي أن يقدم اقتراحاً برغبة يبيدها إلى المجلس في موضوع عام يتصل بالمصالح الأساسية للمواطنين بالمحافظة، في المسائل الداخلة في اختصاصه.

٢- يتم تقديم الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس مرفقاً به مذكرة شارحة لموضوعه، ويحيل رئيس المجلس الاقتراح إلى اللجنة الدائمة لبحثه وإعداد تقرير عنه، يتم عرضه على المجلس، ويدرج الاقتراح والتقرير في جدول أعمال أقرب اجتماع، وللمجلس في هذا الشأن تقرير ما يراه مناسباً.

٣- للمحافظ ولرؤساء الوحدات المحلية أن يعرضوا على المجلس المحلي المختص موضوعاً مهماً وعاجلاً ليصدر في شأنه قراراً أو توصية حسب الأحوال.

بالترتيب على ما تقدم نستطيع القول بوجود تباين كبير بين تقديم الاقتراحات والاستجواب من عدة أوجه؛ أولها؛ من حيث المضمون؛ بينما يشير تقديم الاقتراحات إلى تعبير العضو عن رؤيته بشأن أمر من الأمور التي تدخل في اختصاص الأجهزة التنفيذية المحلية، يشير الاستجواب إلى اتهام المسؤول المستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام منصبه.

(١) تضيف المادة (١٠٤) من القانون ذاته، أن لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي أن يطلب من رئيسه إدراج موضوع معين في جدول أعمال المجلس، قبل انعقاده بأسبوع على الأقل، وفي هذا الشأن يتعين على الرئيس إحالة ما يقدمه الأعضاء من اقتراحات وموضوعات إلى اللجنة المختصة، ولا تناقش بالمجلس في جميع الأحوال، الموضوعات غير المدرجة بجدول أعمال الجلسة.

(٢) ينظر في هذا الشأن المادتان (٩٢) و (٩٣).

وثانيها؛ من حيث الغاية؛ بينما يهدف تقديم الاقتراحات إلى الحث على القيام بعمل ما أو الامتناع عن إتيان عمل آخر، يهدف الاستجواب إلى التحقق من وجود قصور في القيام بالمهام والأعباء من عدمه، ومن ثم تجديد الثقة في المسؤول المُستجوب أو تحريك المسؤولية السياسية وسحب الثقة منه.

وثالثها؛ من حيث الإجراءات؛ فلتقديم الاقتراحات إجراءات رسمها المشرع -كما سلف البيان - تختلف بدرجة كبيرة عن النظام الإجرائي للاستجواب، الذي سنتولى إيضاحه تفصيلاً في المبحث القادم.

وأخيراً من حيث الأثر؛ بينما يقف دور الاقتراح عند الحث على القيام بعمل ما أو الامتناع عن إتيان عمل آخر، والذي قد تتم الاستجابة له، أو يتم رفضه، أو لا يُرد عليه، قد ينتهي الاستجواب إلى اعتبار الثقة قائمة بحق المسؤول المُستجوب، أو تحريك المسؤولية السياسية بحقه وسحب الثقة منه.

ختاماً ... بعد إذ فرغنا من التمييز بين الاستجواب وأبرز أدوات الرقابة المقررة للمجلس المحلي في مواجهة الأجهزة التنفيذية المحلية، نستطيع القول أنه باستثناء الاستجواب تدور كافة أدوات الرقابة المقررة للمجلس المحلي في تمكينه من المعرفة وتبادل المعلومات والوقوف على الحقائق بشأن المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، وأنها كلها تظل محدودة الأثر على صعيد القيام بالدور الرقابي على النحو المأمول، بدون تقرير أداة الاستجواب، بما يستتبعها من إمكانية تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة المسؤول المُستجوب، وسحب الثقة منه.

المطلب الثالث

شروط الاستجواب

تمهيد وتقسيم:

يُعد الاستجواب أقوى الوسائل الرقابية وأخطرهما على الإطلاق؛ إذ يحمل بين طياته اتهاماً للمسؤول المستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام منصبه، وهو الأمر الذي قد يُفضي لمناقشات عامة تؤدي إلى سحب الثقة منه، ومن ثم الإطاحة به. ونتيجة للآثار الخطيرة التي تترتب على الاستجواب، فإن كافة القوانين تحيطه بعدد من القيود والشروط الشكلية والموضوعية^(١).

وتتمثل الضمانة الرئيسة المشتركة بين النظم القانونية المختلفة، في تحديد مدد معينة يكون من غير الجائز مناقشة الاستجواب قبل انقضائها، وذلك رغبة في إتاحة الفرصة الكافية لدراسة موضوع الاستجواب، وإعداد بيان في شأنه، كما يشترط أن يكون مكتوباً، وأن توضح أسبابه ومبرراته وأهدافه، وألا يتضمن عبارات غير لائقة.

وبناءً على هذا نرى أن يكون تناولنا لشروط الاستجواب عبر فرعين؛ نخصص الأول لتناول الشروط الشكلية، ونرصد الثاني لتوضيح الشروط الموضوعية، وذلك على النحو والتفصيل الآتي:-

(١) نظراً لعدم إدخال تعديلات على قانون نظام الإدارة المحلية الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، أو إصدار قانون جديد لنظام الإدارة المحلية، بما يتواءم مع أحكام الدستور الحالي، ومن ثم تنظيم أحكام وإجراءات الاستجواب، وسحب الثقة من المسؤول المستجوب، كأدوات رقابية قررها الدستور لأعضاء المجالس المحلية في رقابتهم على الأجهزة التنفيذية، في نطاق الوحدة المحلية المنتمين إلى مجلسها المحلي، فإننا سنستعين في استجلاء الأمر برمته بأحكام آخر القوانين التي قررت لأعضاء المجالس المحلية الحق في الاستجواب، وهو القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدل لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

الفرع الأول:- الشروط الشكلية.

الفرع الثاني:- الشروط الموضوعية.

الفرع الأول

الشروط الشكلية

يُحاط الاستجواب كأداة رقابية بيد المجالس المحلية في التشريع العراقي بشروط شكلية عدة، يتعين استيفاؤها، حتى يكون طلب استجواب أحد أعضاء الجهات التنفيذية في المحافظة مقبولاً.

والأمر عينه على الصعيد المصري في ظل القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدل لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، قبل إلغائه، وهو ما نرى أنه يتوجب على المشرع المصري إدراجه ضمن النصوص المنظمة للاستجواب في قانون الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي.

وتتجسد هذه الشروط وفقاً للتشريع العراقي والقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدل لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، في الشروط الآتية:-
١- تقديم الطلب كتابة إلى رئيس المجلس.

يتعين طبقاً للبند (أولاً) من المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣ أن يتم توجيه طلب استجواب أي عضو من أعضاء الجهات التنفيذية في المحافظة كتابة إلى رئيس المجلس.

ومن ثم ليس بجائز بحال من الأحوال أن يتم توجيه الطلب شفاهة، أو أن يتم تقديمه

إلى غير الرئيس^(١).

والأمر عينه بالنسبة للنظام الداخلي لمحافظة المثني رقم ١ لسنة ٢٠٠٩؛ إذ تقرر المادة (٣١) في البند (سادساً/١) أن طلب الاستجواب يتم تقديمه إلى رئيس المجلس كتابة، وذلك بالنص على أن "يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس..."^(٢).

أما على الصعيد المصري فكانت المادة (٦١ مكرراً) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ تطالعنا بالنص على أنه "يُقدّم الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص..."

بالترتيب على ما سبق يمكننا القول أن اشتراط الكتابة في طلب الاستجواب أمر جوهري وضروري^(٣) تقتضيه طبيعة الاستجواب بما يحمله في طياته من اتهام للمسؤول المُستجوب، ومن ثم وجوب إيقافه بصورة واضحة ودقيقة على المخالفات أو الاتهامات محل الاستجواب، كي يتسنى له إعداد دفاعه، على ضوء ما اشتمل عليه الاستجواب من اتهامات. كما أنه بالكتابة تصبح مهمة رئيس المجلس سهلة يسيرة من زاوية التحقق من توافر الشروط المتطلبة شكلية كانت أو موضوعية، وكذا من جهة إعلام المسؤول المُستجوب بفحوى

(١) تنص المادة (٥٧) في البند (أولاً) على أنه "على كل مقدم لطلب استجواب عضو من أعضاء الجهات التنفيذية في المحافظة أن يوجه استجوابه بصورة خطية ويقدمه الى الرئيس".

(٢) لم يتطرق النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ لهذا الشرط، ومن ثم فغير واضح ما إذا كان متعيناً تقديم طلب الاستجواب كتابة أم أنه من الجائز أن يُقدم شفاهة، وما إذا كان يجب تقديم الطلب إلى رئيس المجلس أم من الجائز تقديمه إلى غيره.

(٣) ينظر حول أهمية كتابة طلب الاستجواب د. عبد الله حباب الرشدي، الاستجواب البرلماني "دراسة نظرية تطبيقية على دولة الكويت"، مجلة الحقوق، العدد الأول ٢٠١٥، ص ٣٤١، د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص ٣٤٢، زينب بنت علي بن سالم الريامية، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة السلطان قابوس، ٢٠١٦، ص ٦٩.

الاستجواب ومضمونه، فضلاً عن تمكين الأعضاء من الوقوف محتوى الاستجواب، وبذا يتييسر الاشتراك في المناقشة عن علم ودراية كافيين.

يضاف إلى ذلك أن بالكتابة تتحدد أطر الاستجواب، ومن ثم يكون من غير الجائز إقحام موضوعات خارجة أثناء المناقشة، ما لم تكن متعلقة بوقائع تفصيلية ترتبط بحكم اللزوم بموضوع الاستجواب، وهنا نرى أنه إذا فوجيء المسؤول المُستجوب أثناء جلسة المناقشة بوقائع جديدة لم تصل إلى علمه كتابةً، أن يكون له حق الاعتراض عليها وعدم الرد.

٢- استيفاء التوقعات المتطلبية.

اشترط المشرع العراقي صراحة فيما يتعلق بطلب استجواب المحافظ أو أحد نائبيه أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس، وذلك عبر النص في البند (ثامناً) من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على أنه "يختص مجلس المحافظة بما يلي: ثامناً: - استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه...".

أما فيما يتعلق بطلب استجواب غيرهم من المسؤولين فلم يتطرق القانون إلى ذلك، وبالرجوع إلى الأنظمة الداخلية للمحافظات نجدها تتباين في هذا الشأن؛ إذ في الوقت الذي أجاز فيه البعض تقديم الطلب من جانب أي عضو من الأعضاء، اشترط البعض الآخر توقيع الطلب من جانب ثلث أعضاء المجلس كي يكون مقبولاً^(١).

وبالنظر للأمر في التشريع المصري نجد المادة (٢٠ مكرراً) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ كانت تنص على أنه "... يُقدّم الاستجواب للمحافظ من ثلث أعضاء المجلس أو من

(١) ينظر في هذا الشأن البند (أولاً) من المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣، البند (ثامناً) من المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩، والبند (سادساً/١) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمحافظة المثنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

سته من أعضائه أيهما أكثر، ويقدم الاستجواب لكل من رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة من أربعة أعضاء على الأقل...^(١).

من جانبنا نرى أن يتم الاكتفاء باشتراط توقيع طلب الاستجواب، أي ما كان المسؤول المراد استجوابه داخل الوحدة المحلية، من جانب سدس أعضاء المجلس، أو ستة أعضاء، أيهما أقل؛ حيث لا تشدد بشأن تقديم الطلب، ومن ثم الوقوف حجر عثرة أمام تقديم الاستجواب، والسير في إجراءات مناقشته، رغم قيام دواعي تقديمه، ولا تبسيط لدرجة أن يكون لكل عضو تقديم الطلب بإرادته المنفردة، ومن ثم فتح المجال على مصراعيه أمام إمكانية تقديم عدد كبير من الطلبات، لا داعي لها، ولا مصلحة حقيقية من ورائها.

٣- بيان المخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى المسؤول المُستجوب.

يتعين طبقاً للمادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣ أن يتضمن طلب الاستجواب بياناً بموضوعه بصفة عامة، والأمور المستجوب عنها، وأسبابه. والأمر ذاته فيما يخص النظام الداخلي لمحافظة المتنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩؛ إذ تنص المادة (٣١) في البند (سادساً/١) في هذا الشأن، على أنه "يُقدّم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقِعاً من الأعضاء طالبي الاستجواب وفقاً للقانون، ومبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبياناً بالأمور المستجوب عنها والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب ووجه المخالفة الذي ينسبها إلى من وجه إليه

(١) كانت المادة (٦١ مكرراً) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ تنص في هذا الشأن، على أنه "يُقدّم الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص موقِعاً عليه ممن تقدموا به من أعضاء المجلس...".

الاستجواب...^(١).

وعلى صعيد التشريع المصري نجد المادة (٦١ مكرراً) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ كانت تنص في هذا الشأن، على أنه "... ويُبين بالاستجواب موضوعه بصفة عامة، ويرفق به مذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدمه، ووجه المخالفة المنسوبة إلى من وجه إليه".

وفي هذا الصدد يمكننا القول أن إفراغ الاستجواب في صيغة محددة، غير مشتمل على عبارات فضفاضة، مبيناً به موضوع المخالفة أو المخالفات المنسوبة للمسؤول المُستجوب ووقائعها، لئبير الطريق أمام الأعضاء عند مناقشة الاستجواب؛ يجعلهم على علم ودراية كافيين بموضوع الاستجواب ومحتواه، وكذا المسؤول المُستجوب؛ عبر إيقافه على ما هو منسوب إليه من مخالفات، ومن ثم التمكن من إعداد الدفاع المناسب في مواجهتها.

٤- إرفاق المستندات المؤيدة مع مذكرة شارحة للاستجواب.

يتعين إلى جوار بيان مقدم الاستجواب المخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى المسؤول المُستجوب أن يتم إرفاق مذكرة شارحة للاستجواب مع طلب الاستجواب، تتضمن بياناً بالأمر المستجوب عنها، والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبها إلى من وجه إليه الاستجواب.

يُضاف إلى هذا تقديم موجه الاستجواب ما لديه من أسانيد وأدلة تؤيد ما أسنده إلى المسؤول المُستجوب من مخالفات.

(١) أغفل النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ بيان ما إذا كان توضيح المخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى المسؤول المُستجوب من جانب مقدم الاستجواب، وكذا إرفاق المستندات المؤيدة مع مذكرة شارحة للاستجواب، يعد شرطاً لقبول الاستجواب، أم أنه لا يعد كذلك.

وهذا هو ما قرره النظام الداخلي لمحافظة المثني رقم ١ لسنة ٢٠٠٩، وذلك عبر النص في البند (سادساً/١) من المادة (٣١) على أن "يقدم طلب الاستجواب ... مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبيانياً بالأمور المستجوب عنها والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب ووجه المخالفة الذي ينسبها إلى من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه ...".

أما على صعيد النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣ فالمشرع قد اكتفى بأن يتضمن طلب الاستجواب بياناً بموضوعه بصفة عامة والأمور المستجوب عنها وأسبابه.

وهو ما سجلته في التشريع المصري المادة (٦١ مكرراً) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢، وذلك بالنص على أنه "... ويبين بالاستجواب موضوعه بصفة عامة، ويرفق به مذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدمه، ووجه المخالفة المنسوبة إلى من وجه إليه".

وفي هذا الشأن نرى مع جانب من الفقه^(١) أن إلزام مقدم الاستجواب بأن يرفق مع الطلب المستندات المؤيدة، فيه تزيّد لا حاجة إليه؛ إذ يكفي أن يُفرغ موضوع المخالفة أو المخالفات المنسوبة للمسؤول المُستجوب ووقائعها في صيغة محددة، أما المستندات والأدلة

(١) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص ٣٤٤-٣٤٥.

- في تأييد هذا الشرط، بخصوص الاستجواب البرلماني، يقرر نظر فقهي أن الاستجواب بوصفه أداة اتهام، فإنه يتعين أن يكون واضحاً مبيناً فيه ما يرمي إليه مقدمه، وأن يتيح لمن يطالعه الوقوف على ماهية الاتهام، وفهم موضوعه، والقواعد الدستورية والقانونية التي خولفت؛ بأن يكون كل محور يراد التحدي به، كاشفاً عن المقصود منه، كاشفاً لا غموض فيه أو إبهام (ينظر د. عبد الله حباب الرشدي، مرجع سابق، ص ٣٤٣).

المؤيدة، فمن الطبيعي أن يكون تقديمها في الجلسة المخصصة لمناقشة الاستجواب، عند شرح مقدم الاستجواب لاستجوابه وأثناء سير المناقشة.

ختاماً... بعد إذ فرغنا من بيان الشروط الشكلية للاستجواب في التشريع العراقي والتشريع المصري الملغي (القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وتعديلات اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي الصادرة بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢) نرى أن يكون النص على هذه الشروط في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، على النحو الآتي:-
المادة الأولى: "سُدس أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، أو ستة أعضاء، أيهما أقل، تقديم استجواب للمحافظ أو أحد نوابه، ولكل من مديري المديرية ورؤساء المصالح الحكومية والهيئات العامة وشركات المرافق العامة، في نطاق المحافظة، لمحاسبته عن الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم. ولسُدس أعضاء المجالس المحلية الأخرى، كل في نطاقه، أو ستة أعضاء، أيهما أقل، تقديم استجواب لأي من رؤساء الوحدات المحلية المختصة ومديري الإدارات ورؤساء الأجهزة التنفيذية والهيئات العامة وشركات المرافق العامة، في نطاق الوحدة المحلية، لمحاسبته عن الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم".

المادة الثانية: "يُقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس المحلي المختص، موقعاً عليه ممن تقدموا به، مُبيناً به بصفة عامة موضوع الاستجواب، ومرفقاً به مذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسة التي يتناولها، والأسباب التي يُستند إليها، ووجه المخالفة المنسوبة إلى مَنْ يُوجّه إليه".

الفرع الثاني

الشروط الموضوعية

يتعين حتى يكون طلب استجواب أحد أعضاء الجهات التنفيذية في المحافظة مقبولاً، إلى جوار استيفاء الاستجواب الشروط الشكلية سألقة البيان، استيفاء شروط موضوعية عدة؛ تلك الشروط أوضحتها تفصيلاً المادة (٣١) من النظام الداخلي لمحافظة المثني رقم ١ لسنة ٢٠٠٩، وذلك عبر النص في البند (سادساً/١) على أنه "... ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة أو تكون في تقديمها مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، وكما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك"^(١).

والأمر عينه على الصعيد المصري في ظل القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدل لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، قبل إلغائه^(٢)، فقد كانت المادة (٢٠) مكرراً) منه تنص في هذا الشأن، على أنه "... ولا يجوز أن يكون الاستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة أو شخصية بأحد مقدميه، كما لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر تقديمه، وذلك كله على الوجه المبين في اللائحة التنفيذية لهذا القانون...".

(١) أغفل النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ بيان الشروط الموضوعية للاستجواب، وكذا النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣ باستثناء شرط ألا يكون الاستجواب في موضوع سبق الفصل فيه، وذلك عبر النص في المادة (٥٦) على أنه "لا يجوز تقديم طلب الاستجواب في موضوع سبق للمجلس ان فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك".

(٢) نرى في هذا الشأن أنه يتوجب على المشرع المصري إدراج هذه الشروط الموضوعية ضمن النصوص المنظمة للاستجواب في قانون الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي.

بالترتيب على ما تقدم يمكننا إجمال الشروط الموضوعية للاستجواب، في الشروط الآتية:-

- ١- ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون.
يتعين طبقاً للبند (سادساً/١) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمحافظة المثني رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون.
وعلى الصعيد المصري نجد المشرع لم يتطرق لهذا الشرط سواء في القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ أو حتى اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢.
ونرى في هذا الشأن أنه من البديهي والمنطقي اشتراط ألا يتضمن الاستجواب ما يخالف الدستور أو القانون؛ فالأصل أن استجواب المسؤول يكون عن تصرف صدر منه بالمخالفة للدستور أو القانون، ومن ثم يكون من غير الجائز تضمين الاستجواب أموراً تخالف أحكام الدستور أو القانون^(١)، وأن هذا يتعلق بشكل مباشر بالإطار الذي تمارس فيه المجالس المحلية عملها الرقابي، الذي يجب أن يكون في حدود الدستور والقانون.
وبذا يكون متعيناً حال ثبوت اشتغال طلب الاستجواب على أمور تخالف أحكام الدستور أو القانون، استبعاده، وتبليغ مقدمه بما اشتمل عليه الطلب من مخالفات، ليتم تداركها إذا كانت هناك رغبة في قبول الاستجواب ومناقشته بالمجلس المحلي.
- ٢- عدم تضمين الاستجواب عبارات غير لائقة.
يتعين طبقاً للبند (سادساً/١) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمحافظة المثني رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة.

(١) ينظر في هذا المعنى د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص ٣٤٦-٣٤٧، د. صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠١٢، ص ٤٧٤.

وهو ما لم يتطرق إليه المشرع المصري سواء في القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ أو اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢.

وفي هذا الشأن يمكننا القول أن طلب الاستجواب يتعين أن يكون مبناه التوقير والاحترام، عبر مراعاة أصول اللياقة وآداب التخاطب، وذلك باستعمال الأساليب والعبارات اللائقة، التي ليس فيها تطاول أو امتهان أو مساس بالسمعة أو تشهير. أي أنه يجب على مقدم الطلب التعبير عن رأيه ووجهة نظره مع المحافظة على كرامة وهيبة الموجه إليه الاستجواب.

ومن ثم ليس بجائز اشمال طلب الاستجواب على كلمات أو عبارات شائنة بما يتنافى وآداب التخاطب، كأن يتم التعرض بالسب أو القذف أو الإهانة أو التحقير للمسؤول المُستجوب، أو أن يتم تناول حياته الخاصة منفضمة الصلة بمهام الوظيفة، أو بأي شيء يحط من هيئته ومكانته.

٣- استهداف تحقيق المصلحة العامة من جراء تقديم الطلب.

يتعين طبقاً للبند (سادساً/١) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمحافظة المثنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ ألا يكون باعث تقديم الاستجواب البحث عن مصلحة خاصة أو شخصية للمُستجوب، وإنما تكون المصلحة العامة دائماً هي المحرك الرئيس.

والأمر عينه طبقاً للمادة (٢٠ مكرراً) من القانون المصري رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١؛ إذ كانت تنص على أنه "... ولا يجوز أن يكون الاستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة أو شخصية بأحد مقدميه ...".

لا شك أن أي سلوك أو نشاط لعضو المجلس المحلي في المجال النيابي يتعين أن يكون مبنه ورائده تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم يحظر عليه القيام بأي نشاط ينطوي على إضرار بهذه المصلحة.

