

الفصل الثاني

تكوين المجلسين واختصاصاتهما

لغرض التعرف على كيفية تكوين كل مجلس عند تبني نظام المجلسين والاختصاصات التي يباشرها كل منهما فقد رأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين خصص أولهما : لمبحث كيفية تكوين المجلسين وثانيهما : لاختصاصاتهما في مجالي التشريع والرقابة .

المبحث الأول

تكوين المجلسين

إن الأخذ بنظام المجلسين يقتضي حتماً ضرورة المغايرة في تكوين هذين المجلسين؛ لكي لا يكون كل واحد منهما صورة مطابقة ومكررة للآخر؛ فتنفكي الحكمة من الأخذ به ويفقد علة وجوده المتمثلة في اختلاف ما يرمز له كل من المجلسين إذ يرمز المجلس الأدنى^(١)، (مجلس النواب) إلى تمثيل الرأي العام وحب الإصلاح والتغيير والتجديد، أما المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) فهو المجلس المحافظ الذي يرمز إلى التقاليد وروح الماضي، وعليه يمكن القول إن المجلس الأدنى يحمل روح التغيير الذي يتماشى مع المستجدات و تغيرات الظروف فيما يحمل المجلس الأعلى روح التاريخ وإرث الأمة الحضاري .

في ضوء ما تقدم وجدنا أن نتناول موضوع هذا المبحث في مطلبين نفرد أولهما: لمبحث المغايرة بين المجلسين من حيث طريقة التكوين وعدد الأعضاء في كل منهما ونخصص ثانيهما: لمبحث المغايرة بين المجلسين من حيث شروط العضوية ومدتها في كل منهما.

المطلب الأول

المغايرة في طريقة التكوين وعدد الأعضاء في كل من المجلسين

سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول: المغايرة بين المجلسين من حيث طريقة تكوين كل منهما ونخصص الثاني: للمغايرة من حيث عدد الأعضاء.

(١) رغم عدم قناعتنا بالتسمية إلا أنها مما درج عليه الفقه للتمييز بين المجلسين إذ يُطلق على المجلس الذي يمثل إرادة الأمة تسمية المجلس الأدنى، أما المجلس الذي يمثل الأقاليم أو الولايات فيسمى بالمجلس الأعلى إلا أننا نرى أن إرادة الأمة تسمو على غيرها وبالتالي يعد من باب الظلم والإجحاف تسمية المجلس الذي يمثلها بهذا الاسم.

الفرع الأول

المغايرة في طريقة تكوين المجلسين

سوف نتناول الموضوع في نقطتين نخصص الأولى: لاستعراض طرق تكوين المجلس الأعلى ونتناول في الثانية: الطريقة التي يتشكل من خلالها المجلس الأدنى وعلى النحو الآتي:

أولاً- طرق تكوين المجلس الأعلى:

تختلف الدساتير في تسمية المجلس الأعلى؛ فقد يطلق عليه اسم مجلس الشيوخ كما في الولايات المتحدة الأمريكية أو مجلس الأعيان كما في العراق في ظل العهد الملكي، وتختلف كذلك في طريقه تكوين هذا المجلس إذ قد تكون الطريقة ديمقراطية كالانتخاب، أو تكون طريقة بعيدة من الديمقراطية كما في اكتساب العضوية بالوراثة، وبصورة عامة لا تخرج طريقة تكوينه عن واحدة من الطرق الآتية :

١ - اكتساب العضوية بالوراثة:

تعدّ هذه الطريقة من الطرق التي تتناقض مع مبادئ الديمقراطية^(١)، التي تجعل من الانتخاب وسيلة أساسية لإسناد السلطة السياسية؛ فوفقاً لهذه الطريقة تُخصص غالبية مقاعد المجلس الأعلى لطبقة معينة من المجتمع وتنتقل بعد وفاتهم إلى ذريتهم بالوراثة.

ويعدّ مجلس اللوردات الانجليزي أبرز مثال على الأخذ بها؛ إذ تم تخصيص الغالبية العظمى من مقاعد هذا المجلس إلى الطبقة الأرستقراطية الانجليزية المتمثلة في حاملي لقب (اللوردية) بحكم الميراث، لذلك يسمى هذا المجلس بالمجلس الأرستقراطي من حيث النشأة^(٢).

وقد وصل عدد أعضاء مجلس اللوردات قبل تقليصه إلى أكثر من ألف عضو اكتسب حوالى ثمانمائة منهم عضويتهم بالوراثة لكونهم يحملون لقب(لورد)^(٣).

و يعدّ تمسك إنجلترا بهذه الطريقة من قبيل التشبث بتقاليد الماضي القديمة، وتجدر الإشارة إلى أن إصلاحات كبيرة أدخلت على مجلس اللوردات في العام ١٩٩٩ بإصدار قانون مجلس اللوردات، إذ

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص١٩٨.

(٢) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص٢٥٦.

(٣) د. صلاح الدين فوزي، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٤٩-٥٥.

تقلص بموجبه عدد أعضاء المجلس الذين اكتسبوا عضويتهم بالوراثة إلى اثنين وتسعين عضواً فقط، كخطوة في إطار السعي إلى القضاء على طريقة الوراثة بوصفها إحدى الطرق غير الديمقراطية لاكتساب العضوية في مجلس اللوردات^(١).

٢- التعيين من قبل السلطة التنفيذية:

بموجب هذه الطريقة تتولى السلطة التنفيذية مهمة اختيار أعضاء المجلس الأعلى بالكامل، مثالها ما أخذ به القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥- كما سبق تفصيله- إذ تولى الملك بموجبه اختيار جميع أعضاء مجلس الأعيان^(٢).

وتتشدد بعض الدول في طريقة التعيين هذه؛ إذ تشترط دساتيرها أن يكون الاختيار من فئات أو طبقات معينة، مثال ذلك ما اشترطه الدستور الأردني من ضرورة أن يتم الاختيار من (رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقين وممن شغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدين من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقين الذين انتخبوا للنيابة لأقل من مرتين، ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن)^(٣)، كما أخذت مملكة البحرين بهذه الطريقة واشترطت في أعضاء مجلس الشورى أن يكونوا من فئات معينة نص عليها القانون^(٤).

ويعاب على هذه الطريقة تعارضها مع المبدأ الديمقراطي الذي يجعل الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة، كما تتنافى مع جوهر النظام النيابي الذي يتطلب لإضفاء الصفة النيابية على المجالس أن تكون قد تألفت بطريق الانتخاب^(٥).

٣- الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجلس الأعلى^(٦):

تمزج هذه الطريقة بين طريقتي الانتخاب والتعيين، ويتم بمقتضاها تكوين المجلس الأعلى من

- (١) لمزيد من التفاصيل أنظر: يسرا شرقاوي، مقال بعنوان (مجلس اللوردات الانجليزي أفضل ناد في لندن)، جريدة الأهرام، العدد ٤٤٠١٧، السنة ٣٣١، في ١٢ يونيو ٢٠٠٧.
- (٢) المادة الحادية والثلاثون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- (٣) المادة ٦٤ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (١٠٩٣) في ١٩٥٢/١/٨.
- (٤) المادة ٣ من قانون مجلس الشورى والنواب بمملكة البحرين رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٢ المنشور في الجريدة الرسمية في ٤ يوليو ٢٠٠٢.
- (٥) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٧.
- (٦) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق نفسه، ص ٢٥٧.

أعضاء يتم اختيار بعضهم على أساس الانتخاب من قبل الشعب، ويتم تعيين البعض الآخر من قبل السلطة التنفيذية.

وتتجلى الحكمة في الجمع بين الطريقتين في محاولة لإكمال تمثيل الكفاءات التي قد لا يتحقق تمثيلها في الانتخاب^(١).

ويتحدد معيار ديمقراطية المجالس وفقاً لعدد الأعضاء المنتخبين فيها، إذ يعدّ المجلس ديمقراطياً إذا كان عدد الأعضاء المنتخبين أكثر من عدد الأعضاء المعيّنين، وعلى خلاف ذلك إن كانت الغلبة في عدد الأعضاء للمعيّنين عدّ المجلس مشكلاً بطريق غير ديمقراطي^(٢). ومثال هذه الطريقة ما أخذ به دستور ١٩٧١ المصري في تكوين مجلس الشورى وفقاً للمادة ١٩٦ منه .

ورغم إمكان اعتبار هذه الطريقة من أفضل الطرق بالنظر للغاية المرجوة منها في رفق المجلس بالكفاءات التي غالباً ما تنأى بنفسها عن خوض المعارك الانتخابية، خصوصاً مع وضع شروط معينة يحددها الدستور مسبقاً فيمن يتم تعيينه من قبل السلطة التنفيذية، إلا أن المشكلة المتمثلة في الخشية من تبعية هؤلاء الأعضاء المعيّنين للسلطة التنفيذية تبقى قائمة، وبالتالي بدلاً أن يكون هؤلاء الأعضاء عامل قوة للمجلس سوف يصبحون عائقاً أمام أداء عمله بصورة صحيحة.

٤- الجمع بين الانتخاب والتعيين بقوة القانون :

وفقاً لهذه الطريقة يتكون المجلس الأعلى من مجموعتين من الأعضاء، يتم اختيار المجموعة الأولى بطريق الانتخاب، أما المجموعة الثانية فيتم تعيينهم بقوة القانون دون تدخل السلطة التنفيذية في ذلك التعيين، أي أن عضوية هؤلاء الأعضاء المعيّنين تأتي نتيجة شغلهم مراكز معينة ينص القانون على منح عضوية المجلس الأعلى لكل من يشغلها .

ومن الأمثلة على هذه الطريقة ما نص عليه الدستور الروماني الصادر عام ١٩٢٣ والدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٨ حيث نص هذا الأخير على جعل رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء في مجلس الشيوخ بقوة القانون^(٣).

(١) محمد محسن علي العالي، نظام المجلسين وأثره في تحقيق الديمقراطية في مملكة البحرين في ظل إصلاحات جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الخليجية، مملكة البحرين، ٢٠٠٧، ص ٢٥.

(٢) قاسم طاهر المصري، مرجع سابق، ص ٤٦٠.

(٣) د. سامي جمال الدين و د. إسلام شيجا، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

٥- اختيار مجموع أعضاء المجلس الأعلى بالانتخاب^(١):

وفقاً لهذه الطريقة يتم تكوين المجلس الأعلى بأكمله على أساس الانتخاب، وقد يكون الانتخاب بطريقة مباشرة (على درجة واحدة)، أو بطريقة غير مباشرة (على درجتين)، كما كان معمولاً به في مجلس الشيوخ الفرنسي في ظل دستور ١٨٧٥ إذ كان المجلس مكوناً من ثلاثمائة عضو يتم اختيار (٢٢٥) منهم عن طريق الاقتراع العام في المحافظات والمستعمرات الفرنسية أما الـ (٧٥) الباقون فيتم اختيارهم من قبل المجلس النيابي أو المجلس القومي^(٢).

ولما كان بالإمكان تكوين هذا المجلس بالانتخاب شأنه في ذلك شأن المجلس الأدنى فإنه يجب أن تراعى المغايرة بينهما سواء من خلال قصر عضوية المجلس الأعلى على فئات معينة، أو التغيير في شروط العضوية أو مدتها، كما هو الحال في بلجيكا؛ حيث كان جميع أعضاء مجلس الشيوخ منتخبين إلا أنهم يختلفون في طريقة الانتخاب، إذ ينتخب القسم الأكبر مباشرة من الشعب بالاقتراع العام ولكن من بين طبقات وهيئات محددة وبعضهم ينتخب على درجتين بواسطة مجالس المديریات، أما الباقون فينتخبون من قبل الأعضاء السابق ذكرهم بعد الفصل في صحة انتخابهم^(٣).

ثانياً- طريقة اختيار أعضاء المجلس الأدنى:

يعدّ الانتخاب هو القاعدة العامة في اختيار أعضاء المجلس الأدنى في الدول ذات الأنظمة السياسية التي تعتمد الديمقراطية التمثيلية^(٤)، ويعدّ هذا المجلس المشكل من خلال الانتخاب أصدق صورة لميول الشعب وآرائه لأن جميع أعضاء هذا المجلس يتم اختيارهم بصورة مباشرة من قبل الشعب^(٥).

وتأخذ أغلب دول العالم بهذه الطريقة في تكوين مجالسها النيابية ومثال ذلك ما أخذ به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في تكوين مجلس النواب^(٦)، وكذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية عند تكوين مجلس النواب؛ إذ يتولى الشعب الأمريكي بموجب الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي انتخاب جميع أعضاء مجلس النواب^(٧).

ولما كان تكوين المجلس بهذه الطريقة يستهدف إسهم جميع المواطنين في تكوينه دون تمييز

(١) د. سامي جمال الدين و د. إسلام شيجا، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

(٢) د. ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص ٢١٦.

(٣) المادة ٥٣ من الدستور البلجيكي وفقاً لتعديل ١٥ أكتوبر ١٩٢١، نقلاً عن د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(٤) د. خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٤٢.

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٢٦٦.

(٦) المادة ٤٩/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٧) د. عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ١٥٨.

بينهم ليكون تعبيراً صادقاً عن إرادتهم ومترجماً أميناً لرغباتهم، فإن ذلك لا ينفي تطلب شروط معينة في الناخبين قد تختلف من دولة إلى أخرى؛ وتؤدي بالتالي إلى حرمان جزء من أبناء الشعب (الذين لا تتوفر فيهم تلك الشروط) من المشاركة في تكوين هذا المجلس.

وقد يكون الانتخاب مباشراً أو غير مباشر، فإذا اختار الناخبون ممثلهم بصورة مباشرة فيسمى الانتخاب عندئذ مباشراً، أما إذا اختار الناخبون -عن طريق التصويت- عدداً من بينهم يسمون بالمندوبين أو الناخبين القانونيين أو الناخبين من الدرجة الثانية وهؤلاء بدورهم ينتخبون الممثلين في انتخابات ثانية فيسمى عندئذ الانتخاب غير مباشر، أي أن هذا الانتخاب يتضمن انتخابين متتاليين ففي الدور الأول يختار الناخبون مندوبيهم، وفي انتخابات ثانية يختار هؤلاء المندوبين النواب أو الأعضاء^(١).

