

جامعة الحاج لخضر - باتنة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية
دراسة مقارنة: الجزائر، تونس، مصر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية
تخصص: قانون عام

إشراف :

إعداد الطالبة :

الأستاذة الدكتورة : فريدة مزياي

نوال لصلج

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة الأصلية	الصفة
أ.د / أحمد بنيني	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	رئيسا
أ.د/ فريدة مزياي	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	مشرفا ومقررا
أ.د/ رشيدة العام	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
د/ نادية خلفه	أستاذة محاضرة	جامعة باتنة	عضوا مناقشا
د/ عقيلة خرياشي	أستاذة محاضرة	جامعة المسيلة	عضوا مناقشا
د/ رمزي حوحو	أستاذ محاضر	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2015 - 2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و تقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

" الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله "

صدق الله العظيم

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهك و عظيم سلطانك و مجدك ، و الحمد لله العلي القدير الذي يسر لي كل عسير و أعانني على إتمام هذا العمل و إخراجة لحيز الوجود .

أتوجه بخالص الشكر و التقدير للأستاذة الدكتورة / مزياني فريدة

التي قدمت لي المعونة الصادقة و المادة العلمية والتطبيقية التي ساعدتني كثيرا على إتمام هذا البحث بالصورة الراهنة بالرغم من ضيق وقت سيادتها ، فلها جزيل الشكر و العرفان .

و أتوجه بعميق الامتنان و التقدير لأعضاء لجنة القراءة اللذين بذلوا مجهودا كبيرا في قراءة الرسالة و تقديم ملاحظاتهم القيمة .

فلهم جميعا الشكر والتقدير و العرفان بالجميل لهذا الجهد الصادق

ولا يسعني إلا أن أقدم شكري إلى كل من ساهم و تعاون معي في إثراء هذا البحث و إخراجة إلى حيز الوجود على رأسهم أمينة المكتبة بالمجلس الشعبي الوطني السيدة "يسريا "

كما أتقدم بوافر الشكر و العرفان والحب و التقدير لجميع أفراد أسرتي : والدي ووالدتي و إخوتي و أخواتي و زوجي و ابنتي لمساندتهم لي طوال فترة البحث .

والله ولي التوفيق

مقدمة

تعد الديمقراطية النيابية صورة من صور الديمقراطية التي يقوم الشعب من خلالها بانتخاب من يمثله من النواب لممارسة السلطة باسمه و نيابة عنه، أي التفرقة بين صاحب السلطة (الشعب أو الأمة) و بين من يمارسها وهم(النواب) ممثلين في برلمان منتخب يمارس صلاحيات محددة دستوريا و قانونيا، مع استقلالية النواب بمباشرة السلطات المقررة عن الشعب ، بحيث يقتصر دور الشعب عند حد انتخاب نوابه دون الاشتراك معهم بمباشرة شؤون السلطة .

و إن كان وجود برلمان منتخب من قبل الشعب هو أساس أركان النظام النيابي إلا أن وجوده في أي دولة في الوقت الحالي لم يعد محلا للنقاش بل البحث عن كيفية تطوير عمل المجالس النيابية لتلعب دورا جوهريا في التطبيق السليم لمبادئ الديمقراطية ، لذلك يعتبر البرلمان من أهم سلطات الدولة القادرة على تحقيق مطالب الشعب نظرا لاعتباره حلقة وصل جوهرية بين شكل و نسق الحكم و أفراد المجتمع.

فالبرلمان بيت الشعب لخلقه مشاركة ديمقراطية و مرآة عاكسة للآراء والمصالح السائدة في المجتمع وعن طريقه يمكن لجميع الأفراد الدفاع عن مصالحهم، ويتيح للجميع المشاركة في صنع السياسة من خلال المناقشات البرلمانية، ويمكنهم من المراقبة لإقامة المنظومة القانونية التي تنظم حياة المجتمع، ومن ثم التأكد من أن إدارة الشؤون العامة تتم في إطار الشفافية والمحاسبة.

لذلك يعتبر البرلمان المؤسسة الوحيدة في نظام الحكم التي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين فهي هيكل نيابي يعبر عن مشاغل و آراء المواطنين من ناحية، و آلية تشريعية تصنع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها ولعل اجتماع هاتين الوظيفتين في البرلمان هو مصدر أهميته الفريدة بين مؤسسات النظام الديمقراطي.

و يمر الحديث عن أهمية المؤسسة البرلمانية عبر أهمية أعضائها ، إذ يشكل أعضاء البرلمان في مختلف الدول الديمقراطية محور العمل والأداء ، فعضو البرلمان هو جزء من الكل يندمج في كيان جمعي يجمع بين الأعضاء جميعا ، مع استقلالية هؤلاء الأعضاء في أداء مهامهم المنوطة بهم ، لذلك ينبغي على هؤلاء أن يعملوا في إطار دستوري ملائم يرسم الخطوط العريضة و يقرر المبادئ العامة التي تنظم شؤونهم و من هنا يأتي الحديث عن مكانة أعضاء البرلمان في الدساتير المقارنة، لا سيما و أن أعضاء البرلمان أكثر تنوعا من بقية أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية ، لأن البرلمان عبارة عن فسيفساء ديمقراطية تضم جميع النخب والتيارات السياسية والحزبية و التمثيلية للمجتمع .

و يعتبر الانتخاب الآلية القانونية التي تأتي بتشكيله أعضاء البرلمان في إطار قاعدة المساواة أو ما يسمى " الطابع المساواتي للبرلمان " ، فإذا كانت السلطة التنفيذية تتسم برئيس واحد لأعضائها (رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة)، فإن البرلمانات تتميز بأنها سلطات جماعية تضم نوابا متساوين سواء في طريقة الانتخاب أو في حقوقهم وواجباتهم البرلمانية، ولهذا يتسم نظام صنع القرار البرلماني بآلية الاتفاق الجماعي بين أعضائه .

1 - أهمية الموضوع

إن أهمية البحث في دراسة مكانة عضو البرلمان في الدساتير محل المقارنة تعود إلى اعتبار البرلمان المنتخب من قبل الشعب محور العملية الديمقراطية في أي نظام سياسي ، فعندما ينجح البرلمان في تمثيل قيم و مصالح المجتمع فإنه يحقق مكانة ومصادقية في نظر المجتمع كمثل حقيقي لسلطة الشعب وذلك يساعد على تطوير الديمقراطية وترسيخ قيمتها .

لذلك فإن الانتماء إلى عضوية المجالس البرلمانية يكتسي أهمية كبرى انطلاقا من مكانة السلطة التشريعية داخل التنظيم الدستوري للدولة نظرا للدور المنوط بها ، و لكن الانتخاب وحده لا يكفي حتى تكون بصدد نظام نيابي و إنما يشترط إلى جانب ذلك أن يمارس هذا البرلمان عن طريق أعضائه اختصاصاته المحددة في الدستور ، و هذا لن يكون إلا إذا كان أعضاء البرلمان يتمتعون بنوع من الاستقلالية عن السلطة التنفيذية حتى لا تتحول إلى هيئة استشارية مما يقضي على أهم عنصر من عناصر الحكم النيابي .

2 - أهداف الدراسة

تصبو هذه الدراسة للوصول إلى الأهداف التالية :

- الإلمام بكل الأحكام القانونية والتنظيمية التي أرسنها دساتير الدول العربية موضوع الدراسة لمعرفة ما يتمتع به عضو البرلمان من حقوق في سبيل أداء مهامه، وما يترتب عليه من واجبات أو التزامات.

- معرفة أهم العراقيل و الصعوبات التي تعترض عضو البرلمان في القيام بمهامه التمثيلية، سواء من ناحية القيود المفروضة عليه بموجب النصوص القانونية التي تحد من فعاليته ونشاطه، أو من ناحية تخوف العضو نفسه من ضغط السلطة التنفيذية.

- تدعيم عمل الأعضاء بالدرجة من خلال إعطائهم المكانة اللازمة والدرجة الرفيعة ليؤكدوا من خلالها كيانهم القانوني والسياسي ، عن طريق توفير ترسانة من النصوص القانونية لحمايتهم وضمان تمثيلهم وتوفير الضمانات والامتيازات الملائمة مقابل خضوعهم لمجموعة من الضوابط ، من أجل الارتقاء بمستوى تشريعي و رقابي فعال يخدم المصلحة العامة، ويرتقي بمصاف أعضاء البرلمان في الجزائر وتونس و مصر إلى ركب الدول المتقدمة .

- تفحص النصوص القانونية لمعرفة الضوابط والتوازنات التي تضمن استقلالية أعضاء البرلمان .

- الاقتداء بالتجارب المصرية والتونسية باعتبارها دول لها رصيد نضالي وتاريخي طويل في مجال ظهور وتطور المؤسسات البرلمانية تأثرا بالدساتير الفرنسية ، كما تأثرت الجزائر بهذه الدساتير لا سيما دستور الجمهورية الخامسة 1958 ، وحاولت الأخذ بمبادئه عبر دساتيرها المتعاقبة ، ولكن درجة التأثير تختلف من دولة إلى أخرى مما يستدعي المقارنة بينهما .

- إحياء الدراسات البرلمانية حتى لا تلعب السلطة التشريعية دورا هامشيا في الحياة السياسية تتراوح بين إضفاء المشروعية على تصرفات الحاكم أو سياسات الحكومة إلى مناقشة الأمور العامة دون التأثير في صنع القرار بشكل واضح ، في حين اهتمت الدراسات السياسية والقانونية كثيرا بالسلطة التنفيذية وتعمقت في بحث النخب الحاكمة و طرق الوصول إلى السلطة ومستوى وكفاءة ونزاهة الإدارة الحكومية.
- تكوين نظرة ايجابية نتيجة تدني نظرة الرأي العام للبرلمان الجزائري ، وخصوصا ظاهرة التآكل المستمر في المكانة المعنوية و الأدبية لعضو البرلمان بسبب فضائح عدد من النواب في قضايا الفساد وغيرها، أو حتى انتشار ظاهرة الغياب عن أعمال البرلمان وجلساته ، وبالتالي اهتزاز صورة البرلمان ككل لا سيما على المستوى الإعلامي.
- ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات القديم المتجدد، لذلك جاءت هذه الدراسة لإحياء المؤسسة البرلمانية بصفة عامة وأعضائها بصفة خاصة لبلوغ مستوى دولة القانون.
- رصد واقع الأداء البرلماني لأعضاء البرلمان في المجالات التي حددتها الدساتير و القوانين المنظمة لعمل البرلمان.

3 - الإشكالية

- ما دام عضو البرلمان في الجزائر وتونس ومصر بحاجة إلى حماية قانونية من أجل الحفاظ على القيام بمهمته التمثيلية، فإن الإشكالية تطرح كالتالي:
- إلى أي مدى يمكن القول أن الدساتير المقارنة في (الجزائر وتونس ومصر) قد تمكنت في ظل دولة القانون من تحقيق المعادلة التي تضمن لأعضاء البرلمان الحد المناسب من الاستقلالية المنشودة لأداء مهامهم من جهة وخدمة المصلحة العامة ، وتفعيل الأداء البرلماني الفعال من جهة ثانية ؟ "
- ويتفرع هذا الإشكال الرئيسي إلى العديد من الإشكاليات الفرعية من بينها:
- هل مكانة عضو البرلمان في الجزائر تتماشى مع مكانة عضو البرلمان في الدساتير الأخرى (تونس ومصر)
 - ما هي الآليات التي أقرتها الدساتير وقوانين الدول محل الدراسة لضمان استقلالية أعضاء البرلمان ؟
 - ما مدى فعالية الترسانة القانونية المقررة في حماية عضو البرلمان ؟
 - ما هو المركز القانوني لأعضاء المجالس النيابية في دساتير الدول محل المقارنة ؟
 - ما هو دور عضو البرلمان في تفعيل المؤسسة البرلمانية ؟
 - ما هي الأسباب الحقيقية وراء تعثر أعضاء البرلمان في أداء مهامهم ؟

4 - الدراسات السابقة

رغم أهمية هذا الموضوع باعتباره من صميم موضوعات القانون الدستوري ويمس جهاز حساس من أجهزة الدولة، إلا أنه لم يحظ بدراسات عربية مقارنة متخصصة من جانب الفقه الدستوري العربي يجمع ما بين الجزائر وتونس ومصر ، ماعدا أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام للدكتور محمد بركات بعنوان " النظام القانوني لعضو البرلمان "، دراسة مقارنة في كل من: (الجزائر، مصر، فرنسا) والدكتور ملاوي إبراهيم، أطروحة دكتوراه في القانون العام بعنوان " النظام القانوني لعضو البرلمان " وهي دراسة خاصة في النظام السياسي الجزائري فقط، أما بقية الدراسات الأخرى فهي دراسات عامة تتناول المؤسسة التشريعية بصفة عامة دون تخصيص عضو البرلمان بالدراسة، فنجد في الجزائر رسالة دكتوراه للدكتور السعيد بوالشعير بعنوان " علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري " والدكتور لمين شريط " خصائص التطور الدستوري في الجزائر "، والدكتور أحمد طعيبة " دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي " وفي تونس رسالة دكتوراه للدكتور زهير المظفر باللغة الفرنسية بعنوان : **Le pouvoir L'égislatif au Maghreb .**

وفي مصر رسالة دكتوراه للدكتور إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي بعنوان " ضمانات عضو البرلمان " دراسة مقارنة.

5 - أسباب اختيار الموضوع

تكمن أسباب اختيار الموضوع إلى مكانة البرلمان باعتباره المرآة الواقعية لمكونات الشعوب العربية لذلك من الأجدر الاهتمام بمكانة البرلمانين نظرا للدور الأساسي الذي يلعبونه في تحقيق الديمقراطية ، فقد اتضح للعالم أن التحول الديمقراطي في حاجة إلى برلمان قوي و دور البرلمانات في الحياة السياسية يزداد يوم بعد يوم إلى درجة أن البعض يؤكد أننا نعيش في " عصر البرلمانات " .

فالبرلمانات هي المؤسسات النيابية الرئيسية في النظام الديمقراطي سواء من حيث تعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين، أو دورها في التعبير عن مطالب المجتمع و مراقبة أعمال الحكومة ، لذلك أصبح الاهتمام بدراسة وتفعيل العمل البرلماني ليس فقط قضية محورية، وإنما أصبحت مسألة ضرورية ومطلبا ضروريا للتحول الديمقراطي.

كما أن نمو حقل الدراسات البرلمانية العربية في حاجة على الأقل مرحليا إلى بؤرة بحثية تساعد على تحقيق نوع من التراكم المعرفي المطلوب كحد أدنى لنمو هذا الحقل، نتيجة لمحدودية التراكم في الكتابات العربية المنشورة، وكذلك الدراسات الأكاديمية غير المنشورة، و اختفاء الدراسات البرلمانية من الأجنحة البحثية

وعلى الصعيد العربي يوجد البرلمان العربي على غرار البرلمان الأوربي الذي حاولت جل الدول العربية الانطواء تحت لوائه لتطوير المؤسسات العربية البرلمانية والاستفادة من تجارب وخبرات كل دولة ومحاولة الكشف عن مواطن الضعف والخلل التي تحول دون قيام برلمان قوي يمارس مختلف صلاحياته باستقلالية ، و دون أي تأثير من جانب السلطة التنفيذية ، وأعضاء فاعلين قادرين على ترجمة هموم ومشاكل المجتمع إلى تنمية حقيقية، ولاسيما كسر المقولة التي تنسب لأعضاء البرلمان " **المجالس الجالسة** " وما دامت البحوث البرلمانية من أهم أدوات تطوير العمل البرلماني وزيادة قدرة المؤسسة البرلمانية فالبرلمان الجزائري يحتاج أكثر من غيره إلى دراسات معمّقة يتأكد فيها تدعيم عمل الأعضاء مع مقارنتها ببرلمانات تونس ومصر كنماذج سابقة في مجال العمل البرلماني ، نظرا لما تعتقده هذه الدول المجاورة من تجارب وحلول لمثل هذه الصعوبات وتقديم الاقتراحات بشأنها.

6 - صعوبات الدراسة

- قلة المراجع المتخصصة في هذا المجال والتي تعالج مكانة عضو البرلمان، فأغلب المراجع المعتمد عليها دراسات عامة تعالج المؤسسة التشريعية بصفة عامة، أما الضمانات والامتيازات والحقوق والواجبات فهي جزئيات دراسية متناثرة جمعناها من أجل إضافتها للدراسة.

- ظروف صدور كل دستور في كل دولة من هذه الدول، نتيجة لمرور العديد من هذه الدول العربية موضوع الدراسة بمراحل انتقالية كما هو الحال في تونس ومصر وحل المؤسسات التشريعية السابقة وإلغاء العديد من الدساتير التي تم التركيز عليها في هذه الدراسة ، وعليه وجدنا صعوبة كبيرة في دراسات أصبحت من الماضي بحكم هبوب عاصفة الربيع العربي وعدم استقرار دساتير و مؤسسات هذه الدول إلى غاية وقت إنهاء دراستنا.

6 - منهج الدراسة

اعتمدنا في دراستنا على منهجين تساير وتلائم مستوى الدراسة:

المنهج الوصفي التحليلي : والذي قمت من خلاله بوصف الوضعية القانونية والوظيفية لعضو البرلمان وتحليل النصوص الدستورية القانونية التي تعالج كل ما يخصه من ضمانات وامتيازات وحقوق وواجبات واختصاصات ، إضافة إلى تحليل نصوص الأنظمة الداخلية لهذه الدول.

المنهج المقارن : الذي من خلاله تمت مقارنة دساتير الجزائر بغيرها من الدساتير والقوانين التونسية والمصرية لأجل معرفة أوجه التشابه والاختلاف، وإيجاد أو تحديد عامل الامتياز، أو محاولة التنسيق بينهما لإيجاد أو استخراج ما هو أفضل لكل ما يخص عضو البرلمان بصفة خاصة ، وهذه المقارنة ذات **بعد داخلي** أي دراسة مكانة عضو البرلمان داخل كل دستور من دساتير الدولة الواحدة عبر

مراحل زمنية معينة مرت بها هذه الدساتير، وذات بعد خارجي أي مقارنة عدة دساتير عربية مختلفة في مراحل تاريخية متباينة، وتمس المقارنة دستور 1996 الجزائري الحالي المعدل ومشروع التعديل الدستوري لسنة 2014 ، ودستور تونس الأصلي والمعدل في سنة 2002 والملغى ، ودستور مصر لسنة 1971 الملغى ، لكن هذا لم يمنعنا من الإشارة إلى الدساتير السابقة لهذه الدول و الدساتير اللاحقة منها دستور 2014 التونسي الأخير الذي على إثره جرت انتخابات تشريعية و رئاسية ودستور 2012 المصري الملغى، ودستور 2014 المصري الأخير.

8 - محاور الدراسة

في إطار السعي للإجابة عن الإشكالية الرئيسية المطروحة، والإشكاليات الفرعية، تم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين: خصصنا الباب الأول من الدراسة بعنوان الإطار القانوني للعضوية البرلمانية والذي يتمحور حول كيفية اكتساب العضوية البرلمانية بعد نجاح النائب أو العضو في الانتخابات البرلمانية، وقسم هذا الباب إلى فصلين، إذ تم التطرق في الفصل الأول : إلى إجراءات اكتساب العضوية البرلمانية من ناحية الجهة المختصة بإثبات العضوية البرلمانية و ضماناتها ، ويتناول الفصل الثاني: إجراءات تنظيم العضوية البرلمانية و نهايتها .

أما الباب الثاني: يتناول الإطار القانوني للوظيفة البرلمانية ، وتم تقسيم هذا الباب هو الآخر إلى فصلين يعالج الفصل الأول: الاختصاص التشريعي و المالي، أما الفصل الثاني: الاختصاص الرقابي واختصاصات أخرى .

الباب الأول

الإطار القانوني للعضوية البرلمانية

الديمقراطية وسيلة مشاركة من أجل مصلحة الشعب، وهذه الأخيرة لا يمكن تحقيقها على أرض الواقع إلا بوجود مؤسسة تشريعية تمثل المواطنين وتعبّر عن مصالحهم وتطلعاتهم عن طريق انتخابات حرة ونزيهة ناتجة عن الإرادة الشعبية للناخبين ممثلة في إدلائهم بأصواتهم بالأغلبية اللازمة لصالح من توافرت فيه الشروط التي حتمها الدستور والقوانين المتعلقة به، لذلك فإن المواطن يعتبر عضواً في البرلمان بمقتضى السيادة الشعبية وبناء على التعبير الصريح لهذه الإرادة التي يقرها الدستور والقانون معاً.

ولقد أكدت الدساتير وقوانين الانتخاب على أن المرشح قبل خوضه غمار الانتخابات التشريعية لا بد أن يتوافر على الشروط الموضوعية والإجرائية للظفر بهذا المركز القانوني، مع خضوع هذه الشروط إلى الرقابة سواء إدارية أو قضائية، بعدها يتم اختيار المرشح بالأساليب المتبعة في هذه الدول وهي أسلوب الانتخاب أو المزج بين الانتخاب والتعيين، وسواء أخذت هذه الدول بنظام المجلس الواحد أو المجلسين، مع توفير ضمانات قانونية لمراحل العملية الانتخابية.

وبعد نجاح المرشح في الانتخابات التشريعية يقوم بفحص وضعه القانوني عن طريق البرلمان نفسه أو يعهد به إلى القضاء للتأكد من توفر الشروط اللازمة دستورياً وقانونياً، وأن العملية الانتخابية قد تم إجرائها بطريقة سلمية لا يشوبها أي اختلالات ، فإذا تأكدت صحة الشروط والإجراءات المتبعة قانوناً فإن العضو يكتسب العضوية البرلمانية عن طريق إصدار قرار بإثبات العضوية، وتقرر له مجموعة من الضمانات ، وهذا كله تم تحت عنوان إجراءات اكتساب العضوية البرلمانية (الفصل الأول)، ولا يمكن للعضو أن يقوم بمهامه إلا إذا كان له إطار تنظيمي ينظم هيكله و أجهزته ويبين كيفية سير عمله ونهايته (الفصل الثاني)

الفصل الأول

إجراءات اكتساب العضوية البرلمانية

بعد إعلان نتائج الانتخابات التشريعية لا يعني أن العضوية البرلمانية قد اكتملت، وإنما لازالت إجراءات لاحقة لاكتساب العضوية، لأنه عادة ما تثار الشكوك عقب كل عملية انتخابية حول صحة العضوية البرلمانية لبعض أعضاء السلطة التشريعية بسبب انعدام توافر شروط العضوية التي نص عليها الدستور والقانون ، أو بسبب عدم سلامة العملية الانتخابية ذاتها لعدم نزاهتها أو تزوير فيها لمصلحة أحد المرشحين أو بسبب إعلان نتيجة الانتخابات على نحو غير مطابق للحقيقة.

