جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري

(دراسة مقارنة)

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من

الباحث / إبراهيم هلال المهندي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ يسري محمد العصار أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة	رئيساً
الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة	مشرفاً وعضواً
المستشار الدكتور/ حمدي ياسين عكاشة نائب رئيس مجلس الدولة	عضواً

٢٠١١

جامعة القاهرة
كليـة الحقـوق
قسم القانون العام

الرقابـة البرلمانيـة علـى أعمـال السلطـة التنفيذية في النظام الدستوري القطري

(دراسة مقارنة)

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من

الباحث / **إبراهيم هلال المهندي**

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ يسري محمد العصار	رئيساً
أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة	
الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار	مشرفاً وعضواً
أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة	
المستشار الدكتور/ حمدي ياسين عكاشة	عضواً
نائب رئيس مجلس الدولة	

٢٠١١

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿لا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْساً إِلاَّ وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ رَبَّنَا لا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْراً كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِنْ قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلا تُحَمِّلْنَا مَا لا طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا أَنْتَ مَوْلانَا فَانْصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾

صدق الله العظيم

سورة البقرة: الآية ٢٨٦

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَقِفُوهُمْ إِنَّهُمْ مَسْؤُولُونَ﴾

صدق الله العظيم

سورة الصافات : الآية ٢٤

إهـــــــداء

إلـــــــى قطـــــــــــر

الماضي ،، الحاضر،، المستقبل

إلى أقرب الناس إلى قلبي وأعزهم:

والدتي (رحمها الله)

والدي(أطال الله عمره)

زوجتي (رفيقة العمر)

أولادي (قرة عيني)

أشقائي وأصدقائي...

شكر و تقدير

أحمد الله على جزيل عطائه وعظيم هدايته وتوفيقه، وعلى جل نعمه التي أنعم علي بها، فله الحمد وله الشكر.

وبعد، فإني أتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان بالجميل للأستاذ الفاضل والعالم الجليل الدكتور/ **جابر جاد نصار** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة ، الذي أجد لساني عاجزاً عن التعبير عن فضله علي بمجرد كلمات لن تعطيه حقه أو توفيه جزء منه ، حيث تعهدني سيادته برعايته وعظيم فضله بقبوله الإشراف على هذه الرسالة فكان لي نعم المشرف الذي أرشد تلميذه إلى أصول البحث العلمي وشجعه على إبداء رأيه و مواصلة بحثه وملاحقة التطورات فأني لا أملك لسعادته إلا الدعاء بدوام الصحة والعافية وأن يجزيه الله عني خير الجزاء .

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور/ **يسري محمد العصار** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة الذي شرفني وشرف هذا العمل بقبوله الاشتراك في مناقشته والحكم عليه واضعا بذلك وساماً على صدري وتاجاً يميز هذا العمل ويزينه فلسيادته مني جزيل الشكر والامتنان.

كما أتوجه بوافر الشكر للمستشار الدكتور/ **حمدي ياسين عكاشة** نائب رئيس مجلس الدولة الذي تفضل بقبول الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها بما لزمه هذا من جهد ومشقة في قراءتها وتقييمها ، فلسيادته مني جزيل الشكر والامتنان وليجزه الله عني خير الجزاء .

مقدمة

لقد عاش وطننا العربي فترات طويلة تحت وطأة الاستعمار، وأدى ذلك إلى تجزئة هذا الوطن إلى دول، فكانت دائما انتفاضات التحرر تجتاحه بين وقت وآخر، رغبة منه في التخلص من الاستعمار، واللّحاق بركب الحضارة.

ولم يكن الوطن العربي يخضع لسيطرة دولة استعمارية واحدة، بل خضع لتوزيعه بين دول أوربا عمداً، فتباينت أنظمته السياسية والإدارية فيما بينها بحسب الثقافة التي غلبت عليه قبل الاستقلال، حيث نجد تباين الثقافات مع تباين الدول الاستعمارية حيث كان الاستعمار الإنجليزي، والاستعمار الفرنسي، والاستعمار الإيطالي، وغير ذلك من تكالب الدول الأوربية على الوطن العربي(١).

ولم يكن ذلك غريباً على دولة قطر، حيث كانت خاضعة لنفوذ الدولة العثمانية منذ بداية النصف الثانى من القرن التاسع عشر ولم تتخلص قطر من النفوذ التركى حتى عام ١٩١٥ حيث انسحبت تركيا نهائيا فى هذا التاريخ(٢).