ومثال طريقة اختيار أعضاء مجلس النواب بالانتخاب غير المباشر ما كان مطبقاً في العراق منذ عام ١٩٢٤ ولغاية عام ١٩٥٢^(٢)، ويُلاحظ أن الاختلاف بين طريقتي الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر يمكن أن تمثل شكلاً من أشكال المغايرة عند تكوين كلا المجلسين بطريقة الانتخاب، وكما كان مطبقاً في الولايات المتحدة الأمريكية لغاية العام ١٩١٣، إذ كان يتم اختيار مجلس النواب بالانتخاب المباشر، أما اختيار أعضاء مجلس الشيوخ فكان يتم بواسطة مجلس النواب الذي سبق انتخابه من قبل الشعب، وفي العام ١٩١٣ أُجري التعديل رقم ١٧ على المادة الأولى من الدستور الأمريكي وأصبح بموجبه انتخاب مجلس الشيوخ يتم مباشرة من قبل الشعب^(٣).

الفرع الثاني

المغايرة في عدد أعضاء المجلسين

غالباً ما يختلف المجلسان في عدد أعضاء كل منهما ويتمثل الاتجاه السائد بزيادة عدد أعضاء المجلس الأدنى على عدد أعضاء المجلس الأعلى تماشياً مع مبادئ الديمقراطية؛ إذ تبرر تلك الزيادة على أساس أن المجلس الأدنى يعدّ ممثلاً لإرادة الشعب وميوله^(٤).

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ١٢١.

(٢) المادة الثانية من قانون انتخاب مجلس النواب العراقي لسنة ١٩٢٤، كذلك المادة الأولى من قانون انتخاب النواب العراقي رقم ١١ لسنة ١٩٤٦، ثم عدل المشرع العراقي عن هذا المبدأ بموجب المادة الأولى من قانون انتخاب النواب رقم ٦ لسنة ١٩٥٢.

(٣) لمزيد من التفاصيل أنظر:

- د. عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص ١٥٨.

- د. ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص ٧١.

(٤) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

وتظهر أهمية تلك المغايرة لحساب المجلس الأدنى جليّة في اجتماع كلا المجلسين لتقرير بعض المسائل المهمة التي يحتم الدستور لتقريرها اجتماعهما معاً في هيئة مؤتمر؛ إذ يتمكن المجلس الأدنى خلالها من فرض رأيه على المجلس الأعلى بحكم تفوقه العددي^(١).

إن تلك المغايرة لا تعدّ قاعدة حتمية التطبيق للأخذ بنظام المجلسين، إذ نجد من الدول التي أخذت بنظام المجلسين قد غايرت بين المجلسين بطريقة معكوسة، كما في إنجلترا إذ تفوق عدد أعضاء المجلس الأعلى فيها على عدد أعضاء المجلس الأدنى ففي الوقت الذي زاد عدد أعضاء مجلس اللوردات عن ألف عضو، لم يكن عدد أعضاء مجلس العموم إلا ستمائة وواحد وخمسين عضواً^(٢)، إلا أن هذا التطبيق المعكوس لتلك المغايرة في إنجلترا لم يكن بهدف تغليب المجلس الأعلى على المجلس الأدنى إنما هو من قبيل التمسك بالتقاليد الإنجليزية التي يمكن عدّها أساساً للإبقاء على المجلس الأعلى في إنجلترا^(٣).

كما قد لا تكون هناك أية مغايرة في عدد أعضاء كلا المجلسين، مثال ذلك ما معمول به في مملكة البحرين التي طبقت نظام المجلسين دون أن تكون الغلبة في عدد الأعضاء لأيّ من المجلسين، حيث انتفت المغايرة في هذا المجال بصورة تامة؛ حيث يتساوى عدد أعضاء مجلسي الشورى والنواب وبواقع أربعين عضواً لكل منهما بموجب الدستور^(٤).

ورغم هذين الاستثنائين - السابق ذكرهما - إلا أن المغايرة في عدد أعضاء المجلسين لصالح المجلس الأدنى تبقى هي الرأي السائد في أغلب الدول التي أخذت بنظام المجلسين، ويختلف تطبيق تلك المغايرة باختلاف الطرق التي يتم من خلالها تحديد عدد أعضاء المجلسين ونستعرض فيما يلي أبرز تلك الطرق:

أولاً- تحديد العدد صراحةً بموجب النص:

وفقاً لهذه الطريقة يضمن الدستور تحقيق المغايرة من خلال النص صراحةً على عدد محدد لأعضاء كلا المجلسين يضمن من خلاله زيادة عدد أعضاء المجلس الأدنى على عدد أعضاء المجلس الأعلى، مثال ذلك ما أخذ به الدستور المصري لسنة ١٩٣٠ عندما نص على تحديد عدد أعضاء مجلس

(١) د. سامي جمال الدين و د. إسلام شيجا، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

(٢) د. ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص ١٨٠-١٨١.

(٣) علي زكي راتب، مرجع سابق، ص ١٧٣.

(٤) المادتين (٥٦-٥٢) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢، المعدل في ٢٠١٢ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٠٥٠ في ٣ مايو ٢٠١٢.

الشيوخ بمائة عضو^(١)، وعدد أعضاء مجلس النواب بمائة وخمسين عضواً^(٢).

ثانياً- النص على تمثيل عددي للسكان في كلا المجلسين :

بموجب هذه الطريقة يحدد الدستور عدد السكان الذين تتم الإنابة عنهم في عضوية كل من المجلسين، ولضمان تحقيق المغايرة العددية لصالح المجلس الأدنى يعمد الدستور إلى زيادة العدد اللازم للإنابة في المجلس الأعلى على العدد المطلوب في عضوية المجلس الأدنى، مثال ذلك ما أخذ به الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ الذي جعل عضو مجلس الشيوخ ينتخب عن مائة وثمانين ألفاً من السكان^(٣)، بينما ينوب عضو مجلس النواب عن ستين ألفاً من السكان^(٤).

ثالثاً- النص على حد أدنى لعدد أعضاء كلا المجلسين:

عند تحديد الدستور للحد الأدنى لعدد أعضاء كل مجلس من المجلسين، فإن تحقيق المغايرة لصالح المجلس الأدنى تستلزم أن يكون الحد الأدنى لعدد أعضاء المجلس الأدنى أكبر من الحد الأدنى لعدد أعضاء المجلس الأعلى، ومثالها اشتراط دستور مصر لسنة ٢٠١٢ بأن لا يقل عدد أعضاء مجلس النواب عن ثلاثمائة وخمسين عضواً^(٥)، وعدد أعضاء مجلس الشورى عن مائة وخمسين عضواً^(٦).

رابعاً- النص على حد أعلى لعدد الأعضاء:

على عكس الطريقة السابقة يعمد الدستور في هذه الحالة إلى تحديد الحد الأعلى لعدد أعضاء كل من المجلسين على أن يكون الحد الأعلى لعدد أعضاء المجلس الأدنى أكبر من الحد الأعلى لعدد أعضاء المجلس الأعلى، كما فعل الدستور الفرنسي عندما حدد عدد أعضاء الجمعية الوطنية بأن لا يتجاوز خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً، وأن لا يتجاوز عدد أعضاء مجلس الشيوخ ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضواً^(٧).

- (١) المادة ٧٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٣٠.
- (٢) المادة ٨٠ من الدستور المصري لسنة ١٩٣٠.
- (٣) المادة ٧٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
- (٤) المادة ٨٣ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
- (٥) المادة ١١٣ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.
- (٦) المادة ١٢٨ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.
- (٧) المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي الصادر في ٤ أكتوبر ١٩٥٨ وفقاً لتعديل ٢٣ يوليو سنة ٢٠٠٨، نسخته الكترونية

خامساً- تحديد عدد أعضاء أحد المجلسين بالتمثيل العددي للسكان والآخر بالتمثيل الجغرافي أو الإقليمي:

بموجب هذه الطريقة يتم تحديد عدد أعضاء المجلس الأدنى وفقاً للطريقة الثانية (التمثيل العددي للسكان)، بأن ينوب العضو عن عدد محدد من السكان، فيما يتحدد عدد أعضاء المجلس الأعلى وفقاً لعدد الأقاليم أو المحافظات التي تتكون منها الدولة، ويعدّ التطبيق الأوضح لهذه الطريقة في الدول الاتحادية ومثالها ما معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية إذ ينوب العضو في مجلس النواب الأمريكي عن عدد كان محددًا بثلاثين ألفاً من السكان، ثم زيد فيما بعد حتى أصبح خمسمائة وتسعة عشر ألفاً^(١)، أما مجلس الشيوخ فيكون التمثيل فيه بحسب عدد الولايات التي تتكون منها دولة الولايات المتحدة الأمريكية، وبواقع "شيخان" عن كل ولاية من الولايات البالغ عددها خمسون ولاية، أي أن عدد أعضاء مجلس الشيوخ محدد بمائة عضو دون الحاجة إلى النص على ذلك العدد صراحة^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد أخذ بهذه الطريقة عندما نص على تكوين مجلس النواب من (عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله)^(٣).

بيد أنه لم يوضح الآلية التي يتم بموجبها بتشكيل مجلس الاتحاد -المجلس الأعلى- إذ اكتفى بالنص على إنشاء مجلس تشريعي أطلق عليه تسمية (مجلس الاتحاد)، يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، تاركاً أمر تنظيم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به إلى قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب^(٤).

وسوف نتناول ذلك بتفصيل أكثر في الفصل الثالث من هذا البحث إن شاء الله.

سادساً- تحديد عدد أعضاء أحد المجلسين بنسبة ترتبط بالعدد المحدد للآخر:

يتم بموجب هذه الطريقة تحديد عدد أعضاء المجلس الأدنى بالنص الصريح أو وفقاً للتمثيل العددي لسكان الدولة، أما المجلس الأعلى فيحدد عدد أعضائه بنسبة معينة من عدد أعضاء المجلس

(١) على زكي راتب، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٢) د. عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص ١٧٦.

(٣) المادة ٤٩/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة السادسة والثلاثون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

الأدنى، كما فعل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ عندما نص على تشكيل مجلس النواب من عدد من الأعضاء بواقع نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة، أما مجلس الأعيان فقد اشترط الدستور أن لا يتجاوز عدده ربع عدد أعضاء مجلس النواب^(١)، ويمكن اعتبار هذه الطريقة خليطاً بين أكثر من واحدة من الطرق السابقة.

ونرى أن تغليب إحدى الطرق السابقة على الأخرى في تحديد عدد أعضاء المجلسين يرجع إلى شكل الدولة فيما إذا كانت اتحادية أو موحدة، إذ نجد أن الطريقة الخامسة هي الأسلم في الدول الاتحادية؛ لأنها تكفل تمثيل الأقاليم أو المحافظات الداخلة في الاتحاد بصورة متساوية فضلاً عن التمثيل السكاني لعموم شعب الدولة الاتحادية، ولما كان العراق قد تحول مؤخراً من دولة موحدة إلى دولة اتحادية فإننا نعتقد بصلاحيّة الطريقة السابقة في تحديد عدد أعضاء مجلسي النواب والاتحاد فيه، أما بالنسبة للدول الموحدة فنرى من الصعوبة البت في تغليب إحدى الطرق على الأخرى بل تتحدد اختيار الطريقة تبعاً لظروف كل دولة .

المطلب الثاني

المغايرة بين المجلسين من حيث شروط العضوية ومدتها

نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول المغايرة بين المجلسين من حيث شروط العضوية ونتطرق في الثاني إلى المغايرة بينهما من حيث مدة العضوية.

الفرع الأول

المغايرة بين المجلسين من حيث شروط العضوية

تتفق الدول في ضرورة توفر شروط معينة لعضوية المجالس النيابية فيها، وتختلف تلك الشروط بحسب كل دولة، كما تختلف بالنسبة لكل مجلس داخل الدولة الواحدة التي تأخذ بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية، كاشتراط أن يكون أعضاء المجلس الأعلى من فئات أو طبقات معينة من الشعب، على خلاف المجلس الآخر الذي يكون أعضاؤه من عامة الشعب، كما فعل الدستور الأردني في اشتراط فئات معينة لعضوية المجلس الأعلى^(٢)، وكذلك الدستور المصري لسنة

(١) المادة الحادية والثلاثون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

(٢) المادة ٦٤ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ .

١٩٢٣^(١)، فضلاً عن الشروط الأخرى التي يستلزم توافرها في كلا المجلسين.

أي أن هناك شروطاً لا يتم التمييز فيها بين المجلسين بل يتوجب توافرها بالنسبة لأعضاء كلا المجلسين، مثال ذلك ما اشترطه الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ لعضوية مجلسي النواب والشورى معاً في كون المرشح مصرياً متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية^(٢)، كذلك ما اشترطه الدستور البحريني من كون العضو بحرينياً، أما من اكتسب الجنسية البحرينية فيشترط أن يمضي على اكتسابه الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل، وأن لا يكون حاملاً لجنسية دولة أخرى باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية، بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، فضلاً عن كونه متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية وأن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب^(٣).

وبصورة عامة تتجسد المغايرة في بعض الشروط المتماثلة التي تتطلبها عضوية كلا المجلسين، كشرط التعليم بالنسبة لعضوية مجلسي النواب والشورى المصريين وفقاً لدستور ٢٠١٢؛ إذ اشترط في المرشح لعضوية كلا المجلسين أن يتوافر فيه حد أدنى لمستوى التعليم، إلا أن هذا المستوى يختلف من مجلس إلى آخر، ففي الوقت الذي اشترط الدستور أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي^(٤)، غاير في نفس الشرط بالنسبة للمرشح لعضوية مجلس الشورى عند اشتراطه أن لا تقل شهادته عن شهادة التعليم العالي^(٥).

إلا أن هذه المغايرة في شرط التعليم لا تعدّ بمثابة قاعدة عامة في الموضوع لعدم تبنيتها في الكثير من الدساتير التي أخذت بنظام المجلسين، إنما تتمثل القاعدة في ضرورة مغايرة شرط السن الذي اشترطته وتبينته تلك الدساتير، إذ اشترطت بلوغ سن معين في المرشح لعضوية أحد المجلسين يختلف عادةً عن السن المشترط في عضوية المجلس الآخر، كذلك الحال بالنسبة للناخب؛ حيث لا يُسمح بممارسة حق الانتخاب إلا لمن بلغ سنّاً معينة يحددها القانون وقد يختلف هذا السن أيضاً بين ناخبي المجلسين .

وفي ضوء ما تقدم سنقسم هذا الموضوع إلى نقطتين نتناول في الأولى : المغايرة في سن

(١) المادة ٧٨ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.

(٢) المواد (١١٣، ١٢٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

(٣) المواد (٥٣، ٥٧) من الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢ وفقاً لتعديل سنة ٢٠١٢ .