وتتولى الجهة المختصة التي أقر لها الدستور أو القانون مهمة الفصل في صحة العضوية أو التحقق من توافر الشروط المتطلبة قانوناً، إذا تحققت هذه الشروط أصبح المرشح يتمتع بصفة العضوية التي تترتب عليها مجموعة من الضمانات ، أما إذا لم تتوفر هذه الشروط أسقطت عنه العضوية البرلمانية وهي تعتبر عملية غريبة للاختيار.

فالإعلان عن الانتخاب يعتبر كمجرد قرينة على أن المترشح قد انتخب ولكن لا يمارس وظيفته إلا بعد المصادقة على صحة نيابته، فالحكومة لا تنصب العضو أو النائب، وإنما البرلمان بنفسه هو الذي يقوم بإثبات العضوية لأعضائه وهذا يعد مظهر من مظاهر استقلال البرلمانات في العالم، ضماناً لهم في عدم إسناد هذا الحق إلى سلطة أخرى يكون من شأنها إبعاد ممثلي الشعب عن المجلس النيابي الذي ينتمون إليه لذا نجد أغلب البرلمانات في العالم منذ عهد طويل من أولى مهامها قبل مباشرة أعمالها هي التأكد من صحة عضوية أعضائها، أو ما يطلق عليه بإثبات العضوية، وهذا الإجراء مستقر عليه في جميع برلمانات العالم، لكن الاختلاف وقع في الجهة التي تتولى إثبات العضوية، فمنهم من أعطى هذا الحق إلى المجالس النيابية، ومنهم من أولى هذه المهمة للقضاء.

و نتيجة لهذا الاختلاف سنحاول تسليط الضوء على هذه الإجراءات من خلال تقسيم هذا الفصل إلى بحثين: يتناول (المبحث الأول) إثبات العضوية البرلمانية، ويتناول (المبحث الثاني) ضمانات العضوية البرلمانية.

المبحث الأول

إثبات العضوية البرلمانية

يعتبر إثبات العضوية البرلمانية المرحلة التي تلي إعلان نتائج الانتخابات التشريعية، و يقصد بها فحص الوضع القانوني للعضو بالتحقق من صحة العضوية لجميع الأعضاء المنتخبين منهم والمعينين والذين قدمت بشأن عضويتهم طعون أو لم تقدم (1) ، وبدونها لا يستطيع العضو ممارسة مهامه النيابية كما تظهر الأهمية من ناحية التشكيل السليم للمجالس البرلمانية ، و لكن المشكلة تكمن في تحديد الجهة التي تختص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية نظرا لاعتبارها من الموضوعات الشاغلة لفكر الفقه الدستوري ، لا سيما و أن عملية الانتخاب ذاتها هي عملية سياسية تتعلق باختيار أعضاء السلطة التشريعية في البلاد (2)

و عملية إثبات صحة العضوية هي عملية تتأرجح ما بين البرلمان والقضاء ، ومن هنا اختلفت الآراء والاتجاهات الدستورية المقارنة في هذا الشأن على نحو سنتعرض له من خلال المبحث الأول الذي قسمناه إلى مطلبين : تناولنا الجهة المختصة بإثبات العضوية (المطلب الأول) ، والنتائج المترتبة على إثبات العضوية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

الجهة المختصة بإثبات العضوية

اختلفت دساتير الدول محل الدراسة، وكذلك الفقه بشأن الجهة المخول لها إثبات العضوية فقد حرصت البرلمانات على تكريس إنفرادها بالفصل في صحة عضوية أعضائها تأثرا بالأفكار والاعتبارات التي سادت في تلك الفترة ،ومؤداها أن إسناد الاختصاص للبرلمان يعد تطبيقا لمبدأ سيادة الأمة وبالتالي سيادة البرلمان، وهذه السيادة من شأنها علو إرادة البرلمان على السلطات الأخرى الموجودة في الدولة، كما أن اختصاص البرلمان بهذه المسألة يعد تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات هذا المبدأ يفرض استقلالاً عضوياً وموضوعياً للبرلمان عن غيره من السلطات في إدارة شؤونه ومن ثمة فإن هذه المسألة تعد من الأعمال البرلمانية التي يجب أن يستقل بها البرلمان ، لكن مع تطور الأنظمة أثبتت التجربة عدم حياد البرلمان وظهر أن عملية الفصل في صحة العضوية هي عملية قضائية لا سياسية أو تشريعية وهو ما يتطلب

(1) د/ محمد الذهبي، " الفصل في صحة عضوية أعضاء المجالس النيابية ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية طبعة 2006 ، ص01.

(2) René Chapus , Droit administratif générale , tome 01 , 12 édition , Montchrestien, 1998, page :882

خبرة قانونية، فهذه الأخيرة وإن توافرت في أعضاء البرلمان فإنهم لا يتميزون بالحيدة، مما يتطلب الأمر إسناد هذا الاختصاص للقضاء⁽¹⁾، وسنتناول هذه الجهات المختصة في الفرعين التاليين :

الفرع الأول

الاختصاص البرلماني

أخذت الدساتير الجزائرية والتونسية والمصرية ، بمبدأ اختصاص البرلمان بإثبات عضوية أعضائه كمبدأ عام ، في ظل مراحل دستورية متباينة ، وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1963 تبنى نظام الفحص الذاتي للسلطات⁽²⁾، لكن الفقه الجزائري يرى أن هذه اللجنة يغلب عليها الطابع السياسي⁽³⁾ ، ويشكل المجلس لجنة تتكون من 20 نائبا يتم انتخاب أعضاءها عن طريق القرعة تسلم محاضر الانتخابات التشريعية للجنة إثبات العضوية تنتظر في محتواها خلال 48 ساعة ، مع عدم إدخال أي تغيير أو تعديل على مضمون محاضر الانتخابات التشريعية⁽⁴⁾.

نفس الجهة نص عليها دستور 1976 بموجب المادة 13⁽⁵⁾، وبينت المادة 07 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الإجراءات المتبعة لإثبات صحة العضوية⁽⁶⁾، كذلك دستور 1989 بموجب نص 98⁽⁷⁾، و فصلت المادة 04 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كيفية إجراءات إثبات العضوية وهي تقريبا نفس الإجراءات المتبعة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بموجب القانون رقم 01/77 ما عدا حالة وحيدة وهي أنه إذا أقر المجلس الدستوري إلغاء الانتخابات التشريعية في دائرة من

(1) هذه الوجهة تبناها الفقهاء الفرنسيين وتم اعتمادها في دستور 1958 بموجب المادة 59 منه.

-Esmein (A), **Elément de droit constitutionnel Français et comparé**, Sirey, Paris, Ed , 1921, Page : 356.

-Barthélémy (j) et Duez (P) **Traité de droit constitutionnel**, Édition Dalloz, Paris 1933, Page : 440.

(2) تنص المادة 29 فقرة 02 من دستور 1963 "....وفي حالة النزاع حول قانونية انتخاب النائب، تتولى لجنة مراجعة السلط وتصحيح النيابة المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الفصل في الموضوع طبقا للشروط المحددة " جريدة رسمية، عدد 64، مؤرخة بتاريخ 10 سبتمبر 1963، ص 888.

(3) د/ أحمد محيو ، **المنازعات الإدارية**، (ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر الطبعة 07 ، 2008 ، ص 46 .

(4) المادة 04 من النظام الداخلي للمجلس الوطني ، الذي وافق عليه بتاريخ في 1964/02/28 .

(5) الجريدة الرسمية، عدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

(6) القانون رقم 01/77 مؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية ، عدد66 صادرة بتاريخ 04 سبتمبر 1977، ص 940.

(7) الجريدة الرسمية، عدد 09، مؤرخة في 01 مارس 1989.

الدوائر، يسجل المجلس الشعبي الوطني في جلسة عامة عدم إثبات صحة العضوية⁽¹⁾، لأن المجلس الدستوري غاب في دستور 1976 وتولى مسألة الفصل في المنازعات الانتخابية المجلس الأعلى⁽²⁾.

وأقر دستور 1996 المعدل مهمة إسناد الفصل في إثبات العضوية إلى البرلمان نفسه نظرا لوجود غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وهذا بموجب المادة 104 منه، ثم أحييت الإجراءات المتعلقة بإثبات العضوية على النظام الداخلي لكلا الغرفتين.

وعليه فإن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى صلاحية إثبات العضوية لغرفتي البرلمان وذلك عملا بقاعدة الرقابة الذاتية للبرلمان، وضمانا لاستقلاله بشؤون أعضائه في مواجهة السلطات الأخرى⁽³⁾.

أما عن إجراءات إثبات العضوية فيجب التفرقة بين الإجراءات المتبعة بالنسبة للغرفة الأولى والإجراءات المتبعة بالنسبة للغرفة الثانية.

أولاً- بالنسبة للغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني): طبقا للمادة 04 من النظام الداخلي فإن المجلس الشعبي الوطني يشكل في الجلسة الأولى للفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية تتكون من 20 عضوا حسب التمثيل النسبي، ويتولى المجلس الشعبي الوطني إثبات العضوية طبقا لإعلان المجلس الدستوري عن نتائج الانتخابات، مع مراعاة ما قد يتخذه هذا الأخير لاحقا من قرارات إلغاء الانتخاب أو إعادة النظر في النتائج ثم يعرض تقرير لجنة إثبات العضوية على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه ويسجل المجلس الشعبي الوطني في جلسة عامة حالة عدم إثبات عضوية أحد أعضائه أو أكثر أو حالة إثبات عضوية عضو جديد أو أكثر، وذلك بعد تبليغ قرارات المجلس الدستوري الفاصلة في المنازعات الخاصة بالانتخابات التشريعية إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، وبمجرد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على تقريرها تحل اللجنة المكلفة بإثبات العضوية⁽⁴⁾.

(1) المواد 04، 05، 06، 07، 08 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية، عدد 52 مؤرخة في 11 ديسمبر 1989، ص 14.

(2) قبل إحالة المنازعات الانتخابية على المجلس الأعلى فقد جاء الأمر الصادر في 03 جوان 1976 الذي أنشأ لجنة وطنية تتشكل من قضاة من المجلس الأعلى أسند إليها النظر في المنازعات المتعلقة بالانتخابات الوطنية.

(3) نوال لصلح، **ضمانات استقلال البرلمان في الجزائر طبقا لدستور 1996**، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس 2006، 2007، ص 38.

(4) المواد 04، 05، 06 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، عدد 46، مؤرخة في 30 يوليو 2000 ص 10.

- الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى الموافق لـ 04 جوان 2007 .
- الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى الموافق لـ 30 ماي 2012 .

ومن المفروض أن اللجنة القانونية هي المؤهلة لنظر مثل هذه الحالات و التي يفترض فيها أن أعضائها من أهل الاختصاص⁽¹⁾.

ثانيا- بالنسبة للغرفة الثانية (مجلس الأمة) : فالإجراءات نفسها المتبعة في مجال إثبات العضوية كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، إلا أن مجلس الأمة يتولى إثبات عضوية أعضائه بعد إعلان المجلس الدستوري والمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، ونفس الأحكام تطبق أيضا في حالة التجديد الجزئي للمجلس، كما انفرد مجلس الأمة بالإشارة إلى الحالات المتحفظ عليها فإنها تحال على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان التي تعرض تقريرها على المجلس في أجل 15 يوما، ثم بعد ذلك تتبع نفس الإجراءات من تسجيل حالة عدم إثبات العضوية، وحل اللجنة المكلفة بإثبات العضوية⁽²⁾. و النظام الداخلي لمجلس الأمة أكثر دقة ووضوحا في مسألة الأعضاء المتحفظ على عضويتهم من طرف اللجنة، وهم الذين يشكلون حالات خاصة تحال على لجنة الشؤون القانونية وهذه الأخيرة تدرسها حالة بحالة وتتأكد من مدى جدية وقانونية التحفظ.⁽³⁾

وعليه فإن إثبات العضوية ينطبق على جميع الأعضاء في البرلمان سواء كانوا منتخبين أو معينين، لأن إثبات العضوية متعلقة بمشروعية البرلمان في حد ذاته في كونه ممثلا حقيقيا لأفراد الشعب وذلك بعد إعلان المجلس الدستوري لكون هذا الأخير يتمتع بصلاحيحة السهر على صحة عمليات الاستفتاء والانتخابات التشريعية ويعلن نتائجها، وذلك بموجب المادة 163 من دستور 1996 المعدل الفقرة 02 منه . فالمجلس الدستوري يفصل في الطعون التي يقدمها المرشحون، كما يعلن نتائج الانتخابات كما قررها القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 01/12 والقانون السابق عليه، ومن هنا تبدو سلطة البرلمان في إثبات العضوية مقيدة بإعلان المجلس الدستوري، و ما يتخذه هذا الأخير لاحقا من قرارات إلغاء الانتخاب

(1) د/ محمد بركات ، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر، مصر، فرنسا، وبعض الأنظمة الأخرى (انتخاب وتعيين ثم حقوق وواجبات عضو البرلمان)، جزء 01، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 78.

(2) المواد 03، 04، 05، من النظام الداخلي لمجلس الأمة، جريدة رسمية، عدد 84، مؤرخة في 28 نوفمبر 1999 ص 08.

- محضر الجلسة العلنية الأولى المنعقدة يوم 04 جانفي 1998 المتعلق بتشكيل لجنة إثبات العضوية ،العدد الأول 1998
- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ،محضر الجلسة العلنية السادسة المتضمن تسجيل حالة إثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة الجدد ،الدورة الربيعية 2002 ،العدد 06 ،ص 04 .

- الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، محضر الجلسة العلنية العامة الأولى، المنعقدة يوم الأربعاء 03 مارس 2004 متعلقة بالمصادقة على تقرير لجنة إثبات عضوية 04 أعضاء جدد للفترة التشريعية الثانية، السنة الأولى، الدورة الربيعية 2004، العدد الأول، ص03.

- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، محضر الجلسة العلنية المتضمن انتخاب لجنة العضوية والمصادقة على تقريرها الفترة التشريعية الخامسة، السنة الأولى، الدورة الخريفية 2009، العدد، 10، ص03.

(3) د / محمد بركات ، المرجع السابق ،ص 78 .

أو إعادة النظر في النتائج، خاصة وأن فكرة السيادة المطلقة في الفكر البرلماني لم يعد لها وجود في الوقت الحاضر، أما الفصل في الطعون الخاصة في نتائج الانتخابات فهي من اختصاص المجلس الدستوري.

و لم يحدد الدستور التونسي سابقا الهيئة المختصة بالفصل في صحة العضوية، فقد تم حذف الفصل 29 من مشروع الدستور الذي يعطي لمجلس الأمة وحده حق البث في صحة انتخاب أعضائه بحجة أن هذا الأمر من مشمولات القانون الداخلي، وذلك بموجب القراءة الثانية للفصل بطلب من النائب الصادق المقدم الذي عبر عن ذلك بقوله " أظن أن فصلا مثل هذا يضبط الإجراءات والتراتب التي تتعلق بسير المجلس لا داعي لوضعها بصلب الدستور، وهي من مشمولات القانون الداخلي لمجلس الأمة" وقد عارض النائب محمود الماطري حذف هذا الفصل إلا أن المجلس أقر حذفه بأغلبية 57 صوتا⁽¹⁾.

ونص الفصل 106 من المجلة الانتخابية لسنة 1969 على أنه : " لمجلس النواب وحده حق الحكم على توفر شروط الترشح في أعضائه وصحة انتخابهم".⁽²⁾ و الفصل 01 الفقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 1959 على أن " يتلو رئيس الجلسة أسماء النواب الواقع انتخابهم، ثم ينتخب المجلس لجنة تتركب من ستة أعضاء لتحقيق النيابة فتسلم من أمانة اللجنة جميع الوثائق المتعلقة بالانتخابات، وتعرض تقريرها على الجلسة العامة في أقرب الآجال" لكنه لم يحدد الإجراءات المتبعة في تحقيق صحة النيابة ، ولم يحدد الجهة التي يمكن لها أن تتقدم بالطعن والآجال المحددة لتقديم للطعون.

و يرى الفقه التونسي أنه أمام سكوت النص فإنه يحق لكل ناخب ولكل مرشح الحق في الطعن في صحة الانتخاب، إذا ما تبين له أن العضو المنتخب لا تتوفر فيه الشروط الواردة في الدستور والمجلة الانتخابية إذا كانت الانتخابات مزورة.

أما بالنسبة للآجال التي ينبغي أن تقدم فيها الطعون الانتخابية فإنها تبقى مفتوحة إلى غاية البث في صحة النيابة من طرف المجلس، لكن يبقى السؤال مطروح بخصوص الأغلبية الواجب توافرها عند التصويت على إقرار صحة النيابة فمعلوم أن بعض الدساتير تتطلب توفر الثلثين، كما هو الحال في لبنان نظرا لأهمية الموضوع، وقد سكت النظام الداخلي في تونس عن هذا الموضوع وكذلك المجلة الانتخابية.

وتفيد مداورات المجلس أن مسألة الأغلبية في التصويت على تقرير اللجنة وقعت إثارتها عند مناقشة الفصل الأول من القانون الداخلي، فقد اقترح أحد النواب التصويت بالأغلبية المطلقة وحظي هذا المقترح بتأييد مقرر اللجنة، وهكذا تبين أن البث في صحة النيابة من قبل المجلس يتطلب موافقة الأغلبية المطلقة من النواب.

(1) د/ زهير المظفر ، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية 1959-1986) ، المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة ، تونس 1989 ، ص 57.

(2) تم إلغاء هذا الفصل (106) من المجلة الانتخابية بموجب قانون أساسي عدد 144، لسنة 1988، مؤرخ في 29 ديسمبر 1988 المتعلق بتنقيح المجلة الانتخابية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 87، مؤرخ في 31/30 ديسمبر 1988، ص 1765.

يرى الفقه التونسي أن المنتبِع لأشغال مجلس النواب يلاحظ أن الفصل في صحة النيابة لا يثير أي إشكال، ففي مفتتح كل مدة نيابية وبعد تشكيل المكتب المؤقت، يتولى النواب انتخاب لجنة تتألف من 06 أعضاء للنظر في صحة البيانات، وإثر ذلك يأمر الرئيس برفع الجلسة لتمكين اللجنة من إعداد تقريرها، ولا تتجاوز أشغال اللجنة عادة ساعة أو ساعتين تتقدم في نهايتها بتقرير يوصي فيه المجلس بالمصادقة على صحة ترشيح وانتخاب أعضائه، ويتولى المقرر تلاوة التقرير ثم يعرضه رئيس اللجنة على النواب فتم المصادقة بالإجماع بدون معارض أو متحفظ⁽¹⁾.

وإذا كانت المادة 06 من النظام الداخلي للمجلس الوطني في الجزائر تنص على أنه " تبلغ الوزارة المعنية بإلغاء النتائج غير الصحيحة، أما الذين أجل قبولهم أو عرضوا على التحقيق بقرار من المجلس يجوز لهم المشاركة في المداولات والتصويت " فإنه عكس ما جرى في البرلمان التونسي حيث أوضح الهادي نويرة الوزير الأول السابق بقوله: " بدون أن أتكلم في خصوص أصل الموضوع في تقرير لجنة تحقيق البيانات إذ احتفظت بدائرتين وهي: الدائرة الثانية بالقيروان، ودائرة قابس اعتمادا على أنها ستجري بحثا في الموضوع، ولهذا أرى من اللائق بل من القانون أن تمسك أعضاء هاتين الدائرتين عن المشاركة في التصويت ريثما يقع البث بصفة قانونية في الاحتراز الأول والثاني وأضاف الوزير أن: حضور هؤلاء سيكون شكلي فقط في القاعة من غير أن يكونوا في المنصب الموجودين به" ⁽²⁾ وخلافا للمشرع الجزائري فإنه بالرغم من عدم وجود نص قانوني في تونس يتضمن حالة المترشحين الذين مازلوا في التحقيق إلا أنه لا يجوز لهم المشاركة في المداولات والتصويت.

ولم يشر النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي في نصوص مواده إلى إثبات العضوية وذلك بموجب نص الفصل 02 من النظام الداخلي⁽³⁾، أما الفصل 20 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب فقد نص على أن "كل عضو بمجلس نواب الشعب نائب عن الشعب بأكمله بداية من الاعلان النهائي عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية.....".

وكذلك الدستور التونسي 2014 لم يتضمن أي نص خاص بإثبات صحة العضوية ولا النظامين الداخليين، وهما النظام الداخلي لمجلس النواب المعدل لسنة 2009 الذي لم يشر إلى لجنة اثبات العضوية و أكتفى الفصل الأول منه على أن " يتلو رئيس الجلسة أو أحد مساعديه أسماء الأعضاء المنتخبين نهائيا بناء على الإعلام الوارد على المجلس من رئيس المجلس الدستوري، وهذه الجلسة لا تجري فيها

(1) د/ زهير المظفر، المرجع السابق، ص58

- د/ بشير بوعلي، مجلس الأمة، الدار التونسية للنشر، 1969، ص 64.

(2) د/ زهير المظفر ، المرجع السابق، ص57.

(3) ينص الفصل الثاني من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي على أنه " يتلو رئيس الجلسة أو أحد مساعديه أسماء الأعضاء المنتخبين نهائيا بناء على قرار الهيئة المركزية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات المتعلقة بالنتائج النهائية"

أية مداولات"، و نفس الشيء بالنسبة للفصل الأول من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سابقا، وعليه فإنه يفهم ضمنا أن الجلسة الأولى المخصصة للنواب أو لأعضاء مجلس المستشارين ما هي إلا جلسة لإثبات العضوية، لأن المشرع التونسي وبصريح العبارة أقر بأن الجلسة الأولى للأعضاء والنواب لا تجرى فيها أية مداولات.

أما الدستور المصري لسنة 1923 فقد تبني نفس الاتجاه الذي سارت عليه الدساتير الجزائرية والتونسية، حيث نصت المادة 95 منه على أنه " يختص كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه، ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية 2/3 الأصوات، ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى"، ولم يحدث أن تنازل البرلمان عن اختصاصه لجهة أخرى في هذه الفترة من تطبيق الدستور حيث استأثر البرلمان بهذا الاختصاص ولم يتنازل عنه إلا سنة 1951 بعد فترة من العودة للعمل بهذا الدستور مرة أخرى كما سنراه لاحقا⁽¹⁾.