وإذا كان المشرع قد أتاح للأعضاء من الضمانات والتيسيرات ما يهيئ المناخ المناسب لهم ويوفره للقيام بما أنيط بهم من واجبات على النحو المطلوب، فإن هذه الضمانات وتلك التيسيرات ربما تكون مدعاة تدفع بهؤلاء الأعضاء لتسخيرها لتحقيق مصالحهم الشخصية، لا الصالح العام، انحرافاً بالعضوية عن مسارها الطبيعي، من تحقيق المصلحة العام إلى تحقيق مصالح خاصة^(١).

إن عضو المجلس المحلي يجب إبعاده عن أي موضع يؤثر في نزاهته والنأي به عن أي مجال يتيح له استغلال منصبه لتحقيق مآرب شخصية، لذا نأياً بالأعضاء عن مواطن الشبهات، وإيصاداً للباب في وجه إمكانية استغلال العضوية لتحقيق مثل هذه المآرب، بالمخالفة لأحكام القانون^(٢)، حظر المشرع العراقي والمصري عليهم استهداف تحقيق غير المصلحة العامة، من جراء تقديم طلب الاستجواب، يستوي في هذا المصلحة الخاصة أو الشخصية.

فقد يجنح بالعضو خيال مريض نحو الإثراء من العضوية، عبر استغلالها في تحقيق مصلحة أو مزية له أو لغيره من الأشخاص، بدون وجه حق، متخياً أن الاستجواب كأداة رقابية بيد المجلس المحلي المنتمي إليه، قد تفضي إلى سحب الثقة من المسؤول المستجوب، سيف مسلط على رقاب المسؤولين التنفيذيين داخل الوحدة المحلية يستطيع استخدامها في أي

(١) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس المحلية، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ٥٥.

(٢) يشير جانب من الفقه في هذا الإطار إلى أن حظر استغلال العضوية هو حظر يقع على كل من يشغل مركزاً قانونياً عاماً، فكما ينطبق على أعضاء البرلمان، فإنه ينطبق كذلك على كل موظف عام في الحكومة أو المؤسسات العامة أو المحليات، فصفة العضوية تقررت للمصلحة العامة وحدها، ومن ثم فلا يجوز أن تستخدم لأي اعتبار شخصي سواء كان ذلك لمصلحة العضو نفسه أم لمصلحة غيره وسواء استعمل صفته بنفسه أم سمح لغيره باستعمالها (د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٢٥٣).

وقت، إن لم تتم الاستجابة إلى مطالبه الخاصة أو الشخصية، لذا أثر المشرع أن ينأى تماماً بالأعضاء عن هذا، ليحول بينهم وإمكانية استغلال العضوية في تحقيق أغراض تتنافى مع المصلحة العامة.

ونرى في هذا المقام أنه إذا تداخلت مصلحة مشروعة للعضو - خاصة أو شخصية- مع المصلحة العامة، فلا مانع من قبول الاستجواب باعتبار أن المحرك الرئيس لتقديم الاستجواب هو المصلحة العامة، ونرى أيضاً قبول طلب الاستجواب إذا كانت المصلحة الخاصة أو الشخصية هي المحرك الرئيس لتقديم الطلب طالما أنها مصلحة مشروعة، باعتبار أنها جزء من المصلحة العامة، وأن العبرة بما ينطوي عليه الطلب من وقائع تعكس تصرفات خاطئة^(١).

٤- ألا يكون طلب الاستجواب في موضوع سبق الفصل فيه.

يتعين طبقاً للبند (سادساً/١) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمحافظة المثنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ ألا يكون طلب الاستجواب مقدماً في موضوع سبق للمجلس الفصل فيه، ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك.

وهو ما سجلته أيضاً المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣، وذلك بالنص على أنه "لا يجوز تقديم طلب الاستجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك".

(١) ينظر في هذا المعنى د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٣٩-٤٠، د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى ٢٠١٢، ص ١٤٩، د. مدحت أحمد يوسف غنایم، مرجع سابق، ص ٣٥١.

والأمر عينه طبقاً للمادة (٢٠ مكرراً) من القانون المصري رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١؛ إذ كانت تنص على أنه "... كما لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقاد ما لم تطراً وقائع جديدة تبرر تقديمه...".

وهذا شرط بديهي ومنطقي؛ إذ يتعين عدم إضاعة وقت المجلس وتعطيل نشاطه عبر إثارة موضوعات سبق للمجلس الفصل فيها وإعادة طرحها، هذا بصفة عامة، أو عبر طرح استجواب أو أكثر في موضوع تم البت فيه، هذا بصفة خاصة؛ ذلك أنه لا فائدة ترجى ولا أثر سيتحقق من جراء مثل هذا التكرار.

غير أنه إذا طرأت وقائع جديدة مرتبطة بموضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، لم يسبق للمجلس البت فيها، وكانت تبرر طرح الموضوع مرة أخرى، فهنا يكون المجلس أمام طلب استجواب، وقائعه مختلفة، ومن ثم يجوز النظر فيه باعتباره استجواباً جديداً^(١).

ختاماً... بعد إذ فرغنا من توضيح الشروط الموضوعية للاستجواب في التشريع العراقي والتشريع المصري الملغي (القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وتعديلات اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي الصادرة بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢) نرى أن يكون النص على هذه الشروط في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، على النحو الآتي:-
المادة الثالثة: "ليس بجائز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون، أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمور خارجة عن اختصاص المسؤول المُستجوب، أو أن تكون المصلحة الخاصة أو الشخصية للمستجوب هي الدافع لتقديمه. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في دور الانعقاد الواحد في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، ما لم تطراً وقائع جديدة تبرر ذلك".

(١) ينظر في هذا المعنى د. بشير علي باز، الاستجواب البرلماني كأداة رقابية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص ٦٥.

تلك هي شروط الاستجواب الشكلية والموضوعية التي يتعين استيفائها في طلب الاستجواب حتى يكون مقبولاً، وعليه إذا انتفت كلها أو بعضها يكون للجهة المُتَدَم إليها الطلب أن ترفضه وترده إلى مقدمه، أو أن تطلب تعديله استيفاءً للشروط الناقصة، فإذا ما تم قبول الطلب ومضى المجلس في نظر الاستجواب رغم عدم تحقق شروط قبوله، هنا نرى أن للمسؤول المُستجَوَّب رفض الاستجواب استناداً لعدم استيفاء أحد شروط قبوله الشكلية أو الموضوعية، بالمخالفة لحكم القانون^(١).

(١) ينظر في هذا المعنى زينب بنت علي بن سالم الريامية، مرجع سابق، ص ٨٥.

المبحث الثاني

النظام الإجرائي للاستجواب

تمهيد وتقسيم:

لما كان الاستجواب أقوى الأدوات الرقابية على الإطلاق وأخطرها، فإن القوانين كافة تحيطه بعدد من الإجراءات التي يلزم مراعاتها، وصولاً إلى إنتاج الأثر المبتغى من وراء تقريره.

وتبدأ رحلة الاستجواب بطلب يقدم كتابة من الأعضاء إلي رئيس المجلس مرفق به مذكرة شارحة له، يلي تقديم هذا الطلب إدراج له في جدول الأعمال، وتحديد موعد لمناقشته، وأخيراً مناقشة الاستجواب.

وفي هذا الإطار نرى أن يكون تناولنا للنظام الإجرائي للاستجواب في التشريع العراقي والمصري عبر مطلبين؛ نخصص الأول لبيان الإجراءات السابقة على جلسة الاستجواب، ونرصد الثاني لتوضيح الإجراءات الخاصة بجلسة الاستجواب، وذلك على النحو والتفصيل الآتي:-

المطلب الأول:- الإجراءات السابقة على جلسة الاستجواب.

المطلب الثاني:- الإجراءات الخاصة بجلسة الاستجواب.

المطلب الأول

الإجراءات السابقة على جلسة الاستجواب

تمهيد وتقسيم:

نظم المشرع العراقي والمشرع المصري عدداً من الإجراءات، يتعين استيفائها قبل مناقشة الاستجواب بالمجلس المختص، تدور في فلك تقديم الاستجواب، وتحديد موعد مناقشته، وتبليغ مضمونه للموجه إليه، وضم الاستجابات ذات الموضوعات المتماثلة، بالإضافة لحق الأعضاء في الحصول على البيانات اللازمة.

بالترتيب على ما تقدم نرى أن يكون تناولنا للإجراءات السابقة على جلسة الاستجواب عبر خمسة فروع؛ نخصص الأول لتقديم الاستجواب، والثاني لإدراج الاستجواب في جدول الأعمال لتحديد موعد المناقشة، والثالث لضم الاستجابات ذات الموضوعات المتماثلة، والرابع لتبليغ المسؤول المُستجوب بمضمون الاستجواب، وأخيراً نرصد الخامس لحق الأعضاء في الحصول على البيانات اللازمة، وذلك على النحو والنسق الآتي:-

الفرع الأول:- تقديم الاستجواب.

الفرع الثاني:- إدراج الاستجواب في جدول الأعمال لتحديد موعد المناقشة.

الفرع الثالث:- ضم الاستجابات ذات الموضوعات المتماثلة.

الفرع الرابع:- تبليغ المسؤول المُستجوب بمضمون الاستجواب.

الفرع الخامس:- حق الأعضاء في الحصول على البيانات اللازمة.

الفرع الأول

تقديم الاستجواب

أوضحت المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣ في بنديها (أولاً وثانياً) كيفية تقديم الاستجواب، بالنص على أنه "أولاً: على كل مقدم لطلب استجواب عضو من أعضاء الجهات التنفيذية في المحافظة أن يوجه استجوابه بصورة خطية ويقدمه إلى الرئيس. ثانياً: يكون استجواب كل من المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس استناداً لأحكام المادة السابعة/ ثامناً/ ١ من القانون"^(١).

يبين لنا من هذا النص أن المشرع فيما يخص تقديم طلب استجواب أعضاء الجهات التنفيذية في محافظة واسط تطلب أن يوجه بصورة خطية إلى رئيس مجلس المحافظة، وأن المشرع يمايز بين طلب استجواب المحافظ أو أحد نائبيه، وغيرهم من أعضاء الجهات التنفيذية بالمحافظة، من حيث العدد المطلوب لصحة الطلب؛ فبينما لا يكون طلب استجواب المحافظ أو أحد نائبيه مقبولاً إلا بطلب ثلث الأعضاء، يكون طلب استجواب غيرهم من أعضاء الجهات التنفيذية مقبولاً حال تقديمه من جانب أي عضو من الأعضاء.

وهو ما لم يتضمنه النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩؛ إذ تقرر المادة (٣٤) في البند ثامناً أنه "لثلث أعضاء المجلس حق طلب استجواب المحافظ أو أحد نائبيه أو أصحاب المناصب العليا ومدراء الدوائر التنفيذية في المحافظة...".

(١) تنص المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في البند ثامناً على أنه "يختص مجلس المحافظة بما يلي: ثامناً: - استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه...".

في حين أتى النظام الداخلي لمحافظة المثني رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ بعبارات غامضة وغير محددة في هذا الشأن، لا يمكن معها الجزم بصحة طلب الاستجواب المقدم من أحد الأعضاء، لاستجواب غير المحافظ أو أحد نائبيه^(١)، أو عدم صحته؛ إذ تنص المادة (٣١) في البند سادساً/ ١ على أنه "يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقِعاً من الأعضاء طالبي الاستجواب وفقاً للقانون..."^(٢).

وفي هذا الصدد يشير جانب من الفقه^(٣) إلى أن المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لم يبين الحد الأدنى من الشروط الموضوعية والشكلية للاستجواب، وبالأخص طلب الاستجواب؛ فهو لم يبين ما إذا كان طلب الاستجواب يقدم كتابة أم من الجائز تقديمه شفاهة، وفيما عدا المحافظ وأحد نائبيه لم يبين القانون عدد الأعضاء المطلوب لتقديم طلب الاستجواب، لذا جاءت الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات متناقضة ومتناقضة في تنظيم هذا الطلب، الأمر الذي يُرى معه ضرورة توحيد الأنظمة الداخلية لمجالس

(١) عبرت المادة (٣١) في البند سادساً/ ٢ بوضوح؛ فيما يخص طلب استجواب المحافظ أو أحد نائبيه، وذلك بالنص على أن "استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس (تسعة أعضاء)..."

(٢) تضيف المادة (٣١) في البند سابعاً أنه "إذا رغب رئيس المجلس أو أحد نائبيه توجيه سؤال أو طلب استجواب إلى المحافظ أو أحد نائبيه أو إلى أصحاب المناصب العليا أو مدراء الدوائر، عليه أن يعلن أنه يتحدث بصفته الشخصية كعضو مجلس محافظة"، وهو ما يمكن أن يستفاد منه جواز تقديم طلب الاستجواب إلى أصحاب المناصب العليا أو مدراء الدوائر من جانب أي عضو من أعضاء المجلس منفرداً.

(٣) ينظر د. اسماعيل صعصاع غيدان البديري، مرجع سابق، ص ١٢٦-١٢٧، محمد هدام العمري، مرجع سابق، ص ١٥٧-١٥٩.

المحافظات في نظام داخلي واحد تصدره الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، على أن يتضمن تفصيل القواعد الموضوعية والشكلية للاستجواب، كونه الوسيلة الأهم في فاعلية الاختصاص الرقابي لها.

أما على الصعيد المصري فكانت المادة (٢٠ مكرراً) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ تنص على أنه "... ويقدم الاستجواب طبقاً لما يلي: أ- يُقدّم الاستجواب للمحافظ من ثلث أعضاء المجلس أو من ستة من أعضائه أيهما أكثر، ويقدم الاستجواب لكل من رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة من أربعة أعضاء على الأقل"^(١).

وهو ما كانت تردده المادة (٦١ مكرراً) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢، وذلك بالنص على أنه "يُقدّم الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص موقِعاً عليه ممن تقدموا به من أعضاء المجلس...".

ونرى في هذا الشأن أن تحقيق التوازن بين فاعلية الاستجواب وضمانات المسؤول المستجوب، أولى من التشدد بشأن تقديم طلب الاستجواب؛ بحيث توضع العراقيل أمام تقديمه؛ عبر اشتراط توقيع الطلب من جانب عدد كبير من الأعضاء، ومن ثم الوقوف حجر عثرة أمام تقديم الاستجواب، والسير في إجراءات مناقشته، رغم قيام دواعي تقديمه، والأمر عينه بخصوص التبسط في التقديم؛ وذلك حال منح الفرصة لكل عضو بصورة منفردة، وعدم اشتراط توقيع أحد من الأعضاء إلى جوار توقيعه، حتى يكون الطلب مقبولاً، ومن ثم فتح المجال على مصراعيه أمام إمكانية الضغط على المسؤولين التنفيذيين، بدون وجه حق، عبر تلويح كل

(١) فيما يخص تقديم الاستجواب من قبل أعضاء المجالس المحلية الأخرى كانت المادة (١٠٦ مكرراً) تقرر الاستجواب يُقدّم من ثلث أعضاء المجلس ستة من أعضائه أيهما أكثر.

عضو بتقديم استجواب من جانبه، وهو ما يفضي إلى تعطيل عمل الأجهزة التنفيذية داخل الوحدة المحلية، وتآزم العلاقة بينها والمجلس المحلي، فلا فائدة حقيقية من هذا التوجه أو ذلك. وعليه نرى وجوب توقيع طلب الاستجواب من جانب سُدس أعضاء المجلس المحلي، أو ستة أعضاء، أيهما أقل، حتى يكون مقبولاً، وبالتالي نرى النص في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، على أن يكون لسُدس أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، أو ستة أعضاء، أيهما أقل، تقديم استجواب للمحافظ أو أحد نوابه، ولكل من مديري المديرية ورؤساء المصالح الحكومية والهيئات العامة وشركات المرافق العامة، في نطاق المحافظة، لمحاسبتهم عن الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، وأن يكون لسُدس أعضاء المجالس المحلية الأخرى، أو ستة أعضاء من المجلس، أيهما أقل، تقديم استجواب لأي من رؤساء الوحدات المحلية المختصة ومديري الإدارات ورؤساء الأجهزة التنفيذية والهيئات العامة وشركات المرافق العامة، في نطاق الوحدة المحلية، لمحاسبتهم عن الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم.

الفرع الثاني

إدراج الاستجواب في جدول الأعمال لتحديد موعد المناقشة

على إثر تقديم طلب الاستجواب مستوفياً لكافة شروطه، يتم إدراج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقدمه، لا لمناقشة موضوعه، وإنما لتحديد موعد لمناقشته^(١).

(١) قد يحدث التباين في وجهات النظر بين طرفي الاستجواب، بشأن تحديد موعد مناقشة الاستجواب؛ فقد يتذرع مقدم الاستجواب بحجة الاستعجال، ومن ثم يطالب بالمناقشة الفورية أو المناقشة بعد فترة وجيزة، وفي المقابل نادراً ما يوافق المسؤول المُستجوب على ذلك، بل إنه في الأغلب سيطلب التأجيل، تمكيناً من تجهيز المستندات والوثائق الضرورية للرد على ما يحويه الاستجواب من اتهامات. وفي هذا

وفي هذا الشأن على الصعيد العراقي نجد المشرع في البند (رابعاً) من المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمحافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣ يقرر أن رئيس المجلس يبلغ الجهة التنفيذية المراد استجوابها بمضمون الاستجواب بعد درجه في جدول أعمال أول جلسة تلي التبليغ، ويحدد موعد المناقشة بعد أسبوع، إلا إذا رأى المجلس الاستعجال في ذلك.

كما تشير المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمحافظة النجف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ في البند ثامناً، في هذا المجال، إلى عدم جواز إجراء المناقشة في الاستجواب المقدم قبل مضي سبعة أيام من تاريخ تبليغه.

وفي الإطار ذاته تنص المادة (٣١) من النظام الداخلي لمحافظة المتنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩، في البند (سادساً/ ٤) على أنه "تجرى عملية الاستجواب وفق الآلية الآتية: أ- عند تقديم إحدى اللجان المختصة أو بطلب من الأعضاء لاستجواب أحد أصحاب المناصب العليا أو التنفيذية وبعد مناقشة الطلب وبيان الأسباب والموجبات تقوم رئاسة المجلس بتوجيه الأسئلة التي طرحها الأعضاء بكتاب رسمي إلى المستجوب قبل أسبوع من جلسة الاستجواب...".

يبين لنا مما سبق أن النظام الداخلي لمحافظة النجف والنظام الداخلي لمحافظة المتنى يسيران بشأن تحديد موعد مناقشة الاستجواب، على وضع مدة فاصلة بين تبليغ المسؤول المُستجوب بمضمون الاستجواب وجلسة مناقشة الاستجواب، مقدارها سبعة أيام على الأقل.

وهو النهج ذاته الذي يسير عليه النظام الداخلي لمحافظة واسط، غير أن هذا النظام يجيز للمجلس في حالة الاستعجال تقصير هذه المدة.

الشأن يكون للمجلس اتخاذ القرار المناسب فيما يخص تحديد موعد المناقشة في إطار القوانين واللوائح المنظمة للمسألة (ينظر في هذا المعنى د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص ٣٦٥).

وبالنظر للأمر على صعيد التشريع المصري نجد المادة (٢٠ مكرراً) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ كانت تنص على أنه "... ويقدم الاستجواب طبقاً لما يلي: ب- لا تجوز المناقشة في موضوع الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا إذا قبل من وجه إليه الاستجواب مناقشته قبل هذا الميعاد".

وهو ما كانت تردده المادة (٦١ مكرراً ١) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢، وذلك بالنص على أنه "... ولا تجوز المناقشة في موضوع الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه بالنسبة للاستجابات المقدمة من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو من تاريخ تقديم اللجنة الدائمة للمجلس الشعبي المحلي تقريرها عن الاستجواب إلى رئيس المجلس، وذلك بالنسبة للاستجابات المقدمة من أعضاء المجالس الشعبية المحلية الأخرى..."^(١).

من جانبنا نرى أن يكون سير رحلة الاستجواب عقب تقديمه لرئيس المجلس مستوفياً لكافة شروطه، أن يتم إدراجه في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه، على أن يتولى أحد مقدمي الاستجواب إحاطة المجلس بفحوى الاستجواب ومضمونه، وأوجه المخالفة والأسباب الدافعة لتقديمه، ثم تتاح الفرصة للأعضاء للتعقيب وإبداء الرأي بشأن هذا الاستجواب، يلي هذا إن كان هناك تمسك بالاستمرار في مناقشة الاستجواب، تحديد موعد للمناقشة بعد سبعة أيام

(١) على صعيد الاستجواب البرلماني تطالعنا المادة (٢١٩) من القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، بالنص على أنه "يُدرج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه مستوفياً، لتحديد موعد لمناقشته، بعد سماع أقوال الحكومة. ولا يجوز للمجلس مناقشة الاستجواب قبل مضي سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها، وبعد موافقة الحكومة. وتكون مناقشة الاستجواب خلال ستين يوماً على الأكثر من تاريخ تقديمه مستوفياً".

على الأقل، وبما لا يجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ هذه الجلسة وقيام رئيس المجلس بتبليغ المسؤول المستجوب، وستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب مستوفياً لكافة شروطه. ورؤيتنا هنا مردها منح الفرصة الكافية للمسؤول المستجوب كي يتمكن من الدفاع عن نفسه في مواجهة ما هو منسوب إليه من مخالفات، فلا تكون المناقشة جائزة بحال من الأحوال قبل مضي سبعة أيام من تاريخ تبليغ المسؤول المُستجوب بمضمون الاستجواب، وفي الوقت ذاته عدم التسوية والتعاس عن السير في إجراءات المناقشة، وصولاً للوقوف على حقيقة الأمر في وقت مناسب، ومن ثم تحقيق المصلحة العامة، أيّاً ما كانت النتيجة.

الفرع الثالث

ضم الاستجابات ذات الموضوعات المتماثلة

قد يحدث أن يتم تقديم أكثر من استجواب في موضوع واحد، أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، وقد يكون هذا قبل تحديد موعد لمناقشة أي من هذه الاستجابات، أو بعد تحديد موعد لمناقشة إحداها؛ وذلك بأن يكون هناك أكثر من استجواب مدرج بجدول الأعمال في موضوع واحد أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، ويُراد تحديد موعد لمناقشة كل منها، أو أن يحدث بعد تحديد موعد لمناقشة استجواب ما، أن يتم التقدم باستجواب أو أكثر في نفس الموضوع أو في عدة موضوعات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بموضوع الاستجواب، الذي تم تحديد موعد مناقشته.

هنا يكون المجلس المحلي أمام خيارات عدة؛ أولها؛ أن يحدد موعداً لمناقشة كل استجواب مدرج في جدول الأعمال رغم وحدة الموضوع، أو وجود ارتباط وثيق بين موضوعات الاستجابات المتعددة، سواء أكان هذا قبل تحديد موعد لمناقشة أي من هذه الاستجابات، أو

بعد تحديد موعد لمناقشة إحداها، ثانيها؛ أن يقوم بضم الاستجابات المدرجة بجدول الأعمال حال كونها متعلقة بموضوع واحد، أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، ومن ثم تحديد موعد واحد للمناقشة، وكذا الموضوعات التي يتقدم بها الأعضاء بعد تحديد موعد مناقشة الاستجواب وتكون في ذات موضوعه أو مرتبطة به ارتباطاً وثيقاً، دون تغيير لموعد مناقشة الاستجواب الأصلي، وثالثها؛ أن يتم ضم الاستجابات المدرجة بجدول الأعمال حال كونها متعلقة بموضوع واحد، أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، ومن ثم تحديد موعد واحد للمناقشة، أما الاستجابات اللاحقة فلا يتم ضمها مطلقاً، أو أن يتم ضمها مع تغيير موعد مناقشة الاستجواب الأصلي.