(٤) المادة ١١٣ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

(٥) المادة ١٢٩ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

العضو ونتطرق في الثانية : إلى المغيرة في سن الناخب.

أولاً- المغيرة من حيث سن العضو:

تعمل الدساتير عادةً عند اشتراط سنًا معيناً لعضوية المجلسين على جعل هذا السن في عضو المجلس الأدنى أقل من السن المطلوب في عضوية المجلس الأعلى^(١)، وحكمة هذا الاختلاف أن المجلس الأدنى يمثل عادةً الشباب على خلاف المجلس الآخر الذي يمثل الشيوخ، ما يؤدي في النتيجة إلى تحقيق التوازن بين حكمة الشيوخ واتزانهم مع جرأة الشباب وحماسهم^(٢)، ومثال ذلك ما أخذ به الدستور الأمريكي حين اشترط في عضو مجلس النواب أن لا يقل عمره عن خمسة وعشرين عاماً، بينما رفع هذا السن بالنسبة لعضو مجلس الشيوخ باشتراط بلوغه الثلاثين سنة^(٣)، كما أخذ بذلك القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ حين قرر الحد الأدنى لسن المرشح لعضوية مجلس النواب بثلاثين عاماً ومجلس الأعيان بأربعين عاماً^(٤). وكذلك الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ عند اشتراطه أن لا يقل سن المرشح لعضوية مجلس النواب عن خمس وعشرين سنة ميلادية، أما المرشح لعضوية مجلس الشورى فلا يقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية^(٥).

وهكذا فإن اشتراط سن مرتفعة لعضوية مجلس الشيوخ يتم تبريرها بافتراض الحكمة والرزانة واتساع الثقافة في أعضاء هذا المجلس، والتي قد تساعد في تلافي التسرع والخطأ عند ممارسة مهمة التشريع مع توافر الدقة والإحكام، وبذلك يمكن وصف المجلس الأعلى على أنه بمثابة المصفاة التي لا تترك مرور القوانين إلا بعد أن تكون ناجحة متفقة مع المصلحة العامة، كما يساعد كبير سن هؤلاء الأعضاء على لعب دور مهم في فض النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بسلام^(٦).

وتجدر الإشارة إلى أن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اكتفى في الفقرة (ثانياً) من المادة ٤٩ منه باشتراط أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب عراقياً كاملاً الأهلية وأحال في الفقرة (ثالثاً) من نفس المادة إلى قانون ينظم شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب، وقد صدر بالفعل قانون الانتخاب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ الذي خضع لأكثر من تعديل وقد ألغي بقانون انتخابات مجلس النواب

(١) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

(٢) د. رعد ناجي الجدة، نظام المجلسين في مشروع دستور العراق، مرجع سابق، ص ٨.

(٣) الفقرتين الثانية والثالثة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، ينظر أيضاً د. ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص ٦٨-٧١.

(٤) المادة الثلاثون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(٥) المواد (١١٣، ١٢٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

(٦) محمد توفيق يوسف، مرجع سابق، ص ٢٩٩.

العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣^(١)، الذي حدد سن المرشح لعضوية مجلس النواب بأن لا يقل عن ثلاثين سنة^(٢)، أما سن المرشح لعضوية مجلس الاتحاد فقد أغفل كل من الدستور العراقي وقانوني الانتخاب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥، وانتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ ذكره أو الإشارة إليه.

ثانياً- المغايرة في سن الناخب:

إلى جانب المغايرة في سن العضو تعمل الدساتير عادةً في الدول التي يقوم فيها المجلس الأعلى على عنصر الانتخاب لجميع أعضائه أو لجزء منهم، على خفض سن الناخب الذي يباشر اختيار أعضاء المجلس الأدنى في الوقت الذي ترفع هذا السن بالنسبة للناخب الذي يقوم بانتخاب أعضاء المجلس الأعلى^(٣)، مثال ذلك ما كان مطبقاً في مصر في ظل دستور ١٩٢٣ إذ كان سن ناخبي مجلس النواب لا يقل عن واحد وعشرين عاماً، أما ناخبي مجلس الشيوخ فتمثلوا فيمن تتجاوز أعمارهم الخمس وعشرون عاماً^(٤).

وتتمثل حكمة مغايرة سن الناخب في ذات الحكمة من مغايرة سن العضو بالنسبة للمجلسين، وهي كون المجلس الأدنى يمثل الشباب عادة على خلاف المجلس الأعلى الذي يمثل الروية والاتزان، وصولاً إلى الجمع بين حكمة الشيوخ وجرأة الشباب وحماسهم في تشكيل المجلسين^(٥).

وتجدر الإشارة إلى أن سن الناخب في العراق تم تحديده بالنسبة للناخبين الذي يباشرون اختيار المجلس الأدنى (مجلس النواب)^(٦)، أما المجلس الأعلى فلم يتم النص على تكوينه بالانتخاب أصلاً وبالتالي لا يمكن الإشارة إلى سن ناخبيه.

الفرع الثاني

المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية

إلى جانب ما سبق ذكره من أوجه المغايرة والاختلاف بين المجلسين، تحرص الدساتير عادةً في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين على ضمان اختلاف مدة عضوية كل مجلس من مجلسي البرلمان عن الآخر؛ من خلال جعل تلك المدة في المجلس الأدنى أقصر من مدة العضوية في المجلس

- (١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٠٠) في ٢٠١٣/١٢/٢.
- (٢) المادة ٨ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.
- (٣) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٩.
- (٤) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، دراسة مقارنة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر المعاصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٢٤٧.
- (٥) د. رعد ناجي الجدة، نظام المجلسين في مشروع دستور العراق، مرجع سابق، ص ٨.
- (٦) المادة ٥ من قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

الأعلى^(١).

ومن الأمثلة على ذلك ما أخذ به القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ حين حدد مدة العضوية في مجلس الأعيان بثمان سنوات^(٢)، أما مجلس النواب فقد حدد مدة عضويته بأربع سنوات عندما نص على أن (دورة مجلس النواب أربعة اجتماعات لكل سنة اجتماع يبدأ في أول يوم من شهر كانون الأول وإذا صادف ذلك اليوم عطلة رسمية فمن اليوم الذي يليها)^(٣).

كما أخذ الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ بهذه القاعدة في المغايرة حيث جعل مدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنوات^(٤)، أما مدة عضوية مجلس النواب فقد حددها بخمس سنوات^(٥)، وتعدّ مدة العشر سنوات طويلة جداً وتخرج عن المدد المتعارف عليها في النظم السياسية، فهي بالتالي يخشى منها استبداد المجلس بهذه السلطة الخطيرة الممنوحة له دون ضابط أو رابط، أما الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ فقد حدد مدة عضوية المجلس الأعلى (مجلس الشورى) بست سنوات^(٦)، وهو ما يتماشى مع المدد المتعارف عليها في الدول التي أخذت بنظام المجلسين، أما مدة عضوية مجلس النواب فقد حددها الدستور بخمس سنوات^(٧).

وتكمن حكمة المغايرة في تلك المدة من خلال كون المجلس الأدنى -المنتخب- هو الأكثر تمثيلاً للشعب، وبالتالي يجب أن تكون عليه رقابة فعالة من جانب الشعب، وتتجلى تلك الرقابة في تجديد انتخاب أعضائه بعد انقضاء فترة النيابة التي يجب أن لا تطول، بالشكل الذي يؤدي إلى تمكين الشعب من إعادة انتخاب النائب الذي أحسن تمثيله وعدم إعادة انتخاب من لم يحسن ذلك التمثيل^(٨). وبسبب تلك الحكمة من المغايرة في مدة العضوية تحرص الدول على جعل مدة المجلس الأدنى قصيرة، أما مدة المجلس الأعلى فلا ضير من إطالتها؛ لأن المجلس الأعلى يمثل الكفاءات والنخب على خلاف المجلس الأدنى الذي يمثل الأمة^(٩).

ونتيجة لذلك يرى جانب من الفقه أن الوصول للهدف المنشود في تحقيق تلك المغايرة يقتضي تجديد انتخاب المجلس الأدنى كلياً للوقوف على ميول الشعب؛ أما المجلس الأعلى فلا حرج من تجديده

- (١) د. سامي جمال الدين و د. إسلام شيجا، مرجع سابق، ص ٢٩٥.
- (٢) المادة الثانية والثلاثون من القانون الأساسي العراقي، لسنة ١٩٢٥.
- (٣) المادة الثامنة والثلاثون/١ من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- (٤) المادة ٧٩ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
- (٥) المادة ٨٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
- (٦) المادة ١٣٠ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.
- (٧) المادة ١١٤ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.
- (٨) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٩-٢٦٠.
- (٩) قاسم طاهر المصري، مرجع سابق، ص ٤٦١.

جزئياً^(١).

ولهذا دأبت أغلب الدساتير في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين على إعمال هذا الرأي في تجديد العضوية في كلا المجلسين، من خلال جعل التجديد في المجلس الأدنى كلياً عند انتهاء مدته النيابية على خلاف الحال بالنسبة لتجديد المجلس الأعلى حيث يسود مبدأ التجديد الجزئي له^(٢).

مثال ذلك ما أخذ به دستور مصر لسنة ١٩٢٣ من خلال النص على (يتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات)^(٣)، أي أن تجديد العضوية في المجلس الأعلى كان نصفياً بخلاف الحال في مجلس النواب الذي كانت مدته خمس سنوات دون النص على تجديد جزئي لمدته النيابية، وبالتالي فإن التجديد فيه يكون كلياً.

وكذلك الحال بالنسبة لدستور مصر لسنة ٢٠١٢ إذ اشترط في عضوية مجلس الشورى أن يتم تجديد نصف أعضائه كل ثلاث سنوات^(٤)، أي نصف المدة المحددة للعضوية والبالغة ست سنوات، أما مجلس النواب فقد حدد الدستور إجراء الانتخاب لتجديده خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته^(٥)، أي أن التجديد يكون فيه كلياً بانتهاء مدة العضوية البالغة خمس سنوات.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فيتم تجديد مجلس النواب كلياً بالانتخاب بعد انتهاء مدة النيابة البالغة سنتين، ولم تتغير تلك المدة منذ نشأة دستور الولايات المتحدة الأمريكية^(٦)، أما مجلس الشيوخ الذي تبلغ مدة عضويته ست سنوات فيتم تجديد ثلث أعضائه كل سنتين^(٧).

وكذلك الحال في فرنسا حيث تبلغ مدة عضوية المجلس الأدنى – الجمعية الوطنية – خمس سنوات ويتم تجديده كلياً بعد انتهاء تلك المدة، أما المجلس الأعلى- مجلس الشيوخ- فإن مدة العضوية فيه طويلة نسبياً مقارنة مع المدد المعمول بها في الأنظمة البرلمانية إذ تبلغ تسع سنوات، إلا أن هذا المجلس يتم تجديد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات من خلال تقسيم المقاعد إلى ثلاث فئات وتجري القرعة لتجديد الفئة التي يحل عليها الدور في التغيير^(٨).

- (١) د. السيد صبري، مرجع سابق، ص ١٢٨.
- (٢) د. سامي جمال الدين و د. إسلام شيجا، مرجع سابق، ص ٢٦٠.
- (٣) المادة ٧٩ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
- (٤) المادة ١٣٠ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.
- (٥) المادة ١١٤ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.
- (٦) الفقرة الثانية من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في ١٧٨٧ ولمزيد من التفاصيل أنظر على زكي راتب، مرجع سابق، ص ١١٢.
- (٧) د. ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص ٧١.
- (٨) على زكي راتب، المرجع السابق، ص ١٨٨-١٩١.

وعلى خلاف ذلك تتجه بعض الدساتير إلى مخالفة هذه القاعدة إذ تساوى بين مدة التجديد للعضوية في كلا المجلسين، مثال ذلك الدستور البحريني الذي جعل تجديد العضوية في مجلسي النواب والشورى كلياً بعد انتهاء مدة العضوية في كليهما والبالغة أربع سنوات مع جواز إعادة انتخاب عضو مجلس النواب وكذلك إعادة تعيين عضو مجلس الشورى^(١).

كذلك الحال بالنسبة للدستور الأردني حيث حدد مدة عضوية مجلس الأعيان والنواب بأربع سنوات مع جواز إعادة تعيين من انتهت مدته من أعضاء مجلس الأعيان^(٢)، أما مجلس النواب فقد اشترط الدستور الأردني ضرورة إجراء انتخاباته خلال الأشهر الأربعة التي تسبق انتهاء مدته، مع منح الملك صلاحية تمديد مدة المجلس بإرادة ملكية لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين^(٣)، أي أن تجديد العضوية في كلا المجلسين كلياً دون مغايرة أحدهما عن الآخر.

أما في العراق فإن دستور ٢٠٠٥ النافذ حدد مدة العضوية في مجلس النواب بأربع سنوات على أن يجري انتخاب المجلس الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من انتهاء الدورة الانتخابية السابقة^(٤)، أي أن تجديد العضوية يكون كلياً وفي ذلك مسايرة للقاعدة العامة التي تحكم هذا الموضوع في النظم البرلمانية أما فيما يتعلق بمجلس الاتحاد فقد أغفل الدستور الأحكام الخاصة به، ونعتقد بضرورة معالجة الأحكام الخاصة بعضوية مجلس الاتحاد بالشكل الذي يضمن المغايرة بينها وبين العضوية في مجلس النواب، من خلال فرض شروط إضافية في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد فضلاً عن تشديد بعض الشروط المطلوبة في المرشحين لعضوية كلا المجلسين، كاشتراط مستوى تعليمي أكبر من المستوى المطلوب في أعضاء مجلس النواب أو رفع الحد الأدنى لسن المرشح والناخب فيما يتعلق بمجلس الاتحاد لضمان أكبر قدر ممكن من توفير الكفاءات والخبرات من ذوي العقول الراجحة والسليم لتحقيق الحكمة المنشودة من تكوين مجلس الاتحاد.

المبحث الثاني

الاختصاصات التشريعية والرقابية للمجلسين

- (١) المواد ٥٤/أ، ٥٨ من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ وفقاً لتعديلات سنة ٢٠١٢.
- (٢) المادة ١/٦٥ من الدستور الأردني بموجب التعديل المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ١٢٤٣ في ١٦/١٠/١٩٩٥.
- (٣) المادة ١/٦٨، ٢ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٥ المعدل.
- (٤) المادة ٥٦/أولاً، ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

لمّا كان كلّ من المجلسين يمثل جزءاً من البرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية في الدولة، فإن كل منهما لا يمكنه أن يمثل تلك السلطة لوحده دون المجلس الآخر.