وطبقا لنص المادة 57 من قانون الانتخاب رقم 148 لسنة 1935، فإنه " يجب تقديم الطعون في صحة العضوية خلال 15 يوما التالية لإعلان نتيجة الانتخاب، ويجب أن يكون الطعن موقعا عليه من الطاعن وموضحا به عنوانه، وممهورا بإمضائه، ويوجه الطعن إلى رئيس المجلس مباشرة."

في ظل هذا الدستور اختلف مسلك مجلس النواب عن مسلك مجلس الشيوخ، فقد قرر مجلس النواب في جلسة 22 مارس 1924 تحقيق صحة نيابة جميع أعضائه، أما مجلس الشيوخ في جلسة 24 مارس 1924 قد قرر أن اختصاصه بالنظر في صحة النيابة مقصور على الأعضاء المطعون فيهم فقط⁽²⁾.

و يعود سبب توجه الدول الثلاث إلى إعطاء الاختصاص للبرلمان للفصل في صحة العضوية إلى اعتبارين أحدهما تاريخي والآخر قانوني :

أولا - الاعتبارات التاريخية : يبدو أن المشرع الجزائري وغيره من المشرعين متأثرين بالنظام الفرنسي إلى حد ما حيث حرصت الدساتير السابقة على دستور 04 أكتوبر 1958 الحالي على اختصاص البرلمان بالتحقيق من صحة عضوية أعضائه، والطعون التي تقدم ضدهم، خصوصا عقب قيام الثورة حيث كانت الذكريات الأليمة عن محاكم النظام القديمة من أبرز العوامل الدافعة إلى تقرير اختصاص البرلمان للفصل في صحة العضوية، وهكذا أصبح اختصاص البرلمان بهذه الصلاحية هو ضمان لاستقلالية الهيئة التشريعية عن السلطتين التنفيذية والقضائية في ذات الوقت وحينما بدأ النسيان يعلو تلك الذكريات لم يتغير الموقف من السلطة القضائية بسبب عدم تمتع القضاة بكامل استقلالهم، وهو الوضع الذي استمر حتى نهاية الجمهورية الثالثة⁽³⁾ كما يرجع هذا الاختصاص إلى التقليد الذي اتبعته المجالس العامة فقد كانت المجالس تستهل

(1) أ د/ محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعية الجديدة للنشر، 1996، ص 351.

(2) المرجع نفسه، ص 228.

(3) د/ فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة 2003-2004 ص 233.

اجتماعاتها بالتحقيق من توكيلات أعضائها، أي التحقق من أن كل عضو يملك الصفة القانونية في تمثيل الولاية أو المجموعة التي تتشكل منها هذه المجالس⁽¹⁾.

ثانياً - الاعتبارات القانونية: تتمثل الاعتبارات القانونية في العديد من المبادئ منها الفصل بين السلطات وسيادة الأمة وحصانة الأعمال البرلمانية:

1 - مبدأ الفصل بين السلطات: اختصاص البرلمان أو المجالس النيابية بإثبات العضوية يعد تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي أن يتم توزيع الاختصاصات على هذه السلطات وفقاً لقاعدتي التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي بين السلطات، بحيث تكون كل سلطة مستقلة في ممارسة أعمالها التي تخصصت فيها استقلالاً عضوياً كاملاً، يمنع أي سلطة أخرى من التدخل في ممارسة أعمالها أو تخصصها لرقابتها، لذلك تحرص البرلمانات كل الحرص على استقلالها بإثبات العضوية وعدم تركها للحكومة، لكي لا تستعملها وسيلة ضغط ضد أعضائها للانصياع لسياستها وعدم انتقادها.

2 - سيادة الأمة : إن اختصاص البرلمان بإثبات العضوية يعد تطبيقاً لمبدأ سيادة الأمة، وذلك على أساس أن البرلمان يمثل هذه السيادة، نظراً لأن إرادة الأمة تعلو جميع الإرادات الأخرى، إذن فهي لا تخضع للإرادة أي سلطة أخرى في الدولة، وإلا كان ذلك انتقاصاً من سيادتها، وهو ما لا يجوز.

3 - حصانة الأعمال البرلمانية: يتردد أحياناً أن التحقيق من صحة العضوية من الأعمال البرلمانية مما يستوجب تمتعها بالحصانة البرلمانية المقررة لتلك الأعمال والتي من مظاهرها خروجها من نطاق الرقابة القضائية، ومن أمثلة الدول التي أخذت بهذا الاتجاه الدول الأجنبية مثل انكلترا عام 1868 وفرنسا بدءاً من دستور 1797، ودستور الو.م.أ 1787

و بالرغم من أن اختصاص البرلمان بإثبات عضوية أعضائه يحقق الاستقلالية العضوية للبرلمان إلا أنه لم يسلم من الانتقادات التي وجهت إليه، على اعتبار أن تخويله لهذا الاختصاص يعتبر سلاحاً خطيراً تستعمله الأغلبية البرلمانية عند الحاجة ضد نواب الأقلية⁽²⁾، كما أن إعطاء البرلمان اختصاص إثبات العضوية يتعارض مع المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن مقتضى هذا المبدأ أن لا تتعدى سلطة على أخرى، فإثبات العضوية من طرف البرلمان يغلب عليه الصراعات السياسية خلافاً لما تستوجبه مهمة إثبات العضوية من التحلي بضمير الحياد التام وتوافر الخبرة القانونية لدى القائم بها، إضافة إلى أن

(1) إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1999 مصر، ص 09.

(2) شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية (دراسة مقارنة: الجزائر، تونس، المغرب)، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة، 2013 - 2014، ص 331.

اختصاص البرلمان بإثبات العضوية تجعل منه خصما وحكما في نفس الوقت وهو ما يتجافى مع قواعد العدالة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الاختصاص القضائي

انفردت مصر دون غيرها من الدول موضوع الدراسة بتحويل القضاء الفصل في صحة العضوية وذلك نظرا للعيوب التي شابت دستور 1923 من جزاء فصل البرلمان في صحة العضوية البرلمانية وعليه أعطى دستور 1930 الاختصاص بالفصل في الطعون إلى السلطة القضائية لتوافر الضمانات القانونية والقضائية في التحقيق والفصل في أمر صحة انتخاب أعضاء البرلمان ، و جاء في المذكرة الإيضاحية لدستور 1930 " وقد جاء تنفيذ هذا المبدأ فما يؤس تمام اليأس من الفائدة من بقاءه، فقد جعل الاختصاص أداة حزبية في المجلسين، حيث يقبل الطعن ويرفض للسبب واحد ، بحسب إذا ما كان المطعون فيه خصما أو نصيرا".

و نصت المادة 90 منه على أنه " تقضي محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض وإبرام ، أو محكمة النقض والإبرام إذا أنشئت في الطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ أو بسقوط عضويتهم ويحدد قانون الانتخاب طريقة السير في هذا الشأن".

ومن خلال نص هذه المادة يتضح أن القضاء لا يفصل في عضوية أعضاء البرلمان الذين لم تقيد ضدهم طعون في صحة عضويتهم لأن المحاكم لا تفصل إلا في خصومة.

غير أن العمل بدستور 1930 قد أبطل بمقتضى الأمر الملكي رقم 67 لسنة 1934، والذي تلاه الأمر الملكي رقم 118 لسنة 1935، الذي نص على عودة العمل بدستور 1923، ومن ثم الرجوع إلى نص المادة 95 منه التي نصت على اختصاص كل مجلس برلماني بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، مع جواز إسناد هذا الاختصاص بقانون إلى سلطة أخرى، وهو ما حدث بالفعل سنة 1951 بصور قانون 1951/10/01 حيث نصت المادة 01 منه على أنه " تختص محكمة النقض بالفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس الشيوخ والنواب الذين قدمت طعون في صحة نياباتهم"

ونصت المادة 02 على أنه " تقضي المحكمة ببطان الانتخاب أو التعيين إن توفر سبب من الأسباب التي ينص عليها الدستور، لكن هذا القانون لم يكتب له الاستمرار والعمل به لأنه تم نشره في 1951/10/01 ثم بدأ العمل بالنظام الجمهوري في مصر في 1952/07/23.⁽²⁾

(1) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفى ، المرجع السابق ، ص11.

(2) د/ محمد الذهبي، المرجع السابق، ص 231.

و درجت دساتير ما بعد الثورة أو ما يسمى بدساتير الجمهورية في مصر على إسناد هذا الاختصاص إلى البرلمان ذاته، وإن حاولت إعطاء السلطة القضائية دورا في هذا الشأن بأن أسندت التحقيق في هذه المسألة إلى القضاء غير أنها أبقّت الكلمة الأخيرة للبرلمان، ومن بين هذه الدساتير دستور 1956 بموجب المادة 89 منه⁽¹⁾ وهو نفس النص الذي أورده المادة 62 من دستور 1964.

وقد أشار الدستور إلى محكمة عليا يعينها القانون، و تناول هذه المحكمة قانون مجلس الأمة في المواد من 17 إلى 21 التي نصت على أن تقوم محكمة النقض بالتحقيق في صحة العضوية لأعضاء المجلس وأن لكل ناخب أن يطلب بعريضة يقدمها إلى رئيس المجلس إبطال الانتخاب الذي حصل في دائرته مبيّنا الأسباب التي يبني عليها طلبه، على أن يكون توقيعه مصدقا عليه، فإذا ما قدم الطعن إلى رئيس مجلس الأمة أحاله إلى رئيس محكمة النقض مصحوبا بالمستندات التي بني عليها.

ومن حيث مدة الطعن فقد حددها القانون بـ 15 يوما التالية لإعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر، وقد أوجب القانون على وزير الداخلية بناء على طلب رئيس المحكمة أن يرسل خلال 10 أيام من تاريخ الطلب محاضر لجان الانتخاب، وجميع الأوراق الخاصة بموضوع الطعن.

و أوجب القانون أن يتم التحقيق في خلال 06 أشهر من تاريخ إحالة الطعن إلى المحكمة، وبإتمام إجراءات التحقيق يرسل رئيس المحكمة تقرير بالنتيجة إلى رئيس مجلس الأمة.⁽²⁾

و لم يختلف دستور 1971 عن الدستوريين السابقين 1964، 1956 بإعطاء الاختصاص بالفصل في صحة العضوية لمجلس الشعب والتحقيق فيها لمحكمة النقض⁽³⁾ و طبقت نفس القواعد على مجلس الشورى بموجب نص المادة 205 من الدستور.

(1) تنص المادة 89 من دستور 1956 المصري " يختص مجلس الأمة بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى مجلس الأمة، وذلك بناء على إحالة من رئيسه إلى أن تعرض نتيجة التحقيق على المجلس للفصل في صحة الطعن ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس وأن يقوم المجلس بالفصل في الطعن خلال 60 يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق عليه"

(2) د/ صيري محمد السنوسي محمد، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، و حدود اختصاص مجلس الشعب دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 72.

(3) تنص المادة 93 من دستور 1971 المصري " يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليه من رئيسه، ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال 15 يوما من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال 90 يوما من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال 60 يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس.

ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ويجب الفصل في الطعن خلال 60 يوما من عرض نتيجة التحقيق على المجلس"

كما انفرد المؤسس الدستوري المصري دون غيره بالنص على إجراءات الطعن في صحة العضوية البرلمانية عن طريق إتباع إجراءات قانونية نص عليها قانون مجلس الشعب سابقا والنظام الداخلي لمجلسي الشعب والشورى، تبدأ هذه الإجراءات من تقديم الطعن إلى رئيس مجلس الشعب، ثم إحالته إلى محكمة النقض للتحقيق ثم الفصل فيه من قبل البرلمان⁽¹⁾، وهي عملية غرلة دقيقة مقسمة مابين القضاء والبرلمان للتحقق من صحة العضوية، خلافا للمؤسس الدستوري الجزائري الذي اكتفى بالنص على الجهة المختصة بالفصل في صحة العضوية دون الجهة التي يطعن أمامها في صحة العضوية، على اعتبار أن المجلس الدستوري قد حسم أمر الفصل في نتائج الانتخابات بعد تقديم الطعون .

فسلطة البرلمان في تحقيق صحة العضوية وإن بدت سلطة مطلقة في ظاهرها لا تقيدتها النصوص إلا أن واقع الأمر يبين أنها مقيدة بمراعاة الشرعية واحترام الدستور والقانون وإرادة الناخبين، أما عن طبيعة اختصاص مجلس الشعب والشورى فقد استقر الفقه على أنه اختصاص برلماني وإن كان ذو طبيعة قضائية وأن إقرار التعويض عن الأعمال البرلمانية يمثل اتجاها لتقرير رقابة على هذه الأعمال في صورة المسؤولية دون أن يمتد ذلك بطبيعة الحال إلى إلغائها⁽²⁾.

و عليه فالمشرع المصري كان أكثر دقة من نظيره الجزائري والتونسي فيما يخص إجراءات الفصل في العضوية البرلمانية أو إثباتها، كما تم سد جل الثغرات تقريبا المتعلقة بهذا المجال فيما يخص المدة والجهة التي لها الحق في تقديم الطعن في دستور 1971، أما العضوية في تونس فإنها تكتسب بصفة تلقائية مباشرة بعد الإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات التشريعية دون الحاجة لإجراءات أخرى .

أما بعد الثورة المصرية وفي ظل دستوري 2012 الملغى ودستور 2014 الحالي فقد تراجع المؤسس الدستوري عن سلطة البرلمان في الفصل في صحة العضوية وأضحى الفصل فيها من اختصاص القضاء

⁽¹⁾ تنص المادة 20 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 " يجب أن يقدم الطعن بإبطال الانتخاب طبقا للمادة 93 من الدستور إلى رئيس المجلس خلال 15 يوما لإعلان نتيجة الانتخابات مشتملا على الأسباب التي يبنى عليها، ومصداقا على توقيع الطالب عليه، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الاجراءات التي تتبع للفصل في صحة الطعون، وفي تحقيق صحة العضوية".

و أضافت المادة 349 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن " تقيد الطعون المقدمة إلى رئيس المجلس وفقا لأحكام المادة 93 من الدستور والقانون الخاص بمجلس الشعب بإبطال انتخاب أي من أعضاء المجلس، تسجل الطعون بلجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، ثم يحيلها رئيس المجلس إلى رئيس محكمة النقض خلال 15 يوما من تاريخ ورود الطعن لتقوم المحكمة بتحقيقها ويرفق الطعن بالمستندات التي قدمها الطاعن وأراق الانتخابات الخاصة بالعضو المطعون في صحة انتخابه إذا كانت قد أودعت المجلس.

⁽²⁾ د/ صبري محمد السنوسي محمد، المرجع السابق، ص 100.

و أوكلت المهمة لمحكمة النقض⁽¹⁾ و بذلك تم حرمان مجلس النواب من مبدأ أساسي استقر في تاريخ البرلمان المصري بأن مجلس الشعب سيد قراره⁽²⁾.

ويرر الفقه تخويل القضاء مهمة إثبات العضوية إلى العديد من الأسانيد و الاعتبارات منها:

- أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يتعارض مع مهمة القضاء في إثبات العضوية البرلمانية، بل يعد التطبيق السليم له ، لأن إثبات العضوية مهمة قضائية و بالتالي تدخل في اختصاص السلطة القضائية، لأن وظيفة القضاء في الفصل في الخصومات أيا كان أطرافها .

- أن اختصاص القضاء بإثبات العضوية يعد ضمانا لهم في عدم تعسف الأغلبية البرلمانية مع الأقلية ومن ناحية أخرى ضمانا لسيادة الأمة في عدم تسلل أي فرد إلى البرلمان ما لم يكن وصل إليه بالطرق المشروعة و بذلك تضمن الأمة صيانة سيادتها من الإستغلال⁽³⁾

(1) المواد 87 من دستور 2012 الملغى ، و 107 من دستور 2014 " تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تتجاوز 30 يوما من تاريخ اعلان النتيجة النهائية للانتخاب وتفصل في الطعن خلال 60 يوما من تاريخ وروده إليها

وفي حالة الحكم ببطلان العضوية تبطل من تاريخ ابلاغ المجلس بالحكم "

(2) د / وجدي ثابت غبريال ، الفترة الانتقالية في مصر في ضوء النظرية الدستورية الحديثة (مقترحات دستورية)، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر ، 2012، ص 33 .

(3) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي ، المرجع السابق ، ص 16، 17 .

المطلب الثاني

النتائج المترتبة على إثبات العضوية البرلمانية

من النتائج أو الآثار المترتبة على الفصل في صحة العضوية هو اكتساب الصفة البرلمانية بحيث يصبح عضواً أو نائبا في البرلمان يتمتع بالحقوق و يتحمل الالتزامات، ويتولى مباشرة اختصاصاته المقررة له بموجب نصوص الدستور والقانون، لكن قبل ذلك لا بد للعضو أن يؤدي اليمين، ويصرح بممتلكاته ثم يقوم بإعداد نظامه الداخلي، وتعتبر هذه من أولى المهام التي تنتظر عضو البرلمان بمجرد تشكيل البرلمان سواء عن طريق الانتخاب أو التعيين أو بمزيج من الطريقتين معا، وسنتطرق لكل منهما من خلال الفروع التالية :

الفروع الأول

أداء اليمين القانونية

بعد أداء اليمين القانونية يصبح المرشح عضواً برلمانياً ويتولى مباشرة مهامه المخصصة له ويتجسد القسم في بدء الولاية البرلمانية بنص ملزم يتوجب على النائب أن يتلوه في جلسة علنية تحدد لهذه الغاية وذلك قبل الشروع في ممارسة عمله النيابي، وقد نصت عليه الدساتير التونسية والمصرية دون الدساتير الجزائرية و أنظمتها الداخلية و القانون الخاص بحقوق وواجبات النائب، ويرى البعض أن ذلك مرده إلى التقليد الفرانكفوني إذا أدركنا أن الجزائر من بين الدول التي تأثرت في نظامها ودساتيرها وثقافتها القانونية بالنهج التقليدي الفرنسي⁽¹⁾

و انققت الدساتير التونسية والمصرية التي اعتمدت مبدأ القسم على تضمين دساتيرها عناصر القسم فذكر أغلبها الولاء للأمة والوطن والشعب والاستقلال وكذلك للدستور، وذكر بعضها ولاء النائب للنظام الجمهوري.

و نص المؤسس الدستوري التونسي على أداء النائب أو العضو اليمين القانونية ثم بعدها يتولى مهامه، بموجب الفصل 21 فقرة 05 من الدستور التونسي الملغى الذي ينص على أن: "يؤدي كل عضو من أعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل مباشرة مهامهم اليمين التالية: " أقسم بالله العظيم أن أعمل بإخلاص في خدمة بلادي، وأن ألتزم بأحكام الدستور وبالولاء المفرد لتونس"⁽²⁾ كذلك النظام

⁽¹⁾ د/ عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، دراسة مقارنة لأنظمة الداخلية للبرلمانات

العربية، منشورات مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي 2007، ص 25.

⁽²⁾ أضيفت الفقرة 05 من الفصل 21 بمقتضى القانون الدستوري، عدد 51 لسنة 2002 المؤرخ في 01 جوان 2002.

الداخلي لغرفتي البرلمان الفصل الأول منه فقرة 06 بالنسبة لمجلس النواب لسنة 2009 " ...ثم يؤدي بقية النواب اليمين الدستورية بعد المناداة عليهم"، والفصل الأول فقرة 06 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين ".....ثم يتولى بقية أعضاء المجلس الذين وقع انتخابهم أو تعيينهم في إطار التجديد الدوري أداء اليمين الدستورية بعد المناداة عليهم"

وبعد الثورة التونسية لم يتغير الأمر في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي إذ نص الفصل 02 فقرة 04 على "...ويؤدي بقية الأعضاء اليمين بصورة جماعية"، علما أنه في الدستور السابق والنظاميين الداخليين كانت اليمين الدستورية تؤدي بصورة فردية.

وفي دستور 2014 نص الفصل 58 " يؤدي كل عضو مجلس نواب الشعب في بداية مباشرته مهامه اليمين التالية: " أقسم بالله العظيم أن أخدم الوطن بإخلاص وأن ألتزم بأحكام الدستور وبالولاء التام لتونس"، وجسده النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في الفصل 21 منه "يؤدي العضو الجديد في أول جلسة عامة تنعقد بعد التحاقه بالمجلس اليمين المنصوص عليها بالفصل 08 من هذا النظام الداخلي" ونفس الشيء بالنسبة للساتير المصرية، فلم تخلو من الإشارة إلى اليمين الدستورية لأعضاء البرلمان، إذ نصت المادة 94 من دستور 1923 على أنه " قبل أن يتولى أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤديوا أعمالهم بالذمة و الصدق، وتكون تأدية اليمين في كل مجلس علنا بقاعة جلساته"، ونص المادة 89 من دستوري 1930 و 1956 .

و دستور الجمهورية العربية المتحدة لسنة 1958 بموجب نص المادة 19، و نفس الشيء بالنسبة لدستور 1964 بموجب المادة 104 منه، ودستور 1971 بموجب المادة 90 التي نصت على أن "يقسم عضو مجلس الشعب أمام المجلس قبل أن يباشر عمله اليمين الآتية: " أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على سلامة الوطن والنظام الجمهوري، وأن أرفع مصالح الشعب وأن أحترم الدستور و القانون".

واختلف الفقه في تأويل هذه المادة، فهناك من يرى أن العضوية سابقة على حلف اليمين، فحلف اليمين شرط لممارسة وظائف العضوية وليس شرطا لاكتساب العضوية، واستندوا على المادة 20 من قانون مجلس الشعب والمادة 38 من قانون مباشرة الحقوق السياسية، وبعض نصوص اللائحة التنفيذية التي تفرض التزامات على عضو مجلس الشعب وتحدد موعدا لبدء هذه الالتزامات من وقت إعلان النتيجة من ذلك نصوص المواد: 371، 372، 375⁽¹⁾.