كذلك تأثرت دولة قطر بالاستعمار الإنجليزي إلى أن نالت استقلالها في سنة ١٩٧١، وبدأت تتطلع إلى نظم دستورية تتحدد فيها سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية حسب الأنظمة الديمقراطية *La démocratie* ، واستغرق ذلك بعض الوقت إلى أن اكتملت أهداف

---

(١) انظر د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة – دار الفكر العربي ط ١٩٦٧ ص٦ وما بعدها.

(٢) انظر د. ناصر شبيب سويرى العجمى ــ السلطة التشريعية فى دول مجلس التعاون الخليجى ودورها فى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ــ رسالة دكتوراه ــ عين شمس ــ ٢٠٠٩ ــ ص ٣٩.

الفهـــرس

الموضـــوع	الصفحة
مقدمـــــة.....	١
الباب الأول	
العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	
في النظام الدستوري القطري	
تمهيـــد.....	٩
الفصل الأول	
التعريف بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية	
ونطاق الرقابة البرلمانية	
تمهيد.....	١١
المبحث الأول : التعريف بالسلطة التشريعية (البرلمان)	١٥
المبحث الثاني : التعريف بالسلطة التنفيذية.....	٣٧
المبحث الثالث : نطاق أعمال السلطة التنفيذية الخاضعة للرقابة البرلمانية.....	٤٧
الفصل الثاني	
النظام الدستوري لدولة قطر	
المبحث الأول : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (الفصل بين السلطات).....	٥٦
المطلب الأول : مفهوم الفصل بين السلطات وتفسيره.....	٥٧
المطلب الثاني : النظام البرلماني.....	٦٩
المطلب الثالث : النظام الرئاسي.....	٨٢
المطلب الرابع: النظام المختلط.....	٩٨
المطلب الخامس: نظام حكومة الجمعية.....	٩٩
المبحث الثاني: طبيعة النظام الدستوري القطري (برلماني ــ رئاسي – مختلط).....	١٠١
المطلب الأول: الخصائص الموضوعية للنظام الدستوري القطري	١٠٢
المطلب الثاني: نظام الحكم في دولة قطر نظام مختلط (شبه رئاسي).....	١٠٩

الموضـــوع **الصفحة**

الباب الثاني
وسائل الرقابة البرلمانية السياسيةعلى أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري

تمهيد وتقسيم..... ١٢١

الفصل الأول
وسائل الرقابة الدستورية

المبحث الأول: الاقتراح برغبة..... ١٣٧
المطلب الأول: موقف الفقه من اعتبار الاقتراح برغبة من وسائل رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية..... ١٣٩
المطلب الثاني : شروط تقديم الاقتراحات برغبة..... ١٤٣
الفرع الأول : الشروط الشكلية..... ١٤٤
الفرع الثاني : الشروط الموضوعية..... ١٤٨
المطلب الثالث : إجراءات تقديم الاقتراحات برغبة ومناقشتها.. ١٥٥
المطلب الرابع : مدى التزام الحكومة بتنفيذ القرار برغبة..... ١٥٩
المطلب الخامس : انتهاء الاقتراحات برغبة دون مناقشة..... ١٦٢
المبحث الثاني : السؤال البرلماني..... ١٦٥
المطلب الأول :ماهية السؤال البرلماني وتعريفه..... ١٦٨
الفرع الأول : ماهية السؤال البرلماني..... ١٦٨
الفرع الثاني : تعريف السؤال البرلماني..... ١٧١
المطلب الثاني : شروط السؤال الرلماني ١٧٤
الفرع الأول : الشروط الشكلية للسؤال البرلماني..... ١٧٤
الفرع الثاني : الشروط الموضوعية للسؤال البرلمانى ١٨٢
المطلب الثالث : إجراءات السؤال..... ١٨٩
المطلب الرابع: الإجابة على السؤال البرلمانى..... ١٩٦
المطلب الخامس : عوارض السؤال ٢١٤
المبحث الثالث : طرح موضوع عام للمناقشة..... ٢٢٠
المطلب الأول : ماهية وتعريف طلب المناقشة العامة..... ٢٢٢
المطلب الثاني : شروط قبول طلب المناقشة العامة..... ٢٢٥
الفرع الأول : الشروط الشكلية..... ٢٢٥
الفرع الثاني : الشروط الموضوعية..... ٢٣٠
المطلب الثالث : إجراءات طلب المناقشة..... ٢٣٣
المطلب الرابع : مناقشة طلب المناقشة العامة..... ٢٣٥