ولمّا كانت وظيفة التشريع أبرز وظائف البرلمان إلى جانب مراقبة السلطة التنفيذية، فإن كلا المجلسين يمارس تلك الوظائف مع اختلاف في تطبيق ممارستها تبعاً لاختلاف شكل الدولة ونظامها^(١).

ونتيجة للمغايرة بين المجلسين في التكوين يختلف كل منهما في ممارسة اختصاصاته، إذ أن المساواة بين المجلسين في ممارسة الاختصاصات لا يحتم بالضرورة تساويهما في ممارسة نفس الأعمال والوظائف.

ونظراً لكون المجلس الأدنى يتم انتخاب جميع أعضائه بواسطة الشعب وبأسلوب أكثر ديمقراطية من المجلس الأعلى الذي قد يحتوي على أعضاء معينين من قبل الحكومة، فمن الطبيعي أن يكون المجلس الأدنى أوسع اختصاصاً في وظيفته التشريعية أو الرقابية مقارنة بالمجلس الأعلى، وعلى هذا الأساس تمكّن مجلس العموم المنتخب من الشعب في إنجلترا من زيادة سلطاته واختصاصاته التشريعية والرقابية إلى الحد الذي أصبحت معه سلطات مجلس اللوردات -الذي يأتي معظم أعضائه بالتعيين والوراثة- محدودة للغاية، لافتقاره إلى الصفة الشعبية^(٢).

وفي ضوء ما تقدم سوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في الأول: اختصاص المجلسين في مجال التشريع، ونخصص الثاني: لاختصاصهما في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

الاختصاصات التشريعية للمجلسين

تعدّ مباشرة سلطة التشريع الاختصاص الرئيسي للبرلمان^(٣)، إذ يضع من خلالها القوانين التي

(١) قاسم طاهر المصري، مرجع سابق، ص ٤٦٢.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩، ص ٢٥٤.

(3) Barry K. Winetrobe, shifting controle? Aspects of the Executive- parliamentary Relation ships, parliamentary & constitution centre, House of Commons Library 2000,p.11. Gregory S.Mahler, op. Cit, p.87.

على الرغم من ذلك فإن الاختصاص الأساسي للبرلمان في أول دولة نشأ فيها يتصل بالرقابة على الشؤون المالية، إذ أن الاختصاص المالي يعدّ من أهم اختصاصات البرلمان وأولها ظهوراً من الناحية التاريخية في إنجلترا، لمزيد من التفاصيل أنظر: د. سعاد الشراوي و د. عبد الله إبراهيم ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٧١٩.

تستند عليها أجهزة الدولة في مباشرة أعمالها إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل لا تخلو من القيود والضوابط لأنها لو لم تكن كذلك لتحولت إلى تسلط، ولذلك باتت من المسلمات خضوع جميع السلطات العامة للقانون وهذا ما يسمى مبدأ المشروعية^(١)، ويمارس البرلمان هذه السلطة في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين من خلال مجلسيه، إذ تعترف الكثير من الدساتير بمبدأ المساواة بين المجلسين في التشريع؛ أي أن أعضاء كلا المجلسين لهم الحق في اقتراح القوانين، كما أن موافقتهما معاً ضرورية لإقرار أي اقتراح إذ لا يمكن لذلك الاقتراح أن يصبح قانوناً إلا إذا تمت الموافقة عليه في كل من المجلسين بالأغلبية المطلوبة دستورياً^(٢).

وبصورة عامة تتمثل الوظيفة التشريعية باقتراح القوانين وإقرارها وفقاً لأحكام الدساتير^(٣)، وبتناول فيما يلي مراحل العملية التشريعية في نقاط ثلاثة ابتداءً من مرحلة اقتراح القوانين مروراً بمناقشتها وانتهاءً بإقرارها .

أولاً- اقتراح القوانين:

يعدّ اقتراح القوانين أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، ويعرف حق الاقتراح بأنه (العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه)^(٤). ويلاحظ أن أغلب الأنظمة السياسية تشترك فيها السلطة التنفيذية إلى جانب البرلمان في ممارسة هذا الحق، حيث يرى جانب من الفقه بأن المنطق يقضي بأن لا ينفرد البرلمان بممارسة حق الاقتراح؛ لأن السلطة التنفيذية - حتى في ظل مبدأ الفصل التام بين السلطات- هي الأدرى باحتياجات المجتمع وما يعترضها من نقص أو قصور من خلال قيامها بالتنفيذ اليومي للقوانين والسهر على إدارة المرافق العامة^(٥).

وبناءً على ذلك تتم التفرقة بين التسمية التي تطلق على ممارسة هذا الحق تبعاً لمقدمه، إذ يسمى (اقتراح القانون) عند تقديمه من قبل أعضاء البرلمان في حين يطلق عليه اسم (مشروع القانون) عند تقديمه من قبل السلطة التنفيذية مع تأكيد البعض على عدم وجود فارق بين الاصطلاحين من

(١) د. أحمد خورشيد ، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبه الماجستير، الفصل الأول، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، سنة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ .
(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع السابق، ص ٢٥٤ .
(٣) د. سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، بيروت ٢٠٠٨، ص ١٠٩ .
(٤) د. حسن البحري، مرجع سابق، ص ٤١٣ .
(٥) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦٣٢ .

الناحية القانونية^(١).

ورغم ما تقدم فإن هناك من يمنح ممارسة هذا الحق للبرلمان وحده بمجلسيه في بعض الدول التي تأخذ بنظام المجلسين دون إشراك السلطة التنفيذية في مباشرته، مثال ذلك ما معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، فرغم أن الدستور الأمريكي لم ينظم مرحلة اقتراح القوانين بنص تشريعي حاسم غير أن الرأي الراجح والمستقر وفقاً لما جرى عليه العمل فيها أن حق الاقتراح للكونجرس وحده يباشره بمجلسيه استناداً إلى نصين أساسيين في الدستور، أولهما: ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة الأولى في الدستور التي خوّلت جميع السلطات التشريعية التي يقررها الدستور للكونجرس الذي يتألف من مجلسي النواب والشيوخ، وبالتأكيد فإن حق الاقتراح يعد جزءاً من هذه السلطات، وثانيهما: هو نص البند الأول من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الذي قصر حق اقتراح القوانين الخاصة بالضرائب وبعض الشؤون المالية بمجلس النواب دون مجلس الشيوخ مع الإبقاء على حق هذا الأخير في الموافقة أو اقتراح إدخال التعديلات التي يراها بعد أن تحال إليه من مجلس النواب شأنها في ذلك شأن مشروعات القوانين الأخرى^(٢).

ورغم اشتراك السلطة التنفيذية إلى جانب البرلمان بمجلسيه في الدول التي تأخذ بذلك إلا أن تلك الدول تختلف في ممارسة البرلمان لذلك الحق، إذ تساوي دساتير بعض الدول بين مجلسي البرلمان في اقتراح القوانين كالدستور المصري لسنة ١٩٢٣ الذي نص على (للملك وللمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين)^(٣). وكذلك في فرنسا إذ يتساوى أعضاء كلا المجلسين في ممارسة حق الاقتراح إلى جانب الحكومة إذ يحق لكل برلماني سواء من الجمعية الوطنية بوصفها المجلس الأدنى أو مجلس الشيوخ بوصفه المجلس الأعلى أن يقدم ما يراه من اقتراح القوانين حيث نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة ٣٩ منه على (لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين)^(٤).

بينما تقصر دساتير دول أخرى حق اقتراح القوانين على أحد المجلسين فتمنح هذا الحق للمجلس الشعبي أو المجلس الأدنى دون المجلس الآخر^(٥)، مثال ذلك ما أخذ به القانون الأساسي

- (١) د. خليل حميد عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٤٣.
- (٢) محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي، دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦، العدد الثاني، ٢٠١٠، ص ٥٩٣.
- (٣) المادة ٢٨ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
- (٤) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الدستور الفرنسي (دستور ١٩٥٨) وفقاً لتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٣٩.
- (٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع السابق، ص ٢٥٤.

العراقي لسنة ١٩٢٥ الذي نص على (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقترح وضع لائحة قانونية)^(١). وهو ذات الأمر الذي أخذ به آخر الدساتير المصرية المتبينة لنظام المجلسين -دستور مصر لسنة ٢٠١٢- الذي منح حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية والحكومة وأعضاء مجلس النواب^(٢) دون الإشارة لمنح هذا الحق إلى أعضاء مجلس الشورى.

أما بالنسبة للدساتير التي منحت كلا مجلسي البرلمان حق اقتراح القوانين ، فإن بعضها حدّ من ممارسة هذا الحق من خلال قصر اقتراح القوانين المتعلقة بالأمر المالية على المجلس الأدنى دون الأعلى، مثال ذلك ما أخذ به الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ إذ حصر حق اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ^(٣)، على اعتبار أن المجلس الأدنى أقرب لرغبات الشعب وميوله بسبب مجيئه عن طريق الانتخاب من قبل هذا الشعب، ولأنها تمس المراكز المالية للمواطنين بصورة سلبية، أما الاقتراحات الخاصة بإلغاء تلك الضرائب أو إنقاصها فلمجلس الشيوخ ممارستها لأنها لا تؤثر سلباً في المراكز المالية للمواطنين، وبالتالي لم ينص الدستور على حرمان مجلس الشيوخ من ممارستها.

أما في العراق ولما كان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد سكت عن صلاحيات مجلس الاتحاد فإن الجهات التي لها حق اقتراح القوانين هي عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة، كما تقدم مشروعات القوانين من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(٤).

وبذلك فقد ميّز الدستور بين مشروعات القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومقترحات القوانين المقدمة من مجلس النواب، ويبرر البعض ذلك بالقول إن مشروع القانون الذي يقدم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء يكون مدروساً وجاهزاً للمناقشة والتصويت عليه داخل البرلمان، مع قابليته للرفض أو القبول من قبل المجلس^(٥)، أما مقترح القانون فهو مجرد فكرة عارضة قد لا تكون مصاغة بصورة قانونية سليمة، إذ أن صياغة التشريع ليست من الأمور السهلة التي يمكن التوصل إليها بمجرد النوايا الحسنة^(٦).

(١) المادة الخامسة والأربعون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(٢) المادة ١٠١ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

(٣) المادة ٢٨ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.

(٤) المادة ٦٠ والفقرة ثانياً من المادة ٨٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) ليلي حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ١١٤.

(٦) ماجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ٤٨.

ورغم اعتقادنا أن هذا التمييز له ما يبرره من الناحية الشكلية ، إذ أن مسودات القوانين المتأتية من السلطة التنفيذية (مشاريع القوانين) هي أكثر متانة ورصانة من مقترحات القوانين التي يقدمها البرلمان من حيث الشكل لمرورها على مجلس شورى الدولة العراقي قبل إرسالها إلى مجلس النواب، أما تلك المسودات المتأتية من المجلس النيابي (مقترحات القوانين) فغالباً ما تكون مسودة أولية وتحتاج إلى إعادة صياغة أكثر مما تحتاجه مشاريع القوانين ويبدو هذا واضحاً من الإجراءات التي وضعها مجلس النواب بهذا الصدد^(١)، إلا أن هذا التبرير الشكلي لا يعني أن يكون لأحدهما على الآخر أفضلية أو أولوية تُذكر.

وتجدر الإشارة إلى أنه رغم أحقية أعضاء مجلس النواب في تقديم مقترحات القوانين إلى جانب السلطة التنفيذية بموجب الدستور، إلا أن هناك قرارات عديدة للمحكمة الاتحادية العليا في العراق تقضي بعدم أحقية مجلس النواب في تقديم الاقتراحات إلا من خلال السلطة التنفيذية^(٢)، ومثال ذلك ما جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٣ / اتحادية) الصادر في ٢٠١٠/٧/١٢ الذي نص على (وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية، وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية، حيث أن رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة) .

وبذلك فإن مجلس النواب إذا أراد أن يقترح قانوناً فيجب عليه أن يقدم اقتراحه إلى السلطة التنفيذية التي تعدله كيفما شاءت؛ لتحويله إلى مشروع قانون ثم تعيده إلى مجلس النواب ليتمكن من تشريعه.

ونختلف مع ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا في هذا المجال إذ يعتقد بعدم وجود تمييز بين مصطلحي (اقتراحات القوانين) و (مشروعات القوانين) في سياقها الدستوري والقانوني، سيما وإن الإجراءات والآليات التشريعية المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب هي ذاتها بالنسبة للحالتين؛ إذ ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب ما نصه (تسرى بشأن الاقتراحات المتعلقة بمشروعات القوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذا

(١) المواد (١٢٠-١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٢) راجع قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق:

- (٤٣-٤٤) / اتحادية/ ٢٠١٠ الصادرين بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢.

- ٢/اتحادية/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٥/٦.

- ١٩/اتحادية/إعلام/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٥/٦.

النظام ...^(١).

ثانياً- مناقشة مشروعات القوانين:

تعدّ مناقشة القوانين من المراحل المهمة في العملية التشريعية إذ لا يمكن للقانون أن يصدر إلا بعد مناقشته في البرلمان.

ويعتمد أعضاء البرلمان في كلا المجلسين- على عمل اللجان البرلمانية في دراسة مشاريع القوانين وإعداد التقارير بشأنها؛ إذ قد يتم إحالة مشروع أو اقتراح القانون إلى اللجنة أو اللجان المختصة لإعادة النظر فيه في ضوء المناقشات التي جرت بشأنه قبل التصويت عليه^(٢).

وتختلف طريقة المناقشة بحسب الدول حيث لا تميّز بعضها كالولايات المتحدة الأمريكية بين القوانين سواء كانت مالية أو قوانين عادية، إذ بعد طرح مشروع القانون في أي من المجلسين يحال إلى لجنة مختصة تتولى تحديد مواعيد سلسلة جلسات عامة تتيح لمؤيدي ذلك المشروع ومعارضيه إبداء رأيهم بشأنه، وبعد موافقة اللجنة على المشروع يحال إلى المجلس الذي تتبعه تلك اللجنة بكامل أعضائه لمناقشته، ويستثنى من عدم التمييز هذا؛ التشريعات الضريبية التي يشترط البدء بمناقشتها في مجلس النواب قبل عرضها على مجلس الشيوخ، وتجدر الإشارة إلى أن المناقشات في مجلس الشيوخ غير محددة المهلة، أما في مجلس النواب وبسبب كثرة عدد أعضائه فتحدد اللجنة عادةً وقتاً للمناقشة^(٣).