وبالرجوع إلى القانون العراقي في هذا الشأن نجد المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وكذا النظام الداخلي لهذه المحافظات، لم يتطرق من قريب أو بعيد لهذه المسألة، رغم أن هذا الفرض وارد الحدوث بكثرة. والأمر عينه بشأن الاستجواب البرلماني؛ فلم يتطرق المشرع لهذا الفرض سواء في الدستور الحالي الصادر عام ٢٠٠٥، أو في النظام الداخلي الحالي لمجلس النواب الصادر عام ٢٠٠٦.

أما على صعيد التشريع المصري فنجد المادة (٦١ مكرراً ١) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢، كانت تنص على أنه "... وتضم الاستجابات ذات الموضوع الواحد أو المرتبطة ارتباطاً وثيقاً لتجرى مناقشتها في وقت واحد ...".

وبالنظر للأمر على المستوى البرلماني نجد المشرع قد تنبه لهذه المسألة منذ زمن بعيد، فقد تناولتها معظم اللوائح البرلمانية، ابتداءً من لائحة مجلس النواب الصادرة بالمرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١، والتي نصت المادة (١٠٥) منها في هذا الشأن على أنه "يجوز

بموافقة المجلس أن تجمع الاستجابات الخاصة بوقائع أو موضوعات متماثلة أو وثيقة الاتصال بعضها ببعض، وأن تشرح معاً دون اعتبار بترتيب تقديمها"^(١). وبالرجوع إلى القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، نجد المادة (٢١٩) تشير في هذا الشأن إلى أنه "... وتضم الاستجابات المقدمة في موضوع واحد، أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، وتدرج في جدول الأعمال لتجرى مناقشتها في وقت واحد، وتكون الأولوية في الكلام بين مقدمى الاستجابات لمقدم الاستجواب الأصلي، ثم لمقدم الاستجواب الأسبق في القيد بسجل الاستجابات. ويعتبر مقدم الاستجواب متنازلاً عن أية أسئلة، أو طلبات إحاطة، يكون قد سبق له أن تقدم بها في ذات موضوع الاستجواب".

يبين لنا من هذا النص أن المشرع المصري فيما يخص الاستجواب البرلماني يقرر أن الاستجابات المقدمة في موضوع واحد، أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، تُضم في جميع الأحوال، وتُدرج في جدول الأعمال، لتجرى مناقشتها في وقت واحد، على أن تكون الأولوية في الكلام بين مقدمى الاستجابات لمقدم الاستجواب الأصلي، ثم لمقدم الاستجواب الأسبق في القيد بسجل الاستجابات.

ويعتبر مقدم الاستجواب متنازلاً عن أية أسئلة، أو طلبات إحاطة، يكون قد سبق له أن تقدم بها في ذات موضوع الاستجواب؛ باعتبار أن الاستجواب ينطوي على مناقشة عامة، تتضمن الإجابة على كافة الأسئلة أو طلبات الإحاطة المرتبطة بموضوعه.

وفي هذا الإطار نرى وجوب سير العمل في المجالس المحلية، فيما يخص تقديم أكثر من استجواب في موضوع واحد، أو في موضوعات عدة، مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، على

(١) ينظر تفصيلاً في هذا الشأن د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص ٣٧٤-٣٧٧.

نهج سير العمل البرلماني في هذا الشأن، من ضم هذه الاستجابات، لتجرى مناقشتها في وقت واحد؛ ذلك أن الضم هنا يحقق مصلحة المجلس من ناحية، ومصلحة المسؤول المستجوب من ناحية أخرى؛ عبر عدم إضاعة الوقت والجهد في مناقشة موضوع واحد أو موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً عدة مرات، ومن ثم استغلال الوقت والجهد في إنجاز مهام وموضوعات أخرى، وهو ما يصب في نهاية المطاف في تحقيق المصلحة العامة.

الفرع الرابع

تبليغ المسؤول المُستجوبَ بمضمون الاستجواب

من الأهمية بمكان تبليغ الموجه إليه الاستجواب بمضمون الاستجواب، قبل مناقشته بالمجلس، بوقت كاف؛ فلئن كان الاستجواب يحمل في طياته اتهامات للمسؤول المُستجوبَ، فإنه يتعين إعلام المسؤول بفحواه ومضمونه قبل موعد المناقشة بوقت كافٍ، تمكيناً له من الوقوف على ما هو منسوب إليه من مخالفات، ومن ثم إعداد دفاعه في مواجهتها. وبالنظر في التشريعات العراقية في هذا الشأن، نجد المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمحافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣ تشير في البند (رابعاً) إلى قيام رئيس المجلس بتبليغ الجهة التنفيذية المراد استجوابها بمضمون الاستجواب، بعد إدراجه في جدول أعمال أول جلسة تلي التبليغ. كما تشير المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمحافظة النجف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ في البند (ثامناً) في هذا المجال، إلى عدم جواز إجراء المناقشة في الاستجواب المقدم قبل مضي سبعة أيام من تاريخ تبليغه^(١).

(١) لم يحدد النظام الداخلي لمحافظة النجف الجهة المختصة بتبليغ مضمون الاستجواب إلى المسؤول المستجوب، هل هو رئيس المجلس أم غيره، ونرى في هذا الشأن السير على نهج مختلف الأنظمة الداخلية من إسناد هذه المهمة لرئيس المجلس.

وفي الإطار ذاته تقرر المادة (٣١) من النظام الداخلي لمحافظة المثنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩، في البند (سادساً/ ٤) أنه عند تقديم استجواب لأحد أصحاب المناصب العليا أو التنفيذية، وبعد مناقشة الطلب، وبيان الأسباب والموجبات، تقوم رئاسة المجلس بتوجيه الأسئلة التي طرحها الأعضاء، بكتاب رسمي، إلى المُستجوب، قبل أسبوع من جلسة الاستجواب.

يبين لنا مما تقدم أن النظم الداخلية لمحافظة واسط والنجف والمثنى العراقية توجب تبليغ فحوى الاستجواب ومضمونه للمسؤول المستجوب قبل عرضه للمناقشة بالمجلس بفترة قُدرت بسبعة أيام كحد أدنى، ولم يخرج على هذه المدة سوى النظام الداخلي لمحافظة واسط، في حالة الاستعجال؛ إذ أجاز للمجلس في هذه الحالة، تقصير تلك المدة^(١).

كما أنه بخلاف النظام الداخلي لمحافظة المثنى الذي يوجب أن يكون التبليغ بمضمون الاستجواب، بكتاب رسمي، إلى المسؤول المستجوب، لم يبين النظام الداخلي لمحافظة واسط، وكذا محافظة النجف، ما إذا كان التبليغ يتم كتابة أم من الجائز أن يكون شفاهة، بوسيلة معينة أم بأية وسيلة من وسائل التبليغ.

وبالنظر للأمر على صعيد التشريع المصري نجد المادة (٦١ مكرراً ١) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢، كانت تنص على أنه "يبلغ رئيس المجلس الشعبي المحلي الاستجواب إلى من وُجه إليه...".

ونرى من جانبنا، فيما نحن بصدد، أن يتم إسناد مهمة تبليغ المسؤول المستجوب بمضمون الاستجواب، إلى رئيس المجلس منفرداً، وأن يتم هذا التبليغ مباشرة عقب تحديد موعد المناقشة، في نفس اليوم أو على أقصى تقدير في يوم العمل التالي، على أن يكون بكتاب

(١) تنص المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمحافظة واسط في البند (رابعاً) في هذا الشأن، على أنه "يبلغ الرئيس الجهة التنفيذية المراد استجوابها بمضمونه بعد درجه في جدول أعمال أول جلسة تلي التبليغ ويحدد موعد مناقشته بعد اسبوع إلا إذا رأى المجلس الاستعجال في المناقشة".

رسمي من الرئيس إلى الموجه إليه الاستجواب؛ فليس بكاف أن يتم التبليغ بمضمون الاستجواب شفاهة، حاوياً لكافة الوقائع التي يثيرها الاستجواب أو الاستجابات المقدمة، حتى يكون المسؤول على بينة بشتى التفاصيل، ومن ثم الاستعداد للرد على كافة ما هو منسوب إليه من مخالفات، فإذا فوجيء أثناء جلسة المناقشة بوقائع جديدة لم تصل إلى علمه كتابة، كان له حق الاعتراض وعدم الرد عليها، أو طلب التأجيل لجلسة أخرى.

وهنا نرى بالنسبة لضم الاستجابات ذات الموضوع الواحد، أو الموضوعات المرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً أن يتم تبليغ المسؤول المستجوب بكافة الوقائع التي تثيرها، ولو اقتضى الأمر تأجيل موعد المناقشة.

الفرع الخامس

حق الأعضاء في الحصول على البيانات اللازمة

إذ يُثير الاستجواب مناقشات عامة داخل المجلس المحلي، يحق لكافة الأعضاء الاشتراك فيها، بغية تكوين رأي بشأن موضوعه، يمكن معه الوصول إلى قرار عقب انتهاء المناقشة، فإنه يلزم كفالة الحق لمقدم الاستجواب وسائر الأعضاء في الحصول على الأوراق والبيانات اللازمة، سواء من المسؤول الموجه إليه الاستجواب أو الجهة التنفيذية التابع لها، تمكيناً للجميع من الوقوف على مختلف التفاصيل المتعلقة بالموضوع.

وبالنظر في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والنظام الداخلي لكل من محافظة واسط والنجف والمنتى، نجد أنهم لم يتطرقوا من قريب أو بعيد لهذه المسألة، رغم ما تحوزه من أهمية بالغة بشأن الوقوف على الحقائق المختلفة، ومن ثم اتخاذ القرار المناسب في نهاية المطاف، المؤيد بالأدلة والأسانيد التي تنتجه.

وبالرجوع للتشريع المصري فيما نحن بصدده نجد القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ في تنظيمه للاستجواب، قد خلا من إشارة أو تنظيم لهذا الحق، وكذا اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢.

ونرى في هذا الشأن وجوب النص على أحقية مقدمي الاستجواب وسائر الأعضاء في الحصول على أية بيانات متعلقة بموضوع الاستجواب، أو يرى العضو أنها مفيدة في استجلاء الحقيقة، ممن وجه إليه الاستجواب، أو الجهة التنفيذية التابع لها، على أن يُقدم بهذا طلب كتابي، لرئيس المجلس، قبل الموعد المحدد لمناقشة الاستجواب بوقت كافٍ، مع ضرورة الإلزام بتقديم تلك البيانات قبل الموعد المحدد للمناقشة بأربع وعشرين ساعة على الأقل.

ختاماً... بعد إذ فرغنا من بيان الإجراءات السابقة على جلسة الاستجواب في التشريع العراقي والتشريع المصري الملغي (القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وتعديلات اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي الصادرة بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢) نرى أن يكون النص على هذه الإجراءات في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، على النحو الآتي:-

المادة الرابعة: "يتم إدراج طلب الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه، على أن يتولى أحد مقدمي الاستجواب إحاطة المجلس بفحواه ومضمونه، ثم تتاح الفرصة للأعضاء للتعقيب وإبداء الرأي بشأنه. يلي هذا تحديد موعد للمناقشة بما لا يقل عن سبعة أيام ولا يجاوز ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتبليغ المسؤول المستجوب، وبما لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب مستوفياً لكافة شروطه. وتضم الاستجابات ذات الموضوع الواحد أو المرتبطة ارتباطاً وثيقاً لتجرى مناقشتها معاً".

المادة الخامسة: "يتولى رئيس المجلس تبليغ المسؤول المستجوب بمضمون الاستجواب، بكتاب رسمي، حاوي لكافة الوقائع التي يثيرها الاستجواب أو الاستجابات المقدمة، في نفس يوم تحديد موعد المناقشة، أو على أقصى تقدير في يوم العمل التالي".

المادة السادسة: "لمقدمي الاستجواب وسائر الأعضاء طلب أية بيانات وطيدة الصلة بموضوع الاستجواب، من المسؤول المستجوب، أو الجهة التنفيذية التابع لها، على أن يُقدم بهذا طلب كتابي لرئيس المجلس، قبل الموعد المحدد لمناقشة الاستجواب بوقت كافٍ، ويتم التزويد بهذه البيانات إلزاماً، قبل الموعد المحدد للمناقشة بأربع وعشرين ساعة على الأقل".

المطلب الثاني

الإجراءات الخاصة بجلسة الاستجواب

تمهيد وتقسيم:

لا شك أن مناقشة الاستجواب بعد استيفاء مختلف الإجراءات السابقة على الجلسة المحددة، تعد أهم مرحلة من مراحل الاستجواب؛ نظراً لما قد تسفر عنه من نتائج وآثار بالغة الخطورة، بحق المسؤول المستجوب.

لقد رسم المشرعان؛ العراقي والمصري، إجراءات عدة بشأن هذه الجلسة، سعياً للوقوف على الحقائق، بشأن موضوع الاستجواب، ومن ثم تحقيق المصلحة العامة.

وتتجسد هذه الإجراءات على نحو ما قرره المشرعان، في التحقق بداية من قيام الاستجواب وعدم سحبه أو سقوطه، إمكانية تأجيل مناقشة الاستجواب لجلسة أو أكثر، حال اقتضاء ذلك، وأخيراً الشروع في مناقشة موضوع الاستجواب.

وترتيباً على هذا نرى تقسيم الدراسة في هذا المطلب، على ثلاثة فروع؛ نرصد الأول للحديث عن التحقق من قيام الاستجواب، والثاني لتأجيل مناقشة الاستجواب، أما الثالث فنخصصه لمناقشة موضوع الاستجواب، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

الفرع الأول:- التحقق من قيام الاستجواب.

الفرع الثاني:- تأجيل مناقشة موضوع الاستجواب.

الفرع الثالث:- مناقشة موضوع الاستجواب.

الفرع الأول

التحقق من قيام الاستجواب

يتعين على رئيس المجلس قبل بدء مناقشة الاستجواب، التحقق من قيام الاستجواب وعدم زواله؛ ذلك أن الاستجواب قد ينتهي قبل الشروع في مناقشته، كما لو تم سحب الطلب، أو كان هناك سقوط للاستجواب.

وفي هذا الإطار نرى أن يكون تناولنا للأمر عبر نقطتين منفصلتين؛ نخصص الأولى لبيان حالة سحب الاستجواب، ونرصد الثانية لتوضيح حالات سقوط الاستجواب، وذلك على النحو والتفصيل الآتي:-

أولاً:- سحب الاستجواب^(١).

قد يرغب مقدمو الاستجواب في سحبه والتنازل عنه قبل بدء الجلسة المحددة لمناقشته، أو أثناء انعقادها، أو بعضهم، فهل لهم ذلك في أي وقت، وهل يعني هذا انتهاء رحلة الاستجواب، أم أنه من الجائز إكمال هذه الرحلة حتى النهاية؟.

بالنظر في النظام الداخلي لمحافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣ نجد المادة (٥٧) في البند (ثالثاً) تطالعنا في هذا الشأن، بالنص على أنه "للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت مع بيان اسباب سحب الطلب ويعرض على المجلس للتصويت عليه بالأغلبية البسيطة ويسقط الاستجواب بقرار من المجلس"^(٢).

(١) يراد بسحب الاستجواب قيام بعض مقدمي الاستجواب أو كلهم، بالتراجع عن طلبهم استجواب أحد المسؤولين التنفيذيين في نطاق الوحدة المحلية، ومن ثم اعتباره كأن لم يكن، وبالتالي إزالته من جدول أعمال المجلس.

(٢) لم يتطرق النظام الداخلي لمحافظة النجف، وكذا النظام الداخلي لمحافظة المثنى، من قريب أو بعيد لهذا الأمر.

يبين لنا من هذا النص أن لمقدمي الاستجواب، أو بعضهم، الحق في سحب طلب الاستجواب في أي وقت، يستوي في هذا أن يكون السحب قبل انعقاد جلسة المناقشة أو أثناء انعقادها، على أن يتم بيان أسباب السحب، التي تُعرض على المجلس للنظر فيها والتصويت عليها.

ومن ثم يمكننا القول أنه لئن كفل المشرع الحق في سحب الاستجواب لمقدميه أو بعضهم، في أي وقت، إلا أن مصير هذا الاستجواب يكون بيد المجلس، الذي يكون له في ضوء الأسباب المبدأة الموافقة بالأغلبية البسيطة للأعضاء (نصف الأعضاء + ١ من الحاضرين من أعضاء المجلس بعد اكتمال النصاب القانوني)، ومن ثم انتهاء الاستجواب وسقوطه بقرار من المجلس، أو الرفض حال عدم توافر هذه الأغلبية، ومن ثم السير قدماً في نظر موضوع الاستجواب، رغم إعلان مقدميه أو بعضهم عن الرغبة في سحب الاستجواب.

لقد أحسن المشرع صنعا؛ إذ كفل لمقدمي الاستجواب، أو بعضهم، الحق في سحبه، في أي وقت من بعد تقديمه، وقبل صدور قرار من المجلس في شأنه، مع بيان الأسباب الدافعة لذلك، وإذ جعل الأمر مرده في النهاية لرأي الأغلبية الحاضرة للجلسة، وبالتالي صدور قرار المجلس في ضوء ما يسفر عنه هذا الرأي؛ باعتبار أن هذا هو ما يتفق مع طبيعة الاستجواب، الذي يتعلق به حق المجلس، وما يثيره من مناقشة عامة تتيح تدخل كافة الأعضاء في النقاش.

هذا ولم يتطرق النظام لحالة غياب بعض مقدمي الاستجواب عن الجلسة المحددة لمناقشته، أو كلهم، وهنا نرى أن تؤجل المناقشة لجلسة تالية، ولمرة واحدة، سواء أكان التغيب بعذر مقبول أو غير مقبول، طالما أنهم لم يعلنوا صراحة سحبهم لطلب الاستجواب أو تنازلهم عنه، فإذا لم يحضروا بعد ذلك، كلهم أو بعضهم، وتمسك بالطلب العدد المطلوب من الأعضاء، هنا يتعين الاستمرار في نظر الاستجواب ومناقشته، وصولاً لقرار بشأنه، لا استبعاده من جدول الأعمال، ومن ثم عدم النظر فيه واعتباره كأن لم يكن.

وبالرجوع إلى التشريع المصري فيما نحن بصدده نجد المادة (٦١ مكرراً ٢) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ كانت تنص على أنه "لمن تقدموا بالاستجواب حق استرداده في أي وقت بطلب كتابي، وفي هذه الحالة يعتبر الاستجواب كأن لم يكن، ما لم يتمسك به عدد من أعضاء المجلس، تتوافر فيهم الأغلبية اللازمة لتقديمه..."^(١).

بالترتيب على ما تقدم نستطيع القول أنه لئن كفل المشرع العراقي (النظام الداخلي لمحافظة واسط) لمقدمي الاستجواب الحق في سحبه في أي وقت، إلا أن الأمر في حقيقته لم يكن سحباً للاستجواب، وإنما طلب سحب للاستجواب؛ ذلك أن سحب الاستجواب أو استمراره كان أولاً وأخيراً بيد المجلس، وليس إرادة مقدميه المنفردة، وكل ما في الأمر أنه إذا لم يكن لدى مقدمي الاستجواب رغبة في استمرار السير في إجراءات نظر الاستجواب ومناقشته، فلمهم أن يطلبوا هذا مع بيان الأسباب، وللمجلس أن يؤيد هذا الطلب، أو أن يرفضه ويستمر في إجراءات نظر الاستجواب، رغم طلب مقدميه سحبه.

بينما على الصعيد المصري كان المشرع يرتب على تقديم طلب كتابي بسحب الاستجواب، اعتباره كأن لم يكن، ما لم يتمسك بطلب الاستجواب العدد اللازم لتقديمه ابتداءً.

(١) على صعيد الاستجواب البرلماني تطالعنا المادة (٢٢٤) من القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، بالنص في هذا الإطار، على أنه "في جميع الأحوال للمستجوب حق سحب استجوابه في أي وقت إما بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس وإما شفاهه بالجلسة، وفي هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه، كما يجوز للمستجوب أن يحول موضوع الاستجواب إلى لجنة لتقصي الحقائق ويكون ذلك بعد موافقة المجلس. ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه سحباً للاستجواب، ويسرى 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 رأى الحكومة، إذا تغيب مقدمه بعذر مقبول".

ثانياً: - سقوط الاستجواب.

تجدر الإشارة بداية إلى افتراق إعلان السقوط عن الإسقاط؛ فإعلان السقوط هو بمثابة إثبات حالة ترتبت وجوباً، أما الإسقاط ففيه فعل تقديري.

وعلى هذا يُقصد بسقوط الاستجواب انقضاء الاستجواب بصورة تلقائية بمجرد تحقق أحد أسباب السقوط، ومن ثم وقوف دور المجلس عند إعلان السقوط. وبالرجوع للتشريع العراقي بشأن سقوط الاستجواب، نجد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لم يتطرق للأمر مطلقاً، وكذا النظام الداخلي لمحافظات واسط والنجف والمثنى.

أما على صعيد التشريع المصري فكانت المادة (٦١ مكرراً ٢) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ تنص في هذا الشأن على أنه "... وفي جميع الأحوال يسقط الاستجواب باستقالة من وجه إليه".

وبالنظر للأمر على المستوى البرلماني نجد المشرع يقرر في المادة (٢٢٥) من القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، أنه "يسقط الاستجواب بزوال عضوية مُقَدِّمه، أو صفة من وجه إليه، أو بانتهاء الدور الذي قُدم خلاله". ومن جانبنا نرى في هذا الشأن أن تقرير سقوط الاستجواب بزوال عضوية مقدمه، لأي سبب من الأسباب، في غير محله؛ ذلك أن هذا الزوال لا يفضي بذاته إلى سقوط الاستجواب، فقد يتبناه عضو آخر أو أكثر من أعضاء المجلس، ومن ثم يبقى الاستجواب قائماً، لا يعوق سيره زوال عضوية مقدمه.

كما نرى أنه لا مبرر لتقرير سقوط الاستجواب بانتهاء دور الانعقاد المقدم خلاله؛ لأن كان منطقياً تقرير سقوط الاستجواب بانتهاء ولاية المجلس، على اعتبار أنه أصبح غير ذي صفة في رقابة ومحاسبة الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة المحلية، إلا أنه غير مقبول تقرير سقوط الاستجواب بانتهاء دور الانعقاد؛ ذلك أنه إذا انتهى دور الانعقاد دون البت في الاستجواب، فبالإمكان استئناف نظر الاستجواب في بداية دور الانعقاد التالي، ولو خرج المجلس استثناء على ما قررناه من وجوب البدء في مناقشة الاستجواب قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب الاستجواب مستوفياً لكافة شروطه، على اعتبار أن أدوار انعقاد المجلس أدوار متصلة طوال فترة المجلس، ومن ثم يكون تقرير سقوط الاستجواب بانتهاء دور الانعقاد مفتقراً للمنطق القانوني السليم، معطلاً لرقابة المجالس المحلية على الأجهزة التنفيذية داخل الوحدة المحلية (١).