الموضـــوع **الصفحة**

المطلب الخامس :استبعاد طلب المناقشة العامة من جدول الأعمال.. ٢٣٩
المبحث الرابع : لجان التحقيق البرلماني..... ٢٤١
المطلب الأول: التكريس الدستوري واللائحي للجان التحقيق البرلمانى ٢٤٢
المطلب الثاني: تشكيل لجان التحقيق..... ٢٥٠
المطلب الثالث: أغراض وشروط عمل لجنة التحقيق البرلماني. ٢٥٤
المطلب الرابع: سلطات لجنة التحقيق البرلماني..... ٢٥٩
المطلب الخامس : تقارير لجان تقص الحقائق..... ٢٦٦
المبحث الخامس : لجنة العرائض و الشكاوى..... ٢٦٨
المطلب الأول : موقف المشرع من اعتبار لجان العرائض والشكاوى من آليات الرقابة البرلمانية..... ٢٦٩
المطلب الثاني : النطاق الموضوعي للعرائض و الشكاوى.... ٢٧٢
المطلب الثالث : إجراءات فحص وحفظ العرائض والشكاوى.... ٢٧٤
المبحث السادس : الاستجواب البرلمانى..... ٢٧٦
المطلب الأول : ماهية الاستجواب وتعريفه..... ٢٨٢
المطلب الثاني : شروط تقديم الاستجواب..... ٢٨٥
الفرع الأول : الشروط الشكلية للاستجواب..... ٢٨٦
الفرع الثاني :الشروط الموضوعية لتقديم للاستجواب..... ٢٩٧
المطلب الثالث : النظام الإجرائي للاستجواب..... ٣٢٢
المطلب الرابع : مناقشة الاستجواب ونهايته..... ٣٣٣
الفرع الأول : الإجراءات السابقة على مناقشة الاستجواب..... ٣٣٣
الفرع الثاني:الإجراءات التمهيدية المصاحبة لمناقشة الاستجواب ٣٣٨
الفرع الثالث : إجراءات مناقشة الاستجواب..... ٣٤٤
المطلب الخامس : عوارض الاستجواب..... ٣٥٤
المبحث السابع : سحب الثقة (المسؤولية الوزارية السياسية). ٣٦٤
المطلب الأول : تعريف المسؤولية الوزارية وأنواعها..... ٣٦٩
المطلب الثاني : تقرير مسؤولية الوزراء (المسئولية الفردية). ٣٧٣
الفرع الأول : إجراءات سحب الثقة..... ٣٧٤
الفرع الثاني : آثار سحب الثقة..... ٣٨٠
المطلب الثالث: تقرير مسؤولية رئيس الوزراء (المسئولية التضامنية) ٣٨٣

الفصل الثاني

وسائل الرقابة اللائحية

المبحث الأول : طلب الإحاطة..... ٣٩١
المطلب الأول : ماهية طلب الإحاطة..... ٣٩٤

الموضـــوع **الصفحة**

المطلب الثاني : شروط قبول طلب الإحاطة..... ٣٩٦
الفرع الأول: الشروط الشكلية..... ٣٩٦
الفرع الثاني: الشروط الموضوعية..... ٣٩٩
المطلب الثالث : مصير طلب الإحاطة..... ٤٠١
المبحث الثاني: لجان الاستطلاع والمواجهة..... ٤٠٦
المطلب الأول: موقف المشرع من اعتبار لجان الاستطلاع والمواجهة من آليات الرقابة البرلمانية..... ٤٠٧
المطلب الثاني: ماهية وأغراض لجان الاستطلاع والمواجهة.. ٤٠٨
المطلب الثالث: طريقة عمل لجان الاستطلاع والمواجهة..... ٤١١

الفصل الثالث

الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

في ظل أحوال الضرورة والظروف الاستثنائية

مطلب تمهيدي : التعريف بأحوال الضرورة والظروف الاستثنائية... ٤١٧
المبحث الأول : الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذيـــة في ظل أحوال الضرورة وقت غياب المجلـــس التشريعي..... ٤٣١
المطلب الأول : شروط ممارسة سلطات الضرورة..... ٤٣٢
المطلب الثاني : نطاق الرقابة البرلمانية حيال القرارات بقوانين الصادرة طبقاً لحالة الضرورة..... ٤٤٩
المبحث الثاني : الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل أحوال الضرورة وقت انعقاد المجلس البرلماني (الأحكام العرفية)..... ٤٦٠
المطلب الأول : الرقابة البرلمانية على إعلان الأحكام العرفية.. ٤٦٢
المطلب الثاني : وجوب عرض إعلان الأحكام العرفية على البرلمان..... ٤٦٥
المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية في مصر على اللوائح التفويضية(المادة ١,٨ من الدستور)..... ٤٧١
المبحث الرابع : الرقابة البرلمانية على قرارات رئيس الجمهورية الصادرة تطبيقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصرى..... ٤٧٨