وكذلك الحال في مصر (في ظل دستور ٢٠١٢) الذي لم يميز بين مشروعات القوانين حيث نص الدستور على (لا يجوز لأي من مجلسي النواب والشورى إقرار مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي عليه، ولكل مجلس حق التعديل والتجزئة في المواد وفيما يعرض من التعديلات، وكل مشروع قانون يقره أحد المجلسين يبعث به إلى المجلس الآخر ولا يجوز له أن يؤخره عن سنتين يوماً، لا تدخل فيها العطلة التشريعية، ولا يكون قانوناً إلا إذا أقره المجلسان)^(٤)، كما أن الدستور المصري أعلاه عالج حالة قيام خلاف تشريعي بين المجلسين^(٥)، بتشكيل لجنة مشتركة من عشرين عضواً يختار كل مجلس عشرة من بين أعضائه لعضوية تلك اللجنة بناءً على ترشيح اللجنة العامة في كل مجلس، إذ تقوم تلك اللجنة باقتراح نصوص للمواد محل الخلاف، أي أن دورها لا يقتصر على تعديل النصوص محل الجدل فحسب بل قد تقترح نصوصاً جديدةً ثم تعرض تلك النصوص البديلة على كل من

(١) المادة ١٢٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

(٢) خليل حميد عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٤٣.

(٣) سعاد محمد أحمد ياسين، نظام المجلسين ومدى تطبيقه في مملكة البحرين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١٩٧.

(٤) المادة ١٠٢ من الدستور المصري، لسنة ٢٠١٢.

(٥) المادة ١٠٣ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

المجلسين، فإذا لم يوافق أحدهما عليها يعرض الأمر على مجلس النواب ويؤخذ بما ينتهي إليه من قرار يصدره بأغلبية عدد أعضائه .

ويرى جانب من الفقه أن الأخذ بما ينتهي إليه رأي أغلبية أعضاء مجلس النواب يتفق وصحيح الواقع والدستور بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع^(١).

في حين تأخذ دول أخرى اتجاهاً مغايراً في مناقشة مشروعات القوانين في المجلسين إذ تميز بين مشروعات القوانين العادية ومشروعات القوانين المالية، كما في إنجلترا إذ يختص مجلس العموم الانجليزي بمناقشة مشروعات القوانين المالية دون مجلس اللوردات، أما مشروعات القوانين العادية فتتم مناقشتها من قبل مجلسي البرلمان معاً، إذ يعبر كل منهما عن رأيه ويتوصلان معاً إلى اتخاذ قراراتهما عن طريق اللجوء إلى وسيلة المناقشات^(٢).

وكذلك الحال في فرنسا إذ من الممكن أن تودع مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين أمام أي مجلس من مجلسي البرلمان، باستثناء قوانين الموازنة التي يجب أن تودع لدى الجمعية الوطنية أولاً^(٣)، وعند إيداع تلك القوانين تحال إلى إحدى اللجان الدائمة أو إلى لجنة خاصة بناء على طلب الحكومة أو المجلس الذي أخطر بشأنها لغرض دراستها، وتجري مناقشة مشروعات واقتراحات القوانين في الجلسة على النص الذي وافقت عليه اللجنة وإذا تعذر ذلك تكون المناقشة على النص الذي أخطر المجلس بشأنه^(٤).

أما في العراق فتبدأ عملية مناقشة مشروعات القوانين بقيام رئيس مجلس النواب بإحالة تلك المشروعات المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة لفحصها ودراستها، إذ تجري مناقشة مشروع القانون الذي تقدمت به اللجنة المختصة وليس المشروع المقدم من قبل السلطة التنفيذية، ولكل عضو عند النظر في مشروعات القوانين أن يقترح التعديل في مواد ذلك المشروع^(٥)، ويبدأ المجلس بمناقشة المبادئ العامة لمشروع القانون إجمالاً فإذا لم يوافق على المشروع من حيث المبدأ عدّ ذلك رفضاً له، أما إذا وافق عليه من حيث المبدأ ينتقل إلى مناقشة موادّه مادةً مادةً وأخذ الرأي في كل مادةٍ

(١) د. محمد علي سويلم، المبادئ المستحدثة في الدستور الجديد (كشف المستور في وثيقة الدستور)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٢٣١.

(٢) ناصر شبيب سويري العجمي، السلطة التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي ودورها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٣٠٤.

(٣) المادة ٤٢ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، بحسب تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨.

(٤) د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية) (دراسة تحليلية مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٥١-٥٢.

(٥) المادتين (١٢٨، ١٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، لسنة ٢٠٠٧.

على حده، ثم يؤخذ الرأي على مشروع القانون في مجموعه بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة^(١)، ثم يؤخذ الرأي على التعديلات المقترحة من قبل الأعضاء، وإذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها فله أن يعود لمناقشتها إذا أبديت أسباب جديدة قبل الإنهاء من مناقشة المشروع، وذلك بناءً على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة المالية ملزمة بأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي يتضمنها مشروع الموازنة وعلى تلك اللجنة تضمين تقريرها هذا الرأي، كما أن هذا الإلزام يسري على جميع الاقتراحات بالتعديل الذي يتقدم به أعضاء المجلس أو لجانها إذا كان يترتب على هذا الاقتراح أعباءً مالية^(٣).

ثالثاً- التصويت على مشروعات القوانين:

بعد إتمام مناقشة مشروعات القوانين واقتراح التعديلات المقدمة من قبل مجلسي البرلمان تبدأ مرحلة التصويت حول مجموع نصوص تلك المشروعات، وتعد هذه المرحلة النهائية لعملية إعداد القوانين، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يصوت أعضاء أحد مجلسي الكونجرس الأمريكي على مشروع القانون بعد اختتام المناقشات على مشروع القانون في ذلك المجلس، فإذا كانت نتيجة التصويت بالرفض يهمل المشروع، أما إن كانت النتيجة هي الموافقة يُحال ذلك المشروع إلى المجلس الآخر لاتخاذ قرار بشأنه؛ فإن قام المجلس الآخر بتعديل المشروع الذي وافق عليه المجلس الأول يحال عندئذٍ إلى لجنة مشتركة من أعضاء المجلسين تحاول التوفيق بين رأي المجلسين، وعند موافقة كلا المجلسين يصبح ذلك المشروع قابلاً للإصدار من قبل الرئيس^(٤).

وفي إنجلترا تنتقل مشروعات القوانين التي يقرها مجلس العموم إلى مجلس اللوردات، وقد كان لمجلس اللوردات الحق في الاعتراض على التشريعات التي يقرها مجلس العموم وكان له أيضاً حق رفض القوانين المالية التي ينفرد مجلس العموم باقتراحها ومناقشتها، إلا أن هذا الحق سُلِب من مجلس اللوردات في عام ٢٠١١؛ إذ أصبح بالإمكان إحالة تلك القوانين المالية إلى الملك لإصدارها

(١) المادتين (١٣٢، ١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٢) المادتين (١٣٤، ١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٣) المادة ١٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٤) لمزيد من التفاصيل ينظر:

- على يوسف الشكري، مرجع سابق، ص ٤٣.

- د. عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص ١٩٠-١٩١.

- مزياني حميد، عن واقع الأزواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، ٢٠١١، ص ٢٤.

رغم اعتراض مجلس اللوردات^(١)، أما القوانين الأخرى -غير المالية- فقد كان لمجلس اللوردات حق الاعتراض عليها حتى سنة ١٩٤٧، إذ أصبح لا يملك الحق بمعارضة القوانين الذي يصدرها مجلس العموم، ويمكن إصدارها دون موافقته شريطة مرور سنة بين الجلستين، أي الجلسة التي تمت الموافقة فيها على مشروع القانون والجلسة التي تم فيها إعادة مناقشته مرة أخرى بعد رفضه من مجلس اللوردات، وجدير بالذكر أن مجلس اللوردات لم يكن يستعمل حقه في الرفض إلا نادراً^(٢).

وفي فرنسا فإن عملية التصويت على القوانين تخضع لشروط متوازنة بين المجلسين عدا ما يخص مشاريع القوانين المالية التي تعرض أولاً على الجمعية الوطنية، أما في حالة حصول خلاف بين المجلسين حول مشروعات القوانين وفشلها في التوصل إلى حل عن طريق اللجنة البرلمانية المشتركة والتي تتكون من أعضاء كلا المجلسين بالتمثيل المتساوي لكلا المجلسين فإن الكلمة الفصل تكون للجمعية الوطنية^(٣)، وتجدر الإشارة إلى أن عملية التصويت لا تجري إلا بعد توافر الشروط المتعلقة بالأجال، والتي تتمثل بعدم جواز إجراء مناقشة اقتراح أو مشروع قانون في مداولة أولى أمام المجلس الذي أخطر الأول إلا بعد انقضاء أجل ستة أسابيع من إيداعه، ولا يمكن إجراؤها أمام المجلس الثاني إلا بعد أجل أربعة أسابيع من إرساله، وفي حالة الإجراء العاجل بعد انقضاء أجل خمسة عشر يوماً من إيداعه، وفي تلك الحالة يجب إقرار ذلك المشروع من قبل الجمعية الوطنية وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها، أما مشروعات القوانين المتعلقة بتمويل الضمان الاجتماعي وقوانين الموازنة فقد حدد الدستور الفرنسي إجراءات خاصة للتصويت عليها^(٤).

أما في العراق وفي ظل دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ فإن مجلس النواب هو الجهة المختصة بالتصويت على القوانين، إلا أن التعديل الدستوري المقترح أشرك مجلس الاتحاد في ممارسة هذه العملية وكما سنفصله في الفصل الثالث من هذا البحث، ولما كان مجلس النواب منفرداً بمباشرة حق التصويت على مشروعات القوانين في الوقت الحاضر إلا أن آلية التصويت تخضع لأجال حددها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تتمثل في عدم مباشرة مجلس النواب التصويت على مشروعات القوانين إلا بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة في المشروع^(٥)، وذلك بعد قراءة أولى لمشروع القانون ثم قراءة ثانية بعد يومين على الأقل؛ وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم

(١) د. دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص ٥٧.

(٢) د. ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص ١٨٢.

(٣) مزياني حميد، مرجع سابق، ص ١٩-٢٠.

(٤) د. دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص ٥٨.

(٥) المادة ١٣٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

إجراء المناقشة عليه^(١)، وتجدر الإشارة إلى أن إقرار مشروعات القوانين لا يستلزم سوى أغلبية بسيطة في التصويت عليها داخل مجلس النواب^(٢).

المطلب الثاني

الاختصاص الرقابي للمجلسين

إلى جانب الوظيفة التشريعية التي يباشرها البرلمان بمجلسيه فإنه يمارس وظيفة رقابية على مختلف أوجه النشاط الحكومي بهدف تحقيق التزام السلطة التنفيذية بأحكام الدستور والقوانين وعدم الخروج عليها إعمالاً لمبدأ المشروعية^(٣)، فالرقابة البرلمانية ليست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة ولا هي أداة دعائية مسخرة للنائب لكسب تأييد ناخبيه أو إظهار براعته في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر أمام الرأي العام، ولا يجوز استغلالها لتحقيق مآرب ذاتية بل هي تماثل الحصانة البرلمانية من حيث عدم وصفها امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان؛ وإنما وسيلة لتحسين أداء دوره النيابي رعاية للصالح العام؛ وبالتالي فإن الهدف العام للاختصاص الرقابي يتمثل في التأكد من اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة^(٤).

وتتعدد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وسوف نتناول فيما يلي أبرزها مع بيان كيفية ممارستها في العراق والأنظمة المقارنة.

أولاً- السؤال البرلماني:

يعدّ السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان لإمكانية ممارستها من قبل أي عضو من هؤلاء الأعضاء، وبالأحرى يحق لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه أسئلة إلى أي من الوزراء في كل ما يتعلق بأعمال ونشاطات وزارته^(٥).

(١) المواد (١/٤٧، ٢/٤٧) من الدستور الفرنسي وفقاً لتعديلات سنة ٢٠٠٨.

(٢) المادة ٢٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٣) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة)، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٠، ص ٧٤-٧٥.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ١٢.

(٥) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٢.

فالسؤال وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمرٍ يجهله، أو التحقق من حصول واقعة علمها أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها^(١)، أما الرأي القائل بأن السؤال يشتمل توجيه نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو مخالفات معينة لاستدراكها^(٢)، فنراه محل نظر مؤيدين في ذلك رأي الأستاذ الدكتور محمد باهي أبو يونس في تعارض ذلك مع حقيقة السؤال الذي يفترض عدم علم السائل بما يسأل عنه، فكيف له أن يلفت نظر الحكومة بأمر لا يعلمه؟، كما أن لفت نظر الحكومة إلى مخالفة ليس طريقة للسؤال بل هي وسيلة أخرى من وسائل الرقابة تسمى طلب الإحاطة^(٣).

وبفهم من تعريف السؤال أنه حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان بمجلسيه ولا يشترط في تقديمه عدد معين من الأعضاء، ومن المسلم به في النظام البرلماني أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسئول وبالتالي فإن السائل وحده من يستطيع أن يعقب على رد الحكومة في حالة عدم قناعته به أو إذا وجد أن الرد يعترضه نقص أو يشوبه الغموض^(٤).

وللسؤال أهمية كبيرة بوصفه وسيلة لتبادل الحوار بين البرلمان والحكومة وإن كان البعض يرفض عدّه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، بل إحدى وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحجة أن البرلمان لا يستطيع اتخاذ أي قرار عقب مناقشة السؤال ولكن الرد على هذه الحجة يتمثل بأن إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب تعدّ دليلاً على كونه إحدى وسائل الرقابة البرلمانية^(٥). أما عن تطبيقات هذه الوسيلة الرقابية فقد أخذت بها أغلب الدول ذات الأنظمة البرلمانية ومنحت حق ممارستها لأعضاء كلا المجلسين في الدول التي أخذت بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية فيها .

وقد بدأ العمل بحق السؤال لأول مرة في إنجلترا عام ١٧٢١ في مجلس اللوردات، ثم انتقل إلى مجلس العموم في عام ١٧٨٣^(٦).