وبالمقابل نتفق مع ما قرره المشرع من سقوط الاستجواب بزوال صفة من وجه إليه؛ ذلك أنه لا جدوى ولا مغذى من السير في استجواب تحققت فعلياً أقصى نتيجة كان يمكن أن ينتهي إليها، وذلك بزوال صفة من وجه إليه، سواء أكان هذا بالإقالة أم بالاستقالة. بالترتيب على ما تقدم نرى الاكتفاء بشأن سقوط الاستجواب، في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، بحالة زوال صفة الموجه إليه الاستجواب.

(١) ينظر في هذا المعنى زينب بنت علي بن سالم الريامية، مرجع سابق، ص ١١١-١١٣.

الفرع الثاني

تأجيل مناقشة الاستجواب

قد يحدث أن يتم تأجيل مناقشة الاستجواب إلى جلسة أو جلسات أخرى استناداً لأسباب متعددة؛ قد يكون مردها مُقدمو الاستجواب، أو المسؤول المُستجوب، أو أسباب أخرى. فقد يتم تأجيل مناقشة الاستجواب لأسباب تعود إلى مقدمي الاستجواب؛ كأن يعتذر أحدهم عن حضور الجلسة، أو أن يتغيب دونما اعتذار، أو بناءً على طلبه لظرف مرضي أو لاستكمال بحث الأوراق والبيانات الواردة من المسؤول المُستجوب أو الجهة التنفيذية التابع لها. كما أنه قد يتم تأجيل المناقشة لأسباب مردها المسؤول المُستجوب؛ كأن يطلب التأجيل لارتباط الاستجواب باستجواب آخر، ومن ثم الرد عليهما معاً، أو لإعداد بيانات ومستندات تخص الاستجواب، أو لظرف مرضي ألمّ به، أو لغيابه عن حضور الجلسة دونما اعتذار. وأخيراً قد يتم التأجيل لأسباب متفرقة؛ كأن يتم تأجيل المناقشة لوجود استجابات مدرجة بجدول الأعمال سابقة للاستجواب المراد مناقشته، أو أن يقع ميعاد مناقشة الاستجواب في يوم عطلة رسمية كعطلة عيد الفطر أو عيد الأضحى، أو أن يتم التأجيل لكون موضوع الاستجواب منظور أمام القضاء، أو لأن النيابة العامة لم تنته من التحقيق^(١).

وبالبحث في التنظيم القانوني لهذه المسألة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والنظام الداخلي لكل من محافظة واسط والنجف والمثنى نجد أنهم لم يتطرقوا من قريب أو بعيد لهذه المسألة، رغم ما تحوزه من أهمية بالغة في شأن النظام الإجرائي

(١) ينظر تفصيلاً في شأن تأجيل مناقشة الاستجواب البرلماني د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص ٣٩٠-٣٩٤.

لمناقشة الاستجواب، وما يمكن أن يترتب على توافر أي ظرف من الظروف السابقة من تغيير في موعد المناقشة.

أما بالرجوع إلى التنظيم القانوني لهذه المسألة لدى المشرع المصري، فنجد أن القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ في تنظيمه للاستجواب، قد خلا من إشارة أو تنظيم، وكذا اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢.

وببحث الأمر على المستوى البرلماني وجدنا القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، نظم تأجيل المناقشة عبر النص في المادة (٢٢٤) على أنه "... ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه سحباً للاستجواب، ويسري في هذه الحالة حكم الفقرة السابقة^(١)، وذلك ما لم يكن غياب المُستجوب لعذر يقبله المجلس. ويؤجل المجلس نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأي الحكومة إذا تغيب مقدمه بعذر مقبول".

ومن جانبنا لا نتفق مع ما انتهى إليه المشرع فيما يخص الاستجواب البرلماني من اعتبار تغيب مقدم الاستجواب عن الجلسة المحددة للمناقشة سحباً للاستجواب، ومن ثم استبعاده من جدول الأعمال، وعدم نظر المجلس فيه، وذلك ما لم يكن غياب المُستجوب لعذر يقبله المجلس، ذلك أننا نرى وجوب التأجيل في جميع الأحوال؛ إذ يستوي لدينا أن يكون الغائب عن الجلسة مقدم الاستجواب أو المسؤول المُستجوب، كما يستوي أن يكون الغياب بعذر أم بدون عذر، ورأينا هذا مرده وجوب السعي الحثيث والجاد صوب إتمام مناقشة الاستجواب، ومن

(١) يتمثل حكم هذه الفقرة في استبعاد الاستجواب من جدول الأعمال، وعدم نظر المجلس فيه.

ثم الوقوف على حقيقة ما يتضمنه الاستجواب من مسائل، لما في هذا من تفعيل وتقوية للدور الرقابي للمجالس المحلية، وتحقيق المصلحة العامة، أياً ما كانت النتيجة النهائية.

كما نرى أن يكون التأجيل لأول جلسة تالية، ولمرة واحدة فقط، وفي هذه الحالة يتم تبليغ الغائب عن الجلسة؛ مقدم الاستجواب أو المسؤول المستجوب، بالموعد الجديد، فإذا تخلف مقدم الاستجواب عن الجلسة الجديدة، فللمجلس أن يسند أمر عرض الاستجواب على المجلس لأحد الأعضاء المناصرين للاستجواب، أما إذا كان المسؤول المستجوب هو المتخلف عن الحضور، فللمجلس أن يسير في المناقشة، وأن يتخذ القرار الذي يراه مناسباً في نهاية المطاف.

الفرع الثالث

مناقشة الاستجواب

بحلول وقت مناقشة الاستجواب وحضور مقدمي الاستجواب، أو مَنْ تبنوا الاستجواب، والمسؤول المستجوب، ودون وقوع ما يستدعي التأجيل، أو بحلول الجلسة التالية للتأجيل، تبدأ مناقشة موضوع الاستجواب.

وتبدأ رحلة الاستجواب بصفة عامة بطلب يقدم كتابة من الأعضاء إلي رئيس المجلس مرفق به مذكرة شارحة له، يلي تقديم هذا الطلب إدراج له في جدول الأعمال، وتحديد موعد لمناقشته، وأخيراً مناقشة الاستجواب، وتبدأ المناقشة بشرح أحد مقدمي الاستجواب، للاستجواب، يلي ذلك قيام الموجه إليه الاستجواب بالرد عليه، ولمقدمي الاستجواب أن يقوموا بالرد على إجابة مَنْ وجه إليه الاستجواب، وتكون لهم الأولوية في ذلك، ثم تتسع الدائرة بتدخل باقي الأعضاء في النقاش.

وبالنظر في النظام الداخلي لمحافظة المثنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ بشأن تنظيم هذه المناقشة^(١) نجد المشرع يقرر في البند (رابعاً/٤) من المادة (٣١) أنه بعد مناقشة طلب الاستجواب، وبيان الأسباب والموجبات، تقوم رئاسة المجلس بتوجيه الأسئلة التي طرحها الأعضاء، بكتاب رسمي، إلى المستجوب، قبل أسبوع من جلسة الاستجواب، وعلى المستجوب إجابة هذه الأسئلة بشكل تحريري وبتقرير يوزع على السادة الأعضاء بعد انتهاء عملية الاستجواب، وأنه يحق للمستجوب عدم الإجابة على الأسئلة التي لم ترسل إليه مسبقاً. كما يحق للمستجوب إحضار من يراه مناسباً من موظفيه للمساعدة في تقديم البيانات المطلوبة أثناء عملية الاستجواب^(٢).

وفي هذا الإطار يمكننا القول أن المشرع لم يتطرق لتفاصيل سير مناقشة الاستجواب؛ كيف تبدأ، وكيف تتم، وكيف تنتهي؛ كل ما هنالك أن المشرع ألزم المسؤول المستجوب بالإجابة بشكل تحريري، على كافة الأسئلة التي طرحها الأعضاء، بعد مناقشة طلب الاستجواب وبيان أسبابه، بتقرير يوزع على الأعضاء بعد انتهاء عملية الاستجواب. وعلى صعيد التشريع المصري نجد المشرع في تنظيمه للاستجواب، في القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، واللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢، قد أغفل تنظيم مناقشة الاستجواب. ونرى في هذا الشأن وجوب إيراد تنظيم تفصيلي لعملية المناقشة، عبر تحديد دور مقدمي الاستجواب، أو من تبناه، في بدء المناقشة، وكذا المسؤول المستجوب، اشتراك

(١) لم يتطرق النظام الداخلي لمحافظة واسط، وكذا النظام الداخلي لمحافظة النجف الأشرف، من قريب أو بعيد لهذا الأمر.

(٢) لقد أحسن المشرع صنعا؛ إذ كفل للمسؤول المستجوب الحق في الاستعانة بمن يراه مناسباً من موظفيه، للمساعدة في تقديم البيانات المطلوبة خلال جلسة الاستجواب.

الأعضاء في عملية المناقشة، وأخيراً انتهاء المناقشة سواء بتقديم اقتراحات محددة بشأن موضوع الاستجواب، أو بدون تقديم أية اقتراحات.

وبحث الأمر على المستوى البرلماني وجدنا المادة (٢٢٠) من القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، تنص في شأن مناقشة الاستجواب على أنه "للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الإحاطة والأسئلة. وتجري مناقشة الاستجواب بأن يشرح المُستجوب 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 في ذلك".

يبين لنا من هذا النص أن المشرع منح مناقشة الاستجواب الأسبقية على سائر الموضوعات المدرجة بجدول الأعمال، بعد طلبات الإحاطة والأسئلة، وأن مناقشة الاستجواب تبدأ بشرح المُستجوب لاستجوابه، يلي ذلك قيام الموجه إليه الاستجواب بالرد عليه، وللمستجوب أن يقوم بالرد على إجابة من وجه إليه الاستجواب، وتكون له الأولوية في ذلك، ثم تتسع الدائرة بتدخل باقي الأعضاء في النقاش.

وتضيف المادة (٢١٩) من اللائحة ذاتها في شأن أولوية الكلام بين مقدمي الاستجوابات، أنه تكون الأولوية لمقدم الاستجواب الأصلي، ثم لمقدم الاستجواب الأسبق في القيد بسجل الاستجوابات.

وفي هذا الصدد نرى السير في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، بشأن مناقشة الاستجواب، على نحو ما نظمه المشرع في اللائحة الداخلية لمجلس النواب، في المادتين (٢١٩) و(٢٢٠).

ختاماً... بعد إذ فرغنا من بيان الإجراءات الخاصة بجلسة الاستجواب في التشريع العراقي والتشريع المصري الملغي (القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وتعديلات اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي الصادرة بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢) نرى أن يكون النص على هذه الإجراءات في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، على النحو الآتي:-

المادة السابعة: "إذا لم يكن لدى مقدمي الاستجواب، كلهم أو بعضهم، رغبة في استمرار السير في إجراءات نظر الاستجواب ومناقشته، فلهم في أي وقت، أن يطلبوا سحبه، مع بيان الأسباب، وللمجلس أن يقرر بالأغلبية البسيطة ما يراه مناسباً في هذا الشأن. ويسقط الاستجواب في جميع الأحوال بزوال صفة المُوجّه إليه".

المادة الثامنة: "حال غياب مقدمي الاستجواب، كلهم أو بعضهم، أو المسؤول المُستجوب، عن الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، تؤجل المناقشة لجلسة تالية، ولمرة واحدة، سواء أكان التغيب بعذر مقبول أو غير مقبول، فإذا لم يحضر مقدمو الاستجواب، كلهم أو بعضهم، في هذه الجلسة، وتبنى الاستجواب العدد اللازم من الأعضاء، أو كان المسؤول المستجوب هو المتخلف عن الحضور، أو كلاهما، فللمجلس الاستمرار في نظر الاستجواب ومناقشته، وصولاً لقرار بشأنه".

المادة التاسعة: "للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال. وتبدأ مناقشة الاستجواب بشرح من جانب أحد مقدمي الاستجواب الأصلي، يلي هذا تعقيب الموجه إليه الاستجواب، ولمقدمي الاستجواب الرد على الإجابة، وتكون لهم الأولوية في ذلك، وبعد هذا تبدأ المناقشة في الموضوع. ويحق للموجه إليه الاستجواب إحضار من يراه مناسباً من موظفيه للمساعدة في تقديم البيانات المطلوبة أثناء عملية الاستجواب".

المبحث الثالث

آثار الاستجواب

تمهيد وتقسيم:

يبدأ الاستجواب في ترتيب آثاره عقب الانتهاء من مناقشته، والتي قد تتجسد في إثارة المسؤولية السياسية للمسؤول المُستجوب؛ حال عدم الاقتناع بأجوبته، بصدد ما هو منسوب إليه من مخالفات، أو حتى تخلفه عن الحضور وانتهاء المجلس بعد المناقشة لتحريك المسؤولية السياسية، أو انتهاء الأمر بالاقتناع بوجهة نظره، بشأن ما اشتمل عليه الاستجواب، ومن ثم عدم إثارة المسؤولية السياسية.

وترتيباً على هذا نرى تقسيم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين؛ نخصص الأول لتوضيح عدم إثارة المسؤولية السياسية، ونرصد الثاني لتحريك المسؤولية السياسية، وذلك على النحو والنسق الآتي:-

المطلب الأول:- عدم إثارة المسؤولية السياسية.

المطلب الثاني:- تحريك المسؤولية السياسية.

المطلب الأول

عدم إثارة المسؤولية السياسية

لئن كان الاستجواب يحمل بين طياته اتهاماً للمسؤول المستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام منصبه، فهذا الاتهام إذا ما انتهى النقاش حوله إلى ثبوت براءة المسؤول المستجوب مما وجه إليه، أو على الأقل اقتناع المجلس بوجهة نظره، من واقع الردود والشروح والمستندات المقدمة، فإن الاستجواب يعد عندئذ منتهياً، وهنا يتعين على المجلس أن يصدر قراراً مسبباً بالثقة في هذا المسؤول، ويتأييد السياسات المطبقة.

وفي هذا الشأن تطالعنا المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠١٣ بالنص على أنه "إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية...".

وكذا المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمحافظة النجف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ في البند (تاسعاً/١) وذلك بالنص على أنه "إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية".

والأمر عينه فيما يخص النظام الداخلي لمحافظة المثنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩؛ إذ تقرر المادة (٣١) في البند (سادساً/٣) أنه "إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية...".

هذا وعلى صعيد التشريع المصري نجد القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ في تنظيمه للاستجواب قد خلا من إشارة أو تنظيم لهذه المسألة، وكذا اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢.

وبالنظر للأمر على المستوى البرلماني نجد المشرع يقرر في المادة (٢٢٢) من القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، أنه "تُقدم إلى رئيس المجلس أثناء المناقشة الاقتراحات المتعلقة بالاستجواب كتابة ويعرض الرئيس هذه الاقتراحات عقب انتهاء المناقشة، وتكون الأولوية للاقتراح بسحب الثقة متى قُدم من عُشر عدد الأعضاء على الأقل ثم للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال على غيرهما من الاقتراحات المقدمة، فإذا لم توجد اقتراحات مقدمة للرئيس في شأن الاستجواب، أعلن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال"^(١).

يبين لنا من هذا النص أن المشرع يقرر أنه أثناء مناقشة الاستجواب يتقدم الأعضاء باقتراحاتهم كتابة لرئيس المجلس، ثم يقوم الرئيس بعرضها على المجلس عقب انتهاء المناقشة، ومن بين هذه الاقتراحات التي لا تقضي لإثارة المسؤولية السياسية الاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال مع موافقة الأعضاء على هذا، كما أنه قد يحدث أن تنتهي المناقشة دون تقديم أي اقتراحات للرئيس، وهنا أيضاً يتم إعلان انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، ومن ثم لا تثار المسؤولية السياسية، وبالتالي تعد الثقة قائمة في شأن المسؤول المُستجوب^(٢).

وفي هذا الإطار نرى أن يتم النص في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، على أنه حال تقدم أحد الأعضاء باقتراح قفل باب المناقشة وموافقة الأعضاء،

(١) بشأن عرض الاقتراحات المقدمة تطالعنا المادة (٢٢٣) من اللائحة، بالنص على أنه "لا يجوز الكلام عند عرض الاقتراحات المقدمة في شأن الاستجواب إلا لمقدمها، وعلى كل منهم أن يشرح اقتراحه بإيجاز، ويجوز للمجلس بناءً على اقتراح رئيسه أن يحيل هذه الاقتراحات أو بعضها إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي عليها".

(٢) ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطات ورقابتها "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، طبعة ٢٠٠٣م، ص ١٧٤.

أو انتهاء المناقشة دون تقديم اقتراح بشأنها، أو دون تقديم الأعضاء ما يفيد ثبوت الاتهامات الموجهة للمسؤول المُستجوب، وفي الوقت ذاته لا يبدون تأييداً لسياساته، يتعين على رئيس المجلس قفل باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، ومن ثم لا تثار المسؤولية السياسية، وبالتالي تعد الثقة قائمة في شأن المسؤول المُستجوب.

المطلب الثاني

تحريك المسؤولية السياسية

(سحب الثقة)

تمهيد وتقسيم:

يعد تحريك المسؤولية السياسية أو سحب الثقة^(١) من المسؤول المستجوب، النتيجة الأخطر، لثبوت الاتهامات الموجهة إليه، أو لعدم اقتناع المجلس بوجهة نظره في هذا الشأن^(٢).

(١) تعد المسؤولية الوزارية حجر الزاوية في النظام البرلماني، ويُقصد بها ذلك الحق الذي يُخول للبرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة بأكملها، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة.

(Duverger (M.): op. cit, p.163, Hauriou (A.): op. cit, p.1057 et suiv, Gaudement (P.M.): Le pouvoir executive dans les pays occidentaux, Paris, 1966, p. 102 et suiv).

(٢) اختلف الفقه بشأن ما إذا كان سحب الثقة أو تحريك المسؤولية السياسية يعد أداة رقابية قائمة بذاتها أم أنه نتيجة أو أثر لاستخدام الاستجواب كأداة رقابية، وقد تنازع هذه المسألة رأيان؛ أحدهما ذهب إلى أنه لا يندرج ضمن الأدوات الرقابية، إذ هو مجرد نتيجة لاستخدام أداة الاستجواب، ذلك أنه كلما كان الأمر قائماً على ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة فهو وسيلة، بينما إذا لم يكن الأمر حواراً ونشأ بناءً على حوار، فهو نتيجة له، في حين ذهب الآخر إلى أن هذه المسؤولية وإن كانت تثار عقب استجواب أو كنتيجة له، إلا

ونظراً لخطورة تحريك المسؤولية السياسية، وما يترتب عليها من نتائج، فإنها تُحاط عادة بسياج من الإجراءات والضمانات التي تكفل حسن استعمالها؛ إذ تضع القوانين في هذا الشأن، ضمانات عدة، وتنص على إجراءات ومواعيد محددة؛ القصد منها تأخير البت في سحب الثقة من المسؤول المُستجوب بعض الوقت، حتى تهدأ النفوس، وتصدر القرارات بعد تريث وتفكير وتدبر.

وترتيباً على هذا نرى تقسيم الدراسة في هذا المطلب على فرعين؛ نرصد الأول لبيان إجراءات تحريك المسؤولية السياسية، ونخصص الثاني لتوضيح ضوابط تحريك هذه المسؤولية، وذلك على النحو والتفصيل الآتي:-

الفرع الأول:- إجراءات تحريك المسؤولية السياسية.

الفرع الثاني:- ضوابط تحريك المسؤولية السياسية.

الفرع الأول

إجراءات تحريك المسؤولية السياسية

عقب انتهاء المجلس المحلي من مناقشة الاستجواب، وعدم تمكن المسؤول المستجوب من إثبات براءته مما وجه إليه، أو عدم اقتناع المجلس بوجهة نظره، من واقع الردود والشروح والمستندات المقدمة، وإثارة الأعضاء المسؤولية السياسية في مواجهته، تبدأ إجراءات تحريك هذه المسؤولية.

أنها تمثل في ذاتها أداة رقابية قائمة بذاتها، يؤكد هذا وجود إجراءات وضوابط لها تباير تلك المقررة بالنسبة للاستجواب (في تفصيل هذا ينظر د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة ١٩٦٨، ص ٤٨٦).

وبالنظر في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ نجده بشأن هذه الإجراءات، يقرر في البند (ثامناً) من المادة السابعة أنه حال عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المسؤول المُستجوب، يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية، ويعتبر مقالاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

يبين لنا من هذا أن إجراءات تحريك المسؤولية السياسية وفقاً للتشريع العراقي تبدأ عند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المسؤول المُستجوب، والتي تتحقق بأكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب^(١)، ومن ثم لا مجال للحديث عن تحريك هذه المسؤولية حال عدم توافر هذه الأغلبية؛ إذ يكون متعيناً والحال هكذا الانتقال إلى جدول الأعمال، مع اعتبار الثقة قائمة بحق هذا المسؤول.

وبتوافر تلك الأغلبية يقوم المجلس بتحديد جلسة أخرى للتصويت على إقالة هذا المسؤول؛ فليس بجائز أبداً التصويت على الإقالة في ذات جلسة مناقشة الاستجواب، ويعتبر مقالاً مباشرة عند موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، والتي تتحقق بموافقة أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس^(٢).

وهو ما تقرره المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمحافظة النجف رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ في البند (تاسعاً/٢)، عبر النص على أنه "إذا لم تقتنع أغلبية الأعضاء الحاضرين بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة ثانية ويعتبر مقالاً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس...".

والأمر عينه فيما يخص النظام الداخلي لمحافظة المثنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩؛ إذ تقرر المادة (٣١) في الفقرة (د) من البند (سادساً/٤) أنه "في حالة عدم قناعة أعضاء مجلس

(١) ينظر المادة الأولى من القانون.

(٢) ينظر المادة ذاتها.

المحافظة بالأجوبة المقدمة من المُستجوب يتم التصويت على إقالته في جلسة قادمة تعقد بعد أسبوع من جلسة الاستجواب^(١).

وفي هذا نرى أن واضعي النظام الداخلي لمحافظة المثى حالفهم التوفيق، إذ قرروا أن جلسة التصويت على إقالة المسؤول المستجوب تكون بعد أسبوع من جلسة الاستجواب، وهو من وجهة نظرنا موعد مناسب للتريث والتفكير والتدبر قبل التصويت على سحب الثقة.