(1) تنص المادة 371 من اللائحة التنفيذية على أنه " يحرم على عضو مجلس الشعب فور إعلان انتخابه أن يتعامل في أي مال من أموال الدولة "

تنص المادة 372 من نفس اللائحة على أنه " يحرم على عضو مجلس الشعب فور إعلان انتخابه أن يقبل التعيين في أي وظيفة في الحكومة (القطاع العام)"=

لكن هناك رأي آخر يرى أن العضوية لا تثبت للعضو إلا بعد حلف اليمين وهذا مبني على فهم مغاير لنص المادة 90 من دستور 1971، على أساس أن حلف اليمين هو بداية اكتساب العضوية، لأنه لا يستطيع أن يمارس عمله إطلاقاً قبل حلف اليمين وأعتبر الفقه أن هذا الرأي هو الأرجح⁽¹⁾ وبعد الثورة المصرية نصت المادة 86 من دستور 2012 على أن "يؤدي العضو أمام مجلسه قبل أن يباشر عمله اليمين الآتية " أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن احترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه"⁽²⁾

يتضح من خلال نصوص المواد الدستورية المصرية أن حلف اليمين يتم بصفة فردية أمام المجلس لا بصفة جماعية، لكن المفروض ما دامت المهمة واحدة هي تمثيل الشعب أن يتم أداء اليمين بصفة جماعية، وحسنا فعل المؤسس التونسي والمصري لما نصا على أداء اليمين القانونية لتولي الوظيفة البرلمانية لأن مهمة العضوية البرلمانية من المهام الأساسية لتمثيل الشعب وتثقل على كاهل أعضاء البرلمان العديد من الالتزامات.

الفرع الثاني

التصريح بالامتلاكات

بغية ضمان الشفافية في الحياة السياسية، والشؤون العمومية وحماية الامتلاكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلزم الموظف بالتصريح بالامتلاكات، و بالرجوع إلى قوانين الدول العربية محل الدراسة نجد أن الجزائر أقرت التصريح بالامتلاكات لأعضاء البرلمان بموجب المادة 04 من الأمر 04/97، المؤرخ في 11 يناير 1997 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات⁽³⁾، والذي لم يدم طويلاً وتم إلغاؤه و عوض بالقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم ، نصت المادة

= تنص المادة 375 من نفس اللائحة على أنه " يجب على عضو مجلس الشعب فور إعلان انتخابه أن يخطر رئيس المجلس ببيان الوظيفة التي يشغلها في الحكومة أو القطاع العام"

(1) د/أحمد أحمد الموفي، الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، دون تاريخ و مكان طبع، ص 53 ، 54.

(2) تميزت المادة 104 من دستور 2014 بإضافة " وحدة أراضيه " إلى القسم ، وجاء ذلك كرد فعل لما أثير عن وجود دعوات غير مسبوقة من النظام السابق بالتنازل عن أقاليم الدولة .

- د/ ياسر محمد عبد السلام رجب ، مصر بين دستورين (دراسة للنظام الدستوري المصري في ضوء دستور 2012 والدستور المعدل ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2014 ، ص 63 .

(3) تنص المادة 04 من الأمر 04/97 المؤرخ في 11 يناير 1997 المعلق بالتصريح بالامتلاكات على أنه " يتعين على الأشخاص الذي يمارسون مهمة انتخابية وطنية أو محلية، أن يكتتبوا تصريحاً بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تقلدهم مهامهم يمدد هذا الأجل إلى شهر آخر في حالة القوة القاهرة " ، جريدة رسمية، عدد 03 مؤرخة في 12 يناير 1997، ص 08.

04 منه على أنه ".... يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالتملكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته، أو بداية عهده الانتخابية ويجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة"⁽¹⁾

يتعين على المشرع تحديد المدة اللازمة للقيام بالتصريح النهائي للتملكات، لأن عدم تحديدها يجعل المعنيين بالتصريح يتهربون من ذلك، إضافة إلى أنه أمر يفرغ إجراء التصريح بالتملكات من محتواه طالما أن الغرض منه أصلا هو الوقوف على الفارق غير المبرر في الذمة المالية، والذي قد يطرأ بين فترتي تولي المهام وانتهائها⁽²⁾.

والتصريح بالتملكات لذوي المناصب القيادية والسامية في البلاد يشمل (رئيس الجمهورية أعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة، محاسب بنك الجزائر، السفراء والقناصل، الولاة، القضاة) فتكون تصريحاتهم في المواعيد المحددة أعلاه أيضا، لكن أمام رئيس المحكمة العليا⁽³⁾، غير أن المشرع في ظل هذا القانون لم يبين دور رئيس المحكمة العليا؟ فالظاهر أن دوره يقتصر على تلقي التصريحات، دون أن يكون له الحق في دارسته واستغلال المعلومات الواردة فيها والمطالبة بالتحقيق، علما أنه في ظل الأمر الملغى رقم 04/97 كان يودع التصريح بالتملكات لدى لجنة أنشأت لهذا الغرض " لجنة التصريح بالتملكات"، و تحولت إلى اسم " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"

من حيث بيانات التصريح بالتملكات نصت المادة 05 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أنه " يحتوي التصريح بالتملكات على جرد الأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب وأولاده القصر، ولو في الشيوخ في الجزائر، أو في الخارج..."

المصرح لا يكتتب في التصريح بتملكات زوجته، إذ يكتفي باكتتاب تصريحاته العقارية والمنقولة فقط وأولاده القصر، ولعل هذا راجع لكون النظام المالي للزواج في الإسلام وفي القانون الجزائري هو الفصل في الذم المالية للزوجين، وأيا كان السبب فإن عدم اكتتاب زوجته وحتى أبنائه البالغين لا يضمنان المكافحة الفعالة للفساد المالي والإداري، إذ يمكن للنائب أن يكتتب بتملكات له باسم زوجته أو أولاده البالغين، فما

(1) القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 15/11، المؤرخ في 02 أوت 2011، جريدة رسمية، عدد 14 مؤرخة في 08 مارس 2006، ص 22.

(2) فاطمة عثمانى، (من أين لك هذا؟) بين هشاشة النصوص القانونية، ونقص إرادة تفعيل، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري يومي: 06-07 ماي 2012، جامعة محمد خيضر كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، بسكرة، ص 04.

(3) جميع الموظفين العموميين يصرحون أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أما الموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون رقم 01/06 فقد بين المرسوم الرئاسي رقم 415/06 كيفية التصريح.

الفائدة من التصريح بالتملكات بعد ذلك؟ والواقع يؤكد لنا أن الأملاك التي يتم الحصول عليها بطرق مشبوهة لا يكتسبها الناس باسمهم ويفضل توقيعها باسم المقربين له، والتي غالبا ما تكون الزوجة. وبعد التصريح بالتملكات في نسختين يوقعهما المكتب والسلطة المودع لديها وتسلم نسخة للمكتب⁽¹⁾، أما من حيث نشر التصريحات بالتملكات، فقد نصت المادة 06 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم على أن " ... وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم".

وعليه فإن المشرع الجزائري أغفل إلزام نشر تصريحات ذوي المناصب القيادية والسامية في البلاد عند نهاية الوظيفة أو العهدة الانتخابية، وهذا يتنافى مع مبادئ الحكم الراشد لأن الشفافية تعد من أهم مبادئه. و أقر المشرع الجزائري عقوبات صارمة على جميع الموظفين العموميين لارتكابهم جرائم الفساد المالي والإداري (جريمة عدم التصريح، أو التصريح الكاذب بالتملكات، وجريمة الإثراء غير المشروع في المواد 36 و 37 من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أننا قد نصطدم بثغرات قانونية تحد من تطبيق العقوبات عليهم والتي تظهر في بعض المناصب التشريعية.

فالمواد المجرمة لعدم التصريح بالتملكات، أو التصريح الكاذب، ولجريمة الكسب غير المشروع أغفلنا حالة وقوع الجريمة من أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة، إذ لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو بمجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بإذن حسب الحالة من المجلس الشعب الوطني، أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه، واستثناءا يمكن إيقافه في حالة التلبس، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة فورا⁽²⁾، فإذا كان الهدف من الحصانة البرلمانية أساسا هو حماية أعضاء البرلمان فيما يتعلق بجرائم إبداء الرأي تعزيزا لقدراتهم وضمانا لحرية التعبير، فإن تمتع هؤلاء الأعضاء بنفس الحماية فيما يتعلق بجرائم الحق العام، يثير الخوف من أن تتحول هذه الضمانة إلى وسيلة للإفلات من العقاب.

و الأحكام الخاصة بالتقادم هي الأخرى لم تراعى موضوع حصانة البرلمانيين، إذ لا تتقادم الدعوى العمومية والعقوبة بالنسبة لجريمة عدم التصريح بالتملكات والتصريح الكاذب، وجريمة الكسب غير المشروع في حالة ما إذا تم تحويل عائدات الجريمة إلى خارج الوطن وفي غير ذلك من الحالات لتطبيق الأحكام المنصوص عليه في قانون الإجراءات الجزائية⁽³⁾.

(1) المواد 02، 03 من المرسوم الرئاسي رقم 414/06 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لنموذج التصريح بالتملكات الجريدة الرسمية، عدد 74، صادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

(2) المواد 110، 111 من دستور 1996 المعدل.

(3) المادة 54 من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.

و هذا يفيد إمكانية إفلات الأشخاص المتمتعين بالحصانة والمرتكبين لجرائم الفساد المالي والإداري في حالة انتهاء عهدهم، وكان من الأجدر أنه مادامت المتابعة غير ممكنة أثناء العهدة الانتخابية للنائب أو العضو، أن يتم النص على وقف آجال التقادم إلى حين انتهاء العهدة الانتخابية أو إسقاط الحصانة لیتسنى متابعة الأشخاص المرتكبين لجرائم الفساد أثناء عهدهم الانتخابية جنائياً وتلافياً إفلاتهم من العقاب⁽¹⁾، و يؤخذ على المشرع الجزائري أنه لم يدرج التصريح بالممتلكات ضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ضمن شروط الترشح بالنسبة لأعضاء البرلمان، وإنما جاء وفق قانون مستقل⁽²⁾ وتحول بذلك القانون المتعلق بالتصريح بالممتلكات إلى مجرد استمارة إدارية شكلية وبسيطة في ملف المنتخب⁽³⁾ وبموجب مشروع التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2014 ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الشاغلين للوظائف السامية من بينها الوظيفة البرلمانية بالتصريح بالممتلكات في بداية العهدة ونهايتها⁽⁴⁾ بالمقابل لم يتطرق المشرع التونسي إلى التصريح بالممتلكات بالنسبة لنواب البرلمان وإنما خصّ بها أعضاء الحكومة، وبعض الأصناف من الأعوان العموميين⁽⁵⁾، وفي ظل غياب نص قانوني، يمكن الرجوع إلى قانون الأحزاب السياسية⁽⁶⁾ حيث استوجب هذا القانون تقديم تصاريح بالإعلان عن المداخل والثروات و الممتلكات وهذه التصاريح يبقى مضمونها سري، وتودع لدى دائرة المحاسبات⁽⁷⁾ والحسابات المالية و لا يكشف مضمونها إلا إذا تعرض صاحبها للاتهام و خضع للتحقيق، و نادراً ما يوجه الاتهام إلى أحد ويحقق معه .

(1) فاطمة عثمانى، المرجع السابق، ص 07.

(2) أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2005-2006، ص 200.

(3) فاطمة عثمانى، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة ،مذكرة ماجستير في القانون ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو، 2011، ص115

(4) نصت المادة 21 فقرة 03 منه على "... كل شخص يعين لشغل وظيفة سامية في الدولة، أو ينتخب في مجلس محلي أو ينتخب أو يعين في مجلس أو مؤسسة وطنيين، ملزم بالتصريح بممتلكاته في بداية ونهاية وظيفته أو عهده تحدد كيفيات تطبيق هذه الأحكام بموجب قانون عضوي."

(5) الفصل 1 من قانون عدد 17 لسنة 1987، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 27 ، المؤرخ في 14 أبريل 1987 ص، 507.

(6) الفصل 16 من القانون الأساسي عدد 32 لسنة 1988، المؤرخ في 03 ماي 1988 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية المعدل بموجب مرسوم عدد 87 لسنة 2011، مؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية ، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ، عدد 74 ، صادر بتاريخ 30 سبتمبر 2011 .

(7) القانون الأساسي عدد 03 لسنة 2008، المؤرخ في 29 جانفي 2008، المتعلق بتتقيح وإتمام القانون عدد 08 لسنة 1968، المؤرخ في 08 مارس، المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات.

و تطرق القانون المصري رقم 62 لسنة 1975 المتعلق بالكسب غير المشروع إلى الفئات التي تخضع إلى التصريح بالتملكات، وهم أعضاء مجلس الشعب وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين، ويشمل هذا القانون زوجاتهم وأولادهم القصر وكل الأموال الثابتة والمنقولة، لكنه لم يشر إلى الذمة المالية التي يملكها الملزم وزوجه و أولاده في الخارج ولم ينص على ما يكون للملزم أو زوجه و أولاده القصر من حقوق في ذمة الغير، وما عليهم من ديون وما يملكون من أسهم في الشركات بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويجب على من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من تاريخ العمل به، أن يقدم إقراراً عن ذمته المالية وعن ذمة زوجه وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون. ويجب على من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم بصفة دورية إقرار الذمة المالية خلال شهر يناير التالي لانقضاء 05 سنوات على تقديم الإقرار السابق، وذلك طول مدة خضوعه لأحكام هذا القانون وعليه أن يقدم إقراراً كذلك خلال الشهرين من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب أن تتضمن الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية⁽¹⁾.

و خصص المشرع المصري هيئات خاصة تقوم بعملية فحص الإقرارات والتحقق فيها بحسب الفئات المطبق عليها القانون، فمثلاً إذا كان التصريح بالتملكات يخص رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء ونوابه، ومن هم في درجتهم والوزراء ونوابهم، وأعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي، وأعضاء مجلس الشعب، فقد تم إنشاء هيئة أو أكثر تتشكل كل منها من 05 مستشاري محكمة النقض، ويختارون في بداية العام القضائي بطريقة القرعة وتكون رئاستها لأقدمهم، وأنشأ بوزارة العدل إدارة تسمى إدارة الكسب غير المشروع، تختص بطلب البيانات والإيضاحات المتعلقة بالشكاوى ومعاونة الهيئات في القيام بمهامها وتتشكل من مدير يختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف ومن عدد كاف من الرؤساء بالمحاكم الابتدائية يندبون طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية وفي حالة وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع، تحيل الهيئة المختصة الأوراق إلى مجلس الشعب بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم لإتباع الإجراءات المنصوص عليها في القانونين رقم 247 لسنة 1956 و 79 لسنة 1958، وبالنسبة لأعضاء مجلس الشعب لإتباع الأحكام المقرر في شأنهم⁽²⁾.

كما اعتبر أن إقرارات الذمة المالية والمعلومات المتعلقة بها من الأسرار التي يمنع إفشائها، ولم يحدد مدة زمنية لهذا المنع، ولم يصرح بالنيابة العامة أو المحكمة المختصة بالأمر بمخالفة قاعدة منع إفشاء الأسرار، و تأمر المحكمة في مواجهة الزوج والأولاد القصر الذين استفادوا من الكسب غير المشروع لتنفيذ

(1) المادة 03 من القانون رقم 62 لسنة 1975 المتعلق بالكسب غير المشروع.

(2) المواد 05، 06، 10 من المرجع نفسه .

الحكم بالرد في أموال كل منهم بقدر ما استفادوا، بالإضافة إلى جواز أن تأمر بإدخال كل من استفاد من فائدة جدية من غير من ذكروا ليكون الحكم بالرد في مواجهته وناظرا في أمواله بقدر ما استفاد، ولم ينص على حالة الاشتراك أو التواطؤ مع الملزم على إخفاء المال المتحصل من الكسب غير المشروع⁽¹⁾.

و حاليا نصت المادة 38 فقرة 02 من قانون مجلس النواب على أنه " يتعين على العضو أن يقدم للمجلس إقرار نمة مالية عند شغل العضوية وعند تركها في نهاية كل عام"⁽²⁾

الفرع الثالث

إعداد النظام الداخلي

يعرّف النظام الداخلي على أنه مجموعة القواعد والنصوص التي يسيّر عليها المجلس بهدف تنظيم دقائق العمل فيه، وغايته الأساسية توفير الحرية للنواب للمناقشة والتقرير في جو من النظام والطمأنينة والهدوء، ويتأسس هذا النظام على ضوء منظومة من الأفكار والأعراف والمبادئ البرلمانية التي تستهدف تسيير العمل البرلماني وتحقيق درجة عالية من الديمقراطية داخل المجلس والشفافية مع المجتمع وتمكين الأعضاء من القيام بعبء الوكالة عن الهيئة الناخبة.

ويتضمن هذا النظام عادة الطرق التي يتألف منها جهاز العمل، كما يحدد أصول المناقشة والتصويت وعلاقة المجلس بالحكومة وينص على العقوبات الرادعة عند خرق النظام⁽³⁾.

وقد تصدر اللائحة الداخلية بقانون كما فعل دستور مصر 1930 ، وإما أن تصدر بقرار من المجلس التشريعي نفسه، وهذا هو الأصل لأن المجالس التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي⁽⁴⁾ .

و مكنت كل الدساتير الجزائرية البرلمان بإعداد نظامه الداخلي بنفسه⁽⁵⁾ ما عدا دستور 1963 فلا يوجد أثر للجهة التي تقوم بإعداد النظام الداخلي باستثناء المادة 35 التي تنص على أن "يحدد المجلس

(1) المواد 17، 18 من نفس المرجع السابق .

- د/ علي عبد الله العرادي، دراسة مقارنة بين مشروع قانون الكشف عن الذمة المالية (من أين لك هذا) وقانون الكسب غير المشروع المصري رقم 62 لسنة 1975، إدارة شؤون اللجان والبحوث، قسم الدراسات والبحوث، 2009 ص13، الموقع الإلكتروني: www.shura.bh

(2) القانون رقم 46 لسنة 2014 المتعلق بمجلس النواب ، جريدة رسمية عدد 23 ،الصادرة بتاريخ 05 جوان 2014 ،ص53.

(3) أ/ علي راضي حسنين، أثر اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية على العلاقة بين الحكومة والمجلس (تجارب: مصر السودان، الأردن، الكويت)، مداخلة أقيمت بمناسبة المؤتمر العربي الخاص بالعلاقة بين البرلمان والحكومة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة، 2004، ص 134.

(4) د/عدنان محسن ظاهر، المرجع السابق، ص17.

(5) المواد 143 فقرة 02 من دستور 1976، المادة 109 فقرة 02 من دستور 1989، المادة 115 فقرة 03 من دستور 1996

المعدل.

الوطني في قانونه الداخلي قواعد تنظيمه وتسييره ، لذلك يرى الفقه الجزائري أن الهيئة التنفيذية تساهم في صياغة أحكام النظام الداخلي وفق طريقة تخدمها بالدرجة الأولى، وتجعلها تحظى بالمكانة المرموقة في مجمل محتوى اللائحة النظامية للمجلس⁽¹⁾.

فالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سيديا نظامهما الداخلي، بحيث ينبثق تنظيم كل غرفة من غرف البرلمان من نظامها الداخلي الذي يعالج سير العمل في البرلمان، وتطبيقا لنص الدستور فقد قام المجلس الشعبي الوطني بإعداد نظامه الداخلي وصادق عليه في جلسة علنية بتاريخ 22 أكتوبر 1997، كما قام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه بخصوص مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور عملا بالفقرة 03 من المادة 165 التي تنص على أن **"يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور"**، وأدلى المجلس الدستوري برأيه رقم 97/03 المؤرخ في 31 يوليو 1997 أن النظام الداخلي مطابق للدستور، كما أن الإخطار الصادر عن رئيس الجمهورية بخصوص مطابقة هذا النظام للدستور جاء وفقا للفقرة 03 من المادة 65 من الدستور، لذلك فهو مطابق له.⁽²⁾

كما أصدر المجلس الدستوري رأي رقم 98/05 المؤرخ في 25 فبراير 1998 المتعلق بمراقبته ومطابقة المادة 29 المعدلة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور⁽³⁾، وأخيرا رأي المجلس الدستوري رقم 2000/10 المؤرخ في 13 ماي 2000 المتعلقة بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

أما بالنسبة لمجلس الأمة و طبقا لأحكام الدستور 115 فقرة 03، و 117، و 116 فقرة 03 والقانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة فإن مجلس الأمة يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه، ويضبط بموجبه القواعد الإجرائية والتنظيمية لسير أعماله ويحدد صلاحيات أجهزة وهيئات المجلس وكيفية تسيير الجلسات و ضبط المناقشات والمصادقة على النصوص، وقد عكف مجلس الأمة غداة تنصيبه على إعداد نظامه الداخلي في بداية دورته التأسيسية حيث تم تشكيل لجنة خاصة لهذا الغرض أطلق عليها بلجنة النظام الداخلي انتخبت

(1) د/ عبد الله بوقفة، **الدستور الجزائري، نشأة، تشريعا، فقها**، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، دون تاريخ طبع، ص 110.

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 97/03 والمتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، جريدة رسمية عدد 53، صادرة بتاريخ 13 أوت 1997، ص 25، 26.

(3) الجريدة الرسمية عدد 14، صادرة بتاريخ 15 مارس 1998، ص 04.

بتاريخ 05 يناير 1998⁽¹⁾، تولت إعداد مشروع النظام الداخلي و كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مصدرا ثريا لهذا المشروع وكذا العديد من النظم الداخلية للغرفة الثانية في العالم⁽²⁾.

وقد أصبح النظام الداخلي بات وساري المفعول بعدما أبدى المجلس الدستوري رأيه فيه وأقر بمطابقة أحكامه للدستور، ما عدا بعض المواد التي تمت إعادة تكييفها على ضوء رأي المجلس الدستوري⁽³⁾.
ويصدر القانون العضوي رقم 02/99 و بغرض تكييفه ومطابقته النظام الداخلي للمجلس مع أحكام وبنود هذا القانون، عمل المجلس على تعديل وتتميم نظامه الداخلي، ثم عرض مشروع التعديل للنقاش العام، وعلى مدار أربع جلسات علنية عامة، اثنان في يومي 26، 27 من شهر جويلية، و اثنان في شهر أكتوبر 1999 يومي (23، 26) تمت المصادقة عليه، وقد صدر في 97 مادة موزعة و ذلك بعد أخذ رأي المجلس الدستوري الذي أقر بدستورية أحكامه⁽⁴⁾.

ومع اقتراب موعد أول تجديد نصفي للأعضاء الذي يعرفه المجلس، و بالنظر لاستثنائية الحالة ونفرتها لجأ المجلس إلى إدخال تعديل ثاني على نظامه الداخلي يتعلق موضوعه بضبط طريقة إجراء القرعة التي تقضي بتجديد الأعضاء الذين تنتهي عهدهم، وقد جاء التعديل في مادتين وخصصت له جلستان علنيتان عامتان (26، 28 نوفمبر 2000) صدر النظام الداخلي للمجلس المعدل والمتمم بعدما أبدى المجلس الدستوري رأيه فيه وأقر بدستورية أحكامه⁽⁵⁾.