- (١) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٥٦.
- (٢) د. مزيد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧٣٠-٧٣١.
- (٣) د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٥٦.
- (٤) د. سليمان محمد الطماوي، السطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٤٧٥.
- (٥) د. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٦.
- (٦) د. حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الأنجليزي والمصري والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٨٣.

ويعد السؤال إجراء محدود الأثر بالنسبة للحكومة لأن مركزها فيه هو الأقوى، إذ يتم إعداد إجابات الأسئلة من جانب الوزير بمساعدة موظفيه وبكل دقة، كما أن الوزراء دون أعضاء البرلمان يتمتعون بمساعدة جهة الإدارة في تزويدهم بالمعلومات الدقيقة والكاملة، إلا أنه ورغم محدودية هذا الأثر فإنه يلعب دوراً مهماً في إجبار الحكومة بصفة مستمرة على توضيح موقفها بدقة ودرء الشبهات عنها، كما يساعد على جعل الحكومة على صلة يومية بالرأي العام^(١)، وقد أطلق الفقه الانجليزي على نجاح السؤال عبارته الشهيرة (لا يوجد لدينا مجلس الدولة ولكن يوجد لدينا السؤال)^(٢).

أما في فرنسا فقد منح دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨ أعضاء البرلمان بمجلسيه حق توجيه الأسئلة إلى الحكومة، كما هو الحال بالنسبة لأعضاء مجلسي اللوردات والعموم الانجليزيين إذ نص على تخصيص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها^(٣)، وهذا يعني أن كل عضو من أعضاء البرلمان له الحق في توجيه الأسئلة وعلى الحكومة أن تجيب عليها.

أما في مصر (في ظل دستور ٢٠١٢) فقد أضفى المشرع الدستوري على هذه الوسيلة صفة دستورية إلا أنه حصر ممارستها في أعضاء مجلس النواب دون أعضاء مجلس الشورى، إذ نص على (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة)^(٤).

مع الإشارة إلى أن هذا النص جاء مماثلاً لما ورد في المادة ١٢٩ من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ مع إضافة (نواب الوزراء) إلى طائفة من يحق لأعضاء مجلس النواب توجيه السؤال إليهم، ونرى أن المشرع الدستوري المصري حسناً فعل في النص على إلزام الحكومة بالإجابة عن تلك الأسئلة لتجنب إهمالها وعدم الإجابة عنها، بل إنه شدد في دستور ٢٠١٤ على هذا الأمر من خلال النص في نفس المادة أعلاه على إلزام المسئول بضرورة الإجابة خلال ذات دور الانعقاد.

وفي العراق فقد أقرّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هذه الوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية ولكنه حصر ممارستها بأعضاء مجلس النواب دون مجلس الاتحاد لعدم تناوله للأحكام الخاصة بمجلس الاتحاد، إذ نص على (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء

(١) محمد توفيق يوسف على، مرجع سابق، ص ٧٣-٧٤.

(٢) د. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٦١.

(٣) المادة ١/٤٨ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وفقاً لتعديل ٢٠٠٨.

(٤) المادة ١٢٣ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم أن يجيب عن أسئلة الأعضاء وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة^(١)، ويلاحظ أن عبارة (لكل منهم) لا تلزم الوزير بالإجابة بل تمنحه الخيار في الإجابة من عدمه لأنها تدل على أمر جوازي يقبل الموافقة والامتناع وكان الأجدر إبدالها بعبارة (على كل منهم) - كما فعل الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ - لضمان تحقيق السؤال للهدف المرجو منه؛ وعدم فسح المجال للوزير في التهرب أو الامتناع عن الإجابة .

كما تناول النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تنظيم السؤال في خمس مواد متتالية^(٢)، إذ يتم توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء، أو نوابه، أو الوزراء، أو رؤساء الهيئات المستقلة، ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة، أو غيرهم من أعضاء الحكومة، لغرض الاستفهام عن أمر لا يعلمه عضو مجلس النواب أو التحقق من حصول واقعة أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور^(٣)، وتدرج هيئة الرئاسة السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى الوزير المسئول وتكون الإجابة عن هذا السؤال شفاهة على أن لا تتأخر تلك الإجابة عن أسبوعين^(٤).

أما الأسئلة المكتوبة فلم يحدد النظام الداخلي لمجلس النواب مهلة زمنية يلزم الوزير خلالها بالإجابة عن السؤال، وكان الأجدر تحديد تلك المهلة بوقت معين، أما بخصوص التعقيب على إجابة الوزير عن السؤال فقد أقر الدستور هذا الحق للعضو السائل وحده إذ نص على (للوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة)^(٥).

إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (٥٣) منه أجاز لرئيس المجلس إذ كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأذن بحسب تقديره لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة، ونتفق مع ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور حميد حنون خالد من أن ما ورد في النظام الداخلي أعلاه يعدّ مخالفةً لأحكام الفقرة (أ) من البند سابعاً من المادة ٦١ من الدستور التي منحت هذا الحق للوسائل وحده، وإن كنا نرى أفضلية رئيس اللجنة من الوسائل في الإحاطة بالموضوع الداخل ضمن اختصاصات لجنته، وبالتالي ضرورة تعديل نص المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب بما يتفق مع النص الدستوري^(٦)، لأن الصياغة الحالية لهذه المادة تعدّ باطلة وفقاً لنص البند ثانياً من المادة الثالثة عشر من الدستور التي نصت على

- (١) الفقرة أ من البند سابعاً من المادة ٦١ من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (٢) المواد من ٥٠ إلى ٥٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- (٣) المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- (٤) المادة ٥١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- (٥) الفقرة أ من البند سابعاً من المادة ٦١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
- (٦) د. حميد حنون خالد، مرجع سابق، ص ١٢٣ .

(لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه).

كما يلاحظ أن المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب أشارت إلى إمكانية توجيه السؤال إلى رؤساء الهيئات المستقلة أو رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة في حين أن النص الدستوري لم يشر إلا إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء مما يستدعي إما تعديل النص الدستوري بإضافة عبارة (أو من هم بدرجة وزير) بعد كلمة (وزير) الواردة في نص الفقرة (أ) من البند سابعاً من المادة ٦١^(١)، أو تعديل نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب وجعل السؤال مقصوراً على رئيس مجلس الوزراء والوزراء فقط، مع ميلنا إلى تعديل النص الدستوري وإخضاع من ورد ذكرهم في النظام الداخلي للرقابة .

ولما كان الأصل ضرورة تبنى السؤال من قبل مقدمه دون غيره فإن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أجاز لمقدم السؤال سحبه في أي وقت شاء، كما يسقط السؤال إذا زالت صفة المسؤل أو انتهت عضوية السائل لأي سبب من الأسباب^(٢) .

وتجدر الإشارة إلى أن الأنظمة البرلمانية نصت على السؤال بوصفه إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دساتيرها أو في النظم أو اللوائح الداخلية لبرلماناتها، وفي حالة عدم النص عليه؛ فإن ذلك لا يعني عدم أحقية النائب في ممارسته إذ لا يمكن التصور أن بإمكان البرلمان سحب الثقة من الحكومة دون أن يكون له حق السؤال^(٣) .

ثانياً- طرح موضوع عام للمناقشة:

يعدّ هذا الأسلوب من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان^(٤) .

وبمقتضى هذه الوسيلة يكون لعدد من أعضاء البرلمان المطالبة بإثارة موضوع عام للنقاش داخل البرلمان ويستوي في هذا الأمر ما إذا كان الموضوع يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للبلد . وتكون تلك المناقشة مفتوحة لمن يشاء الاشتراك فيها، فنطاقها أوسع من نطاق السؤال الذي

(١) د. حميد حنون خالد، المرجع السابق نفسه، ص ١٢٤ .
(٢) المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب، لسنة ٢٠٠٧ .
(٣) د. دانا عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٦٤ .
(٤) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٩٦ .

يعد علاقة شخصية بين السائل من جهة والمسئول من جهة أخرى، ولكنها تشترك مع السؤال في أنها أمر استفساري^(١)، تستهدف معرفة توجهات الحكومة في الأمر موضوع المناقشة .

وتكون المناقشة حرة تهدف إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة يمكن انتهاجها^(٢) ، وبالتالي فإن هذا الحق ليس حقاً فردياً كما هو الحال في السؤال البرلماني، وإنما هو حق مقرر لعدد من أعضاء البرلمان مجتمعين مع بعضهم، ويترتب على ذلك عدم سقوط الطلب لغياب مقدميه وعدم استبعاده لتنازلهم عنه، ويشترط في الموضوع الذي يتم طرحه للمناقشة أن يكون عاماً ومتعلقاً بالنشاط الحكومي^(٣).

وتختلف الشروط التي تفرضها البرلمانات على استخدام هذا الأسلوب الرقابي من برلمان لآخر، فبينما يشترط النظام الداخلي للبرلمان الأردني أن يقدمه عشرة نواب فأكثر^(٤)، يشترط آخر كالبرلمان البحريني توقيعه من خمسة نواب على الأقل^(٥).

أما في مصر فقد غاير دستور مصر لسنة ٢٠١٢ بين مجلسي البرلمان في ممارسة هذا الحق، حيث اشترط لطلب طرح موضوع عام للمناقشة تقديمه من عشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب، أو عشرة من أعضاء مجلس الشورى^(٦)، ونعتقد أن سبب هذه المغايرة هو التباين بين عدد أعضاء المجلسين؛ لأن مجلس النواب أكثر عدداً في أعضائه من مجلس الشورى وبالتالي جاء اشتراط العدد مراعاة هذا الجانب ، مع الإشارة إلى أن دستور مصر لسنة ٢٠١٤ منح هذا الحق في المادة ١٣٢ منه لعشرين عضواً من مجلس النواب ، لعدم وجود مجلس آخر يدخل في تشكيل البرلمان المصري بسبب تبني المشرع الدستوري المصري لنظام المجلس الواحد.

وفي العراق فقد أجاز دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ لخمس وعشرين على الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة؛ لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته^(٧).

وبذلك فإن الطلب باقتراح المناقشة العامة لموضوع عام يتم تقديمه مكتوباً إلى رئيس مجلس

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، وفي الفكر الإسلامي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٤٧٨.

(٢) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٢٩.

(٣) د. محمد باهي أبو بونس، مرجع سابق، ص ٩٩-١٠٥.

(٤) د. رياض غنام وعدنان محسن ظاهر، الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي، دار بلال للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٠٧.

(٥) المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني المرسوم بقانون رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٦) المادة ١٠٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

(٧) الفقرة ب من البند سابعاً من المادة ٦١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

النواب، ويجب أن يتضمن تحديد الموضوع المراد مناقشته؛ وبعد تأكد رئيس مجلس النواب من توافر العدد المطلوب لمقدمي الاقتراح يقوم آنذاك بإبلاغ مجلس الوزراء أو الوزارة صاحبة الشأن ليقوموا بتحديد موعد للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.

ويلاحظ أن الدستور لم يراع المدد الزمنية في هذا الموضوع إذ كان من الضروري تحديد سقف زمني لإجراء المناقشة يراعى فيه أمرين أولهما : ضرورة منح مجلس الوزراء أو الوزير المعني مهلة زمنية يتمكن خلالها من إعداد التوضيحات اللازمة بصدد الموضوع، وثانيهما : ضمان عدم المماطلة أو التسويف من جانب مجلس الوزراء أو الوزير المعني في حال بقى الأمر خاضعاً لتقديرهم^(١).

وبالتالي فإن عدم تحديد تلك المدة الزمنية لا يقابله إلزام أو جزاء على ممثل الحكومة في حال عدم حضوره جلسة المناقشة، ما يؤدي إلى عدم الاستفادة من هذه الوسيلة الرقابية إذ أن كل ما يملكه النواب الذين تبناوا طرح الموضوع العام للمناقشة هو محاولة اللجوء إلى وسيلة رقابية أكثر فاعلية في حال عدم استجابة الحكومة.

ثالثاً- التحقيق البرلماني:

بموجب هذه الوسيلة من وسائل الرقابة يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق إذ لا يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن أجهزتها المختصة، وإنما يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه^(٢)، بهدف فحص عمل من الأعمال أو التحقق من سياسة معينة للتعرف على المساوئ التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية، ليتمكن من تقدير الوسائل اللازمة للقضاء على تلك المساوئ التي يكشف عنها ذلك التحقيق^(٣)، ويعدّ التحقيق البرلماني وسيلة رقابية متعددة الأطراف؛ فهو غير مقصور على طرفين كالسؤال ولا فردي الطلب كالأستجواب، إنما يشمل كل البرلمان من جهة، والجهاز الحكومي الذي تنقصى الحقائق عن شأن يتعلق به أو يُبحث عن ما وقع في نطاقه من مخالفات وتجاوزات من جهة أخرى^(٤).

ويرى جانب من الفقه أن الحق في إجراء التحقيق البرلماني مقرر للبرلمان في جميع الدول،

(١) لمزيد من التفاصيل أنظر:

- د. حميد حنون خالد، مرجع سابق، ص ١٢٥.
- بختيار غفور، الوظائف غير التشريعية للبرلمان، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية، ٢٠٠٩، ص ١٠١.
- (٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، وفي الفكر الإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٧٩.
- (٣) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ٦٨.
- (٤) محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ١١٢.

وهو ليس بحاجة إلى نص يقرره حيث يستمد وجوده من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، بل هو وسيلة لأداء مهامه الدستورية^(١).

وقد يكون التحقيق بواسطة إحدى اللجان الدائمة في البرلمان أو من خلال لجنة مؤقتة يشكلها من مجموعة من أعضائه لاستقصاء الحقيقة حول أحد أنشطة السلطة التنفيذية، وتتمتع تلك اللجنة بصلاحيات الاطلاع على المستندات والوثائق واستدعاء من ترى من المسؤولين للاستفسار منهم وينتهي الأمر بتقرير تقترحه اللجنة على البرلمان بما تراه حيال المسألة موضوع البحث^(٢).