هذا وعلى صعيد التشريع المصري نجد المادة (٦١ مكرراً ٣) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ كانت تنص على أنه "لا يجوز طلب بحث مسئولية من وجه إليه الاستجواب إلا بعد الانتهاء من مناقشته، على أن يكون الطلب مكتوباً وموقعاً عليه من عدد من أعضاء المجلس الشعبي المحلي لا يقل عن الحد الأدنى اللازم لتقديم الاستجواب"^(٢).

يبين لنا من هذا النص أن المشرع المصري كان يشترط لتحريك المسئولية السياسية الانتهاء من مناقشة الاستجواب، مع تقديم طلب مكتوب وموقع من ثلث أعضاء المجلس أو من ستة من أعضائه أيهما أكثر، بالنسبة للمحافظ، ومن أربعة أعضاء على الأقل، بالنسبة لرؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة.

(١) فيما يخص النظام الداخلي لمحافظة واسط، اكتفى المشرع في هذا الشأن، بالنص في المادة (٥٨) على أنه "إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية، وبخلافه يجوز للمجلس اتخاذ الاجراءات والقرارات بحق الجهة المستجوبة وضمن اختصاصاته المنصوص عليها بموجب القانون والقوانين النافذة".

(٢) حددت المادة (٢٠ مكرراً) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ هذا الحد، بالنص على أنه "... يُقَدَّم الاستجواب للمحافظ من ثلث أعضاء المجلس أو من ستة من أعضائه أيهما أكثر، ويقدم الاستجواب لكل من رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة من أربعة أعضاء على الأقل...".

الفرع الثاني

ضوابط تحريك المسؤولية السياسية

ليس بجائز تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة المسؤول المُستجوب إلا وفق ضوابط معينة، وفي هذا الشأن نجد التشريعات المختلفة تقرر ضمانات عدة، تحقيقاً للتوازن بين مصلحة المسؤول المُستجوب وفعالية دور المجلس المحلي الرقابي، وصولاً إلى تحقيق المصلحة العامة، والتي يتصل بعضها بالأغلبية المطلوبة لتحريك هذه المسؤولية ولتقريرها، المدة المتعين انقضاءها بين تحريك المسؤولية وتقريرها، وأخيراً الأسباب التي يمكن استناد طلب الإقالة إليها أو التوصية بها.

وترتيباً على هذا نرى أن يكون تناولنا لضوابط تحريك المسؤولية السياسية في التشريع العراقي والمصري، عبر النقاط الثلاثة الآتية:-

أولاً:- اشتراط أغلبية معينة لتحريك المسؤولية السياسية ولتقريرها.

يتعين طبقاً للبند (ثامناً) من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لتحريك المسؤولية السياسية في مواجهة المسؤول المُستجوب عدم قناعة الأغلبية البسيطة من أعضاء المجلس المحلي بأجوبته، والتي تتحقق بأكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب^(١).

(١) حددت المادة (١٩) من القانون نصاب انعقاد الجلسات والأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات بالنص على أنه "أولاً: يتحقق نصاب انعقاد جلسات المجالس، بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء. ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس المحافظة، والمجالس المحلية بالأغلبية البسيطة ما لم ينص على خلاف ذلك".

ومن ثم يكون تحريك هذه المسؤولية باطلاً حال كون نصاب انعقاد جلسة المناقشة غير مكتمل؛ أي عند عدم حضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، أو عدم توافر الأغلبية البسيطة من أعضاء المجلس، الغير مقتتعة بأجوبة المسؤول المستجوب.

كما أنه يجب لتقرير هذه المسؤولية، ومن ثم اعتبار المسؤول المُستجوب مُقالاً، موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، والتي تتحقق بموافقة أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس.

وفي هذا نرى أن المشرع العراقي قد أحسن صنعاً، إذ اكتفى بالنسبة لتحريك المسؤولية السياسية بحق المسؤول المستجوب بتوافر عدم قناعة أغلبية الأعضاء الحضور بجلسة المناقشة، واشترط فيما يخص تقرير هذه المسؤولية، ومن ثم الإقالة، موافقة أغلبية أعضاء المجلس (الأغلبية المطلقة)، وليس أغلبية الحضور (الأغلبية البسيطة)؛ إذ في هذا - من وجهة نظرنا - تحقيق للتوازن بدرجة كبيرة بين مبدأ الفاعلية في عمل المجالس المحلية الرقابي، ومبدأ الضمان لحق المسؤول المُستجوب في مساءلة سياسية عادلة.

وعلى الصعيد المصري نجد المشرع في هذا الإطار كان يشترط لتحريك المسؤولية السياسية الانتهاء من مناقشة الاستجواب، مع تقديم طلب مكتوب وموقع من ثلث أعضاء المجلس أو من ستة من أعضائه أيهما أكثر، بالنسبة للمحافظ، ومن أربعة أعضاء على الأقل، بالنسبة لرؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة^(١).

وفيما يخص تقرير هذه المسؤولية، فكان المشرع في المادة (٢٠ مكرراً ١) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ينص على أنه "يصدر القرار من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بعد مناقشة الاستجواب، بمسئولية المحافظ عن أمر معين وقع منه، بموافقة ثلثي أعضاء المجلس

(١) ينظر المادة (٦١ مكرراً ٣) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢، والمادة (٢٠ مكرراً) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

... ويصدر القرار بمسئولية أي من رؤساء المصالح أو الهيئات العامة بعد مناقشة الاستجواب، عن أمر وقع منه، بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس...".
 يبين لنا مما تقدم أن المشرع المصري كان يميز ما بين تحريك المسؤولية السياسية للمحافظ وتقريرها، وتحريك المسؤولية السياسية وتقريرها لأي من رؤساء المصالح أو الهيئات العامة.

وهو ما لا نرى له مبرراً مقبولاً، خاصة أن المشرع كان يقرر لأعضاء المجلس الشعبي المحلي في المركز أو المدينة أو الحي أو القرية تقديم استجابات لرؤساء الوحدات المحلية ولرؤساء الأجهزة التنفيذية والهيئات العامة العاملة في نطاق الوحدة المحلية لمحاسبتهم في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، عبر تقديم طلب مكتوب وموقع من ثلث أعضاء المجلس أو من ستة من أعضائه أيهما أكثر، ومن ثم لا تمييز من ناحية تحريك المسؤولية السياسية، والأمر ذاته بالنسبة لتقرير المسؤولية السياسية؛ إذ قرر المشرع أن القرار يصدر من المجلس المختص بعد مناقشة الاستجواب بمسئولية من وجه إليه بموافقة ثلثي أعضاء المجلس^(١).
 ثانياً:- استناد طلب الإقالة أو التوصية بها إلى أسباب محددة.

حدد المشرع العراقي أسباباً معينة يتعين الاستناد إلى أحدها في طلب الإقالة أو التوصية بها، وذلك بالنص في المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على أنه "يختص مجلس المحافظة بما يلي: ثامناً- استجواب المحافظ أو أحد نائبيه... ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً على أحد الأسباب الحصرية الآتية:

(١) ينظر المادتان (١٠٦ مكرراً) و (١٠٦ مكرراً ١) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي. ب- التسبب في هدر المال العام. ج- فقدان أحد شروط العضوية. د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية^(١).

وبتناول هذه الأسباب بشيء من التفصيل والإيضاح؛ نرى فيما يخص عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي أن كل مَنْ يشغل مركزاً قانونياً عاماً محظور عليه إساءة استغلال ما يتيح المنصب الوظيفي من سلطات وصلاحيات، ومن ثم ليس بجائز لأي موظف- أياً كانت درجته- استخدام صفته الوظيفية لاعتبار شخصي، سواء أكان ذلك لمصلحة الموظف أم لمصلحة غيره، وسواء استعمل الموظف صفته بنفسه أم سمح لغيره باستعمالها^(٢).

وفي هذا الإطار نرى أنه يعد كسباً غير مشروع كل مال يحصل عليه الموظف لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الصفة الوظيفية، وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الصفة الوظيفية كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الخدمة، على الموظف أو زوجه أو أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

إن هذا الحظر ليرسخ قاعدة عامة مفادها أنه في جميع الأحوال وبصفة عامة يتمتع على الموظف أن يستغل أو أن يسمح باستغلال صفته الوظيفية في تحقيق مصلحة أو مزية له أو لغيره من الأشخاص بدون وجه حق؛ لأنه إن استغل الصفة الوظيفية في تحقيق مصلحة أو

(١) الواقع أن هذه الأسباب تبدو في ظاهرها حصرية، غير أنها في حقيقة الأمر من العموم لدرجة أنها من وجهة نظرنا تستعصي على الحصر، وتستغرق مختلف أوجه الخلل، أو القصور، في أداء المهام.

(٢) كما ينطبق حظر استغلال المنصب الوظيفي على كل موظف عام، فإنه ينطبق كذلك على أعضاء البرلمان والمجالس البلدية، فالصفة الوظيفية وكذا صفة العضوية تقررتا للمصلحة العامة وحدها (ينظر د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٢٥٣).

مزية مشروعة له أو لغيره، فلا غبار عليه، ويندرج في عداد هذا الحظر أيضاً حظر قبول هدية أو مكافأة أو عمولة من أي نوع، يكون لها تأثير على القيام بالمهام الوظيفية^(١). وهو ما نرى معه فيما يتعلق بالمحافظ ونائبيه وجوب تقديم إقرار ذمة مالية للشخص وزوجه وأولاده القصر قبل صدور أمر التعيين، مع إلزامهم بتقديم هذا الإقرار عند طلبه من جانب مجلس المحافظة، تمكيناً من معرفة ما قد يطرأ على الذمة المالية من تغيرات طيلة فترة شغل الوظيفة، ومن ثم التحقق مما إذا كان هناك إساءة استغلال للمنصب الوظيفي أم لا. وقد تغيا المشرع من وراء إجازة تحريك المسؤولية السياسية استناداً لهذا السبب تحقيق غايتين؛ تتمثل الأولى في الحول بين المسؤول التنفيذي وإمكانية استغلال صفته الوظيفية لتحقيق أغراض تتنافى مع المصلحة العامة، وتتجسد الثانية في قطع الطريق أمام شتي محاولات استمالة المسؤول عبر تقديم الهدايا والمكافآت والعمولات، نظير الحصول على خدمة أو مزية أو مصلحة ما، وهو ما يمثل في الحقيقة رشوة مستترة الهدف منها تحقيق نفع خاص على حساب المصلحة العامة.

وفيما يخص التسبب في إهدار المال العام؛ نرى أن من مقتضيات الأمانة في القيام بالمهام الوظيفية المحافظة على أموال وممتلكات الوحدة التي يعمل بها الموظف ومراعاة صيانتها، فالتزام الموظف بأداء العمل المنوط به بدقة وأمانة يتطلب منه بحكم اللزوم المحافظة على هذه الأموال والممتلكات وإجراء الصيانة اللازمة لها في الوقت المناسب. ومؤدى هذا الالتزام أن على الموظف الالتزام بالأمانة والحرص عند استعمال ممتلكات الوحدة، أو الإنفاق باسمها، ومن ثم ليس بجائز للموظف استغلال أموال الوحدة وممتلكاتها في

(١) د. أحمد سليمان عبد الراضي، التنظيم القانوني للوظيفة العامة بسلطنة عمان، بدون دار نشر،

٢٠١٩/٢٠٢٠، ص ١٤١-١٤٢.

غير الغرض المخصصة له، كأن يستولي عليها لنفسه أو أن يستغلها لحسابه؛ ذلك أنه لا يعدو أن يكون بمثابة حارس مؤتمن على هذه الأموال والممتلكات، والتي خصصت أصلاً من أجل تسهيل عملية تقديم الخدمات للمجتمع أو لفئات معينة منه، أو أن يقصر في إجراء الصيانة اللازمة لها، ومن ثم التسبب في تعريضها للضرر أو الهلاك، نتيجة سوء الاستخدام.

ويدخل في إطار المحافظة على المال العام الالتزام بالقواعد المنظمة لعمليات تأمين مشتريات الوحدات الإدارية وتنفيذ أعمالها، كما يدخل فيه أيضاً وجوب الاقتصاد في النفقات وعدم المبالغة أو الإسراف في شراء الأجهزة والأدوات وإنشاء المعامل والتجهيزات والأبنية، ولا شك أن المبالغة في الإنفاق على الأبنية والأثاث والسيارات وتجهيزات المكاتب وحشد السكرتارية وأجهزة العلاقات العامة تعد إخلالاً بهذا الواجب.

هذا ويتعين على الموظف على الجانب الآخر ألا يسمح بالعبث بهذه الأموال والممتلكات أو إساءة استخدامها، ومن ثم ضرورة الإبلاغ عن كل من يعبث بالأموال والممتلكات العامة، أو يسيء استعمالها، أو يستغلها لمصلحته الشخصية.

صفوة القول أن الأموال والممتلكات العامة لها حرمة، ويتعين المحافظة عليها بشتى الطرق، وهذا الالتزام غير مقتصر على الموظف العام، وإنما هو واجب على كل مواطن بل وكل من ينتفع بخدمات المرفق، والذي يفرض على كل فرد الحفاظ على هذه الأموال والممتلكات كحفاظه وحرصه على ماله ومملكه الخاص؛ حيث أن الحفاظ عليها هو حفظ لموارد الدولة للجيل الحالي والأجيال القادمة، كما أنه يعد مظهراً من مظاهر الانتماء والوفاء للوطن^(١).

(١) د. أحمد سليمان عبد الراضي، التنظيم القانوني للوظيفة العامة...، المرجع السابق، ص ١٣٤.

وتزداد أهمية هذا الالتزام كلما ارتفع مستوى الوظيفة التي يشغلها الموظف، لأن صلاحياته وسلطاته تكون أوسع، وفي هذا الشأن نرى أن المشرع العراقي قد حالفه الصواب؛ إذ جعل التسبب في هدر المال العام أحد الأسباب التي يجوز الاستناد إليها في طلب إقالة المحافظ أو أي من نائبيه أو التوصية بها، لما يحققه ذلك من الالتزام بالمحافظة على الأموال العامة ومراعاة صيانتها، خوفاً من تحريك المجلس المحلي للمسؤولية السياسية، بما قد يستتبعها من الانتهاء إلى إقالة المسؤول.

وفيما يتعلق بفقدان أحد شروط العضوية فيمكننا القول أن المشرع يشترط في المرشح لمنصب المحافظ أو نائبه^(١) تحقق الشروط المطلوب توفرها في عضو مجلس المحافظة، وأن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها^(٢).

والتي تتجسد طبقاً للمادة الخامسة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم

٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الشروط الآتية^(٣):-

- ١- أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح.
- ٢- أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها.
- ٣- أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

(١) يُعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية، ويكون لكل محافظ نائبان بدرجة مدير عام، ينتخبهما مجلس المحافظة من داخله أو خارجه، ويصدر أمر من المحافظ بتعيينهما خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب مجلس المحافظة لهما (ينظر المادتان ٢٤ و ٢٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨).

(٢) ينظر المادتان (٢٥) و (٢٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) للنفاصل بشأن هذه الشروط؛ ينظر د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق، ص ٢٦-٣٢.

- ٤- أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات، على ألا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي.
- ٥- ألا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه.
- ٦- ألا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله.
- ٧- ألا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي.
- تلك هي الشروط المتعين توافرها فيمن يشغل منصب المحافظ أو نائبه، والتي يكون فقد أحدها سنداً كافياً لطلب الإقالة أو التوصية بها من جانب مجلس المحافظة.
- أخيراً فيما يتصل بالإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية فنرى أن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة، فليست السلطة والاختصاص حقاً شخصياً للموظف يمارسه كيفما يشاء، وإنما يمارسه كوكيل عن الأمة وراعياً لمصالحها، فهو الأمين على المصلحة العامة والمسؤول عن الوفاء بمتطلباتها، ومن ذلك كان التزام الموظف بالأمانة.
- ويتطلب واجب الأمانة أداء العمل بدقة وكفاءة، وتقتضي الدقة في العمل العناية به وفهم دقائقه وإحاطة بجوانبه وأبعاده المختلفة، فمفهوم الدقة يتسع لكثير من الضوابط التي يتعين على الموظف مراعاتها أثناء أدائه لعمله؛ إذ يجب عليه مراعاة القواعد الإدارية والفنية، وتوجيهات الرؤساء، ومقتضيات الوظيفة، والمواعيد المحددة لإنجاز العمل، وكذلك مراعاة مبادئ الإدارة العامة التي تهدف إلى رفع الكفاءة وحسن أداء العمل^(١).

(١) د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ١٩٧٣، ص ١٠٦، ١٠٩.

وهذا الواجب لئن كان متطلباً في القيام بمهام مختلف الوظائف العامة، فهو يمثل ضرورة قصوى بشأن قيام المسؤولين التنفيذيين بالمهام المسندة إليهم، لانتساع الاختصاصات وتعاضم السلطات والصلاحيات.

وفي هذا الإطار يشير المشرع إلى أنه إذا شاب أداء المحافظ أو أي من نائبيه لواجباته ومسؤولياته إهمال أو تقصير متعمد، فإن لمجلس المحافظة الاستناد إلى هذا لطلب الإقالة أو التوصية بها.

وعلى صعيد التشريع المصري نجد المشرع في هذا الإطار كان يضع قاعدة عامة، ولا يحدد أسباباً على سبيل الحصر، لتحريك المسؤولية السياسية بحق المسؤول المستجوب؛ إذ كانت المادة (٢٠) مكرر من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ تنص على أنه "يجوز لأعضاء المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة تقديم استجواب للمحافظ، ولكل من رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة لمحاسبتهم في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم"^(١).

يبين لنا من هذا النص أن المشرع كان مكتفياً بإيراد قاعدة عامة مفادها جواز تقديم الاستجواب، ومن ثم إمكانية تحريك المسؤولية السياسية، للمحاسبة عن أي إهمال أو تقصير، أو مخالفة للقانون، في أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاص المسؤول المستجوب^(٢).

(١) الأمر عينه بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى في نطاق الوحدة المحلية المنتمين إلى مجلسها المحلي (ينظر المادة ١٠٦ مكرراً من القانون ذاته).

(٢) جدير بالذكر أن المشرع المصري، فيما يخص الاستجواب البرلماني، يقرر نفس القاعدة؛ إذ تنص المادة (٢١٦) من القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه "لكل عضو أن يوجه استجواباً إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم لمحاسبتهم في أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم".

ومن جانبنا نرى ترك الأمر برمته للمجلس المحلي، ليقدر ما يراه مناسباً بشأن المخالفة المنسوبة للمسؤول المستجوب، على نحو ما كان يقرر المشرع المصري في القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، بشأن تقديم الاستجواب، ومن ثم إمكانية تحريك المسؤولية السياسية، لا أن يتم تحديد أسباب لتحريك المسؤولية السياسية بحق المسؤول المستجوب، على نحو ما يقرره المشرع العراقي؛ عبر ذكر أسباب تبدو في ظاهرها أنها محددة، رغم أنها في حقيقتها من السعة بمكان، ما سيفضي في حقيقة الأمر إلى كثير من الاختلاف بشأن تكييف الفعل المنسوب للمسؤول، وتفسير السبب المذكور لإمكانية تحريك المسؤولية السياسية استناداً إليه.

ثالثاً: - مضي مدة معينة بين جلسة مناقشة الاستجواب وجلسة التصويت.

ليس بجائز أبداً تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة المسؤول المُستجوب وتقريرها في جلسة واحدة؛ أي في ذات جلسة المناقشة؛ إذ يتعين وفقاً للبند (ثامناً) من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ أن يكون تحريك هذه المسؤولية في جلسة وتقريرها في جلسة تالية.

لقد اكتفى المشرع بتقرير هذه القاعدة دون إشارة أو تحديد للمدة الفاصلة بين الجلستين، ومن ثم يجوز أن يكون التصويت بشأن إقالة المسؤول المُستجوب في اليوم التالي أو حتى في اليوم ذاته؛ كأن يقوم المجلس في يوم واحد بعقد جلسة مسائية تالية للجلسة الصباحية التي تم فيها تحريك المسؤولية السياسية بحق هذا المسؤول.

ونرى في هذا الشأن أن حكمة تخصيص جلسة للتصويت على طلب الإقالة أو التوصية بها، تالية لجلسة تحريك المسؤولية السياسية؛ من تأخير البت في طلب سحب الثقة من المسؤول المُستجوب بعض الوقت، حتى تهدأ النفوس، وتصدر القرارات بعد تريض وتفكير

وتدبر، تقتضي اشتراط مضي مدة معينة بين الجلستين، حتى يكون القرار المُنتهى إليه صحيحاً.

لذا نرى أن واضعي النظام الداخلي لمحافظة المثى حالفهم التوفيق؛ إذ قرروا أن جلسة التصويت على إقالة المسؤول المستجوب تكون بعد أسبوع من جلسة الاستجواب، وذلك بالنص في الفقرة (د) من البند (سادساً/٤) من المادة (٣١) على أنه "في حالة عدم قناعة أعضاء مجلس المحافظة بالأجوبة المقدمة من المُستجوب يتم التصويت على إقالته في جلسة قادمة تعقد بعد أسبوع من جلسة الاستجواب".

وهو من وجهة نظرنا موعد مناسب للتريث والتفكير والتدبر قبل التصويت على سحب الثقة من المسؤول المستجوب.

وعلى صعيد التشريع المصري نجد المشرع لم يتطرق لهذه المسألة سواء في القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ أو حتى اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢.

وعليه نرى وجوب النص في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، على مضي أسبوع بين جلسة مناقشة الاستجواب وجلسة التصويت على سحب الثقة من المسؤول المستجوب.

جدير بالذكر في هذا المقام أن المشرع المصري في القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، واللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢، لم يكن يجعل قرار سحب الثقة من المسؤول المستجوب بيد المجلس المحلي؛ فقد كان يتعين على رئيس المجلس المحلي للمحافظة، بشأن استجواب المحافظ، إذا ما انتهى المجلس إلى تقرير مسئوليته، إخطار رئيس مجلس الوزراء بتقرير عما

انتهى إليه المجلس، والأسباب التي بُني عليها القرار، وعلى رئيس مجلس الوزراء عرض هذا التقرير على رئيس الجمهورية، وفي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفع التقرير إلى رئيس الجمهورية، يصدر رئيس الجمهورية قراره إما بإعفاء المحافظ من منصبه أو بحل المجلس المحلي للمحافظة.

أما إذا كان مَنْ انتهى المجلس المحلي للمحافظة إلى تقرير مسئوليته مسئول آخر خلاف المحافظ، فهذا كان متعيناً على رئيس المجلس المحلي أن يرفع تقريراً بذلك إلى المحافظ، يلي هذا قيام المحافظ بإحالة الأمر إلى سلطات التحقيق وإبلاغ الوزير المختص كذلك، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفع التقرير إليه^(١)، وبانتهاء التحقيق يلتزم المحافظ بإبلاغ المجلس بنتيجته^(٢).