الموضـــوع **الصفحة**

الباب الثالث
الرقابة البرلمانية المالية على أعمال السلطة التنفيذية
في النظام الدستوري القطري

تمهيـــد..... ٤٨٩

الفصل الأول : الرقابة السابقة
(الرقابة على الميزانية العامة للدولة)

تمهيد..... ٤٩٣
المبحث الأول:ماهية لموازنة العامة للدولة وأهميتها وأنواعها. ٤٩٤
المطلب الأول: ماهية الموازنة العامة..... ٤٩٤
المطلب الثاني: أهمية الرقابة على الميزانية..... ٤٩٧
المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للميزانية العامة..... ٥٠٣
المطلب الرابع: القواعد الأساسية لإعداد الميزانية..... ٥٠٦
المطلب الخامس: تحجيم السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية المالية..... ٥٠٩
المبحث الثاني : دور السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة. ٥١٢
المطلب الأول : الاعتماد قبل البدء في التنفيذ..... ٥١٣
المطلب الثاني : مناقشة الميزانية..... ٥١٦
المطلب الثالث :التصويت على الميزانية..... ٥٣٣

الفصل الثاني
الرقابة اللاحقة على اعتماد الموازنة

المبحث الأول : دور السلطة التشريعية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة..... ٥٣٦
المطلب الأول : عقد القرض العام..... ٥٤١
المطلب الثاني : عقد التزام المرافق العامة..... ٥٤٣
المبحث الثاني : الرقابة على الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة..... ٥٤٩
المبحث الثالث : الجهة المعاونة للسلطة التشريعية في الرقابة المالية (ديوان المحاسبة)..... ٥٥٥
الخاتمة..... ٥٧١
التوصيات..... ٥٨١
المراجـــع..... ٥٨٥
الفهرس..... ٦٠٧

ملخص الرسالة

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري

ة التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري القطري، والباب الثاني بعنوان وسائل الرقابة البرلمانية على ال السلطة التنفيذية في الدستور القطري، والباب الثالث بعنوان الرقابة البرلمانية المالية على أعمال السلطة يذية في الدستور القطري.

وانتهينا في الباب الأول إلى أن نظام الحكم في دولة قطر نظام مختلط أو شبه رئاسي، ثم تناولنا في الثاني وسائل الرقابة البرلمانية السياسية على أعمال السلطة التنفيذية حيث قسمت هذا الباب إلى ثلاثة ل الفصل الأول : وسائل الرقابة الدستورية وهي الاقتراح برغبة والسؤال البرلماني وطرح موضوع عام لشوالتحقيق البرلماني ولجنة العرائض و الشكاوى والاستجواب البرلماني والمسؤولية الوزارية السياسية فصل الثاني وسائل الرقابة اللاحقة وهما طلب الإحاطة ولجان الاستطلاع والمواجهة . والفصل الثالث نا الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل أحوال الضرورة والظروف الاستثنائية حيث تناولنا الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل أحوال الضرورة وقت غياب المجلس التشريعي ثم بة البرلمانية وقت انعقاد المجلس البرلماني. وانعدام الرقابة البرلمانية على المادة (٧٤) من الدستور ري .

والباب الثالث تناولنا الرقابة البرلمانية المالية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري ي، لذلك عرضت في هذا الباب التعريف بالموازنة العامة للدولة، وتعرضت إلى مبادئ وأسس الموازنة وتناولت في فصل أول الرقابة البرلمانية السابقة على تنفيذ الموازنة (لا يجوز التنفيذ قبل الاعتماد) ثم في فصل ثان الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة، وهو الحق الذي منحه الدستور التشريعية من خلال الرقابة على أمرين الأول : الرقابة على منع القروض العامة، والرقابة على منح المرافق العامة، وانتهى على الحساب الختامي، وتعرضت في المبحث الأخير من هذا الفصل إلى ف بديوان المحاسبة كأحد الأجهزة المعاونة للسلطة التشريعية في عملية الرقابة.

ختام هذه الدراسة انتهينا إلى الكثير من التوصيات والنتائج نذكر أهمها إعطاء دور وصلاحيات أكبر للجان تية وتنظيم إجراءات الاستجواب وإلحاق ديوان المحاسبة بمجلس الشورى في قطر، ومجلس الشعب في كما هو الحال في الكويت.