وترجع نشأة التحقيق البرلماني إلى إنجلترا عام ١٦٨٩ عندما تم الاعتراف بحق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق لمعاونته على إنجاز وظائفه الدستورية^(٣)، ويتم إنجاز الكثير من أعمال البرلمان الانجليزي بواسطة اللجان البرلمانية بوصفها وسيلة عملية تمكن البرلمان من اكتشاف عيوب الجهاز الإداري من النواحي السياسية أو العسكرية أو الإدارية أو المالية^(٤)، وتسمى هذه اللجان في إنجلترا باللجان المختارة ويمكن تعيينها طوال فترة البرلمان أو لمدة دورة من دوراته أو للفترة اللازمة لإنجاز العمل المنوط بها لمساعدة البرلمان في الرقابة على السلطة التنفيذية بدراسة جوانب السياسة العامة، ويتم اختيار أعضاء تلك اللجان بواسطة المجلس نفسه بناءً على توصية من لجنة مختارة أخرى تسمى لجنة الاختيار، وتمارس اللجان المختارة سلطات واسعة تمكنها من مراقبة الوزارات والجهات الحكومية عن طريق استدعاء الأشخاص وطلب المستندات واستجواب الوزراء وكبار الموظفين المدنيين، وتجتمع هذه اللجان حتى في أيام فض المجلس النيابي .

وبإمكان تلك اللجان أن تعين لها مستشارين متخصصين ، ويجوز لها أن تعين لجاناً فرعية، إذ يسمح لكل لجنة بتعيين لجنة فرعية واحدة، وتتبادل تلك اللجان التقارير والمستندات للتوصل إلى الحقيقة وتلتزم كل لجنة من تلك اللجان بتقديم تقرير لمجلس العموم في نهاية ما أنيط بها من عمل من قبل المجلس^(٥).

وفي فرنسا لم يكن دستور الجمهورية الخامسة ينص على إمكانية إنشاء لجان التحقيق

(١) لمزيد من التفاصيل أنظر:

- د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ١١٢.
- د. دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص ٦٦.
- (٢) د. هشام محمد البدري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، دار الفكر والقانون، المنصورة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٤٦.
- (٣) ناصر شبيب سويري العجمي، مرجع سابق، ص ٤٢٣.
- (٤) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨١، ص ٩١-٩٢.
- (٥) محمد توفيق يوسف على، مرجع سابق، ص ٧٤-٧٥.

البرلمانية إلا أن عدم وجود هذا النص لم يمنع من إنشائها، وقد نظم المرسوم الصادر في ١٧ نوفمبر ١٩٥٨ الذي عدل بقانون ٢٠ يوليو ١٩٩١ تشكيل لجان التحقيق في فرنسا من حيث الشكل والإجراءات^(١)، ووفقاً لمرسوم ١٩٥٨/١١/١٧ الذي يحمل الرقم ٥٨/١١٠٠ والنظام الداخلي للجمعية الوطنية لسنة ٢٠١٠ والنظام الداخلي لمجلس الشيوخ لسنة ٢٠٠٧ يشترك مجلسا البرلمان الفرنسي في تكوين تلك اللجان مع بعض المغايرة في عدد أعضائها من كل مجلس، إذ يتم تشكيل لجان التحقيق بقرار من البرلمان بناءً على اقتراح من الكتل السياسية ويتم اختيار أعضائها بالتمثيل النسبي لمختلف الكتل البرلمانية، مع مراعاة تمثيل جميع الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها نواب البرلمان، على أن لا يزيد عدد الأعضاء في كل لجنة تحقيقية عن (٣٠) عضواً من الجمعية الوطنية و (٢١) عضواً من مجلس الشيوخ^(٢)، وتجدر الإشارة إلى إضافة مادة دستورية عند تعديل الدستور الفرنسي في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ نصت على (يمكن إنشاء لجان التحقيق داخل كل مجلس للقيام وفق الشروط التي ينص عليها القانون باستقاء معلومات تساعد على ممارسة مهام المراقبة والتقويم المحددة في الفقرة الأولى من المادة (٢٤) ويحدد القانون قواعد تنظيمها وعملها ويحدد نظام كل مجلس شروط إنشائها)^(٣).

وفي مصر ووفقاً لدستور ٢٠١٢ فقد منح مجلس النواب دون مجلس الشورى تشكيل لجنة خاصة أو تكليف لجنة من لجانها، لفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات أو المشروعات العامة من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وتلتزم تلك اللجنة بإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها وفي ضوء ذلك يقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن، ولغرض قيام تلك اللجنة بمهمتها فقد منحت صلاحية جمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وفرض الدستور على جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك^(٤)، مع الإشارة إلى أن دستور ٢٠١٤ وفي المادة ١٣٥ منه جاء بنص مشابه إلى حد ما لما ورد في المادة ١٢٢ من دستور ٢٠١٢ من خلال منح مجلس النواب ذات الاختصاص في ممارسة هذه الوسيلة الرقابية مع إضافة عبارة (وفي جميع الأحوال لكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس) ، وبذلك أصبحت الجهات التنفيذية ملزمة بإعطاء كل عضو من أعضاء مجلس النواب البيانات أو المعلومات التي تتعلق بأداء عمله ، بعد أن كانت ملزمة في ظل دستور ٢٠١٢ بإعطاء تلك البيانات والمعلومات

(١) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ١١٥.

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص ١٩٩.

(٣) المادة ٢/٥١ من الدستور الفرنسي وفقاً لتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨.

(٤) المادة (١٢٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

للجنة المشكلة أو المكلفة من مجلس النواب دون أعضائه بصورة فردية ، ونرى أن في ذلك تعزيزاً لدور البرلمان المصري في ممارسة الوظيفة الرقابية .

وبذلك فإن التحقيق البرلماني في كل من إنجلترا ومصر في ظل دستور ٢٠١٢ مقصور في ممارسته على المجلس الأدنى دون الأعلى، أما في فرنسا فإن كلاً من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ لهما الحق في ممارسته دون تمييز ومع بعض المغايرة في الأعداد التي تشترك في عضوية تلك اللجنة من مجلسي البرلمان الفرنسي .

أما في العراق ورغم عدم وجود نص صريح في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يمنح البرلمان الحق في تشكيل لجان تحقيق لتقصي الحقائق في شأن من شئون الحكومة، ورغم تأييدنا للحاجة إلى مثل هذا النص إلا أن عدم وجوده لا يعني عدم أحقية البرلمان في ذلك، إذ أن التحقيق البرلماني يعد إحدى وسائل الرقابة، وبما أن الدستور منح وبصيغة مطلقة مجلس النواب اختصاص (الرقابة على أداء السلطة التنفيذية)^(١)، وأن المطلق يجري على إطلاقه فللمجلس بالتالي مباشرة هذا الاختصاص بواسطة جميع وسائل الرقابة ومن ضمنها التحقيق البرلماني، فضلاً عن أن النظام الداخلي لمجلس النواب أشار إلى إمكانية تشكيل لجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس، بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو خمسين عضواً من الأعضاء^(٢).

وقد مُنحت لجان التحقيق بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب صلاحية دعوة أي شخص لسماع أقواله، كما لها حق الاطلاع على الوثائق والمستندات والملفات التي لها علاقة بالقضية المعروضة أمامها دون المساس بالقضايا المعروضة أمام القضاء، ولها أيضاً الاستعانة بالخبراء والمختصين الذين يتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة^(٣).

وعند انتهاء التحقيق ترفع اللجنة تقريراً إلى هيئة رئاسة مجلس النواب يتضمن ما توصلت إليه من نتائج وما تراه من توصيات تمهيداً لعرضها على المجلس ككل لمناقشتها واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها^(٤)، ويلاحظ أن النصوص الواردة في النظام الداخلي والمتعلقة بتنظيم لجان التحقيق البرلماني أغفلت بعض الأمور التي كان ينبغي تناولها مثال ذلك عدم تحديد مدة عمل تلك اللجان، وعدم منحها صلاحية تقرير الجزاءات بل يقتصر دورها على بيان وجه المخالفة الموجودة والتوصية بما تراه ملائماً، فضلاً عن أن النصوص لم تصرح بوجود متابعة اللجنة لمدى تنفيذ الحكومة للتوصيات التي

(١) المادة ٦١/ثانياً من دستور جمهورية العراق، لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ٨٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .

(٣) المادة ٨٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .

(٤) المادة ٨٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .

أقرها المجلس عند مناقشة تقريرها، وفي حالة عدم تنفيذ الحكومة لهذه التوصيات أو رفضها العمل بها فليس هناك ما يلزمها بذلك ويبقى الموضوع بحاجة إلى نص دستوري صريح يكفل معالجة كل ذلك.

رابعاً- الاستجواب البرلماني:

يختلف الاستجواب البرلماني عن الوسائل الرقابية التي سبق تناولها في أنها جميعاً كانت تحمل معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي للوصول إلى الحقيقة، أما الاستجواب فيتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها وقد يعقبه طرح الثقة بالحكومة أو ببعض أعضائها، كما أن الوسائل السابقة قد تكون تمهيداً لاستعمال حق الاستجواب^(١) كأن يتحول السؤال إلى استجواب، أو يكشف التحقيق البرلماني عن تقصير أو خلل في سير الجهاز الحكومي مما يستوجب محاسبة الحكومة أو الوزير المختص عن هذا التقصير بطريق الاستجواب^(٢).

ويعد الاستجواب أكثر وسائل الرقابة فاعلية وأشدّها خطراً على الحكومة لسببين^(٣):

أولهما : أنه ذو طبيعة اتهامية وثانيهما : أنه وسيلة ذات أثر عقابي شديد لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة جميعاً أو طرح الثقة عن أحد وزرائها فردياً .

ويمكن تعريف الاستجواب بأنه مرحلة تمهيدية لإمكان سحب الثقة من الحكومة برمتها أو من أحد أعضائها، فهو يرمي إلى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها بشأن موضوع معين في ضوء ما توفر من معلومات للمستجوب^(٤).

ولا تنحصر العلاقة في الاستجواب بين مقدم الاستجواب ومن وجه إليه ذلك الاستجواب، وإنما يؤدي إلى مناقشة عامة تتيح لكل أعضاء المجلس الاشتراك فيها^(٥)، ولا يؤدي تنازل مقدمه عنه، إلى إغلاق باب المناقشة بل يحق لأي نائب آخر تبني الاستجواب الذي تنازل عنه صاحبه^(٦).

والأصل أن الاستجواب حق يمارسه النائب بمفرده أي يكفي تقديمه من نائب واحد فقط دون

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٨١-٤٨٢.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول تمييز الاستجواب عن غيره من وسائل الرقابة أنظر:
- ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٩-٣٥.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٤) إيهاب زكي إسلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص ٨٧.

(٥) د. خليل حميد عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٤٤.

(٦) هشام جميل كمال ارحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٩٢.

اشتراط عدد معين من الأعضاء، إلا أن هناك استثناءات في التطبيقات العملية لذلك من خلال اشتراط عدد معين من الأعضاء لتقديمه كما في العراق مثلاً.

ويعد الاستجواب ذا أصل فرنسي إذ ظهر فيها لأول مرة ولكن سرعان ما أفل نجمه وفقد مكانته بوصفه إحدى وسائل الرقابة البرلمانية، ويرجع السبب في ذلك إلى فاعلية المؤسسات السياسية وعظم تأثير الرأي العام حتى صار المسئول الفرنسي يستقبل طواعية إذا أخطأ في ممارسته للسلطة تطبيقاً لمبدأ (الاستقالة الطوعية) المعمول به في الأنظمة الديمقراطية الحديثة^(١).

ونظراً لخطورة هذه الأداة الرقابية وما تفضي إليه فإن أغلب الدول التي أخذت بها ضمنت ذلك في دساتيرها بل وأوضحت الضمانات التي يجب أن يحاط استعمالها بها للحيلولة دون إسراف البرلمانات في الالتجاء إليها فتسيء إلى الحكومة أو إلى أعضائها بلا مبرر^(٢).

وفي ظل دستور مصر لسنة ٢٠١٢ فقد منح الدستور كل عضو من أعضاء مجلس النواب الحق في توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم^(٣).

ولما كانت هناك صلة وثيقة بين الاستجواب وسحب الثقة فإن الارتباط بينهما ليس قائماً في جميع الحالات، أي أنه إذا كان من شأن الاستجواب النجاح أن يؤدي إلى سحب الثقة عن الحكومة أو عن أحد أعضائها إذ من الممكن سحب تلك الثقة في غير حالة الاستجواب، إلا أن دستور ٢٠١٢ المصري ربط بين الاستجواب وسحب الثقة عندما قرر (عدم جواز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب)^(٤) وهو ذات الأمر الذي أخذ به دستور مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ في المادة ١٣١ منه ، فأصبح من اللازم دستورياً أن يسبق سحب الثقة استجواباً .

وجدير بالذكر أن الضمانة التي أحاط الدستور المصري استعمال الاستجواب بها، هي ضمانة الوقت فقد حدد مدة سبعة أيام^(٥)، لا يجوز مناقشة الاستجواب قبل انقضائها لعدم مفاجأة الحكومة وأخذها على حين غرة فتتاح لها فرصة دراسة موضوع الاستجواب وإعداد بيانها في خصوصه إلا أن دستور ٢٠١٢ لم يضع حداً أقصى للمدة التي تجري مناقشة الاستجواب خلالها ، غير أن دستور

(١) هشام جميل كمال ارحيم، مرجع سابق، ص ١٨٩.
(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٨٢.
(٣) المادة ١٢٥ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.
(٤) المادة ١٢٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.
(٥) المادة ١٢٥ من الدستور المصري، لسنة ٢٠١٢.

٢٠١٤ النافذ عالج الأمر في المادة ١٣٠ منه ، التي اشتملت على ذات النص الوارد في المادة ١٢٥ من دستور ٢٠١٢ مع إضافة نواب الوزراء إلى قائمة من يتم توجيه الاستجواب لهم فضلاً عن تحديد الحد الأقصى للمدة التي تجري خلالها مناقشة الاستجواب بستين يوماً من تاريخ تقديمه .

أما في العراق فقد منح دستور ٢٠٠٥ عضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً الحق في توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه^(١).

وبذلك فإن الدستور العراقي خرج عن قاعدة اعتبار الاستجواب حقاً لكل نائب باشرطه توقيع (٢٥) عضواً على لائحة الاستجواب.

كما تناول النظام الداخلي لمجلس النواب الشروط والإجراءات المتعلقة بتقديم الاستجواب إذ يتم تقديم الطلب كتابةً إلى رئيس مجلس النواب^(٢)، ثم يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الاستجواب كتابةً إلى الوزير الموجه إليه، وفي إطار توفير الضمانة التي سبق الإشارة إليها فلا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه.