(١) يشير الدكتور سليمان الطماوي في هذا الشأن إلى إختلاف نظام سحب الثقة الذي كان مقرراً في ظل أحكام القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ عما هو مقرر في النظام البرلماني؛ إذ بينما يعتزل الوزير منصبه في النظام البرلماني، إذا سحب البرلمان الثقة منه، وكذلك الوزارة بأكملها، يترتب على سحب المجلس المحلي للمحافظة الثقة من المحافظ، وضع الأمر بين يدي رئيس الجمهورية، ليقرر ما يراه، ويترتب على سحبه الثقة من غير المحافظ، إحالة مَنْ سحبت منه الثقة إلى التأديب. وواضح لأدنى تأمل أن الأمر بالنسبة للمجالس المحلية ليس بنظام سحب الثقة، هذا فضلاً عن أنه لم يحدث أن سحب مجلس محلي الثقة من محافظ، أو حتى أي رئيس تنفيذي غيره (د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، طبعة ١٩٨٨، ص ٥٥٣).

(٢) ينظر المادة (٢٠ مكرراً ١) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، وبشأن أعضاء المجالس المحلية الأخرى ينظر المادة (١٠٦ مكرراً ١) من القانون ذاته.

- كانت المادة (٦١ مكرراً ٤) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بالقرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢، تنص في هذا الشأن على أنه "يخطر رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، رئيس مجلس الوزراء بقرار المجلس بمسئولية المحافظ أو أحد نوابه، مشفوعاً بتقرير عن الأسباب التي بُني عليها، لرفع الأمر إلى رئيس الجمهورية، ويخطر رئيس المجلس الشعبي

إن هذا التنظيم لأمر التقرير النهائي بشأن استجواب المحافظ وغيره من المسؤولين التنفيذيين داخل المحافظة، لا نتفق معه جملة وتفصيلاً؛ ذلك أنه يفرغ الاستجواب من مضمونه ومؤداه، كأداة رقابية بيد المجالس المحلية، هي الأقوى والأخطر، ولئن كان مقبولاً مثل هذا التنظيم الغريب في حينه، فهو مرفوض تماماً في الوقت الحالي، كما أن أي تنظيم في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، يسلب المجلس المحلي سلطة سحب الثقة مباشرة من المسؤول المستجوب، لا بد وأن يوصم بعد الدستورية؛ فالمادة (١٨٠) من الدستور المصري الحالي عبرت صراحة عن حق المجلس المحلي في توجيه الاستجواب للمسؤولين التنفيذيين في نطاق الوحدة المحلية، وسحب الثقة منهم، وذلك بالنص على أنه "... تختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية...".

وهو ما تحاشاه تماماً المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وذلك بالنص صراحة في البند (ثامناً) من المادة السابعة على أنه يعتبر المحافظ أو أحد نائبيه مقالاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وهنا رسم المشرع

المحلي المختص المحافظ بقرار المجلس بمسؤولية من وجه إليه الاستجواب من رؤساء المصالح أو الوحدات المحلية والأجهزة التنفيذية والهيئات العامة العاملة في نطاق الوحدة المحلية. وعلى المحافظ إحالة الأمر إلى سلطات التحقيق المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بما قرره المجلس".

طريقاً للاعتراض على قرار الإقالة خلال مدة محددة، بمضيها أو تصديق المحكمة المختصة على قرار الإقالة، حال وقوع الاعتراض، يقوم مجلس المحافظة بانتخاب محافظ جديد^(١).
 ختاماً... بعد إذ فرغنا من بيان آثار الاستجواب في التشريع العراقي والتشريع المصري الملغي (القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وتعديلات اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي الصادرة بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢) نرى أن يكون النص على هذه الآثار في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، أو تعديلات القانون الحالي، على النحو الآتي:-
 المادة العاشرة: "تقدم إلى رئيس المجلس الاقتراحات المتعلقة بالاستجواب كتابة، أثناء مناقشته، ويعرض الرئيس هذه الاقتراحات عقب انتهاء المناقشة، وفي تلك الأثناء يكون لكل مقدم اقتراح أن يشرحه بإيجاز، فإذا كان من بين الاقتراحات اقتراح بسحب الثقة، موقع من ثلث عدد الأعضاء، يتم تحديد جلسة للتصويت بشأنه بعد أسبوع، وللمجلس بناءً على اقتراح رئيسه إحالة الاقتراحات كلها أو بعضها إلى إحدى اللجان، لتقديم تقرير عنها، قبل أخذ الرأي عليها، أو قبل جلسة التصويت على سحب الثقة".

(١) تنص المادة السابعة في البند (ثامناً)، على أنه "ثامناً: ٤- للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن، وعليه أن يقوم بتصريف عمل المحافظة خلالها.
 ٥- يقوم مجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الطعن المشار إليها في الفقرة (٤) أعلاه أو المصادقة عليه من قبل المحكمة المختصة، بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تتجاوز (١٥) خمسة عشر يوماً.
 - إن لم يشر القانون إلى إمكانية طعن المسؤول المقال (خلاف المحافظ) بقرار إقالته أمام القضاء، وبذلك لا مساواة بين المحافظ وباقي المسؤولين التنفيذيين داخل المحافظة في هذا الشأن، إلا أن جانباً من الفقه - نشاطه الرأي - يرى إمكانية الطعن؛ ذلك أن قرار الإقالة هو قرار إداري، والدستور منع تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن (ينظر د. جاسم كاظم كباشي العبودي، مرجع سابق، ص ٦٨-٦٩)

المادة الحادية عشرة: "حال انتهاء مناقشة الاستجواب دون تقديم اقتراح بشأنه، أو دون تقديم الأعضاء ما يفيد ثبوت الاتهامات الموجهة للمسؤول المُستجوب، وفي الوقت ذاته لا يبدون تأييداً لسياساته، ودون تقديم اقتراح بسحب الثقة، أو حال وجود اقتراح وحيد بالانتقال إلى جدول الأعمال، يعلن رئيس المجلس انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال".

المادة الثانية عشرة: "يشترط لتحريك المسؤولية السياسية الانتهاك من مناقشة الاستجواب، مع تقديم طلب مكتوب وموقع من ثلث عدد أعضاء المجلس. ويصدر القرار من المجلس المختص بمسؤولية من وجه إليه بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، في جلسة تالية بأسبوع".

المادة الثالثة عشرة: "حال انتهاء المجلس المحلي للمحافظة إلى سحب الثقة من المحافظ، أو أحد نوابه، يُعتبر مُقالاً، ومن ثم يرفع رئيس المجلس المحلي للمحافظة مباشرة تقريراً بذلك، إلى وزير التنمية المحلية، الذي يتولى بدوره رفعه مباشرة لرئيس مجلس الوزراء، ليقوم بعرضه على رئيس الجمهورية، لاتخاذ اللازم في هذا الشأن. فإذا كان من انتهى المجلس لسحب الثقة منه، مسؤول تنفيذي آخر، فإنه يُعتبر مُقالاً، ومن ثم يتولى رئيس المجلس المحلي المختص مباشرة رفع تقرير بذلك للمحافظ، ليقوم باتخاذ اللازم في هذا الشأن".

المبحث الرابع

الاستجواب في ميزان التقييم

تمهيد وتقسيم:

تباينت آراء الفقه بشأن تقرير الاستجواب كأداة رقابية، للمجالس المحلية أن تحركها في مواجهة المسؤولين التنفيذيين داخل نطاق الوحدة المحلية؛ ما بين معارض لتقرير هذه الأداة، لتعارض هذا مع نظام الإدارة المحلية، ومؤيد لإدراجها ضمن أدوات الرقابة، لتماشيا مع نظام الإدارة المحلية، وعدم تعارضها، بل ولأهميتها البالغة في تفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية. وعلى الصعيد التشريعي رأينا كيف أن المشرع المصري تردد كثيراً منذ استحداث هذه الأداة بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١؛ فتارة يدرج الاستجواب ضمن الأدوات الرقابية التي للمجالس المحلية أن تستخدمها في ممارسة دورها الرقابي على المسؤولين التنفيذيين في النطاق المحلي، ثم ما يلبث أن يتراجع ويقوم بإلغاء هذه الأداة، ثم يعود مرة أخرى لتقريرها، وبعد فترة يقوم بإلغائها^(١)، وأخيراً انتهى المطاف إلى تقرير الاستجواب كأحد أدوات الرقابة المقررة للمجالس المحلية، وذلك بالنص في المادة (١٨٠) من الدستور الحالي، على أنه "... وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة

(١) تردد الجذور التاريخية للاستجواب في التشريع المصري إلى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، مروراً بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥، إلى أن أغفل المشرع تنظيمه والنص عليه في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وقد ظل الوضع على هذا الحال إلى أن صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، الذي أعاد الاستجواب إلى الوجود مرة أخرى، غير أن المشرع عاد للوراء بصدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، وذلك بتقرير إلغاء الاستجواب كأداة رقابية على أعمال وتصرفات الأجهزة التنفيذية ذات الطابع المحلي.

أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية...^(١). بالترتيب على ما تقدم، وبعد إذ فرغنا من تناول الجوانب القانونية المختلفة للاستجواب، نرى أن يكون تقييمنا لتقرير الاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية، مقسماً على مطلبين؛ نتولى في الأول بيان مدى تعارض تقرير الاستجواب مع نظام الإدارة المحلية، ونوضح في الثاني مدى أهمية الاستجواب في تفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية، وذلك على النحو والنسق الآتي:-

المطلب الأول:- مدى تعارض تقرير الاستجواب مع نظام الإدارة المحلية.
المطلب الثاني:- مدى أهمية الاستجواب في تفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية.

المطلب الأول

مدى تعارض تقرير الاستجواب مع نظام الإدارة المحلية

يعد التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في العصر الحديث؛ إذ يساعد جهة الإدارة على القيام بإشباع الحاجات العامة للأفراد، وتحقيق المصلحة العامة، التي هي غاية كل نشاط إداري.

(١) استحدثت المشرع العراقي أداة الاستجواب بمقتضى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

واختيار الدولة لأسلوب معين في التنظيم الإداري مرهون بطبيعة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة، وبدرجة الوعي السياسي لدي المواطنين وترسيخ النظم والممارسات الديمقراطية^(١).

ونتيجة لتشعب واجبات الدولة وازدياد عدد سكانها في العصر الحالي والانتقال من مفهوم الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في تنظيم معظم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، لم يعد بإمكان السلطة الإدارية المركزية القيام بكافة الأعباء بمفردها، ومن ثم أصبح من الضروري تغيير نمط الإدارة، باتباع أسلوب اللامركزية الإدارية^(٢) وتطبيقها العملي المتمثل بنظام الإدارة المحلية^(٣).

وقد ساهم ظهور الأفكار الديمقراطية وتطورها في دعم هذا التوجه، عبر إفساح المجال أمام المواطنين كي يتولوا إدارة الشؤون والمصالح الخاصة بهم، من خلال المجالس المحلية التي ينتخبونها، وأصبح نتيجة لذلك نظام الإدارة المحلية يلقي اهتماماً متزايداً من الدول كافة،

(١) تختلف الدول في إيجاد الأسلوب المناسب للتنظيم الإداري بحسب اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي هذا الشأن إما أن تتبنى الدولة أسلوب المركزية الإدارية، أو أسلوب اللامركزية الإدارية، أو أن تتبنى الأسلوبين معاً.

(٢) تباينت النظرة إلى اللامركزية الإدارية؛ فقد رآها الاقتصاديون الذين تأثروا بالأفكار الليبرالية الجديدة، وسيلة لنقل السلطة من الدولة المركزية إلى إدارات محلية، ورأها المدافعون عن التعددية السياسية وسيلة لإعطاء الجماعات والأفراد مساحة من الحرية والقدرة على التنظيم والمنافسة، بينما رآها قادة بعض النظم الكتاتورية بديلاً عن الديمقراطية على المستوى القومي ووسيلة آمنة لاكتساب المزيد من الشرعية المطلوب والدعم من الوحدات في المستويات الأدنى، في حين رآها السياسيون الديمقراطيون في الدول النامية وسيلة لجعل الحكومة أكثر استجابة للاحتياجات والأولويات المحلية (ينظر د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق، ص ٣).

(٣) تتخذ اللامركزية الإدارية صورتين؛ تتجسد الأولى في اللامركزية الإدارية الإقليمية، وتتمثل الثانية في اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

باختلاف أشكالها ونظمها السياسية، باعتباره منظومة متكاملة لها فلسفتها وأهدافها المتعددة في شتى المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية^(١).
وحول مفهوم الإدارة المحلية يطالعنا نظر فقهي بالقول أنها ذلك الجزء من حكومة الأمة أو الدولة، المختص أساساً بالمشاكل التي تهم سكان منطقة معينة أو مكان معين، إلى جوار المسائل التي يرى البرلمان مناسبة إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة، تكمل الحكومة المركزية^(٢).

ويشير نظر فقهي ثانٍ إلى أنها تعني مجرد نقل سلطات وتفويضات إدارية من الأجهزة المركزية إلى السلطات المحلية، وذلك عن طريق المجالس المحلية^(٣).
ويضيف نظر فقهي آخر في هذا الشأن أنها "تنظيم قانوني يتولى بموجبه المشرع دستورياً كان أم عادياً توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية وهيئات محلية منتخبة في الغالب على أن تخضع هذه الهيئات وأعمالها للرقابة سواء كانت إدارية أم سياسية أم قضائية"^(٤).

(١) ينظر د. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٤، ص ٩-١٠.

- للتفاصيل بشأن فلسفة الإدارة المحلية وأهدافها ينظر المرجع ذاته ص ٩٨-١٠٤.

(١) J. Clark John, Authens of local government of united kingdom, 1991, p.1.

(٢) ينظر د. عبد السلام بدوي، الحكومات المحلية ونقل السلطات للمحافظين، الإدارة - مصر، مج ١٢، ع ١، ١٩٧٩، ص ١١.

(٤) ينظر د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص ٨٨.

هذا ويقع الخط دائماً بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي، وقد أثار التمييز بين النظامين جدلاً فقهيًا واسعاً^(١)، يمكن إجماله في اتجاهات ثلاثة؛ اتجاه أول؛ يرى أنصاره أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان مترادفان يحملان معنى واحداً، ويشيران إلى أسلوب واحد من أساليب التنظيم الإداري، ألا وهو اللامركزية الإدارية الإقليمية، والذي يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى وفقاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(٢).

واتجاه ثان؛ يذهب أنصاره إلى أن الإدارة المحلية والحكم المحلي يمثلان في الواقع التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية، فهما ينتميان لنوع واحد، والاختلاف بينهما يكمن في درجة الاستقلال التي يتمتع بها كل نظام؛ إذ يكون الحكم المحلي عند أقصى درجات اللامركزية الإدارية الإقليمية، بينما تكون الإدارة المحلية عند مستوى أقل، وتمثل الخطوة الأولى في الطريق إلى نظام الحكم المحلي^(٣).

(١) حول مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي والتمييز بينهما ينظر غازي سلطان فلاح القبلان، تنمية المجتمع المحلي والعوامل المؤثرة على دور الحكام الإداريين "دراسة ميدانية"، دار الخليج للنشر والتوزيع، ١٤٣٤هـ - ٢٠١٤م، ص ٢٨-٣٤، د. محمد إبراهيم درويش، الأسس الدستورية - القانونية للإدارة المحلية "تحو إدارة محلية كفاء"، مجلة مصر المعاصرة، ٢٠٠٩، ص ١٣٨-١٤١، د سميير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، أعمال مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩، ص ٨-١١، د. عبد العزيز قاسم محارب، نظام الإدارة المحلية (مفهومه وأساسه وأهدافه ومشكلاته وتطويره)، مجلة المال والتجارة - مصر، ع ٥٦٨، ٢٠١٦، ص ١٧.

(٢) ينظر د. عبد العظيم عبد السلام، دور المجالس الشعبية في تنمية الوحدات الإقليمية، بدون دار نشر، ١٩٩٠، ص ٢٥، د. ماجد راغب الطلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧١، ص ١.

(٣) ينظر د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ٢٠، د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق، ص ٤.

وفي اتجاه مغاير يرى أنصار الاتجاه الثالث أن هناك اختلاف كبير بين النظامين؛ إذ تتصل الإدارة المحلية باللامركزية الإدارية بينما يتعلق الحكم المحلي باللامركزية السياسية، ومن ثم فهو لا يوجد إلا في الدول المركبة أو الاتحادية ذات الطابع المركزي أو الفيدرالي، في حين نظام الإدارة المحلية يمكن تطبيقه في الدول البسيطة أو الموحدة والدول المركبة أو الاتحادية على حد سواء^(١).

ونرى في هذا الشأن أن الاتجاه الأخير القائل بوجود اختلاف بين المصطلحين، وأنهما ليسا مترادفين، وأن مضمون النظامين ومجال تطبيقهما مختلف، هو الراجح والأولى بالتأييد؛ فنظام الإدارة المحلية يمكن تطبيقه في الدول كافة أياً كان شكلها بسيطة أم مركبة، كما أنه ينحصر في إدارة الشؤون والمصالح المحلية، ولا يمتد إلى الوظائف التشريعية أو القضائية، التي تظل من اختصاص السلطات المركزية، بينما نظام الحكم المحلي الذي يجسد التطبيق العملي لفكرة اللامركزية السياسية فلا يمكن تصوره في غير الدول الاتحادية ذات الطابع المركزي أو الفيدرالي؛ حيث تنتزع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الدولة الاتحادية والولايات أو الدويلات الداخلة في الاتحاد.

وبالرجوع إلى مدى تعارض تقرير الاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية مع نظام الإدارة المحلية، نجد أنه بالنظر في التشريعات المختلفة تدور اختصاصات المجالس المحلية،

(١) ينظر د. سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، ص ٤، د. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص ١١٢، د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص ٩٣-٩٤، د. محمد إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص ١٤١، د. سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات...، المرجع السابق، ص ١٠-١١.

وبخاصة المجلس المحلي للمحافظة^(١)، في فلك الاختصاص الإداري؛ والذي يتجسد في إدارة الشؤون والمرافق المحلية والإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها، ومن ثم تقديم الخدمات لأبناء الوحدات الإدارية، وكذا الإشراف على أعمال وأنشطة المجالس المحلية الأخرى داخل المحافظة.

والاختصاص المالي؛ كإقرار مشروع الموازنة العامة للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي، اقتراح فرض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها، التصرف بالمجان في مال من أموال المحافظة أو تأجيله بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام، الاقتراض في حدود الخطة والموازنة المعتمدة للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية في نطاقها، تقديم المعونة المالية - في حدود الموازنة المعتمدة - للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية في دائرة الاختصاص، المصادقة على قبول أو رفض التبرعات والهبات المقدمة للمحافظة.

وأخيراً الاختصاص الرقابي؛ ومفاده رقابة المجالس المحلية على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية، بالإضافة إلى رقابة المجلس المحلي للمحافظة على أعمال وأنشطة المجالس المحلية الأخرى داخل المحافظة^(٢).

(١) يتمثل الاختصاص العام والأصيل للمجالس المحلية على اختلاف مستوياتها في الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي (د. أحمد سليمان عبد الراضي، التنظيم القانوني للمجالس المحلية...، مرجع سابق، ص ٨٥).

(٢) يشير البعض في هذا الإطار إلى أن المجالس المحلية تعد مدارس لتخريج القيادات على المستوى الوطني؛ إذ تتمتع بدور مهم في التنشئة الوطنية والسياسية، كما أنها شريك مع السلطة المركزية في تنفيذ

وفي هذا الشأن نجد التشريعات المختلفة تتباين؛ إذ تقصر بعض التشريعات اختصاص المجالس المحلية (البلدية) على ممارسة اختصاصات إدارية، وإلى جوارها بعض الاختصاصات المالية، تأخذ في الغالب الأعم صورة مقترحات وتوصيات، كما هو الشأن بالنسبة للمجالس البلدية في دول مجلس التعاون الخليجي^(١)؛ فعلى الصعيد العماني مثلاً يختص المجلس البلدي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية، بتقديم الآراء والتوصيات بشأن تطوير النظم والخدمات البلدية في نطاق المحافظة، على أن يرفع إلى الوزير^(٢)، ما ينتهي إليه في شأن الموضوعات التي تدخل في اختصاصه، خلال أسبوع، لاتخاذ ما يراه مناسباً في ضوء الأنظمة واللوائح المعمول بها^(٣).

أيضاً على الصعيد البحريني يختص المجلس البلدي بوجه عام في حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية بتقديم الخدمات البلدية في دائرة اختصاصه، على أن يرفع كل مجلس بلدي قراراته وتوصياته إلى الوزير المختص بشؤون البلديات، الذي يكون له الاعتراض

السياسات العامة للدولة، بالإضافة إلى دورها في الرقابة على تنفيذ هذه السياسات، وهذا هو الدور الحقيقي للمجالس المحلية والذي يتعين على الحكومات السعي لتفعيله.

هذا وتتركز الاختصاصات المحلية في الأنظمة الديمقراطية في المجلس المحلي، الذي يشكل بالانتخاب المباشر، متمتعاً بالحرية والاستقلالية في اتخاذ القرارات (تتاء حسن إبراهيم، طبيعة عمل المجالس الشعبية المحلية، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية - مصر، المجلد السادس - ملحق العدد الأول، ٢٠١٥، ص ١١٣).

(١) ينظر د. سمير محمد عبد الوهاب، النظم المحلية العربية... مرجع سابق، ص ١٥٨.

(٢) الوزير المختص هنا هو وزير الداخلية (ينظر المادة الأولى من قانون المجالس البلدية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ١٢٦ لسنة ٢٠٢٠).

(٣) ينظر المادتان (١٧) و (٢١) من قانون المجالس البلدية ذاته.

- يوجد بسلطنة عمان أحد عشر مجلساً بلدياً، بواقع مجلس بلدي لكل محافظة (ينظر المادة السابعة من القانون ذاته).

عليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع القرار أو التوصية إليه، فإذا أصر المجلس البلدي على قراره أو توصيته أو ضمنها مخالفة جديدة رغم اعتراض الوزير، هنا يُعرض الأمر على مجلس الوزراء لا اتخاذ ما يراه^(١).

وكذا الشأن على الصعيد القطري؛ إذ يهدف المجلس البلدي المركزي إلى العمل بالوسائل المتاحة على تقدم البلاد في مجال الشؤون البلدية، وله في سبيل تحقيق أهدافه أن يقوم بوجه خاصة بمراقبة تنفيذ القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بصلاحيات واختصاصات وزارة الشؤون البلدية والزراعة والمجلس، وبالإضافة إلى البحث في النواحي التخطيطية والبرامجية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والإدارية للشؤون البلدية والزراعية، على أن يبلغ توصياته وقراراته إلى وزارة الشؤون البلدية والزراعة لاتخاذ ما تراه مناسباً بشأنها، كما يعرض على وزير الشؤون البلدية والزراعة المسائل التي تستدعي اتخاذ قرار منه أو من سلطة أعلى^(٢).