وعليه يتضح أنه بموجب الأحكام الدستورية استطاع البرلمان أن يضع نظامه الداخلي وإذا كان المؤسس الدستوري قد خول لغرفتي البرلمان وضع نظامها الداخلي، إلا أنه نص في ذات الوقت على إخضاع هذا النظام لرقابة المطابقة le contrôle de conformité، والتي يقصد بها مطابقة النص المراقب

(1) تتكون هذه اللجنة من 29 عضو وهم على التوالي: زواوي عمار، قواسمية منصور، تونسي بوساحة، هوامل نبيل أشريف الميلود، لعوية عبد الحفيظ، دريوش مصطفى، حفصة نورية، طالب بن عبد الله، بن غالية محمد، زمران سليمان، زريبي عبد الله، بوعلام بسايح، آيت العربي مقران، حشيشي زين العابدين، شريط لمين، الغوتي مكاشة، بوزيد لزهاري، زرداني مريم عمّار عوابدي، جبار عبد المجيد، عبد الله الحاج احمد، حمدادو مختار، زواوي جيلالي، طاجين محمد بركاني بوزيد، خاخة محمد صديقي أحمد.

(2) محضر الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأربعاء 21 يناير 1998.

(3) رأي المجلس الدستوري رقم 98/04 مؤرخ في 10 فبراير 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، جريدة رسمية عدد 08، مؤرخة بتاريخ 18 نوفمبر 1998.

(4) رأي المجلس الدستوري رقم 99/09 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل و المتمم لمجلس الأمة للدستور، جريدة رسمية، عدد 84 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 1999.

(5) رأي المجلس الدستوري رقم 2000/11 مؤرخ في 06 ديسمبر 2000، المتعلق بمراقبة مطابقة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، جريدة رسمية، عدد 77 الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 2000 ص03.

للدستور نصا وروحا، فكل ما لم يرخص بنص دستوري صريح فهو محظور⁽¹⁾، وهذه الرقابة أصبحت منذ دستور 1996 رقابة إلزامية مسبقة، حيث أنه لا يمكن أن يبادر أو يباشر في تطبيق النظام الداخلي لغرفتي البرلمان قبل أن يقدم للمجلس الدستوري لإعطاء الموافقة على المطابقة⁽²⁾.

فأراء المجلس الدستوري التي -ذكرناها سابقا- تبين لنا أن رقابة المطابقة التي افترضها المؤسس الدستوري فيما يتعلق بالنظام الداخلي لغرفتي البرلمان هي رقابة متشددة ومصدر التشدد مأخوذ من نص المادة 165 من الدستور المحدد للوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري، وذلك لمنع أي تجاوز قد تحدثه إحدى الغرف بإرادتها المنفردة، حيث نجد أن النصوص التي أقرت بصلاحيات لم ينص عليها الدستور عارضها المجلس الدستوري⁽³⁾، وقرارات وآراء المجلس الدستوري حائزة لقوة الشيء المقضي فيه، غير قابلة للاستئناف والنقض وهو ما أكدته قرار مجلس الدولة⁽⁴⁾.

في تونس فإن مجلس النواب قديما كان يتمتع بحرية تامة في وضع نظامه الداخلي لكنه لا يخضع لرقابة المجلس الدستوري، فالدستور التونسي الأصلي قبل تعديله يكاد يكون خاليا من الأحكام المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمجلس فقد وقع حذف جميع الفصول المتعلقة بهذا الموضوع من المشروع الأصلي للدستور، وبمناسبة تعديل 2002 نص الفصل 30 فقرة 02 من الدستور على أنه "..... كما ينتخب كل منهما من بين أعضائه لجنة خاصة للحصانة النيابية، و لجنة خاصة لوضع النظام الداخلي أو تنقيحه"⁽⁵⁾ ثم يصادق في جلسة عامة على النظام الداخلي للمجلس الذي يحدد طرق العمل داخله والإجراءات المتبعة من قبله سواء تعلق الأمر بالعمل أثناء الظروف العادية، أو خلال الظروف الاستثنائية التي قد تشهدها البلاد و يعرض النظام الداخلي لمجلس النواب و مجلس المستشارين على المجلس الدستوري قبل العمل به، وذلك للنظر في مطابقتها للدستور أو ملائمتة له⁽⁶⁾، و كان المجلس الدستوري قد نظر في مدى مطابقة وملائمة الفصول: 01، 05، 06، 35، 41، 45، 52، 60، 61، 57، 58، 53 للقانون الداخلي لمجلس النواب وذلك في جلسته المنعقدة يوم 28 جويلية 2004 والنظام الداخلي لمجلس المستشارين في جلسة يوم 12

(1) د / بشير يلس شاوش، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 02، مارس 2003 ص 101.

(2) أ/ محمد بجاوي، المجلس الدستوري، صلاحيات... إنجازات... آفاق..، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة عدد 05، أبريل 2004، ص 60

(3) أ/ بشر يلس شاوش، المرجع السابق، ص 101.

(4) د/ علي بوبنزة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، عدد 05، أبريل 2004، ص 60.

(5) نفتح بالقانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002، مؤرخ في أول جوان 2002.

(6) أضيفت الفقرة 03 بالفصل من القانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002، مؤرخ في 01 جوان 2002 .

ديسمبر 2005 للدستور⁽¹⁾ وتوجه آراء المجلس الدستوري الصادرة في الأنظمة الداخلية حسب الحالة إلى رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين⁽²⁾، و أدخلت على النظام الداخلي كما وقع إقراره في صيغته في 08 ديسمبر 1959 العديد من التعديلات مواكبة للتغيرات الحاصلة في عدة بنود من الدستور و كان آخرها تعديل 2009، لكن هناك من الفقه من يرى أن أهم تعديل للنظام الداخلي هو الذي تم في 06 مارس 1979⁽³⁾ وفي دستور 2014 نص الفصل 52 فقرة 02 على أنه " **يضبط مجلس النواب الشعب نظامه الداخلي ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه**" ويعرض هذا النظام من قبل رئيس المجلس على المحكمة الدستورية للفصل في مدى دستوريته، وتفصل فيه في أجل خمسة و أربعين يوما من تاريخ الطعن بعدم الدستورية ويكون قرارها معللا وملزما لجميع السلطات، وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية⁽⁴⁾ ولم تختلف الدساتير المصرية عن الدستور الجزائري والتونسي في استقلال البرلمان بوضع لائحته الداخلية⁽⁵⁾، و اتفاقا مع ذلك لا يجوز للسلطة التنفيذية المساهمة في سن اللائحة كحالها عند إصدار القوانين فلا مجال لتقدم السلطة التنفيذية باقتراحات تتعلق بوضع اللائحة أو تعديلها أو المشاركة في النقاش حولها ولا سلطة لها في الاعتراض عليها أو إصدارها، إلا أن التقليد جرى على أن للحكومة إبداء ملاحظات فنية من حيث الصياغة أثناء مناقشة مشروع تعديل اللائحة الداخلية، فعند مناقشة مشروع تعديل اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التزمت الحكومة الصمت فيما يتعلق بهذا المشروع و اقتصر النقاش على أعضاء المجلس و أبدت الحكومة على لسان وزير الدولة لشؤون مجلس الشعب أنها تلتزم الصمت فيما يتعلق بالمناقشة إعمالا للتقاليد، إلا إذا تعلق الأمر بملاحظة من الناحية الفنية من حيث الصياغة... وردّ رئيس المجلس بأن الاختصاص كله في النهاية للمجلس⁽⁶⁾.

و لا توجد في مصر جهة تختص بمراقبة اللائحة الداخلية على غرار ما هو معمول به في الجزائر وتونس ، وهو ما يعتبره البعض على أنه أداة خطيرة في يد الأحزاب، لذلك ذهب البعض من الفقه إلى إمكانية طرح دستورية اللائحة الداخلية أمام القاضي الدستوري من خلال إمكانية التصدي ، لكن هناك من

(1) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، رأي المجلس الدستوري، عدد ن 1- 2004، مؤرخ في 10 سبتمبر 2004، عدد 73.

- الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، رأي المجلس الدستوري عدد ن د 2005/2 الصادر بتاريخ 5 أكتوبر 2005، عدد 85.

(2) الفصل 27 من القانون الأساسي، عدد 52 لسنة 2004، المؤرخ في 12 جويلية 2004 المتعلق بالمجلس الدستوري.

(3) أ د / محمد رضا بن حمّاد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية ، تونس ، مركز النشر الجامعي 2006، ص 180.

(4) تم استبدال المجلس الدستوري التونسي سابقا بالمحكمة الدستورية حاليا بموجب الفصل 118 من دستور 2014 .

- الفصل 120 فقرة 05 من الدستور التونسي لسنة 2014 .

(5) المواد 108 من دستور 1923، 86 من دستور 1956، 23 من دستور 1958، 60 من دستور 1964، 104 من دستور

1971، 99 من دستور 2012، 118 من دستور 2014.

(6) د / فتحي فكري، المرجع السابق، ص 22.

الفقه من انتقد هذا الرأي على أساس أن الرقابة الدستورية تنحصر في القوانين و اللوائح الإدارية، واللوائح الداخلية لا تعد قانونا فهي لا تصدر وفق إجراءاته ولا يمكن كذلك اعتبارها لائحة إدارية سواء من ناحية الموضوع أو الشكل، و لا يمكن كذلك دفع النزاع إلى القضاء العادي لأنه لا يختص بالأعمال البرلمانية فحفاظا على استقلال المجلس التشريعي تميل المحاكم إلى حصانة الأعمال البرلمانية ضد الطعون القضائية، و هناك من الفقه من لجأ إلى تفسير المادة 175 فقرة 05 من الدستور التي رخصت للسلطة التشريعية أن تعهد للمحكمة الدستورية باختصاصات أخرى بخلاف رقابة دستورية القوانين و اللوائح و القيام بتفسيرات مختلفة⁽¹⁾، لكن يبقى الهدف من الرقابة على النظام الداخلي منع البرلمان من تجاوز الأحكام الدستورية وحصر النظام الداخلي الذي تعده كل غرفة في طريقة تنظيم وعمل البرلمان بغرفتيه⁽²⁾. وتعديل النظام الداخلي يكون وفقا لمتطلبات التطور وضرورات العمل التشريعي ، لكن نساير ما ذهب إليه الفقه بقولهم " إن نظاما معيناً يعرفه النواب جيداً،أفضل من نظام يعدل باستمرار ويشكل عند درس كل مسألة مشكلة مستقلة بذاتها تفرض على النواب المقارنة بين النصوص القديمة والنصوص الجديدة"⁽³⁾.

المبحث الثاني

ضمانات العضوية البرلمانية

يتمتع عضو البرلمان بعد اكتساب عضويته بضمانات نيابية و هي مجموعة من القواعد و المبادئ الواجب مراعاتها و احترامها لكفالة حقوق النائب وحرية التعبير عن مصالح الشعب، وتنقسم الضمانات الممنوحة لعضو البرلمان إلى قسمين و هما ضمانات قانونية متمثلة في الحصانة البرلمانية، والتفرغ للعضوية البرلمانية و عدم الجمع بينها وبين مهام ووظائف أخرى تتنافى مع العضوية البرلمانية حفاظا على حسن الأداء البرلماني و استقلالية العضو و ضمانات مادية كالمكافأة البرلمانية نتيجة ما يتكبده النائب من مشاق في سبيل مهمته النبيلة، والتمتع بنظام التقاعد بعد نهاية عضويته، وهي في أصلها حقوق بالدرجة الأولى أقرتها الدساتير محل الدراسة لضمان استقلالية العضو عن ضغط السلطة التنفيذية. وهو ما سنتطرق إليه من خلال هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين: تناولنا في (المطلب الأول) الضمانات القانونية، و (المطلب الثاني) الضمانات المادية.

(1) نفس المرجع السابق ، ص29.

(2) د/ مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، عدد 09، جويلية 2005، ص26.

(3) د/عدنان محسن ظاهر، المرجع السابق ص17.

المطلب الأول

الضمانات القانونية

اتجهت الدساتير المعاصرة إلى وضع ضمانات تحفظ للسلطة التشريعية استقلاليتها حتى لا يقع أعضائها تحت طائلة التهديد أو التدخل، مما يجعل النائب حرا في اتخاذ موقف أو الإدلاء برأيه أثناء ممارسته لعمله البرلماني في سبيل تحقيق المصلحة العامة دون تهيب، لذلك نصت الدساتير محل الدراسة وأنظمتها الداخلية على مجموعة من الضمانات القانونية المقررة لعضو البرلمان لممارسة مهامه طوال العهدة النيابية، وتتمثل هذه الضمانات في الحصانة البرلمانية والتفرغ للعضوية البرلمانية وعدم الجمع بينها وبين وظائف ومهام أخرى محددة بموجب الدساتير والقوانين المنظمة لعمل البرلمان .

وهو ما سنقوم بدراسته من خلال هذا المطلب الذي قسمناه إلى الفروع التالية:

الفرع الأول

الحصانة البرلمانية

حرصا من الدساتير محل المقارنة على ضمان استقلالية قرارات أعضائها، بحيث يؤدون وظائفهم بعيدا عن كل ما يؤثر فيها سواء من قبل الحكومة أو غيرها، نصت هذه الدساتير على عدم مسؤولية العضو أو مؤاخذته بسبب موقف يبدية أو تصويت يجريه أو خطابا يلقيه، تمتعا بالحصانة البرلمانية⁽¹⁾ التي تستلزم عدم تعطيله عن أداء واجباته، وحمايته من أي إجراء كيدي قد يتخذ ضده بقصد الحيلولة بينه وبين الاضطلاع بالمهام المنوطة به، خاصة إذا كان ذلك بتدبير من السلطة التنفيذية، لأن الحصانة النيابية مرتبطة بطبيعة الديمقراطية التمثيلية⁽²⁾

و عرفها المؤسس الدستوري المصري بموجب دستور 1959⁽³⁾ الذي أحدث لأول مرة برلمانا منتخبا انتخابا حرا مباشرا، وحرص على كفالة استقلال أعضائه في مواجهة السلطات الأخرى وخاصة السلطة

(1) المواد: 31، 32 من دستور 1963، و 137، 138، 139 من دستور 1976، و 103، 104، 105 من دستور 1989 و 109، 110، 111 من دستور 1996

- المواد : 109 من دستور 1923، و 99 من دستور 1930 و 108 من دستور 1956 و دستور 1964، 89، 90 من دستور 2012 الملغى، 112، 113 من دستور 2014 .

(2) د / تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، الطبعة 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1993، ص 65.

(3) د / زهير المظفر، الحصانة البرلمانية، " الجمعية التونسية للقانون الدستوري "، أعمال ملتقى يومي 04-05 نوفمبر 1983 الخاصة بمجلس النواب، ص 01.

التفذيذفة ففد نص الفصلين 26 و 27 من دستور 01 جوان 1979 بعد تعديل 08 أفريل 1976 على الحصانة البرلمانية والتعديلات الواردة عليه إلى غاية دستور 2014 (1).

والحقيقة أنه لا يمكن الحديث عن حصانة برلمانية، إلا في ظل التعددية الحزبية التي تنشأ عنها أحزاب ائتلافية و أحزاب معارضة ، ونواب المعارضة يمارسون المعارضة الفعلية، وهم الذين يحتاجون فعلا لحصانة برلمانية للمواجهة المحتملة مع الجهات التي تتعارض مصالحها غير المشروعة مع نشاط العضو مثل الوزارة، و أصحاب النفوذ و أرباب العمل (2) .

والحصانة ضمانة وليست امتياز (3) ناتجة عن التمتع بصفة العضوية وليس عن الانتخاب ومن ثم فإن عضو مجلس الأمة في الجزائر يتمتع بها وإن كان ضمن 3/1 الرئاسي المعين، مثلما يتمتع بها بقية أعضاء البرلمان المنتخبون من نواب المجلس الشعبي الوطني، ولا يمتد هذا المبدأ إلى غير أعضاء البرلمان من الموظفين فيه أو الوزراء من غير الأعضاء أو السكرتيرين أو الغرباء ممن يستدعيهم البرلمان لسماع أقوالهم على سبيل الاستشارة (4) ، كما اتفقت الدساتير المقارنة محل الدراسة الى تقسيم الحصانة إلى نوعين **حصانة موضوعية** ضد الآراء والأفكار التي يعبر عنها النائب وهو يؤدي نشاطه بالمجلس النيابي وتعتبر مطلقة ، و**حصانة إجرائية** ضد الإجراءات الجنائية التي قد تتخذ ضد النائب وهي مؤقتة (5)، أي أن هناك تمييز بين الحصانتين .

أولاً - الحصانة الموضوعية: l'irresponsabilité parlementaire أو ما يسمى بمبدأ عدم المسؤولية ضمانة دستورية تمنح لأعضاء أو نواب البرلمان كي يباشرون وظائفهم على أكمل وجه و أقرت بهدف حماية حرية المناقشات البرلمانية و إتاحة الفرصة للأعضاء والنواب للتعبير عن آراءهم تعبيراً حراً، دون أن يخشوا المساءلة المدنية وهي متعلقة بالنظام العام، فلا يجوز التنازل عنها لأنها ليست حقاً شخصياً **droit**

(1) الفصلين 26، 27 من الدستور التونسي المنقح بالقانون الدستوري ، عدد 51 لسنة 2002 ، مؤرخ في 01 جوان 2002 - الفصلين 68، 69 من الدستور التونسي 2014.

(2) صالح أبو بكر ، تأثير الحصانة البرلمانية على نشاط النائب البرلماني الجزائري من واقع الممارسة ، مجلة النائب الجزائر، المجلس الشعبي الوطني، عدد 02، 2003، ص 48 - أنظر كذلك أ / عثمان دشيبة، الحصانة البرلمانية وتطورها، مجلة الدراسات القانونية، عدد 02، الصادرة في سبتمبر 2002 .

(3) أ / عباس مخاليف، الحصانة البرلمانية ، مجلة النائب، الجزائر، المجلس الشعبي الوطني، مجلة النائب، العدد الثاني السنة الأولى، 2003 ، ص 44 .

(4) اسماعيل عبد الرحمان اسماعيل الخلفي ، المرجع السابق ، ص 81.

(5) Fatiha Benabbou Kirane, Droit parlementaire Algérien, office des publications universitaire, tome 01, édition 2009, page: 137.

subjectif⁽¹⁾، كما أطلق عليها البعض اصطلاح المناعة البرلمانية ، على اعتبار أنه لفظ أعم من الحصانة البرلمانية، لكن الفقه المصري يرى أن اصطلاح الحصانة الموضوعية أدق من المناعة البرلمانية⁽²⁾، و هذه الضمانة مقررة بموجب كل نصوص الدساتير محل المقارنة⁽³⁾ إذ انفقت كلها على أن كل ما يصدر عن عضو المجلس النيابي أثناء القيام بوظيفته داخل المجلس لا يمكن أن يؤدي إلى محاسبته مدنيا أو جنائيا ، ولا حدود لهذا النوع من الحصانة إلا في حدود اللباقة وواجب الاحترام ، حيث أنها تشمل عدم المساءلة المدنية والجنائية عن كل ما يصدر عن النائب البرلماني من أقوال أو أفعال، أو تصريحاته في مداخلته أو تعليقاته، أو الأسئلة التي يوجهها للحكومة، و إن تضمنت معلومات مبالغ فيها أو بيانات كاذبة، وكل تعبير مهما بلغ وإن كان سباً أو قذفاً، أو كل ما يعتبر جريمة ينص عليها قانون العقوبات إذا ارتكبها غير النائب، بهدف بعث الطمأنينة والشجاعة في نفس عضو البرلمان أثناء تأدية عمله⁽⁴⁾ من جهة ومن جهة ثانية هي حصانة مقررة أيضا للبرلمان نفسه لضمان استقلالته و حرية التعبير من طرفه لوضع القوانين و التصويت عليها تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات⁽⁵⁾

و لكن هناك من الفقه الجزائري من يرى أن صياغة المادة 109 من الدستور السالفة الذكر ليس فيها ما يفيد بأن هذه الحصانة مطلقة، وذلك من خلال عبارة "...مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية .." ذلك أن القواعد العامة المتعارف عليها أن النواب محصنون ليس مدة المهمة البرلمانية كما ورد في نص المادة 109 ، ولكن طيلة حياتهم فلا يمكن أن تحرك ضدهم المسؤولية المدنية أو الجنائية عن الآراء التي أبدوها

(1) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 275، ود/ محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي و الدستوري المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1992، ص 129.
- في فرنسا أصدرت الجمعية التأسيسية في 23 يونيو 1789 مرسوما يقضي بعدم جواز ملاحقة النائب عن أقواله أثناء أداء واجبه النيابي، وتواترت الدساتير والتشريعات التالية على احتضان هذا المبدأ بما في ذلك الدستور الحالي لسنة 1958 الذي نصت المادة 26 فقرة 01 منه على :

Aucun membre du parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

(2) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني الدار الجامعية للنشر، بيروت، دون تاريخ طبع، ص 353 .

(3) المادة 109 من دستور 1996 المعدل .

- الفصل 26 من الدستور التونسي الملغى ،الفصل 68 من دستور 2014 التونسي الجديد .

- المادة 98 من دستور 1971 المصري الملغى ، والمادة 112 من دستور 2014 المصري الجديد .

(4) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي ، المرجع السابق ، ص 70

- د/ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري ، الاسكندرية ، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 260.

(5) Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit parlementaire, éd Montchrestien, 2 éme Edition, Paris,

1996, p 45, et suiv

عندما كانوا أعضاء في البرلمان بعد انتهاء مهمتهم⁽¹⁾ ، أي أنها دائمة تستغرق زمن النيابة وبعد الانتهاء منها خوفاً من أن يلحق بالنائب من الأذى والانتقام من الذين وظّف في حقهم اعتراضاته⁽²⁾.

ثانياً - الحصانة الإجرائية: l'inviolabilité parlementaire تعني عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد أي عضو من أعضاء البرلمان سواء كانوا منتخبين أو معينين، إلا بعد الحصول على إذن من المجلس التابع له العضو ، فالمقصود بهذا النوع من الحصانة ليس كما يفهمه البعض خطأ حماية العضو من نتائج الجرائم التي قد يرتكبها، وإنما الغرض هو أخذ موافقة المجلس على اتخاذ الإجراءات القانونية ضد أعضائه قبل الشروع فيها، فهي تأجيل الإجراءات وليست إعفاء، فإذا رفعت الحصانة ضد الإجراءات انطلقت النيابة العمومية في تحريك الدعوى العمومية⁽³⁾.