فإذا اقتنع الأعضاء بإجابات الحكومة أو الوزير المختص وتبين قيامهم بواجبهم فإن المسألة تنتهي، أما إذا وجد الأعضاء أن هناك تقصيراً يستلزم الإدانة ففي تلك الحالة يجوز اتخاذ إجراءات سحب الثقة من الحكومة وتقرير مسئوليتها^(٣)، ولكن قد ينتهي الاستجواب قبل الدخول بمناقشته وذلك في حالة استرداده أو سقوطه^(٤)، إذ يحق للمعضو طالب الاستجواب أن يسحب طلبه في أي وقت؛ فيستبعد في هذه الحالة من جدول الأعمال ولا ينظر المجلس فيه، غير أن استرداد الاستجواب يجب أن يكون بعد تلاوته لأن بمجرد تقديم العضو لاستجوابه يصبح هذا الاستجواب حقاً للمجلس، ويصبح لأي عضو آخر في المجلس تبنيه والتمسك به بدلاً من مقدمه الأصلي^(٥)، كما ويسقط الاستجواب بزوال صفة مقدم الاستجواب لأي سبب كان كأن تبطل عضويته كأثر للفصل في صحة عضويته، أو لإسقاط عضويته أو لاستقالته أو لوفاته ويسقط أيضاً بزوال صفة من وجه إليه الاستجواب .

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي لم يدرج حالة سقوط الاستجواب بانتهاء مدة الفصل

- (١) الفقرة ج من البند سابعاً من المادة ٦١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٢) المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- (٣) المادة ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- (٤) المادة ٥٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- (٥) ياسين بن بريج، مرجع سابق، ص ١٣٧ .

التشريعي في النظام الداخلي لمجلس النواب والتي تعد نتيجة ضمنية لسقوطه إذا انتهت دون البت فيه^(١).

خامساً- المسؤولية الوزارية والسياسية وسحب الثقة:

يقصد بالمسؤولية السياسية ذلك الجزاء الذي يوقع على الوزارة كلها أو على أحد الوزراء نتيجة سحب الثقة منها أو منه الأمر الذي يستوجب استقالته أو استقالته^(٢).

فهي إما مسؤولية فردية تقع على الوزير لوحده عندما يكون العمل الذي تحركت المسؤولية بسببه منسوباً إلى وزير معين بالذات وخاص بسياسة وزارته، أو مسؤوليه تضامنية تقع على الوزارة بأجمعها نتيجة السياسة العامة لمجلس الوزراء، أو إذا كان العمل المسبب للمسؤولية صادر عن رئيس مجلس الوزراء لأنه رمز لأعمال الحكومة والموجه الأول للسياسة العامة فيها^(٣).

وتعدّ المسؤولية الوزارية من معالم النظام البرلماني ولهذا السبب لم يرد ذكرها في الدستور الأمريكي .

أما في إنجلترا وفي ظل النظام البرلماني الانجليزي فإن الوزارة مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان وبالأخص أمام مجلس العموم الانجليزي وذلك عن طريق تقرير مسؤولية أحد الوزراء أو الوزارة بأكملها بحيث يتعين استقالة الوزير الذي يفقد ثقة المجلس المنتخب أو استقالة الوزارة بكامل أعضائها إذا ما نزلت عنها الثقة^(٤).

ويتم تحريك المسؤولية السياسية أمام مجلس العموم من خلال التصويت بعدم الثقة الذي يكون إجراء بسيط خالٍ من أي تعقيد لأنه مبني أساساً على العرف وقواعد الممارسة، إذ يمكن للأغلبية المطلقة لعدد النواب الحاضرين سحب الثقة عن الحكومة ويكون إما من خلال التصويت بالثقة أو التصويت بعدم الثقة، إذ قد تتقدم الحكومة باقتراح منح الثقة إلى مجلس العموم بهدف الحصول على دعم لها فيتم التصويت عليه إما بالموافقة أو الرفض، ففي حالة رفضه فإن هذا الرفض يعد سحباً للثقة بطريقة غير مباشرة، أما الاقتراح بعدم الثقة فعادة ما يتم تقديمه من المعارضة بهدف إلحاق الهزيمة بالحكومة أو إضعاف مركزها أمام الرأي العام^(٥).

ويرى جانب من الفقه أن حق البرلمان الانجليزي في سحب الثقة من الحكومة بات أمراً غير

(١) هشام جميل كمال ارحيم، مرجع سابق، ص ١٩٢-١٩٣.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٣) د. رافع خضر صالح شير، مرجع سابق، ص ٦٩-٧٠.

(٤) محمد توفيق يوسف على، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٥) د. دانا عبد الكريم، مرجع سابق، ص ١٧٣.

معهود معللين ذلك بانبثاق الوزارة من البرلمان^(١)، إذ أن واقع الانتخابات الانجليزية يمنح الحق للحزب الفائز فيها بتشكيل الحكومة وبالتالي يصعب توجيه النقد لتلك الحكومة المتمتعة بتأييد الأغلبية في مجلس العموم؛ ونتيجة لذلك تكون العلاقة بين المجلس والحكومة علاقة تعاون وثيق بدلاً من إبراز الدور الرقابي فيها، وبذلك لا نجد دوراً لمجلس اللوردات في حجب الثقة عن الحكومة .

وفي فرنسا ووفقاً للدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ فإن الحكومة مسؤولة أمام الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ وفقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها في المادتين (٥٠،١/٤٩) من الدستور^(٢)، وبالرجوع إلى هاتين المادتين نجد أن إثارة المسؤولية السياسية للوزارة أمام الجمعية الوطنية تكون بإحدى طريقتين هما : طلب الثقة الذي تتقدم به الحكومة؛ واقتراح اللوم بواسطة نواب الجمعية الوطنية، أي أنها ذات الطريقتين اللتين تتحرك بهما المسؤولية الوزارية أمام مجلس العموم الانجليزي، غير أن الفرق بينهما عدم وجود أية قواعد قانونية تتعلق باقتراح الثقة وإجراءاتها في إنجلترا بل أنها مستندة إلى قواعد العرف والممارسة، أما في فرنسا فقد تكفل الدستور بتنظيم إجراءات إثارتها بنص صريح .

وبحسب الطريقة الأولى المتعلقة بطلب الثقة فإن الحكومة تلجأ إليها في ثلاث حالات^(٣)، هي طلب الثقة حول برنامج الحكومة، وحول بيان السياسة العامة عندما تكون الحكومة بحاجة إلى تقديم مشروعات سياسية إلى الجمعية الوطنية، وأخيراً طلب الثقة حول مشروع قانون أو نص قانوني، إذ تلجأ إليه الحكومة أثناء مناقشتها لمشروع قانون للمالية أو مشروع قانون تمويل الضمان الاجتماعي أو بخصوص أي مشروع أو اقتراح قانون آخر؛ وترتبط الحكومة مصيرها بموافقة الجمعية الوطنية عليه .

أما اقتراح اللوم بحسب ذات المادة (١/٤٩) من الدستور، فيجب تقديمه إلى رئيس الجمعية الوطنية موقفاً عليه من عشر (١٠/١) نواب الجمعية الوطنية على الأقل معنوياً صراحةً باللوم، ولا يجوز انضمام أعضاء آخرين إليه بعد إيداع الاقتراح كما لا يجوز انسحاب الأعضاء الموقعين عليه، ولا تبدأ المناقشة والتصويت إلا بعد انقضاء ٤٨ ساعة على إيداع الاقتراح، وعند بدء المناقشة لا يجوز سحب الاقتراح أو إدخال أي تعديل عليه إذ يجب استمراره حتى التصويت عليه^(٤) .

أما عن كيفية التصويت واحتساب الأصوات فيتم حساب الأصوات المؤيدة لسحب الثقة فقط

(١) لمزيد من التفاصيل أنظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٦٦.

(٢) المادة ٢٠ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٣) المادة (١/٤٩) من الدستور الفرنسي وفقاً لتعديلات ٢٠٠٨.

(٤) د. دانا عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٢١٠.

على أن يتم تصنيف من يمتنع عن التصويت ضمن الأصوات المؤيدة للحكومة والمعارضة لسحب الثقة، ويعد اقتراح اللوم مقبولاً إذا حاز قبول الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية الوطنية^(١).

وبناء على ما تقدم فإن على الوزير الأول – رئيس الوزراء - تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية في حالة إقرار الجمعية الوطنية لاقتراح سحب الثقة أو رفضها الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة^(٢).

وفي مصر في ظل دستور ٢٠١٢ فقد أقرّ الدستور لمجلس النواب وحده سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء، إذ يتم تقديم طلب سحب الثقة بناء على اقتراح عُشر (١٠/١) أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يكون سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد نفسه، ويكون سحب الثقة بأغلبية عدد الأعضاء، وتجب استقالة الحكومة إذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء إذا أعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، كما تجب استقالة أحد أعضاء الحكومة إذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً به وحده دون باقي أعضاء الحكومة^(٣)، أما دستور ٢٠١٤ النافذ فقد تناول في المادة ١٣١ منه موضوع سحب الثقة من الوزارة وبذات الطريقة التي تناولتها المادة ١٢٦ من دستور ٢٠١٢ مع إضافة نواب الوزراء إلى قائمة المسؤولين المشمولين بإمكانية سحب الثقة عنهم من قبل مجلس النواب ، كما أضاف على النص الوارد في دستور ٢٠١٢ عبارة (على الأقل) فيما يخص نسبة عُشر عدد أعضاء مجلس النواب الذين لهم الحق في اقتراح سحب الثقة وبالتالي اعتبارها حداً أدنى بعد أن كانت نسبة مقيدة .

ونعتقد أن المشرع الدستوري المصري حسنا فعل في ذلك، لأن النص القديم كان يشترط تلك النسبة حتماً وبالتالي يوحى بعدم تمكن النسبة الأكثر من تقديم اقتراح سحب الثقة، وهذا أمر نراه غير منطقي إذ أن ما يستلزم تأييد عُشر (١٠/١) عدد الأعضاء ينبغي أن يصبح معزراً إذا تم طلبه من نصفهم على سبيل المثال .

وتجدر الإشارة إلى أن دستور مصر لسنة ٢٠١٤ قد تناول قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام مجلس النواب في المادة ١٦١ منه إلا أنه اشترط فيها شروطاً أكثر تعقيداً من تلك المطلوبة لقيام المسؤولية الوزارية إذ اشترط أن يكون هناك طلباً مسبباً وموقعاً من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل ، فضلاً عن موافقة ثلثي أعضاء المجلس على سحب الثقة ، وبعد استيفاء

(١) المادة (١/٤٩) من الدستور الفرنسي وفقاً لتعديلات ٢٠٠٨.

(٢) المادة ٥٠ من الدستور الفرنسي.

(٣) المادة ١٢٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢.

هذين الشرطين يتم طرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام ، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء ، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد منصب رئيس الجمهورية خالياً ، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء أما إذا كانت نتيجة الاستفتاء برفض سحب الثقة عد مجلس النواب منحلاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل .

ولما كان رئيس الجمهورية يشترك مع مجلس الوزراء في ممارسة بعض الاختصاصات كذلك التي تناولتها المادة ١٥٠ والمادة ١٦٧ من دستور ٢٠١٤ والمتعلقة بوضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها فنرى بالتالي إمكانية قيام المسؤولية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في آن واحد نتيجة لتصرف مشترك .

أما في العراق وفي ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فإن المسؤولية السياسية للوزارة تثار أمام مجلس النواب، وتكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية^(١).

إذ منح الدستور الحق لمجلس النواب بسحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعدّ هذا الوزير مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجري سحب الثقة من الوزير إلا بطريقتين :

أولهما : أن يكون سحب الثقة بناء على رغبة الوزير نفسه و**ثانيهما :** أن يكون بناءً على طلب موقع من خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب أثر مناقشة استجواب موجه إلى ذلك الوزير^(٢).

ونرى أن موضوع الأغلبية المطلقة التي اشترطها الدستور لسحب الثقة من أحد الوزراء يشوبه الغموض إذ لم يحدد الدستور ما إذا كان المقصود هي أغلبية عدد أعضاء المجلس ككل أم أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين، وكان الأجدر حسم الموضوع في النص الدستوري.

وتكون إثارة المسؤولية التضامنية بسحب الثقة، إما من رئيس مجلس الوزراء أو من مجلس الوزراء بأكمله، إذ يحق لرئيس الجمهورية أن يقدم طلباً إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، كما لمجلس النواب أيضاً سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب خمس

(١) المادة ٨٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة أ من البند ثامناً من المادة ٦٠ من دستور جمهورية العراق، لسنة ٢٠٠٥.

(٥/١) أعضائه، إلا أن هذا الطلب لا يجوز تقديمه إلا بعد استجواب موجّه إلى رئيس مجلس الوزراء، ولا يتم سحب الثقة إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب، أما الأغلبية التي اشترطها الدستور لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فهي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ككل^(١)، وقد نص الدستور على أن تعدّ الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٢).

أما حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله فلم يبين الدستور الآلية التي تتم فيها ولا الأغلبية المطلوبة لذلك وكان الأجدد النص عليها أسوة بباقي الحالات التي تناولها النص الدستوري لخطورة الأمر وجسامته، إلا أنه اكتفى بمعالجة حالة الفراغ التي يخلفها سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله من خلال النص على استمرار رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد^(٣)، كما أن الدستور لم يوضح آلية سد الفراغ الحكومي في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وما يتبعه من ضرورة استقالة الوزارة بأكملها نتيجة لذلك، وكان الأفضل تطبيق نص الفقرة (د) من البند ثامناً من المادة ٦١ من الدستور أعلاه الذي ينص على استمرار الوزراء ورئيس مجلس الوزراء في مناصبهم لتصرف الأعمال على هذه الحالة؛ لأن النتيجة في كلتا الحالتين واحدة وتمثلة بضرورة استقالة الحكومة .

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور العراقي بيّن الإجراءات الخاصة بتكليف الحكومة والتي تتضمن قيام رئيس مجلس الوزراء المكلف بعرض المنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعدّ حائزاً لثقة المجلس عند موافقة المجلس بالأغلبية المطلقة^(٤)، وهذا يعني من مفهوم المخالفة أن الحكومة تعدّ فاقدة لثقة مجلس النواب في حالة عدم موافقته على منهاجها الوزاري بالأغلبية المطلقة وبذلك تعدّ هذه طريقة أخرى لسحب الثقة في العراق.

(١) الفقرة ب من البند ثامناً من الماد ٦٠ من دستور جمهورية العراق، لسنة ٢٠٠٥.
(٢) الفقرة ج من البند ثامناً من المادة ٦١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٣) البند د من الفقرة ثامناً من المادة ٦١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٤) الفقرة رابعاً من المادة ٧٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.