بينما على صعيد ثانٍ تمنح بعض التشريعات المجالس المحلية أدواراً فاعلة في الشؤون الإدارية والمالية للوحدة الإدارية المحلية، كما تمنحها إلى جوار هذا اختصاصاً رقابياً يتصل برقابة المجلس المحلي للمحافظة على مختلف المجالس المحلية الأخرى داخل المحافظة، بالإضافة إلى عدد من الأدوات الرقابية المحدودة على الأجهزة التنفيذية داخل الوحدة الإدارية المحلية.

وفي هذا الصدد نجد المشرع المصري في ظل دستور ١٩٧١ وقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يُسند للمجلس المحلي للمحافظة العديد والعديد من الاختصاصات

-
- (١) ينظر المادتان (١٩) و (٢٠) من قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠١.
- يوجد بمملكة البحرين خمسة مجالس بلدية، يتحدد نطاق اختصاص كل واحد منها بحدود منطقة المحافظة التي يقع فيها (ينظر المادة الأولى من القانون ذاته).
- (٢) ينظر المواد (١)، (٨)، (٢٥) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨.
- يتكون المجلس من تسعة وعشرين عضواً يمثلون المدن والقرى والمناطق المختلفة (ينظر المادة الثالثة من القانون ذاته).

في مجال إدارة الأعمال والمرافق المحلية، وتنفيذ خطط تنمية المجتمع المحلي^(١)، وفي المجالات المالية المتصلة بالمحافظة والوحدات المحلية في نطاقها.

وإلى جوار هذا تقرير الاختصاص للمجلس المحلي للمحافظة بالإشراف والرقابة على المجالس المحلية الأخرى، فضلاً عن النص على عدد من الأدوات الرقابية، تمكيناً للمجالس المحلية بصفة عامة من أداء دورها الرقابي على الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة المحلية، غير أن هذه الأدوات لم تشمل الأداة الرقابية الأبرز والأكثر فعالية في مجال الرقابة على الأجهزة التنفيذية، وهي الاستجواب^(٢)، والتي تمثلت وفقاً لأحكام القانون واللائحة الداخلية

(١) في سبيل بيان كيفية ممارسة المجلس المحلي للمحافظة سلطة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال في نطاق المحافظة، ومتابعة تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية، تنص المادة (٤٠) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية على أنه "للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في سبيل ممارسة سلطة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال في نطاق المحافظة أن يطلب من المحافظ موافاته بتقارير عن نشاط تلك المرافق مدعمة بالبيانات الإحصائية ومعدلات الإنتاج والخدمات، على أن تتضمن تلك التقارير ما يواجه المرفق من مشاكل ومعوقات والمقترحات اللازمة لحلها وإزالتها، وللمجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يطلب من المحافظ تقارير دورية تتعلق بتنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية لمتابعة تنفيذها على النحو الذي يتفق مع أغراضها، ولإيجاد الحلول اللازمة لمواجهتها ما يعترضها من مشاكل ومعوقات".

(٢) كفل قانون الإدارة المحلية رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، ثم القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ لأعضاء المجالس المحلية الحق في تقديم الاستجابات لكافة المسؤولين العاملين في نطاق الوحدة المحلية، إلى أن جاء قانون نظام الإدارة المحلية الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فألغى هذا الحق، أعقب هذا صدور القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدل لقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ مقرر مرة أخرى للأعضاء الحق في استجواب المسؤولين العاملين في نطاق الوحدة المحلية، ومنظماً لإجراءات الاستجواب وتقرير المسؤولية بمقتضى المواد (٢٠ مكرر، و ٢٠ مكرر ١، و ١٠٦ مكرر، و ١٠٦ مكرر ١)، غير أن المشرع عاد وألغى هذا الحق بمقتضى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، وذلك بتقريره في المادة السادسة إلغاء نصوص المواد ٢٠ مكرراً و ٢٠ مكرراً (١) و ١٠٦ مكرراً و ١٠٦ مكرراً (١) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وإلغاء كلمتا (الاستجواب) و(الاستجابات) أينما وردتا في هذا القانون (ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، التنظيم القانوني للمجالس المحلية...، مرجع سابق، ص ٩٥).

النموذجية للمجالس المحلية في السؤال، طلب الإحاطة، تقديم الاقتراحات، وطلب طرح موضوع عام للمناقشة^(١).

وعلى صعيد ثالث إحكاماً وتفعيلاً لأدوار المجالس المحلية في الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، وتحقيقاً للامركزية الإدارية في أبهى صورها، تقرر بعض التشريعات مزيداً من الاختصاصات لتلك المجالس في شتى النواحي الإدارية والمالية والرقابية.

وفي هذا الشأن نجد المشرع العراقي مثلاً في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ يقرر لمجلس المحافظة اختصاصات إدارية واسعة بشأن الوحدات المحلية التي يمثلها، يتعلق بعضها بانتخاب القيادات العليا في المحافظة؛ فللمجلس انتخاب رئيسه ونائبه، انتخاب المحافظ ونائبه، والمصادقة على ترشيح أصحاب المناصب العليا^(٢)، ويتعلق البعض الآخر بإدارة الشؤون والمصالح المحلية، والمتمثلة عادة بتقديم الخدمات لأبناء الوحدات الإدارية؛ إذ للمجلس رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة، تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية، المصادقة على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى، بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة، والمصادقة على الخطط الأمنية

(١) للتفاصيل في هذا الشأن ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، التنظيم القانوني للمجالس المحلية...، المرجع ذاته، ص ٨٥-٩٥.

- ينظر المواد (١٩)، (٢٠)، (١٠٣)، (١٠٥)، (١٠٦) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، والمواد من (٧٤) إلى (٩٣) من اللائحة الداخلية النموذجية للمجالس المحلية الصادرة في ١٩٨٠/٢/١٦.

(٢) أصحاب المناصب العليا هم المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة، ولا تشمل رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش (ينظر المادة الأولى من القانون).

المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية، مع مراعاة خططها الأمنية.

كما يقرر للمجلس فيما يخص الجوانب المالية إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة، المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليه من المحافظ، وإجراء المناقلة بين أبواب الموازنة العامة للمحافظة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي، ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية، والمصادقة على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.

وأخيراً على صعيد الاختصاص الرقابي يتمتع المجلس بسلطات واسعة يتصل بعضها باختصاصه بإقالة رئيس المجلس ونائبه وإنهاء عضوية أعضائه، حل المجالس المحلية (مجلس القضاء ومجلس الناحية) بناءً على طلب من القائم مقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية، أو ثلث أعضاء المجلس المحلي، ويرتبط البعض الآخر بالرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي، وله في هذا الإطار إقالة المحافظ وأي من نائبيه، وإعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة من مناصبهم، على أن يسبق الإقالة أو الإعفاء استجواب يجريه المجلس بحق الشخص المعني^(١).

(١) تنص المادة (٥١) من القانون، في هذا الشأن، على أن "كل أمر فيه إعفاء أو إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب الشخص المعني".

وهو ما يسير عليه المشرع الليبي في ظل قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٢ ولأئحته التنفيذية، فيما يخص تقرير الاستجواب كأداة رقابية بيد المجالس المحلية، ومن ثم إمكانية سحب الثقة من المسؤول المستجوب، وفي هذا تشير المادة (١٢) من القانون إلى أن مجلس المحافظة يتولى في حدود السياسة العامة للدولة الإشراف والتوجيه، والرقابة والمتابعة، على الشؤون الإدارية والمالية على مستوى المحافظة، والإشراف العام على أعمال البلديات، ومختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة، كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها، ويباشر في إطار القانون والخطة العامة والميزانية المعتمدة، على الأخص؛ انتخاب رئيس للمجلس^(١)، واستجوابه، وطلب عزله.

وتضيف المادة (٤٧) من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٣٠ لسنة ٢٠١٣ في هذا الشأن أنه تُحجب الثقة عن أي من أعضاء المجلس أو المحافظ أو

- نص القانون على الاستجواب كأداة رقابية بارزة بيد المجلس، قد يفضي تحريكها إلى سحب الثقة من المسؤول المستجوب، تاركاً للأنظمة الداخلية للمحافظات أمر تنظيم هذه الأداة، وتقرير غيرها من الأدوات الرقابية، التي يمكن للمجلس ممارستها بحق المسؤولين التنفيذيين داخل المحافظة.

(١) طبقاً للمادة (١١) من القانون، المحافظ هو رئيس مجلس المحافظة، ويتم انتخابه بالاقتراع السري من قبل أعضاء المجلس.

العميد أو مجلس الشورى^(١) أو الوكيل^(٢) بقرار يصدر عن مجلس المحافظة أو البلدية بحسب الأحوال بأغلبية ثلثي الأعضاء^(٣).

وهو النهج ذاته الذي يسير عليه المشرع المصري في ظل الدستور الحالي؛ إذ تقرر المادة (١٨٠) في هذا الإطار أنه "... تختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجوابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي ينظمه القانون..."^(٤).

(١) طبقاً للمادة (٢١) من القانون يختار مجلس المحافظة مجلساً للشورى يضم عدداً يساوي نصف عدد أعضاء مجلس المحافظة من الخبراء والمستشارين المشهود لهم بالكفاية والاهتمام بالشؤون المحلية، للمشاركة في الاجتماعات التي يراها المجلس، دون أن يكون لهم حق التصويت، وطبقاً للمادة (٢٨) من القانون يختار مجلس البلدية - أيضاً - مجلساً للشورى يضم عدداً يساوي نصف عدد أعضاء المجلس البلدي من الخبراء والمستشارين المشهود لهم بالكفاية وممن لهم الدراية والخبرة بالشؤون المحلية، يتم اختيارهم من قبل المجلس، للمشاركة في الاجتماعات التي يراها المجلس، دون أن يكون لهم حق التصويت.

(٢) طبقاً للمادة الثانية من القانون العميد هو رئيس المجلس البلدي المنتخب، والوكيل هو وكيل ديوان المحافظة أو وكيل ديوان البلدية، وهو الشخص التنفيذي المشرف على تنفيذ كافة النشاطات في الوحدة.

(٣) للتفاصيل حول اختصاصات المجالس المحلية ورقابة السلطة المركزية عليها ينظر إيمان مجد الرباطي، المجالس المحلية وفق قانون الإدارة المحلية الجديد (القانون رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٢)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة الزيتونة، العدد الخامس ٢٠١٥، ص ٢٧٢-٢٧٨.

(٤) لقد أحسن المشرع المصري صنعا؛ إذ قرر بأداة دستورية ممارسة المجالس المحلية مختلف أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية، وعلى رأسها تقرير الاستجواب وإمكانية سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، غللاً ليد المشرع العادي من العبث بهذه الأداة الضرورية والمهمة لتحقيق نظام إدارة محلية أكثر كفاءة وفعالية، كما حدث في ظل العمل بالدستور المصري لعام ١٩٧١.

وببحث الأمر على الصعيد الفقهي؛ نجد أن الفقه قد انقسم بشأن ملاءمة تقرير الاستجواب للمجالس المحلية، إلى فريقين؛ فريق أول معارض لمنح أعضاء المجالس المحلية مكنة استجواب القيادات التنفيذية في إطار الوحدة المحلية، وتراوح الرفض بين رفض كافة الأدوات الرقابية وعلى رأسها الاستجواب^(١)؛ على اعتبار أن تقرير هذه الأدوات الرقابية لا يتلائم مع طبيعة نظام الإدارة المحلية، كما أن العلاقة بين المجالس المحلية والقيادات التنفيذية المحلية لا تطابق بحال من الأحوال العلاقة بين البرلمان والحكومة.

ورفض تقرير الاستجواب فقط، كأداة رقابية بالمجالس المحلية^(٢)؛ على أساس أن أعضاء المجالس المحلية جزء من السلطة التنفيذية، وأن السلطة التشريعية فقط هي التي تملك استجواب أعضاء السلطة التنفيذية وسحب الثقة منهم، كما أنه من الناحية الموضوعية سيؤدي تقرير الاستجواب إلى عرقلة سير العمل في الوحدات المحلية.

أما الفريق الثاني فهو مؤيد وبقوة لعودة الاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية^(٣)، وتتمثل مبررات وجوب تقرير الاستجواب في أنه لا رقابة حقيقية وفعالة بدون الاستجواب؛ فقد

(١) ينظر د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، ١٩٩٢، ص ١١٣-١١٤، د. محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

(٢) ينظر د. أحمد حافظ نجم، المجالس المحلية بين التبعية والاستقلال، مكتبة النصر، ١٩٩٠، ص ١٣٧.

(٣) يمثل هذا الاتجاه معظم الفقه؛ نذكر منهم؛ د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٢٣٧، الإدارة المحلية في التشريع المصري "تحو إدارة محلية أفضل"، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ١٩١-١٩٢، د. محمود أبو السعود حبيب، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية "دراسة مقارنة"، مكتبة سيد وهبة، ١٩٨٥، ص ٢١٥-٢١٦، د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص ١٠٥-١٠٦، د. محمد الديداموني محمد عبد العال، مرجع سابق، ص ١٦٣-١٦٤، د. محمد صلاح عبد البديع، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ١٦٨، د. أحمد حسن عبد العليم، مرجع سابق، ص ٢٥٨-٢٦٠، د. حمدي أبو النور السيد - د. أمل

أفضى إلغاء الاستجواب إلى إضعاف الدور الرقابي للمجلس المحلي؛ فباستثناء الاستجواب تدور كافة أدوات الرقابة في فلك التمكين من المعرفة وتبادل المعلومات والوقوف على الحقائق بشأن المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، وأن رفض تقرير الاستجواب بدعوى أن المجالس المحلية جزء من السلطة التنفيذية ينطوي على مغالطة واضحة؛ فهي وإن كانت كذلك، إلا أنها تمارس اختصاصها كوحدات مستقلة، والقول بغير هذا يُسقط نظام الإدارة المحلية من أساسه.

كما أن استعارة بعض وسائل الرقابة البرلمانية أو كلها، في مجال رقابة المجالس المحلية على الأجهزة التنفيذية المحلية، لا يشكل نوعاً من الخطأ أو الإضرار بنظام الإدارة المحلية، ولا يقلل من هذا كون المجالس المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية، وأن يُقال أن السلطة التنفيذية تراقب نفسها بنفسها، من خلال وسائل برلمانية في الأصل، طالما أن الغاية الحد من حالات الفساد والانحراف على المستوى المحلي، وضمن احترام مختلف القواعد القانونية.

يضاف إلى ما تقدم أن تقرير الاستجواب من شأنه إعادة التوازن المفقود في العلاقة بين المجالس المحلية والمجالس التنفيذية.

ختاماً... بعد هذا الاستعراض السريع لاختصاصات المجالس المحلية في عدد من

الدول، والتي تُمثّل من وجهة نظرنا مختلف التوجهات في نظم الإدارة المحلية، وآراء الفقه بشأن ملاءمة تقرير الاستجواب للمجالس المحلية، من عدمه، لا يسعنا إلا القول أن السير قدماً نحو تطبيق اللامركزية الإدارية في أبهى صورها، وصولاً إلى أدوار فعالة ومُحكمة للمجالس المحلية في الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، ومن ثم نظام للإدارة المحلية ذو تأثير وفعالية، يقتضي كفاءة مختلف أدوات الرقابة للمجالس المحلية، وفي مقدمتها الأداة الرقابية الأبرز والأكثر فعالية في مجال الرقابة على الأجهزة التنفيذية، وهي الاستجواب، بما تحمله بين طياتها من اتهام للمسؤول المستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام منصبه، ومن ثم إمكانية تحريك المسؤولية السياسية وسحب الثقة منه، حال ثبوت الاتهامات الموجهة إليه، أو عدم اقتناع المجلس بوجهة نظره في هذا الشأن.

لطفي حسن، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ١٠٩، د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٣٤٦-٣٤٧، د. ثروت عبد العال - د. عبد المحسن ريان - د. فؤاد موسى، القانون الإداري، بدون دار نشر، طبعة ٢٠١٠/٢٠١١، ص ٢٤٦.

المطلب الثاني

مدى أهمية الاستجواب في تفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية

يحتل الدور الرقابي للمجالس المحلية على أوجه النشاط المختلفة داخل الوحدات الإدارية وعلى الأجهزة التنفيذية لها، مكانة بارزة، صوب الوصول إلى قيام نظام للإدارة المحلية ذو تأثير وفعالية^(١).

ولا يكفي في هذا الشأن إقرار المشرع بحق المجالس المحلية في الإشراف والرقابة على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي ومتابعة تنفيذ خطط التنمية، دون توفير الآليات والأدوات التي تمكنها من القيام بهذه المهام بكفاءة وفعالية.

فليس بكاف أبداً أن يقتصر دور المجلس المحلي على تقديم الآراء والتوصيات والمقترحات للجهات المركزية بشأن المخالفات التي يكتشفها أثناء مباشرة دوره الرقابي، لاتخاذ ما تراه مناسباً، ومن ثم لا دور رقابي فعلي للمجلس المحلي، أو أن تقف أدوات المجلس الرقابية عند حد الاستعلام والاستفسار وتقصي الحقائق وتبادل المعلومات مع الأجهزة التنفيذية، كأن تقف الأدوات الرقابية المكفولة للمجلس المحلي عند السؤال وطلب الإحاطة وتقديم الاقتراحات وطرح موضوعات عامة للمناقشة، ومن ثم محدودية الأثر في مواجهة هذه الأجهزة.

(١) يمكن تعريف الرقابة بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها" (د. فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٢٣٥).

وهنا نرى وجوب تزويد المجالس المحلية بالأسلحة والأدوات الرقابية كافة (١)، حتى يتمكن أعضاؤها من القيام بمختلف الأدوار بصفة عامة، والدور الرقابي بصفة خاصة، على أكمل وجه (٢)، وعلى رأسها الاستجواب، بما يحمله في طياته من اتهام للمسؤول المُستجوب، وما قد يستتبعه من إمكانية تحريك المسؤولية السياسية وسحب الثقة منه.

فلئن رتبت أدوات الرقابة المختلفة تمكين المجلس المحلي من المعرفة وتبادل المعلومات والوقوف على الحقائق بشأن المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، إلا أنها تظل محدودة الأثر على صعيد القيام بالدور الرقابي على النحو المأمول، بدون تقرير أداة الاستجواب بما يستتبعها من إمكانية سحب المجلس المحلي الثقة من المسؤول المستجوب.

إن الاستجواب كآلية للمساءلة بالمجالس المحلية عن المخالفات القانونية والإدارية التي تقع من المسؤولين التنفيذيين في نطاق الوحدة المحلية، أثناء تأديتهم لمهام ووظائفهم، بما يقوم عليه من الاتهام بالتقصير، والمحاسبة العلنية بالأدلة التي يقدمها أعضاء المجلس المحلي في مواجهة المسؤول المُستجوب، يعد الأداة الرقابية الأشد خطورة والأكثر فعالية والأمضى أثراً؛ فالغرض منه ليس مجرد الوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون الموكلة إلى المسؤول، بل مساءلته ومحاسبته عن كيفية تصرفه بما عهد إليه من السلطة في شتى المسائل.

هذا وتتجلى إيجابيات تقرير الاستجواب في جواز تسليط الضوء على أية مخالفات، أو انتهاكات لحقوق وحرقات الأفراد، أو أي إهدار للمال العام أو إهمال بحمايته، إلى غير ذلك من أحوال وصور الفساد الإداري والمالي، وبذا فهو يعد وسيلة إصلاحية تدفع المسؤول التنفيذي

(١) تدور الأدوات الرقابية على الصعيد البرلماني أو المحلي حول الأسئلة، الاستجوابات، سحب الثقة، طلبات

المناقشة العامة، الاقتراحات برغبة، تشكيل لجان تقصي الحقائق، طلبات الإحاطة.

(٢) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، التنظيم القانوني للمجالس المحلية...، مرجع سابق، ص ١.

لتصويب الأخطاء أولاً بأول، تحاشياً لتحريك الاستجواب في مواجهته، ومن ثم إمكانية سحب الثقة منه.

كما أنه يقف حائلاً بين المسؤولين واستهداف غير المصلحة العامة، من جراء مختلف التصرفات والممارسات، فضلاً عن كونه دافعاً للتقيد بأحكام القوانين واللوائح وعدم الخروج عليها، معيداً التوازن المفقود في العلاقة بين الجناح الشعبي والجناح التنفيذي للإدارة المحلية^(١). غير أنه قد ينجم عن تقريره انعكاسات سلبية نتيجة إساءة الاستعمال؛ كأن يستخدم بقصد التشهير بالمسؤول المُستجوب وأفراد أسرته، أو أن يستخدم أداة لتحقيق مآرب شخصية للعضو أو ذويه، ولو على حساب المصلحة العامة وحسن سير نظام الإدارة المحلية. يضاف إلى هذا أن الإفراط في استعماله سيؤدي إلى تعطيل المجلس عن إنجاز المهام الأخرى المسندة إليه، كما أن كثرة التلويح به وتوعد المسؤولين بالجوء إليه، سيولد التوتر والاحتقان بين المجلس والأجهزة التنفيذية.

ولا شك أن هذا كله سيؤثر سلباً على حسن تسيير وإدارة الأعمال والمرافق ذات الطابع المحلي، ومن ثم كفاءة وفعالية نظام الإدارة المحلية. ونرى في هذا المقام أنه رغم احتمالية تحقق هذه المظاهر السلبية لتقرير الاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية، إلا أننا نقر بوجود تقريره، إذا ما أردنا للمجالس المحلية دوراً رقابياً فعالاً على الأجهزة التنفيذية داخل الوحدات الإدارية بصفة خاصة، وأدواراً أكثر فعالية على صعيد الاختصاصات كافة التي تمارسها بصفة عامة، ومن ثم المساهمة بقوة في القضاء على مختلف صور وأشكال الفساد المالي والإداري.

(١) د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص ١٠٦.

وفي هذا الإطار يشير نظر فقهي^(١) إلى أن تقرير الاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية يزيد من فعالية هذه المجالس في الرقابة على الجهات التنفيذية، بدلاً من أن تكون قراراتها حبراً على ورق لا يتم تنفيذها، هذا بالإضافة إلى أن الاستجواب سيفرض الالتزام والجدية على المسؤولين التنفيذيين ابتداءً من المحافظ، خوفاً من محاسبتهم على التقصير في تقديم الخدمات وحل مشاكل المواطنين، مما يؤدي إلى تحسين وتطوير أداء جميع الأجهزة التنفيذية.

كما يشير جانب من الفقه العراقي^(٢) في الإطار ذاته إلى أن النص على حق المجالس المحلية في الاستجواب مسلكاً محموداً ينجي المشرع العراقي من سهام النقد التي وجهت إلى المشرع المصري بعد إلغائه لهذه الوسيلة الرقابية الفاعلة، بعد أن كان لكل عضو من أعضاء

(١) ينظر د. محمد أبو القمصان محمد، مداخل مقترحة لتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في مصر، مجلة التجارة والتمويل، كلية التجارة - جامعة طنطا، مصر، العدد ٢، ٢٠٠٥، ص ١٠٤-١٠٥، والذي يقرر على صعيد المجالس المحلية المصرية أن إلغاء حق المجالس المحلية في استجواب المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية والأجهزة التنفيذية والهيئات العامة العاملة في نطاق الوحدة المحلية لمحاسبتهم في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، قلل من فعالية هذه المجالس في أداء دورها الرقابي، ولهذا فإنه يؤيد عودة حق الاستجواب مرة أخرى للمجالس المحلية (ينظر ص ٧٦، ١٠٤، المرجع ذاته).