وبالرجوع الى الدساتير العربية محل الدراسة، نجد أنها نصت على هذا النوع كذلك من الحصانة في نصوص دساتيرها⁽⁴⁾ و إن تشابهت في النص على أنواع الحصانة البرلمانية إلا أنها اختلفت وتباينت فيما يخص نطاقها ، و ترتبط نقاط تشابه نطاق الحصانة الموضوعية و الإجرائية من حيث الأشخاص في أنها تشمل جميع أعضاء البرلمان سواء كانوا منتخبين أو معينين و لا تمتد إلى غيرهم ، ولكنها اختلفت فيما بينها في أنواع المسؤولية ، حيث أن الدساتير المصرية تجعل عدم المسؤولية تشمل كافة المجالات الجنائية المدنية والتأديبية ، في حين أن المؤسس الدستوري الجزائري والتونسي حصراها في المسؤولية المدنية و الجزائية دون غيرها .

أما من ناحية النطاق الموضوعي للحصانة الموضوعية ، اتفقت جل الدساتير موضوع الدراسة على عمومية المواضيع التي يجوز للعضو أو النائب طرحها بمناسبة ممارسة عضويته ، فإذا كان القانون يحمي عضو البرلمان في حالة اتهامه بارتكاب الجنايات و الجرح ، فكيف لا نحميه وهو يقوم بعمل سياسي⁽⁵⁾ . واختلفت كذلك فيما يخص نفس النطاق بالنسبة للحصانة الإجرائية فقد حصر المؤسس الدستوري الجزائري والتونسي نطاق هذه الحصانة في الجنايات و الجرح دون المخالفات لبساطة أمرها ، أما المؤسس الدستوري

(1) أ د / محمد الناصر بوغزالة ، الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة ، مجلة الوسيط ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، عدد 09 ، الجزائر ، 2012 ، ص 157 .

(2) Pierre (V): **Droit constitutionnel et science politique**, Edition l'hermès, 2ème Edition, Lyon, Tome 2 , France, 1998, P : 446

(3) صالح أبو بكر ، المرجع السابق ، ص 48.

- إسماعيل عبد الرحمان اسماعيل الخلفي، المرجع السابق ، ص 241.

- د/ محسن خليل ، المرجع السابق ، ص 369.

(4) المادة 110 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل

- الفصل 27 من الدستور التونسي الملغى ، و الفصل 69 من الدستور الحالي 2014 .

- المادة 99 من دستور 1971 المصري الملغى، و المادة 113 من دستور 2014 المصري الجديد.

(5) أ/ عيسى براهيمى، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، الجزائر، المجلس الشعبي الوطني، العدد 02، 2000 ، ص 50.

المصري فنص سابقا على أنها تشمل الجنايات و الجنح و المخالفات ولكنه عدل عن ذلك بموجب المادة 113 من دستور 2014⁽¹⁾ ، وهذا لا يمنع الأفراد من رفع دعاوى مدنية ضد أعضاء البرلمان بصفة عامة للمطالبة بالتعويض⁽²⁾، ولكن المشرع الجزائري أهمل بموجب نص المادة 110 من دستور 1996 المعدل حق الأفراد العاديين ضحية أعمال النواب و أعضاء البرلمان النواب الذين يمكنهم المبادرة بإجراءات رفع الدعوى ، و لكنها تصطدم لاحقا بالحصانة ، وبالتالي لا شيء يمنع لأفراد العاديين من مباشرة الدعوى و ظاهر النص لا يفيد هذا الكلام ، لأن الصياغة بدأت بصيغة النفي " لا يجوز"⁽³⁾ .

و إذا كان المبدأ العام حصانة العضو أو النائب ضد الإجراءات ، إلا أنه يجوز متابعته في حالة وحيدة و هي التلبس بالجريمة⁽⁴⁾ حيث يجوز القبض على النائب أو العضو دون حاجة إلى الحصول على الإذن بذلك من البرلمان ، ولكن لا يجوز الاستمرار في الإجراءات الجنائية إلا بعد إخطار مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالنسبة للجزائر⁽⁵⁾ ، و بعد إعلام المجلس المعني بالنسبة للمؤسس الدستوري في ظل الدستور الملغى ، وبعد إعلام رئيس المجلس في الحال في ظل الدستور الجديد⁽⁶⁾ .

و يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري عجل في الإجراءات من خلال إخطار مكتب المجلس الذي يستطيع بسرعة أن يجتمع للموافقة على طلب المتابعة، بدل المجلس الذي يتطلب اجتماعه إجراءات للانعقاد والمناقشة قد تطول مما لا يتماشى مع ظروفه⁽⁷⁾ و مثل هذا الإجراء طبيعي و ضروري لأن توقيف برلماني و متابعته جزائيا فيه مساس كبير معنويا بالغرفة التي ينتمي إليها و بالبرلمان ككل ولذلك يدرس المكتب هذه المسألة و إذا ارتأى أن هناك تعسف أو تجاوزات أو تصرف كيدي مع البرلماني فإن المكتب يمكنه طلب إيقاف المتابعة الجزائية و إطلاق صراح البرلماني ، وما على الجهات القضائية إلا أن تنفذ هذا الطلب باعتباره يتمتع بقوة القانون بعد ذلك يمكن للجهات القضائية أن تتقدم بطلب رفع الحصانة طبقا لأحكام

(1) نصت المادة 113 من دستور 2014 المصري " لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجنح، إلا بإذن سابق من المجلس " .

(2) د/ زهير المظفر، الحصانة البرلمانية ، المرجع السابق ، ص 07.

(3) تنص المادة 110 من دستور 1996 المعدل على أنه " لا يجوز الشروع في متابعة نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة ، إلا بتنازل صريح منه أو بإذن حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه " .

(4) التلبس: يعني مشاهدة الجاني أثناء اقترافه الجريمة أو عقب ذلك ببرهة يسيرة، أو رؤيته حاملا أشياء أو به آثار تدل على أو تفيد أنه فاعلا أصليا في الجريمة أو شريكا فيها.

- المادة 41 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، والفصل 33 من مجلة الإجراءات الجزائية التونسية ، والمادة 30 فقرة 01 من قانون الإجراءات الجنائية المصري .

(5) المادة 111 من دستور 1996 المعدل

(6) - الفصل 27 الفقرة 02 من الدستور التونسي الملغى، والفصل 69 فقرة 02 من دستور 2014.

(7) أ/ عباس مخاليف، المرجع السابق ، ص 44

المادة 110 من الدستور⁽¹⁾ أما أن يترك للسلطة التنفيذية حق المتابعة التلقائي فهذا أمر خطير يترك نتائج ماسة بحرية عضو البرلمان، و يمكن استعمال ذلك على نحو متعسف يرتب أضرارا يصعب تداركها حتى عندما يأمر المكتب لاحقا وقف المتابعة⁽²⁾.

و ذهب المؤسس الدستوري المصري عكس المؤسس الدستوري الجزائري و التونسي في استثناء حالة التلبس بالجريمة من الحصول على إذن من المجلس ، مما يستفاد أنه في حالة التلبس يجوز اتخاذ كافة الإجراءات القانونية دون حاجة إلى الرجوع للمجلس للحصول على إذن⁽³⁾ ، كما تثار مشكلة إمكانية اتخاذ إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان دون أخذ رأي المجلس في حالة الطوارئ ، و أجمع الفقه على أن حالة الطوارئ تجيز الخروج عن بعض أحكام القانون ، و لكنها لا تجيز الخروج عن الدستور⁽⁴⁾.

كما اختلفت الدساتير موضوع المقارنة في مسألة نطاق الحصانة الموضوعية من حيث الزمان بحيث حددها المشرع الجزائري من بداية فوز النائب في الانتخابات التشريعية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾ ومن تاريخ صدور مرسوم التعيين بالنسبة للثلث الرئاسي المعين لأعضاء لمجلس الأمة⁽⁶⁾ في حين لم تحدد النصوص القانونية التونسية والمصرية بداية تمتعه بهذا النوع من الحصانة ، مما أدى بالفقه المصري إلى القول أن العضو يتمتع بها من تاريخ انتخابه عضوا في المجلس ،دون أن يتوقف ذلك على حلف اليمين⁽⁷⁾.

و لم يحدد المؤسس الدستوري الجزائري موقفه من النطاق الزمني ضد الحصانة الإجرائية، لكن يفهم ضمنا من خلال سياق المادة 110 من دستور 1996 المعدل أن هذه الحصانة مقررة أثناء دورات الانعقاد فقط وذلك بنصه " ..بإذن حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ... " وعادة يأخذ الإذن من المجلس إذا كان أثناء فترات عمله (دورات الانعقاد)، أما خارج الدورات فلا يتمتع هذا العضو بالحصانة الاجرائية ، ما عدا في حالة التلبس حيث يقوم المكتب مقام المجلس طبقا للمادة 111 من دستور 1996 المعدل .

(1) أ د / الأمين شريط ، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري ، مجلة الوسيط ، عدد 09 ، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر ، 2012 ، ص 140 .

(2) أ / عباس مخاليف، المرجع السابق ، ص 44

(3) المواد 99 من دستور 1971 المصري الملغى ، 90 من دستور 2012 الملغى ، 113 من الدستور المصري الجديد 2014.

(4) د / سعيد مقدم ، الحصانة البرلمانية ، مفاهيم و مقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة) ، مجلة الوسيط ، عدد

09 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2012 ، ص 123 .

(5) المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

(6) المادة 04 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

(7) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي ، المرجع السابق ، ص 96 .

و حددها المؤسس الدستوري التونسي والمصري طيلة الولاية التشريعية بصرف النظر عن انعقاد الدورة أو لا فيأخذ الإذن من المجلس خلال فترات انعقاده و الإذن من مكتب المجلس المعني خارج الدورات (1) علما أن الفقه يرى أن تحريك الدعوى العمومية خارج مدة الدورات دون إذن من البرلمان له أهمية بالغة لما في ذلك من حفاظ على سمعة أعضاء البرلمان (2).

ومن التطبيقات التي أثرت في مصر في هذا المجال كانت بمناسبة اتهام النائب " أ ه ح أفندي " بالاشتراك في قتل صحفي بالتحريض ، وكانت الإجراءات قد اتخذت ضده ، وقبض عليه قبل دور الانعقاد فلما بدأ دور الانعقاد لم تكن الإجراءات الجنائية قد تمت ، لذلك أثير الموضوع حول ما إذا كان يجب استئذان المجلس للاستمرار في الإجراءات الجنائية التي بدأت قبل دور الانعقاد أم لا (3) ؟ كما اختلفت كذلك الدساتير في تحديد النطاق المكاني للحصانة الموضوعية ، فالمادة 109 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل جاءت عامة ومطلقة مما أدى بالفقه إلى القول أن هذه الحصانة تنتسح إلى كل كلام وتصرفات النائب داخل البرلمان وخارجه خلال دورات البرلمان (4) أسوة بالفقه الفرنسي الذي يرى أن مهمة عضو البرلمان تتطلب أو يفترض أن يعبر من خلالها ممثل الأمة بكل حرية و استقلالية عن آرائه دون التضييق من حريته في إبدائها (5) ما عدا الآراء و الأفكار و المقالات التي قيلت في تجمعات شعبية مثلا و بالأخص إذا كانت تجريرية أو تهجمية (6) في حين حددها المؤسس الدستوري التونسي

(1) الفصل 27 من الدستور التونسي الملغى، و الفصل 58 من النظام الداخلي لمجلس النواب، الفصل 49 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

والمواد 90 من دستور 2012 الملغى، 113 من دستور 2014 المصري.

(2) د/ عبد الإله الحكيم بناني، دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر مجلس الأمة، عدد 11 ، جانفي 2006، ص 173.

(3) رأت لجنة الحاقية " أن النائب الذي تتخذ ضده إجراءات أو يقبض عليه قبل ابتداء الدور لا يتمتع بالحصانة إذا انعقد المجلس، بل تستمر الإجراءات ويدوم القبض من غير حاجة لاستئذان المجلس للاستمرار فيها، وأنه ليس للمجلس في هذه الحالة أن يتدخل في الإجراءات، أو في القبض فيأمر بإيقافها أو الإفراج عن النائب " إلا أن المناقشات اتجهت في المجلس إلى خلاف هذا الرأي وأظهرت رغبة المجلس في ضرورة استئذانه للسير في الإجراءات الجنائية التي بدأت قبل الدورة البرلمانية ووافقت الحكومة على هذه الرغبة ووعدت بتنفيذها باعتبارها واقعة دستورية يجب إتباعها.

- إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، المرجع السابق ، ص 266.

(4) أ/ صالح أبو بكر ، المرجع السابق ، ص 48

(5) **sans quoi, le parlement ne serait plus véritablement le lieu ou l'on parle et le principe de la représentation se trouverait vidé de toute substance** ، Izar (H) **Immunité parlementaire ou impunité du parlementaire** ? R.F.D.C , n^o20, P.U.F ,1994 ,p : 684

(6) د/ فوزي أوصديق، الوفاي في شرح القانون الدستوري ،السلطات الثلاث، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية طبعة 01، الجزائر، ص 68.

والمصري داخل المجلس سواء في جلساته العامة أو في اجتماعات لجانه⁽¹⁾ وبناء على ذلك لا يجوز الاحتماء في قاعدة عدم المسؤولية بالنسبة للسبب والقذف الذي يصدر من العضو في ممرات الجلسات أو الاستراحتات المخصصة للأعضاء داخله أو ما شابه في أماكن لا يباشر فيها النائب مهام العضوية⁽²⁾ .
و لم تتطرق الدساتير محل الدراسة إلى نطاق الحصانة الإجرائية من حيث المكان ، أي هل أن الحصانة ضد الإجراءات تمتد إلى مسكن العضو فلا يجوز تفتيشه استنادا إلى الحصانة أم أنها مقصورة على شخص العضو ، ولكن الموضوع أثير في مصر سنة 1941 و ذلك بسبب تفتيش سكن النائبين : ح ج و ، م ه ح بك، فأستنكر المجلس هذا التفتيش ، و أجمع على أنه لا يجوز اتخاذ هذا الإجراء إلا بعد إذن المجلس و موافقة الحكومة على ذلك⁽³⁾ .

و لا يمكن رفع الحصانة عن أعضاء البرلمان إلا بإتباع خطوات و إجراءات قانونية تبدأ بطلب يقدم للمجلس النيابي من قبل الجهة المختصة برفع الحصانة ، وحددت في الجزائر من قبل وزير العدل⁽⁴⁾ دون تحديد الجهة في تونس مع أن الفقه التونسي يشير إلى أن طلب رفع الحصانة يصدر عادة عن الوزير الأول مشفوعا بأوراق القضية المطلوب اتخاذ إجراءات فيها هذا سابقا⁽⁵⁾، أما بعد الثورة التونسية (ثورة الربيع العربي) أصبح يتم رفع الحصانة على أساس الطلب المقدم من السلطة القضائية مرفقا بملف القضية إلى رئيس مجلس نواب الشعب⁽⁶⁾ ، وفي مصر من قبل وزير العدل و المدعي العام الاشتراكي ، كذلك الأفراد الذين لهم حق الادعاء المباشر⁽⁷⁾، و اختلفت كذلك الأنظمة الداخلية لهذه الدول في النص على الجهة التي يقدم إليها الطلب والمدة الممنوحة للجانب لإعداد تقاريرها ، فيقدم الطلب في الجزائر إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، أما في مصر و تونس فإن الطلب يقدم إلى رئيس المجلس وترفق الطلبات بملف أو أوراق القضية أو خلاصة الدعوى، وبالمقابل لم يتضمن النظام الداخلي للغرفتين في الجزائر إشارة بهذا الخصوص، لكن أليس من شأن تقديم الوثائق ووسائل الإثبات أمام اللجنة تجعل من البرلمان وهو يناقش مضمونها يتصدى لجوهر القضية ؟⁽⁸⁾

و يقوم مكتب المجلس في الجزائر بإحالة طلب رفع الحصانة إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية التي تعد تقريرها في أجل شهرين من تاريخ الإحالة عليها ، ثم يبيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة

(1) الفصل 67 من الدستور التونسي لسنة 2014، والمادة 112 من الدستور المصري لسنة 2014.

(2) د/ فتحي فكري ، المرجع السابق ، ص 279.

(3) إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، المرجع السابق ، ص 267، 268.

(4) المواد 81 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، و 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

(5) د/ زهير المظفر ، الحصانة البرلمانية ، المرجع السابق ، ص 03.

(6) الفصل 29 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(7) المادة 360 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(7) د/ عبد الإله حكيم بناني، المرجع السابق، ص 174.

في الطلب في أجل أقصاه 03 أشهر من تاريخ الإحالة ، وفي تونس يعرض الطلب على لجنة النظام الداخلي و الحصانة التي تتولى دراسته و الاستماع إلى العضو المعني و تقدم تقريرها في أجل 15 يوما من تاريخ الإحالة ، وفي مصر يحال على لجنة الشؤون الدستورية أو لجنة القيم و تعد تقريرها في أجل 15 يوما على الأكثر كذلك⁽¹⁾ ، وليس للمجلس أن يتعرض لموضوع الاتهام الموجه الى النائب، أو أن يقوم بإجراء تحقيق في الموضوع ،وإلا كان بذلك متعديا على اختصاص السلطة القضائية و مبدأ الفصل بين السلطات ومساواة المواطنين أمام القانون، إذ أنه ليس سلطة تحقيق في هذا الخصوص⁽²⁾ وتفصل المجالس النيابية في طلب رفع الحصانة في جلسة مغلقة وسرية و بأغلبية أعضائها ، و إذا رفعت الحصانة يصبح العضو فرد عادي يجوز اتخاذ كافة الإجراءات القانونية ضده بشأن موضوع الطلب ، أما إذا رفض المجلس طلب رفع الحصانة فإن أي إجراء يتخذ ضد العضو يترتب عليه البطلان ، و لكن لا يعني هذا الرفض الإعفاء المطلق من المسؤولية الجزائية، وإنما يعني مجرد تأجيل اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد العضو حتى تنتهي صفة كعضو في المجلس لأي سبب من الأسباب، وتبعاً لذلك فإن عدم الموافقة على طلب رفع الحصانة لا يعني ولا يمكن أن يستعمل كمرادف لعدم العقاب أو الإعفاء من المسؤولية.

كذلك يسمح المؤسس الدستوري الجزائري والتونسي دون المصري بمتابعة العضو عن طريق تنازل صريح منه⁽³⁾ مع العلم أن المشرع الجزائري وقع في تناقض فيما يخص التنازل بين نصوص المواد 72 و 81 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و المادة 110 من دستور 1996 المعدل⁽⁴⁾ لكن هذا الأمر غير مستساغ لأن الحصانة شرعت لحماية النيابة الشعبية وبالتالي فالبرلمان هو صاحبها وليس عضو البرلمان .

الفرع الثاني

التفرغ للعضوية البرلمانية

يقصد بالتفرغ للعضوية البرلمانية، تمكين عضو البرلمان من القيام بوظيفته النيابية دون معوقات تحول بينه وبين القيام بهذه المهمة على أكمل وجه، فالتفرغ لعضوية البرلمان لا يعني عدم قيام العضو بأي عمل آخر بخلاف العمل النيابي، وإنما القيام بهذه الوظيفة يتعارض شغلها مع مقتضيات النيابة لذلك نجد

(1) الفصل 29 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي، المادة 360 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(2) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، تحليل النظام الدستوري المصري، الاسكندرية دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999، ص 577.

(3) المادة 110 من دستور 1996 المعدل، و الفصل 28 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

(4) أ د / محمد الناصر بوغزالة ، المرجع السابق، ص 165 .

أغلب الدساتير لا تجيز للعضو في المجالس النيابية ممارسة الوظائف العامة التي تخضع لسيطرة السلطة التنفيذية أثناء مدة شغله للعضوية النيابية.

وإن كان مبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية يجد أساسه في ضمان استقلال العضو في أداء وظيفته إلا أنه يعد ضمانا للبرلمان في عدم سيطرة السلطة التنفيذية عليه، ومن هنا نجد الفقه قد عارض مسألة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة للعلّة ذاتها ، لاسيما إذا كان العضو من الأقاليم البعيدة عن العاصمة التي يوجد بها مقر البرلمان ، ومن ثمة فالجمع بين أكثر من عضوية يعد من أهم الأسباب المؤدية للتغيب البرلماني⁽¹⁾ "فحال العضو يصلح كثيرا لو تفرغ أعضائه للعمل البرلماني فقط"⁽²⁾.

إلا أنه وإن كانت الدساتير قد قررت مبدأ تفرغ عضو البرلمان إلا أنها اختلفت في شأن تحديد هذه الوظائف ، فبعضها ضيق من حدود المبدأ على حساب العضوية، بينما رجح البعض استقلال العضو فضيق من نطاق الوظائف التي يجوز الجمع بينها وبين ممارسة العضوية ضمانا له ولوظيفته⁽³⁾.
ونظرا لاختلاف الوظائف المتنافية مع العضوية البرلمانية كان لزاما علينا تبيانها:

أولا - الوظائف المتنافية مع العضوية البرلمانية

حرص المشرع الجزائري على تنظيم حالات التنافي في كل المراحل التي مرت بها السلطة التشريعية بداية بقانون التنافي لسنة 1964 ، و كان التوجه العام منع سيطرة الموظفين على المهام البرلمانية ، حيث نص المشرع الجزائري على أن ممارسة وظيفة مدنية و عسكرية تتنافى مع العهدة البرلمانية و منع المحامين الذين يتمتعون بصفة العضوية من الترافع في قضايا معينة كقضايا أمن الدولة و الصحافة و الأموال العمومية ، كما منع النواب من استخدام الصفة النيابية في أي إعلان إشهاري خاص بمؤسسة صناعية أو تجارية... الخ ، لمنع تأثير المصالح الخاصة على المهمة النيابية ، غير أن هذا القانون لم يحدد الإجراءات ما عدا التنصيص على أن يتخلى العضو عن وظيفته في أجل 15 يوما من إثبات العضوية .

و يرى الفقه الجزائري أن المشرع في ظل الخيار الاشتراكي وسع من دائرة التنافي ، فالعضوية في الحكومة تستوجب تخلي النائب عن العهدة البرلمانية خلال 08 أيام من التعيين في الحكومة ، وعدم الجمع بين مجلسين شعبيين ، وعد جمع الوظائف أو وظائف أخرى على مستوى الجماعات المحلية⁽⁴⁾ وتوالت بعد ذلك النصوص التي تعالج حالات التنافي منها القانون 01/79 المؤرخ في 09 جانفي 1979 المتضمن القانون الأساسي للنائب ، ثم القانون 08/80 المؤرخ في 25/10/1980 المتضمن قانون الانتخاب، ثم تلاه

(1) أ د / بشير بلس شاوش ، مبدأ التنافي (دراسة مقارنة) ، مجلة الوسيط ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 10 الجزائر ، 2013 ، ص 27 .