وفي المعنى ذاته يردد البعض أن إلغاء حق الاستجواب والاقتراع على الثقة أدى إلى تقليص دور الأجهزة الشعبية المنتخبة في مراقبة الأجهزة التنفيذية (هويدا أبو الغيط، مرجع سابق، ص ٧٤، د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص ٧١).

(٢) ينظر د. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، مرجع سابق، ص ١٢٨.

- في الإطار ذاته يقرر جانب من الفقه أن إلغاء الاستجواب أضعف كثيراً من قدرات المجالس المحلية في مواجهة الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة المحلية (ينظر د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٣٤٤، د. محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق ص ١٦٨-١٦٩).

المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه إلى أي عضو من أعضاء المجلس التنفيذي استجواباً في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، حيث جاء قانون نظام الإدارة المحلية النافذ حالياً من الإشارة إلى هذا الحق^(١)، ولكن بعد ذلك أعاد المشرع المصري حق الاستجواب للمجالس الشعبية المحلية على كل من المحافظ ورؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة لمحاسبتهم في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، بموجب التعديل الأول لقانون نظام الإدارة المحلية، ثم ما لبث إن ألغى المشرع مرة أخرى هذا الحق، عندما أدخل تعديلاً آخر على هذا القانون، مما أضعف من القدرة الرقابية للمجالس الشعبية المحلية في مواجهة الجهاز التنفيذي في المحافظة.

ختاماً ... لا يسعنا سوى القول أن قيام المجالس المحلية بأداء رسالتها على النحو المأمول لئن اقتضى شمول المشرع الأعضاء بعدد من الضمانات تكفل لهم حرية العمل وإبداء الرأي، وتيسر لهم أداء الواجبات في جو من الأمان والاطمئنان، مع تزويدهم بالأسلحة اللازمة والأدوات الرقابية المختلفة، وعلى رأسها الاستجواب، بما يستتبعه من إمكانية سحب الثقة من المسؤول المُستجوب، إلا أن أداء هذه الرسالة بالكيفية المبتغاة لن يحدث ما لم يكن لدى الأعضاء القدر الكافي من الوعي والمسؤولية، باعتبارهم الأداة المعبرة عن إرادة المجلس، وعليهم يعتمد هذا الأخير في تنفيذ مهامه الأساسية التي فرضها عليه القانون.

(١) المقصود هنا قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

الخاتمة

يحتل الدور الرقابي للمجالس المحلية على أوجه النشاط المختلفة داخل الوحدات الإدارية، وعلى الأجهزة التنفيذية لها، مكانة بارزة، صوب الوصول إلى قيام نظام للإدارة المحلية ذو تأثير وفعالية.

غير أن هذا الدور يتعين ألا يقتصر على تقديم الآراء والتوصيات والمقترحات للجهات المركزية بشأن المخالفات التي تُكتشف أثناء الممارسة، أو أن تقف أدوات المجلس الرقابية عند حد الاستعلام والاستفسار وتقصي الحقائق وتبادل المعلومات مع الأجهزة التنفيذية.

فلئن رتبت أدوات الرقابة المختلفة تمكين المجلس المحلي من المعرفة وتبادل المعلومات والوقوف على الحقائق بشأن المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، إلا أنها تظل محدودة الأثر، على صعيد القيام بالدور الرقابي، على النحو المأمول، بدون تقرير أداة الاستجواب بما يستتبعها من إمكانية سحب المجلس المحلي الثقة من المسؤول المُستجوب.

وفي هذا الصدد لئن تأرجح المشرع المصري بين كفالة الاستجواب كأداة رقابية بيد المجالس المحلية، إحصاءً وتفعيلاً لأدوارها في الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي، وتحقيقاً للامركزية الإدارية في أبهى صورها، وإغائه، إلا أنه انتهى به المطاف إلى تقريره بأداة دستورية، غلاً ليد المشرع العادي من العبث به؛ إلغاءً وتقريراً.

كما أن المشرع العراقي استحدث هذه الأداة في ظل الدستور الحالي، وذلك بمقتضى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

على أنه إذا كان الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية بصفة عامة، قد نال قسطاً من البحث والدراسة، فإن تناول الاستجواب كأداة رقابية، لم يحظ بالقدر المناسب من الاهتمام من جانب الدراسات والشروح الفقهية سواء العامة أو المتخصصة، وتقديراً من جانبنا لما لهذه الأداة الرقابية من أهمية وتأثير في كفاءة وفعالية نظام الإدارة المحلية، باعتبارها الأداة الأبرز في

مجال الرقابة على الأجهزة التنفيذية، والأكثر فعالية، رأينا تسليط الضوء على الجوانب المختلفة لها.

وترتيباً على هذا ووفقاً لضرورات البحث جاءت معالجة الموضوع عبر أربعة مباحث؛ رصدنا الأول لتناول ماهية الاستجواب، والثاني لبحث النظام الإجرائي للاستجواب، والثالث لتوضيح آثار الاستجواب، أما الرابع فقد خصصناه لوضع الاستجواب في ميزان التقييم. ختاماً بعد إذ فرغنا من تناول موضوع البحث (الاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية - دراسة مقارنة) انتهينا إلى مجموعة من النتائج، ولنا عدة توصيات نود أن نلفت نظر المشرع إليها، هذه النتائج وتلك التوصيات بيانها على النحو الآتي:-

أولاً- النتائج:

- ١- أحسن المشرع المصري صنفاً؛ إذ قرر بأداة دستورية ممارسة المجالس المحلية مختلف أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية، في نطاق الوحدة المحلية، وعلى رأسها تقرير الاستجواب وإمكانية سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، غلاً ليد المشرع العادي من العبث بهذه الأداة بالغة الأهمية لقيام نظام إدارة محلية أكثر كفاءة وفعالية.
- ٢- تفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية كأحد محاور إصلاح نظام الإدارة المحلية لا يرمي بحال من الأحوال إلى تقييد نشاط المرافق والأجهزة التنفيذية المحلية، والتضييق عليها، بل إيجاد أدوار فعالة ومُحكمة للمجالس المحلية في الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي.
- ٣- الاستجواب كأداة رقابية بيد المجالس المحلية يحقق التوازن المطلوب بين الجناح الشعبي والجناح التنفيذي للإدارة المحلية.
- ٤- تقرير الاستجواب كأداة رقابية بالمجالس المحلية أمر ضروري كي تتبوأ مكانها في

- الممارسة الديمقراطية، وإن كانت ثمة تخوف من هذا التقرير فلا بأس أن تحاط الممارسة بالضوابط والضمانات التي تكفل عدم إساءة الاستخدام.
- ٥- أحاط المشرع المصري تقديم الاستجواب ومناقشته، بالإضافة إلى تحريك المسؤولية السياسية وتقريرها، في ظل القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، بضمانات عدة، وكذا نظيره العراقي، بغية درء أية مناقشات غير جدية، أو في مسائل قد يُرى عدم الخوض فيها لاعتبارات الصالح العام، أو إساءة استعمال هذه الأداة الرقابية شديدة الأهمية والخطورة في نفس الوقت.
- ٦- إذا أُحسن اختيار النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية وأحسن اختيار الأعضاء، فلن يساء استخدام الأدوات الرقابية بصفة عامة، والاستجواب بصفة خاصة، ومن ثم ستؤتي هذه الأدوات، وعلى رأسها الاستجواب، ثمارها.
- ٧- تحقيق التوازن بين فاعلية الاستجواب وضمانات المسؤول المستجوب، أولى من التشدد بشأن تقديم طلب الاستجواب؛ بحيث توضع العراقيل أمام تقديمه، أو التبسط في التقديم؛ وذلك حال منح الفرصة لكل عضو بصورة منفردة.
- ٨- سحب الاستجواب من جانب مقدمه، في أي وقت، لا يعدو أن يكون طلباً للسحب، وليس سحباً؛ ذلك أن تقرير سحب الاستجواب أو استمراره يتعين أن يكون أولاً وأخيراً بيد المجلس.
- ٩- أي تنظيم في قانون نظام الإدارة المحلية يسلب المجلس المحلي سلطة سحب الثقة مباشرة من المسؤول المستجوب، لا بد وأن يوصم بعد الدستورية؛ فالمشرع الدستوري نص صراحة على حق المجلس المحلي في توجيه الاستجواب للمسؤولين التنفيذيين في نطاق الوحدة المحلية، وسحب الثقة منهم.
- ثانياً- التوصيات:

- ١- وضع قانون جديد لنظام الإدارة المحلية المصري، في أقرب وقت؛ فليس مقبولاً التراخي

في تفعيل نصوص الدستور في هذا الشأن، أكثر من هذا، ومن ثم بزوغ شمس المجالس المحلية، بصلاحياتها المختلفة وأدوارها البارزة، وصولاً لقيام نظام إدارة محلية كفاء وفعال.

٢- تنظيم كافة قواعد وإجراءات الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية بصفة عامة، وممارسة الاستجواب بصفة خاصة، في قانون نظام الإدارة المحلية الجديد، وعدم ترك الأمر للوائح الداخلية للمجالس؛ ضماناً للتجانس وعدم التضارب في هذا الشأن.

٣- إفساح المجال كاملاً للمجالس المحلية لممارسة المهام الملقاة على عاتقها، وألا تكون النظرة أنها مجرد أداة لتنفيذ أوامر السلطة المركزية، بل اعتبارها كياناً مستقلاً، له اختصاصاته الفعلية.

٤- البعد عن تعقيد إجراءات استجواب المحافظ، وغيره من المسؤولين التنفيذيين، في نطاق الوحدة المحلية، تمكيناً لهذه الأداة من تحقيق المبتغى من تقريرها، وفي نفس الوقت إقامة توازن حقيقي بين جناحي الإدارة المحلية.

٥- طلب الاستجواب يتعين أن يكون مبناه التوقير والاحترام، عبر مراعاة أصول اللياقة وآداب التخاطب، وذلك باستعمال الأساليب والعبارات اللائقة، التي ليس فيها تطاول أو امتهان أو مساس بالسمعة أو تشهير؛ أي أنه يجب على مقدم الطلب التعبير عن رأيه ووجهة نظره مع المحافظة على كرامة وهيبة الموجه إليه الاستجواب.

٦- الاكتفاء بشأن سقوط الاستجواب، في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، بحالة زوال صفة الموجه إليه الاستجواب.

٧- اعتبار المسؤول المُستجوب مقالاً حال انتهاء المجلس المحلي المختص إلى سحب الثقة منه، بغض النظر عن موقعه.

٨- نرى أن يكون التنظيم الشامل والتفصيلي للاستجواب في قانون نظام الإدارة المحلية القادم، على النحو الآتي:-

المادة الأولى: "لُئدس أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، أو ستة أعضاء، أيهما أقل، تقديم استجواب للمحافظ أو أحد نوابه، ولكل من مديري المديريات ورؤساء المصالح الحكومية والهيئات العامة وشركات المرافق العامة، في نطاق المحافظة، لمحاسبتهم عن الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم. ولُئدس أعضاء المجالس المحلية الأخرى، كل في نطاقه، أو ستة أعضاء، أيهما أقل، تقديم استجواب لأي من رؤساء الوحدات المحلية المختصة ومديري الإدارات ورؤساء الأجهزة التنفيذية والهيئات العامة وشركات المرافق العامة، في نطاق الوحدة المحلية، لمحاسبتهم عن الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم".

المادة الثانية: "يُقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس المحلي المختص، موقِعاً عليه ممن تقدموا به، مُبيناً به بصفة عامة موضوع الاستجواب، ومرفقاً به مذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها، والأسباب التي يُستند إليها، ووجه المخالفة المنسوبة إلى مَنْ يُوجّه إليه".

المادة الثالثة: "ليس بجائز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون، أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمر خارجة عن اختصاص المسؤول المُستجوب، أو أن تكون المصلحة الخاصة أو الشخصية للمستجوب هي الدافع لتقديمه. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في دور الانعقاد الواحد في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك".

المادة الرابعة: "يتم إدراج طلب الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه، على أن يتولى أحد مقدمي الاستجواب إحاطة المجلس بفحواه ومضمونه، ثم تتاح الفرصة للأعضاء للتعقيب وإبداء الرأي بشأنه. يلي هذا تحديد موعد للمناقشة بما لا يقل عن سبعة أيام ولا يجاوز ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتبليغ المسؤول المستجوب، وبما لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب مستوفياً لكافة شروطه. وتضم الاستجابات ذات الموضوع الواحد أو

المرتبطة ارتباطاً وثيقاً لتجرى مناقشتها معاً".

المادة الخامسة: "يتولى رئيس المجلس تبليغ المسؤول المستجوب بمضمون الاستجواب، بكتاب رسمي، حاوي لكافة الوقائع التي يثيرها الاستجواب أو الاستجابات المقدمة، في نفس يوم تحديد موعد المناقشة، أو على أقصى تقدير في يوم العمل التالي".

المادة السادسة: "لمقدم الاستجواب وسائر الأعضاء طلب أية بيانات وطيدة الصلة بموضوع الاستجواب، من المسؤول المستجوب، أو الجهة التنفيذية التابع لها، على أن يُقدم بهذا طلب كتابي لرئيس المجلس، قبل الموعد المحدد لمناقشة الاستجواب بوقت كافٍ، ويتم التزويد بهذه البيانات إلزاماً، قبل الموعد المحدد للمناقشة بأربع وعشرين ساعة على الأقل".

المادة السابعة: "إذا لم يكن لدى مقدمي الاستجواب، كلهم أو بعضهم، رغبة في استمرار السير في إجراءات نظر الاستجواب ومناقشته، فلهم في أي وقت، أن يطلبوا سحبه، مع بيان الأسباب، وللمجلس أن يقرر بالأغلبية البسيطة ما يراه مناسباً في هذا الشأن. ويسقط الاستجواب في جميع الأحوال بزوال صفة المؤجّه إليه".

المادة الثامنة: "حال غياب مقدمي الاستجواب، كلهم أو بعضهم، أو المسؤول المُستجوب، عن الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، تؤجل المناقشة لجلسة تالية، ولمرة واحدة، سواء أكان التغيب بعذر مقبول أو غير مقبول، فإذا لم يحضر مقدمو الاستجواب، كلهم أو بعضهم، في هذه الجلسة، وتبنى الاستجواب العدد اللازم من الأعضاء، أو كان المسؤول المستجوب هو المتخلف عن الحضور، أو كلاهما، فللمجلس الاستمرار في نظر الاستجواب ومناقشته، وصولاً لقرار بشأنه".

المادة التاسعة: "للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال. وتبدأ مناقشة الاستجواب بشرح من جانب أحد مقدمي الاستجواب الأصلي، يلي هذا تعقيب الموجه إليه الاستجواب، ولمقدمي الاستجواب الرد على الإجابة، وتكون لهم الأولوية في ذلك، وبعد

هذا تبدأ المناقشة في الموضوع. ويحق للموجه إليه الاستجواب إحضار من يراه مناسباً من موظفيه للمساعدة في تقديم البيانات المطلوبة أثناء عملية الاستجواب".

المادة العاشرة: "تُقدم إلى رئيس المجلس الاقتراحات المتعلقة بالاستجواب كتابة، أثناء مناقشته، ويعرض الرئيس هذه الاقتراحات عقب انتهاء المناقشة، وفي تلك الأثناء يكون لكل مقدم اقتراح أن يشرحه بإيجاز، فإذا كان من بين الاقتراحات اقتراح بسحب الثقة، موقع من ثلث عدد الأعضاء، يتم تحديد جلسة للتصويت بشأنه بعد أسبوع، وللمجلس بناءً على اقتراح رئيسه إحالة الاقتراحات كلها أو بعضها إلى إحدى اللجان، لتقديم تقرير عنها، قبل أخذ الرأي عليها، أو قبل جلسة التصويت على سحب الثقة".

المادة الحادية عشرة: "حال انتهاء مناقشة الاستجواب دون تقديم اقتراح بشأنه، أو دون تقديم الأعضاء ما يفيد ثبوت الاتهامات الموجهة للمسؤول المُستجوب، وفي الوقت ذاته لا يبدون تأييداً لسياساته، ودون تقديم اقتراح بسحب الثقة، أو حال وجود اقتراح وحيد بالانتقال إلى جدول الأعمال، يعلن رئيس المجلس انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال".

المادة الثانية عشرة: "يُشترط لتحريك المسؤولية السياسية الانتهاء من مناقشة الاستجواب، مع تقديم طلب مكتوب وموقع من ثلث عدد أعضاء المجلس. ويصدر القرار من المجلس المختص بمسئولية من وُجه إليه بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، في جلسة تالية بأسبوع".

المادة الثالثة عشرة: "حال انتهاء المجلس المحلي للمحافظة إلى سحب الثقة من المحافظ، أو أحد نوابه، يُعتبر مُقالاً، ومن ثم يرفع رئيس المجلس المحلي للمحافظة مباشرة تقريراً بذلك، إلى وزير التنمية المحلية، الذي يتولى بدوره رفعه مباشرة لرئيس مجلس الوزراء، ليقوم بعرضه على رئيس الجمهورية، لاتخاذ اللازم في هذا الشأن. فإذا كان من انتهى المجلس لسحب الثقة منه، مسؤول تنفيذي آخر، فإنه يُعتبر مُقالاً، ومن ثم يتولى رئيس المجلس المحلي المختص مباشرة رفع تقرير بذلك للمحافظ، ليقوم باتخاذ اللازم في هذا الشأن".

قائمة المراجع

- د. أحمد حافظ نجم، المجالس المحلية بين التبعية والاستقلال، مكتبة النصر، ١٩٩٠.
- د. أحمد حسن عبد العليم، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية وأثر التعديلات الدستورية الأخيرة على ذلك "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة أسيوط، ١٤٣٨هـ - ٢٠١٧م.
- د. أحمد سليمان عبد الراضي، التنظيم القانوني للمجالس المحلية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى ٢٠١٦.
- _____، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس المحلية، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- _____، التنظيم القانوني للتوظيف العامة بسلطنة عمان، بدون دار نشر، ٢٠١٩/٢٠٢٠.
- د. اسماعيل صعصاع غيدان البديري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي "دراسة مقارنة"، مجلة مركز دراسات الكوفة - العراق، العدد السادس والعشرون، ٢٠١٢.
- إيمان محمد الرباطي، المجالس المحلية وفق قانون الإدارة المحلية الجديد (القانون رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٢)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة الزيتونة، العدد الخامس ٢٠١٥.
- د. بشير علي باز، الاستجواب البرلماني كأداة رقابية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥.
- د. ثروت عبد العال - د. عبد المحسن ريان - د. فؤاد موسى، القانون الإداري، بدون دار نشر، طبعة ٢٠١٠/٢٠١١.
- ثناء حسن إبراهيم، طبعة عمل المجالس الشعبية المحلية، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية - مصر، المجلد السادس - ملحق العدد الأول، ٢٠١٥.
- د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر

- والكويت، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- د. جاسم كاظم كباشي العبودي، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية في التشريع العراقي، مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٣٤/٢٠١٤.
- د. حمدي أبو النور السيد - د. أمل لطفي حسن، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بدون دار نشر، ٢٠١١.
- د. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٢.
- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة ٢٠٠٥.
- د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
- د. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، ١٩٩١.
- زينب بنت علي بن سالم الريامية، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة السلطان قابوس، ٢٠١٦.
- د. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٤.
- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، ١٩٩٢.

- —، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، ١٩٨٠.
- —، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة ١٩٦٨.
- —، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، طبعة ١٩٨٨.
- د. سمير محمد عبد الوهاب، النظم المحلية العربية "دراسة مقارنة"، بحث منشور بمجلة شؤون عربية - مصر، العدد ٨٩، ١٩٩٧.
- —، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، أعمال مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩.
- د. صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠١٢.
- د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
- —، الإدارة المحلية في التشريع المصري "نحو إدارة محلية أفضل"، دار النهضة العربية، ١٩٩٢.
- د. عبد الحميد عبد الهادي السعدون، استجواب المتهم، أطروحة دكتوراة، كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٢.
- د. عبد العزيز قاسم محارب، نظام الإدارة المحلية (مفهومه وأساسه وأهدافه ومشكلاته وتطويره)، مجلة المال والتجارة - مصر، ع ٥٦٨، ٢٠١٦.
- د. عبد العظيم عبد السلام، دور المجالس الشعبية في تنمية الوحدات الإقليمية، بدون دار نشر، ١٩٩٠.
- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.

- د. عبد الله حباب الرشيد، الاستجواب البرلماني "دراسة نظرية تطبيقية على دولة الكويت"، مجلة الحقوق، العدد الأول ٢٠١٥.
- غازي سلطان فلاح القبلان، تنمية المجتمع المحلي والعوامل المؤثرة على دور الحكام الإداريين "دراسة ميدانية"، دار الخليج للنشر والتوزيع، ١٤٣٤ هـ - ٢٠١٤ م.
- د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر "دراسة نقدية تحليلية"، بدون دار نشر، يونيو ٢٠٠٦ م.
- د. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣ - ٢٠٠٩)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد ٢٥ (٩)، ٢٠١١.
- د. ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧١.
- د. محمد إبراهيم درويش، الأسس الدستورية - القانونية للإدارة المحلية "نحو إدارة محلية كفاء"، مجلة مصر المعاصرة، ٢٠٠٩.
- د. محمد أبو القمصان محمد، مداخل مقترحة لتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في مصر، مجلة التجارة والتمويل، كلية التجارة - جامعة طنطا، مصر، العدد ٢، ٢٠٠٥.
- د. محمد أحمد عبد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
- د. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، دار الفكر القانوني، ٢٠٠٨.
- د. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري "دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها"، عالم الكتب، الجزء الأول، بدون سنة نشر.

- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى ٢٠١٢.
- د. محمد صلاح عبد البديع، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطات وراقبتها "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، طبعة ٢٠٠٣م.
- د. محمد عبد الله الشوابكة، طلب الإحاطة في قانون مجلس عمان رقم ٧ / ٢٠٢١ ومدى فاعليته في تحقيق أهدافه الرقابية "دراسة مقارنة"، بحث منشور بمجلة الأمانة التابعة لمركز البحوث والدراسات بأكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، العدد السابع والثلاثون، يناير ٢٠٢٢.
- د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
- د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ١٩٧٣.
- محمد هدام العمري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، ٢٠١٢.
- د. محمود أبو السعود حبيب، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية "دراسة مقارنة"، مكتبة سيد وهبة، ١٩٨٥.
- د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية ١٩٩٢.
- د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام

البرلماني، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.

- هويدا أبو الغيط، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، مجلة البحوث الإدارية - مصر، المجلد ٢٩، العدد ٣، ٢٠١١.