(2) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي ، المرجع السابق ، ص 140.

(3) المرجع نفسه ، ص 134.

(4) أ د/ بوزيد لزهاري ، حالات التنافي في التشريع الجزائري ، مجلة الوسيط ، العدد 10 ، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر ، 2013 ، ص 67 وما بعدها .

القانون 14/89 المؤرخ في 08 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب ، أما القانون 01/01 الصادر في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان فقد خلا من تنظيم حالات التنافي . بالرجوع إلى الدستور الجزائري 1996 المعدل نصت المادة 105 منه على أن "مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها ومن مهام أو وظائف أخرى"، و يلاحظ من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري اعتمد نظام التنافي المطلق بالنسبة للعهد البرلمانية⁽¹⁾ . و أحال الدستور إلى القانون العضوي تبيان حالات التنافي بموجب المادة 103 منه، وقد عرّفته المادة 02 من القانون العضوي 02/12 المؤرخ في 01 يناير 2012 المتعلق بحالات التنافي مع العهد البرلمانية على أنه "الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى أو بينها وبين المهام أو الوظائف أو الأنشطة المحددة في المواد أدناه"⁽²⁾، وبالرجوع إلى نص المادة 03 من نفس القانون السالف الذكر فقد تم تحديد حالات التنافي على سبيل الحصر متمثلة في ما يلي:

- وظيفة عضو في الحكومة ،
 - العضوية في المجلس الدستوري،
 - عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب،
 - وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهيكلها الاجتماعية،
 - وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاريا أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح، ممارسة نشاط تجاري، مهنة حرة شخصيا وباسمه⁽³⁾
 - مهنة القضاء،
 - وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية،
 - رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية.
- بالإضافة إلى الحالات المشار إليها توجد حالات أخرى تنافي مع المهمة البرلمانية وتتمثل في: أعضاء البرلمان الذين تكلفهم الدولة بمهام غير عضوية الحكومة كالسفراء، وغيرهم ينبغي تحديد مدة قسوى

(1) محمود خذري ، حالات التنافي مع العهد الانتخابية ، مجلة الوسيط ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، عدد 10 2013 ، الجزائر ، ص 10 .

(2) الجريدة الرسمية، العدد الأول، صادرة بتاريخ 14 يناير 2012، ص 41.

(3) من بين هذه المهام الحرة على سبيل المثال مهنة المحاماة ،حيث نصت المادة 27 فقرة 02 من قانون المحاماة رقم 07/13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 على أنه " لا يمكن المحامي العضو بالبرلمان أو المنتخب المنتدب أن يمارس خلال عهده الانتخابية مهنة المحاماة....." ، جريدة رسمية، عدد55، صادرة بتاريخ 30 أكتوبر 2013.

(06) أشهر مثلا بعد تعيينهم يعتبرون مستقلين بعدها تلقائيا، والعضوية في الغرفتين في نفس الوقت غير ممكنة طبقا للمادة 105 من الدستور⁽¹⁾.

كما حظر القانون العضوي على العضو خلال ممارسة عهده استعمال أو السماح باستعمال اسمه الشخصي مسبقا بصفته في إشهار يخدم مصالح مؤسسة مالية أو صناعية أو تجارية. و يتفق المشرع التونسي والمصري مع المشرع الجزائري في النص على بعض حالات التناهي المطلق و إن كان ليس في نفس الوظائف المتنافية بل في بعضها فقط ، فحددها المشرع التونسي في المجلة الانتخابية والقانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 المؤرخ في 14 جوان 2004، المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما، وخصص لها الباب الرابع بعنوان "حالات عدم الجمع " من بينها: - عدم الجمع بين عضوية النائب و المستشار⁽²⁾،

- عدم الجمع بين النيابة ومباشرة الوظائف العمومية غير انتخابية التي يتقاضى أصحابها أجورا من الدولة أو من الجماعات المحلية أو من المؤسسات العمومية أو من المنشآت العمومية، أو من الشركات ذات المساهمات العمومية المباشرة أو غير المباشرة،

- عدم الجمع بين العضوية بالمجالس النيابية والوظائف المسندة من طرف دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية، حفاظا على مقومات السيادة الداخلية بالدرجة الأولى وعدم التوفيق بين العمل في الخارج والنيابة التي تتطلب حضورا مكثفا داخل اللجان والمجموعات البرلمانية والجلسات العامة⁽³⁾، لكن هذا لا يمنع رئيس الجمهورية أن يرسل أحد أعضاء المجالس النيابية في مهمة لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية إذ لا ينبغي الخلط بين "الموظف الدولي" وبين "ممثل الدولة" لدى الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية⁽⁴⁾

(1) أ د/ الأمين شريط، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، ، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد 103، 108، 112 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001 ص 68، 69.

(2) كذلك نص عليه الفصلين 19 فقرة أخيرة من الدستور التونسي الملغى، و31 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سابقا.

(3) تطبيقا لهذه القاعدة غادر السيد/ الشاذلي القليبي مجلس النواب يوم 28 جوان 1979 إثر انتخابه أمينا عاما لجامعة الدول العربية، كذلك الشأن بالنسبة للسيد الشاذلي العياري إثر انتخابه يوم 11 جانفي 1975 رئيسا مديرا عاما للبنك العربي للتنمية الإفريقية

- شعبان صدراوي، الوضعية القانونية لأعضاء المجالس النيابية في تونس، ((مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام والتجارة الدولية)) ، كلية الحقوق بصفافس، تونس، 2010 - 2011، ص 22.

(4) الفصل 72 من القانون الانتخابي عدد 86 لسنة 1959.

- كذلك عدم الجمع بين الوظيفة النيابية ومباشرة بعض الوظائف الخاصة ذات الغرض أو البعد المالي التي وردت في الفصلين 40، 41 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 فالوظيفة النيابية ليست وسيلة لتحقيق المصالح المادية، وذلك نتيجة لتعارض السلطة مع المال⁽¹⁾.

بالإضافة إلى هذه الحالات، وردت حالات أخرى منصوص عليها بنصوص قانونية أخرى وتتلخص هذه الحالات على سبيل الذكر لا الحصر في: عدم الجمع بين عضوية المجالس النيابية ووظيفة رئيس الجمهورية، عدم الجمع بين عضوية المجالس النيابية وعضوية المجلس الدستوري⁽²⁾، عدم الجمع بين عضوية المجالس النيابية وعضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي⁽³⁾، يحظر على كل عضو بأحد المجلسين أن يذكر اسمه متبوعاً بصفة العضوية في كل إشهار يتعلق بمشاريع مالية أو صناعية أو تجارية أو أن يخول ذلك، والغاية من هذا المنع سد الباب أمام أي استغلال للنفوذ وتجنب كل تصرف مريب حتى لا يستغل النائب مركزه للحصول على المال أو لتوظيفه لفائدة مشاريعه الصناعية والتجارية⁽⁴⁾.

و منع المشرع التونسي المحامي عضو بأحد المجلسين أن يقدم تقريراً للمحاكم أو أن يرافع أمامها أو أن يقدم استشارة ضد الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، وكذلك العدل المنفذ والخبير لدى المحاكم العضو بأحد المجلسين أن يقوم ضمن مهامه النيابية بأي عمل أو إجراء ضد الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو المنشآت العمومية⁽⁵⁾، فمن غير المعقول أن يقوم المحامي بالمرافعة أو العدل المنفذ بالتنفيذ ضد الدولة في حين أنه يعمل تحت تصرفها وتؤكد ذلك في القانون المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة في الفصلين 21 و 22⁽⁶⁾، كذلك ما ذهب إليه محكمة التعقيب حينما اعتبرت أن قيام محامي بالدفاع ضد الدولة أو المؤسسات العمومية بينما تكون له نيابة برلمانية يصير دفاعه مقدوحاً

(1) شعبان صدراوي، المرجع السابق، ص 24.

(2) منذ إحداث المجلس الدستوري سنة 1987 إلى غاية 2002 لم يتعرض المشرع التونسي إلى الوظائف التي تتنافى وعضوية هذا المجلس، أمام هذا الفراغ التشريعي كانت استقالة أول رئيس المجلس الدستوري التونسي السيد/ عبد العزيز بن ضياء من عضوية مجلس النواب عن طوعية واقتناع شخصي بأن مسؤوليته الجديدة داخل المجلس الدستوري تتنافى مع صفته النيابية.

- مداولات مجلس النواب التونسي، عدد 11، جلسة 17 ديسمبر 1987، ص 469.

(3) الفصل 77 فقرة 02 من المجلة الانتخابية.

(4) الفصل 44 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004، المؤرخ في 14 جوان 2004 المتعلق بتنظيم مجلس النواب و مجلس المستشارين وعلاقتهم ببعضهما، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 48، صادر بتاريخ 15 جوان 2004.

- و الفصل 124 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي و الفصل 25 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(5) الفصل 43 فقرة 01، 02 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004.

(6) نص الفصل 22 من قانون عدد 87 لسنة 1989، المؤرخ في 07 سبتمبر 1989، المتعلق بتنظيم المحاماة أنه "لا يجوز الجمع بين المحاماة، وممارسة مهنة أخرى بأجر على أنه يمكن للمحامي أن يقوم بمهام وقتية ومحدودة من شأنها أن تستوجب إعطاء منحة من صندوق الدولة، أو المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية".

فيه وباطلا قانونا⁽¹⁾ كما أبطلت نيابة المحامي العضو بمجلس النواب و اعتبرت أنها تهم النظام العام ويمكن إثارتها في كل طور من أطوار التقاضي⁽²⁾ ، مما يعني أن هذا التعارض الوظيفي هو تعارض نسبي عكس موقف المشرع الجزائري الذي اعتبره تعارض مطلق ، ويرى الفقه الجزائري هذا الموقف و إن كان مقبول في ظل التجربة الاشتراكية، لكنه لم يعد مؤسسا بعد الدخول في اقتصاد السوق والتوجه الليبرالي وإقرار مبدأ حرية المبادرة الفردية فمصلحة البلاد تقتضي الاستفادة من كفاءات وخبرات أصحاب المهن الحرة في تحسين وترقية المنظومة التشريعية إضافة إلى حق هذه الشرائح في أن تكون ممثلة.⁽³⁾ و حددها المشرع المصري ب :وظيفة العضوية في مجلسي البرلمان كذلك⁽⁴⁾، ووظيفة العضوية في المجالس المحلية و وظيفة العمد والمشايخ و اللجان الخاصة بها والمحافظ⁽⁵⁾، كما لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة العضوية أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة شيئا من أموال الدولة أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام ، أو قطاع الأعمال العام ، و لا يؤجرها ويقع باطلا أي من هذه التصرفات⁽⁶⁾ .

ثانيا - الوظائف التي يجوز الجمع بينها وبين العضوية جمعا فعليا

اختلف مسلك المشرع الجزائري تماما عن مسلك المشرع التونسي والمصري في النص على تحديد الوظائف التي يجوز الجمع بينها و بين العضوية جمعا فعليا، و هي في مجملها مهام مؤقتة منها:

- نشاطات مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية لا تؤثر على الممارسة العادية للعهد بعد موافقة مكتب الغرفة ،
- مهمة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز سنة⁽⁷⁾

في حين رفض المجلس الدستوري الإخطار الموجه إليه بخصوص المادة 05 الفقرتان 03 و 04 من القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية ، التي تخص مهام أستاذ وأستاذ محاضر في

(1) قرار تعقيبي جزائي عدد 13709 مؤرخ في 30 جويلية 1985، نشرية محكمة التعقيب بتونس، القسم الجزائري **التعقيبي** العامة، تونس 1985، ص 62.

(2) القرار الصادر في القضية عدد 596 إس بتاريخ 07 جويلية 1988 م ع ن د في حق وزارة الدفاع الوطني ضد زكري مقتبس من كتاب إجراءات النزاع الإداري (القانون وفقه القضاء) للأستاذ/ عبد الرزاق بن خليفة ، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة ، دون تاريخ طبع ،ص 301 .

(3) أ د / الأمين شريط، **فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية** ، المرجع السابق ،ص 61

(4) المادة 22 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972، و المادة 13 من قانون مجلس الشورى رقم 120 لسنة 1980.

(5) المادة 24 من قانون الإدارة المحلية رقم 34 لسنة 1979، و المادة 356 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(6) المادة 109 من الدستور المصري لسنة 2014 .

(7) المادة 05 من القانون العضوي 02/12، المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

التعليم العالي والبحث العلمي، ومهام أستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية وأعتبرها المجلس الدستوري تحدث وضعاً متميزاً بين النواب مقارنة بأصحاب وظائف مماثلة، وهو ما يعد مساساً بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور⁽¹⁾، وهو ليس بالأمر الجديد والغريب على المجلس الدستوري بل سبق وأن تمسك بنفس الموقف في القرار رقم 02 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب لسنة 1989 بموجب المادة 08 منه بأنه "لا تتنافى النيابة مع وظائف أستاذة الجامعات وأطباء القطاع العام"، وأستند المجلس الدستوري على نفس الأساس المستند عليه حالياً⁽²⁾، وهو ما لاقى انتقاداً كبيراً من قبل الفقه الجزائري على أساس أن المصلحة الوطنية في مجال الجامعة والبحث العلمي تقتضي أن لا يستثنى أستاذة الجامعات كذلك أن مبدأ المساواة الذي استعمله المجلس الدستوري هو استعمال خاطئ دون التقيد بالشروط والمواصفات المحددة في المادة 28(29 حالياً) لأن المقصود بالقانون هو النص التشريعي الصادر عن السلطة التشريعية وهذه النصوص تحدث اختلافاً في المركز بحكم الاختلاف في أنواع الوظائف والتمييز على أساس اختلاف طبيعة المهام ضروري، كذلك أن المجلس الدستوري لم يأخذ بقاعدة "الخاص يقيد العام"، وأن الدستور نفسه لم يتكلم عن أصناف الوظائف والمهام والأنشطة التي تكون متنافية مع مهمة النيابة في البرلمان، بل تتكلم عن الحالات الموجودة في المادة 103 حالياً، وكذلك المادة 108.

ووصل الفقيه إلى نتيجة مفادها أن وظيفة أستاذ التعليم العالي وطبيب القطاع العام لا تؤدي إلى حالة تبعية، لأن أستاذ التعليم العالي لا يخضع إلى أية تعليمات أو توجيهات إدارية في أدائه المهمة التعليمية وليس في منصب يجعله يتمتع بامتيازات السلطة العامة، أما إذا أصبح الأستاذ الجامعي عميد كلية ففي هذه الحالة يكون في حالة تنافي بحكم تبعيته للسلطة التنفيذية، وبالتالي يفقد استقلاله⁽³⁾، وهو نفس ما جاءت به المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 38 لسنة 1972 بشأن مجلس الشعب⁽⁴⁾ حينما أجازت الجمع بين وظائف مديري الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة التي تمارس نشاطاً علمياً، وهو ما لاقى انتقاداً من قبل الفقه المصري⁽⁵⁾.

(1) رأي رقم 04 / ر.م.د. مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، الجريدة الرسمية، عدد 01، صادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

(2) قرار رقم 02/ق.م.د. 89 مؤرخ في 30 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، جريدة رسمية، عدد 37 صادرة بتاريخ 04 سبتمبر 1989.

(3) أد/ الأمين شريط، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، المرجع السابق، ص 61

(4) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص 152.

(5) د / فتحي فكري، المرجع السابق، ص 331.

و أجاز المشرع التونسي والمصري سابقا الجمع بين عضوية المجالس النيابية و عضوية الحكومة (1) ولكن تم العدول عنه بموجب الدستور التونسي الجديد و قانون مجلس النواب المصري (2) مسايرة للمشرع الجزائري ، كما أجاز المشرع التونسي و المصري الجمع بين النيابة و بعض الوظائف المحددة و هو ما حظره المشرع الجزائري، بحيث يمكن تعيين عضو بأحد المجلسين لتمثيل الدولة أو المؤسسات أو المنشآت العمومية بمجالس المؤسسة ومجالس الإدارة ومجالس المراقبة للمؤسسات العمومية والمنشآت العمومية والشركات ذات المساهمة العمومية المباشرة أو غير المباشرة (3) و يسجل أعضاء المجالس النيابية في تونس سابقا حضورهم في تركيبة الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، حيث اشترط المشرع التونسي ضمن تركيبة هذه الأخيرة "ممثل عن مجلس النواب" و"ممثل عن مجلس المستشارين" يقع تعيينهم من طرف المجالس المعنية ويتمتعون بصفقتهم تلك بحق التصويت(4).

و أضافت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري و وظائف أخرى ذات طبيعة مؤقتة بشرط أن لا تدخل ضمن الاختصاصات التنفيذية وتتمثل هذه المهام في: التدريس في الجامعات عضوية اللجان الاستشارية أو المجالس العلمية أو الفنية أو الأعمال الاستشارية بشرط أن يأذن مكتب المجلس بذلك، وإذا كانت المهمة خارج الجمهورية وجب الحصول على إذن المجلس بغياب العضو خارج الجمهورية لفترة محددة، و قيد المشرع هؤلاء الأعضاء المستثنين من التفرغ لعضوية المجلس بقيدين هما: أن تكون المهمة المؤقتة لأعمال ذات طبيعة عرضية، أو لأعمال فنية أو علمية، وأن تكون ذات صلة وثيقة بأعمال وظيفته أو عمله الأصلي، و موافقة مكتب المجلس، و لم تحدد هذه المادة من اللائحة مدة معينة للمهمة المؤقتة، ولم توضح مدى جواز إعادة تجديد المدة بعد انتهاءها من عدمه(5)، خلافا للمشرع الفرنسي الذي قيد هذه المهمة المؤقتة لمدة 06 أشهر(6).

ثالثا - إجراءات التنافي : اتفقت قوانين الدول محل الدراسة على أن الجزاء المترتب على الجمع بين الوظائف المحظورة مع الوظيفة البرلمانية يؤدي الاستقالة التلقائية للعضو(7)، ولكنها لم تنطرق إلى إجراءات

(1) الفصل 45 فقرة أخيرة من القانون الأساسي عدد48 لسنة 2004 .

(2) الفصل 90 من الدستور التونسي لسنة 2014، و المادة 45 من القرار الصادر عن رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 46 لسنة 2014 المتعلق بقانون مجلس النواب.

(3) الفصل 42 من القانون عدد 48 لسنة 2004، و المواد 32، 33 من قانون مجلس الشعب المصري .

(4) القانون عدد 37 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جوان 2008، المتعلق بالهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ، عدد 51 مؤرخ في 24 جوان 2008.

(5) المادة 373 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

(6) Burdeau Georges, Manuel du droit constitutionnel, 21 éme , Ed, 1988, LGDJ, page 549.

(7) المادة 09 من القانون العضوي رقم 02/12 المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

- الفصل 45 من الأساسي عدد 48 لسنة 2004 ، الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 24 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات و الاستفتاء الرائد، الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 42 ،صادرة بتاريخ 27 ماي 2014 =

التنافي منذ بداية العضوية على غرار ما ذهب إليه المشرع الجزائري بموجب نص المادة 06 من القانون العضوي 02/12 المتعلق بحالات التنافي التي تنص " يتعين على عضو البرلمان الذي أثبتت عضويته أن يودع تصريحاً لدى مكتب الغرفة المعنية خلال 30 يوماً الموالية لتنصيب أجهزتها، يذكر فيه العهدة أو الوظائف أو المهام أو الأنشطة التي يمارسها ولو بدون مقابل

كما يتعين على عضو البرلمان الذي يقبل أثناء عهده البرلمانية وظيفة أو عهدة انتخابية أخرى أو مهمة أو نشاطاً، التصريح بذلك لدى مكتب الغرفة المعنية خلال نفس الأجل

يحيل المكتب التصريح المنصوص عليه في هذه المادة على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية التي تبدي رأيها بشأنه في أجل لا يتعدى 15 يوماً من تاريخ إخطارها "

حسنا فعل المشرع الجزائري، ولكن هنا تطرح مشكلة عدم الدقة و التحديد في المادة 06 فقرة 02 من نفس المادة بخصوص استخدام كلمة " نفس الأجل " فكيف نحسب مدة 30 يوماً هل تحسب من تاريخ القبول بالوظيفة أو العهدة الانتخابية أو المهمة أو النشاط ؟ أم 30 يوماً بعد الثلاثين يوماً الموالية لتنصيب أجهزة الغرفة المعنية ؟ لأننا في هذه الحالة أو الفرضية تكون الغرفة قد استكملت عملية تنصيب أجهزتها و تمارس مهامها، مما يفرض ضرورة توضيح هذه الفقرة بإعادة صياغتها⁽¹⁾.

بعد أن يتلقى المكتب المختص تصريح عضو البرلمان يقوم بإحالتها على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية التي تبدي رأيها بشأنه في أجل لا يتعدى 15 يوماً من تاريخ إخطارها، وفي حالة ثبوت التنافي يبلغ المكتب العضو المعني بذلك ويمنحه مهلة 30 يوماً للاختيار بين عهده البرلمانية والاستقالة⁽²⁾ ويتوقف عضو البرلمان الموجود في حالة تنافي عن ممارسة العهدة أو الوظيفة أو المهام أو النشاط الذي يتنافى مع عهده البرلمانية .

و في حالة تقاعس عضو البرلمان عن الإدلاء بالتصريح المقرر بالمادة 06 من القانون العضوي رقم 02/12 المتعلق بحالات التنافي مع استمرار حالات التنافي قررت المادة 09 من نفس القانون ترتيب الاستقالة التلقائية كأثر، ومنحت مكتب الغرفة المعنية إعلان شغور المقعد في أجل 30 يوماً الموالية لتنصيب أجهزة الغرفة التي ينتمي إليها العضو ، أو بانقضاء مهلة 30 يوماً الممنوحة له للاختيار بين عهده البرلمانية أو الاستقالة ، ويتم تبليغ قرار المكتب إلى العضو المعني و الحكومة والمجلس في كل الحالات المذكورة سابقاً ، و رتبت المادتين : 10 و 11 من نفس القانون فقدان عضوية البرلمان تلقائياً لكل عضو يتم

= - المواد: المادة 23 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972، المادة 13 من قانون مجلس الشورى رقم 120 لسنة 1980.

(1) د / عبد الجليل مفتاح ، **كيفية معالجة حالات التنافي** ، مجلة الوسيط ، العدد 10 ، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري 2013 ، ص 51 .

(2) المواد 06، 07 من القانون العضوي رقم 02/12، المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

تعيينه في الحكومة أو انتخابه في المجلس ، و الاستقالة الوجوبية على عضو البرلمان الذي يوجد في حالة تنافي مع عهدة انتخابية أخرى .

كما أن قراءة المادة 09 من القانون العضوي رقم 02/12 المتعلق بحالات التنافي ⁽¹⁾ تطرح إشكالية ما إذا كانت هناك موانع يعتد بها القانون حالت دون تمكين عضو البرلمان من إيداع التصريح المذكور بالمادة 06 من نفس القانون ، لأن ترتيب الاستقالة التلقائية أمر في غاية الخطورة لا سيما إذا أخذنا بعين الاعتبار طول المدة المقررة لإعلان الشغور التي قد تصل في مجموعها إلى 105 يوم كذلك كيف يكون الحكم لو أن عدد أعضاء البرلمان أو إحدى غرفتيه المعنيتين بالتنافي كان كبيرا إلى درجة تؤثر على تنصيب أجهزته و سير العمل فيه مع الأخذ بعين الاعتبار طول المدة المشار إليها سابقا ؟، و ما حكم القرارات التي يتخذها البرلمان في الفترة الفاصلة بين تنصيب أجهزته و القرار النهائي القاضي بوجود مجموعة كبيرة من الأعضاء (يكون عددهم مؤثرا في التصويت) في حالة تنافي ؟ ⁽²⁾ .

ولم ينظم المشرع الجزائري منازعات حالات التنافي ، حيث أن المادة 07 من القانون العضوي 02/12 المتعلق بحالات التنافي اكتفت بتحديد الإجراءات الواجب اتخاذها في حالة ثبوت المانع - كما سبق و أن رأينا- كما رتبت الآثار الناجمة عن حالة التنافي دون أن تمنح للعضو حق الدفاع عن موقفه ، إذ ينازع العضو في وجوده في حالة تنافي ، فكيف يكون له الحق في الدفاع عن وجهة نظره ؟ فهل يعقل أن يمنع ممثل إرادة الشعب من الدفاع عن نفسه ؟ فكيف ينتظر منه و الحال أن يدافع عن مصالح الشعب؟ ⁽³⁾ .

أما المشرع التونسي فقد اكتفى بالنص على الجهات التي يحق لها مهمة إخطار المجلس النيابي بالثبوت من وجود و وظائف متنافية مع النيابة ، وحصرها المشرع التونسي في مكتب المجلس المعني ورئيس الجمهورية ⁽⁴⁾، ولو أن إقحام رئيس الجمهورية في هذا المجال يطرح إشكالية تدخل السلطة التنفيذية خلافا في حين يعتبر عضو البرلمان المصري متخليا عن عضويته الأخرى بانقضاء شهر من تاريخ الفصل في صحة عضويته بمجلس الشعب إذا لم يبد رغبته في الاحتفاظ بعضويته و يقع التصريح بالتنافي من قبل المجلس أو مكتبه بحسب الأحوال ⁽⁵⁾ .

(1) تنص المادة 09 من القانون العضوي 02/12 المتعلق بحالات التنافي على أنه " في حالة عدم قيام عضو البرلمان بالتصريح المنصوص عليه في المادة 06 أعلاه ، أو في حالة انقضاء الأجل المحدد في المادة 07 أعلاه ، مع استمرار حالة التنافي ، يعتبر العضو مستقيلا تلقائيا"

(2) د/ عبد الجليل مفتاح ، المرجع السابق ، ص 59،60 .

(3) المرجع نفسه ، ص 55 .

(4) ينص الفصل 45 فقرة ما قبل الأخيرة من القانون الأساسي التونسي عدد 48 لسنة 2004 على أنه "يقع التصريح بالإعفاء الوجوبي أو بالاستقالة حسب الحالة من قبل أحد المجلسين، بطلب من رئيس الجمهورية أو من مكتب المجلس المعني".

(5) المادة 29 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972

و عليه تتفق جميع التشريعات محل الدراسة في أن المجلس النيابي هو الجهة المختصة بتقرير حالة وجود جمع يتعارض مع العضوية البرلمانية من عدمه مما يضمن استقلالية أعضاء البرلمان ، مع أن الفقه المصري يرى عكس ذلك و يحذ عرض هذه المسائل على جهة قضائية نتيجة لما ينتاب المجالس النيابية من صراعات سياسية وحزبية (1) و إذا تعلق الأمر بممارسة وظيفة عمومية أو مهنة حرة فإنه يحال على الوضعية الخاصة (2) أو يوضع في حالة عدم مباشرة خاصة كما يطلق عليها المشرع التونسي (3) تجنباً لاستغلال المنصب في تحقيق أغراض شخصية أو عرقلة السير الحسن للوظيفة (4).

المطلب الثاني

الضمانات المادية

حتى يمارس عضو البرلمان مهامه بكل استقلالية لا بد أن يتمتع بضمانات مادية هامة تتمثل في المكافأة البرلمانية والتمتع بنظام التقاعد يضمنان له العيش الكريم ،نتيجة ما يتكبده من مشاق في سبيل إيصال صوت الشعب والتكفل بانشغالاته ، و التفرغ للعمل النيابي على أساس حر، ويكون العضو بمعزل عن أية مؤثرات مادية من جانب من لهم مصلحة في التأثير على سياسة المجلسين (5) لمواجهة متطلبات الحياة وتطور الحياة الديمقراطية، وهذه الضمانات المادية في أصلها عبارة عن حقوق يتمتع بها عضو البرلمان .

وهو ما سنتطرق إليه من خلال تقسيم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

(1) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، المرجع السابق ، ص 179.

(2) المواد 08، 09 من القانون العضوي 02/12 المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية ، و 134 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية ، جريدة رسمية عدد 46 صادرة بتاريخ 16 يوليو 2006 .

(3) الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 24 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات و الاستفتاء الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ، عدد 42 ، صادرة بتاريخ 27 ماي 2014 .

(4) د/ فوزي أوصديق ، حالات التنافي في التشريعات الجزائرية، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد 103، 108، 112 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001، ص 28.

(5) د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للتنظيم الدستوري اللبناني المرجع السابق، ص 558.

الفرع الأول

المكافأة البرلمانية

هي مبلغ من المال يعطى شهريا لعضو البرلمان كتعويض له مقابل لتحمله لنفقات العضوية فكثير من الأعضاء يعتمدون على أعمالهم التي يقومون بها في حياتهم اليومية، والقيام بأعباء العضوية البرلمانية تحول بين العضو والقيام بأعماله الخاصة، ومن هنا وجد نظام المكافأة البرلمانية بهدف تعويض العضو عن الوقت الذي يقوم به أثناء تأديته لأعماله في البرلمان⁽¹⁾.

و كانت أعمال العضوية في البرلمان قديما تؤدي بدون مقابل إذ كانت تعتبر من قبيل الأعمال العامة التبرعية التي يقوم بها الشخص دون مقابل، لذلك كان المشرعين قديما يشترطون توافر نصابا ماليا معيناً ممن يتقدم لشغل عضوية البرلمان، بحيث كانت تقتصر العضوية على الأغنياء فقط، وبعد تزايد احتياجات الحياة اليومية أصبح الناخبون هم الذين يتحملون أعباء العضوية تطبيقاً لنظرية الوكالة⁽²⁾ لكن مع تقدم الحياة النيابية تحملت الدولة هذا التعويض كضمان لاستقلال الأعضاء في مواجهة ناخبيهم من ناحية و لاستقلال العضو في أداء هذه المهمة ابتغاء للصالح العام ، وتقرر لجميع الأعضاء المنتخبين والمعينين على السواء، والمؤيدين والمعارضين ولا يستطيع العضو التنازل عنها مقدماً، كما أنها غير قابلة للحجز اقتضاء لدين يكون على العضو، و ذلك من أجل تمكين الأعضاء من قبض المكافأة كاملة.

ويرى "أندريه هوريو" أن الهدف من التعويض البرلماني، هو رفع العوز ودفع الإغراء عن النائب وهذا التعويض ضروري، بعد أن أقر الاقتراع الشامل بحيث أتيح للمواطنين من الطبقات المحتاجة في الأمة أن يصبحوا نواباً⁽³⁾.

(1) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، المرجع السابق ، ص 356.

(2) د/ فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، دون تاريخ طبع، ولا مكان نشر، ص 394 . 395 .

- د / سمير داود سلمان ، مدى تمثيل النائب للناخبين في ظل النظام النيابي، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى، 2015، ص93 .

(3) د/ أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد)، بيروت ط1، الأهلية للنشر والتوزيع 1974، ص 546.

بالرجوع إلى الدساتير العربية محل الدراسة نجدها قد أحالت تحديد المكافأة البرلمانية إلى القوانين العادية تدعيما لاستقلالية المجلس النيابي تجاه السلطة التنفيذية ، حيث نص المشرع الجزائري في المادة 18 من القانون رقم 01/01 المتعلق بحقوق وواجبات ومهام عضو البرلمان على أن "يتقاضى عضو البرلمان أثناء عهده البرلمانية تعويضة أساسية وتعويضات أخرى منصوصا عليها في هذا القانون"⁽¹⁾.

و تم تحديد مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية على أساس النقطة الاستدلالية 5438 خاضعة للاقتطاعات القانونية، ويتم حساب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي، والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة .

وتجدر التفرقة بين التعويضة التي تمنح لرؤساء المجلسين (رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة)، وتكون مساوية للمرتب المقرر لرئيس الحكومة سابقا (الوزير الأول حاليا)، أما عضو البرلمان فيستفيد من تعويضة عن المسؤولية في هياكل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة خاضعة للاقتطاعات القانونية تحدد كما يأتي:

- 20% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس المجلس، ورئيس اللجنة، ورئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغاربي.

- 15% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها.

- إضافة إلى ذلك يتقاضى عضو البرلمان تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20 % من التعويضة الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية⁽²⁾ إلى جانب ذلك يتمتع نواب وأعضاء البرلمان ببعض الامتيازات كالنقل والإيواء وجوازات السفر .

نظام التعويض والحقوق الممنوحة للنائب، غير مجحفة في حقه ولا تجعله بحاجة مادية أو تضطره إلى ممارسة وظيفة أخرى تتعارض مع هذه القاعدة، فقد أزاحت أمامه كل العوائق والعراقيل حتى يقوم بالمهمة

(1) أحالت المادة 115 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل صراحة تحديد التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة إلى القانون بقولها "يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة".

- كذلك المواد 91 من دستور 1971، 42 من دستور 1958، 118 من دستور 1956، 107 من دستور 1930 118 من دستور 1923، 91 من دستور 2012، المادة 105 من الدستور المصري الجديد 2014 .

- الفصل 22 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(2) المواد 19، 20 من القانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 يناير 2001 المتعلق بعضو البرلمان، جريدة رسمية، عدد 09 صادرة بتاريخ 04 فبراير 2001، المعدل و المتمم.

- قانون 14/89 المؤرخ في 08 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب جريدة رسمية، عدد 33 ، صادرة بتاريخ 09 أوت 1989 ، كانت التعويضة الأساسية تحدد على أساس النقطة الاستدلالية 1680 أما التعويضة التكميلية فتحدد على أساس النقطة الاستدلالية 600 وذلك تطبيقا لنص المادتين 45 و 46 من هذا القانون.

الموكلة إليه على أحسن وجه دون مخالفة القانون حتى لا يجد أمامه أي حجة في حالة ما إذا جمع بين عضويته ووظيفة أخرى⁽¹⁾.

و رفض المجلس الدستوري بعض المواد من هذا القانون الأساسي لعدم دستورتيتها مثال المادة 25 التي تنص على أن "يوضع عضو البرلمان تلقائيا بعد انتهاء عهده البرلمانية مهما كانت مدتها في عطلة خاصة مدتها سنتان (02)، ويستفيد خلالها من التعويضات المخصصة للعضو الممارس" على أساس أن المؤسس الدستوري قد بين بمقتضى المادة 105 من الدستور أن عضو البرلمان يمارس مهمة وطنية وحدد مدتها بموجب المادة 102 الفقرتين الأولى والثانية بـ 05 سنوات بالنسبة للنائب، و06 سنوات فيما يخص عضو مجلس الأمة والتي لا يمكن تمديدها إلا وفقا لما جاء في الفقرتين 04، و05 من المادة 102 من الدستور، وعليه يستفاد من صياغة الفقرة الثانية 115 من الدستور أن نية المؤسس الدستوري هي ربط استفادة عضو البرلمان من التعويضات التي تدفع له بالصفة التي يتمتع بها كنائب في المجلس الشعبي الوطني، أو كعضو في مجلس الأمة، وتتوقف الاستفادة من تلك التعويضات بمجرد انتهاء العضوية في البرلمان وفقا لما أقره الدستور.

كذلك خول القانون لذوي حقوق عضو البرلمان الاستفادة من الامتيازات بالعطلة الخاصة، دون أن يبين الأساس الدستوري المعتمد عليه وفقا للمادة 27، وهذه المواد اعتبرها المجلس الدستوري غير دستورية لعدم استنادها إلى أي أساس دستوري⁽²⁾.

وتتطبق أحكام القانون الأساسي على أعضاء البرلمان بغرفتيه، وهذا بصريح المادة 23 منه التي تنص على أن "تسري أحكام هذا القانون على أعضاء البرلمان بغرفتيه ابتداء من تاريخ تنصيب كل واحدة منهما حسب الحالة، ويسري على النواب السابقين من يوم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

وقبل صدور هذا القانون اتخذ مجلس الأمة عن طريق مكتبه العديد من القرارات التي تنظم كيفية التكفل بالخدمات المقدمة لأعضاء مجلس الأمة في مجال الإيواء، والنقل، والمصاريف العامة، ومنذ الدورة الخريفية الأولى في 1997 إلى غاية دورة 2000، استمر العمل البرلماني في غياب قانون عضوي ومارس أعضاء البرلمان مهام عهدهم 03 سنوات وهم يجهلون ضوابط عملهم وعلاقاتهم مع السلطة العامة وحقوقهم

(1) أ/د فوزي أوصديق، حالات التنافي في التشريعات الجزائرية، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد 103، 108، 112 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزائري، 13 ماي 2001، ص 36.

(2) رأي رقم 12/ر.ق/م/د/01 مؤرخ في 13 يناير 2001 المتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم... المؤرخ في... الموافق.... والمتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، جريدة رسمية، عدد 09 مؤرخة في 04 فبراير 2001، ص 08.

المادية، وما زاد الأمر تعقيدا عند التجديد النصفي الذي انتهت عهدتهم أمام مستقبل مجهول خاصة بالنسبة لمسألة التقاعد⁽¹⁾.

في سنة 2008 أقرت زيادات من طرف الغرفة السفلى في البرلمان الجزائري في تعويضات النواب بأكثر من 50%، حيث حدد مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية 15505 خاضعة للاقتطاعات القانونية⁽²⁾، حيث استفاد النواب من زيادات تجعل تعويضاتهم البرلمانية ترتفع من 230 ألف دينار، إلى 360 ألف دينار، مما يجعلهم يتقاضون أجور الإطارات السامية في الدولة.

وقد بررت الحكومة هذه الزيادة بمواصلة تطبيق قانون الوظيفة العامة الذي استفاد بموجبه 5،1 مليون موظف ينتمون إلى الإدارة العمومية من زيادة في الرواتب بما في ذلك رئيس الجمهورية والوزراء، كما برر الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان "محمود خذري" بأن الزيادة إجراء منطقي ومنصف يهدف إلى تثمين مكانة ودور عضو البرلمان في المجتمع، لكن المعارضة (حزب العمال) بعد اختتام جلسة التصويت بررت ذلك على أنها "تحول عهدة النائب من عهدة سياسية إلى عهدة قصد تحقيق الثراء الشخصي"⁽³⁾.

أما في تونس فقد كان الدستور التونسي لسنة 1861 بموجب الفصل 59 منه ينص على أن الوظيفة البرلمانية تؤدي دون مقابل وذلك في عهد المجلس الأكبر⁽⁴⁾، لكن فيما بعد تم النص على المنحة البرلمانية بموجب نص الفصل 39 من مشروع الدستور لسنة 1958 "يتقاضى أعضاء مجلس الأمة منحة يحددها القانون"، وطالب النواب بحذف هذا الفصل، لأنه من مشمولات النظام الداخلي، أو القانون بصفة عامة تأكيدا على سيادة المجلس واستقلاليتيه.

وعند انتخاب المجلس لأول مرة سنة 1959 حدد المرسوم عدد 9 لسنة 1960 المؤرخ في 18 فيفري 1960 المنحة البرلمانية بـ 150 دينار في الشهر، ويتقاضى رئيس المجلس منحة شهرية إجمالية قدرها 200 دينار، ومنحة تمثيل قدرها 150 دينار، ومنع هذا المرسوم الموظفين من جميع الأصناف الواقع انتخابهم أعضاء بمجلس النواب الجمع بين المنحة النيابية ومرتباتهم الوظيفية، لكن فيما بعد عرفت زيادة لا بأس بها

(1) عبد الحق بن سعدي ، التجربة البرلمانية في الجزائر من جوان 1997 إلى غاية أكتوبر 2001 ، مذكرة ماجستير ، قسم العلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2001 ، ص 104 .

(2) المادة 19 من الأمر رقم 03/08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 ، المعدل للقانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 يناير 2001 المتعلق بعضو البرلمان ، جريدة رسمية عدد 49 ، مؤرخة في 03 سبتمبر 2008 .

(3) الموقع الإلكتروني www.magharebia.com اطلع عليه بتاريخ 2009/09/18 .

(4) يعتبر المجلس الكبير هيكلا أسمى من هياكل الدولة. إذ هو المحافظ على شرعية القانون وحامي الدستور، وبذلك يكون شبيها بالدائرة الدستورية العليا للبلاد، وقد تم إنشاؤه عقب ابتداء العمل "بقانون الدولة" في 26 أبريل 1861 .

- د/ البشير بوعلي، مجلس الأمة، الدار التونسية للنشر، 1969، ص 14، ص 15.

ومنذ غرة جانفي 1984 تم الترفيع في المنحة بـ 100 دينار أي أن النائب أصبح يتقاضى مبلغ 600 دينار⁽¹⁾.

و صدر فيما قانون عدد 54 لسنة 2005، المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتعلق بسحب الأنظمة الخاصة المطبقة على أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين، ووفقا للفصل الأول من هذا القانون تتسحب على رئيس وأعضاء مجلس المستشارين أحكام الفصلين من القانون 72، و 73 من القانون عدد 145 لسنة 1988، المؤرخ في 31 ديسمبر 1988 والمتعلق بقانون المالية لسنة 1989 والخاصة بالمنح النيابية المخولة لرئيس وأعضاء مجلس النواب، وهو ما يمكن إبراز الحرص على المساواة بين أعضاء المجلسين⁽²⁾.

ولا يتمتع النائب في تونس بامتيازات إضافية مثلما هو الأمر في الجزائر، فالامتياز الوحيد للنائب في تونس هو الركوب المجاني في القطارات والحافلات، أما بالنسبة لاستعمال الطائرات فإن النواب في الجنوب مطالبون بالاستظهار بالاستدعاء لحضور الجلسات أو اجتماعات اللجان للركوب مجانا. ولا يخلو موضوع ترفيع المنحة النيابية في تونس كما هو الحال في الجزائر من حساسية وإحراج بالنسبة للنواب، فمثلا في جلسة 04 ديسمبر 1972 انتقدت النائبة راضية حداد بشدة مبدأ الزيادة⁽³⁾.

في ظل المجلس الوطني التأسيسي التونسي صدر قرار من رئيس المجلس الوطني التأسيسي مؤرخ في 21 جويلية 2012 المتعلق بإسناد منح لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي⁽⁴⁾، و رفضت المعارضة هذه الزيادة، مؤكدة بضرورة أن يكون للمجلس الوطني التأسيسي والحكومة ورئاسة الجمهورية قدوة في الالتزام بضرورات التقشف لاسيما وأنه يوجد مشروع متعلق بدفع تعويضات المساجين السياسيين وسجناء الرأي في عهد الحبيب بورقيبة، وذلك في صورة وفاة أحد النواب التأسيسي إذ ستعجز الصناديق الاجتماعية على تصفية حقوق الباقين على قيد الحياة من أولى الحقوق (أرامل أيتام) علاوة على رأس المال عند الوفاة، وذلك لغياب نص واضح وصريح يضبط حقوق أعضاء التأسيسي إزاء التقاعد، حيث أن التحجج بإخضاع منحهم إلى نسب المساهمات المعتمدة بقانون عدد 12 لسنة 1983 والمتمثل في اقتطاع نسبة 13.2% من منحة

(1) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 77.

(2) مداولة مجلس النواب ، جلسة 12 جويلية 2005.

(3) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 78.

(4) الفصل الثاني من القرار الصادر من رئيس المجلس الوطني التأسيسي، المؤرخ في 21 جويلية 2012، المتعلق بإسناد منح لنائبي رئيس المجلس الوطني التأسيسي الممثلين لدوائر انتخابية داخل الجمهورية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 61 03 أوت 2012، ص 1969.

- الفصل الأول من القرار الصادر من رئيس المجلس الوطني التأسيسي ، المؤرخ في 21 جويلية 2012، المتعلق بإسناد منح لنائبي رئيس المجلس الوطني التأسيسي الممثلين لدوائر انتخابية خارج الجمهورية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 61 03 أوت 2012 ، ص 1969.

النائب، وتكفل المجلس الوطني التأسيسي نسبة 20.5% بعنوان المؤجر، لا يمكن أن يحل محل النص الصريح في ظل الفراغ القانوني الناتج عن السهو في التخصيص على نظام التقاعد المزمع تطبيقه ضمن نص القرار الصادر عن رئيس المجلس الوطني التأسيسي في 21 جويلية 2012⁽¹⁾.

و يبدو أن المشرع المصري كان أكثر دقة من نظيره الجزائري والتونسي في النص تاريخ استحقاق هذه المكافأة إذ أنها تستحق من تاريخ حلف اليمين الدستورية لا بإعلان نتيجة الانتخاب، وذلك حتى يكون بمقدور النائب الاضطلاع بمهام العضوية أسوة بقانون الوظيفة العامة، فالموظف يستحق راتبه من تاريخ تسلمه لعمله لا من صدور قرار تعيينه.

وتصرف المكافأة البرلمانية طوال فترة العضوية، سواء كان البرلمان في حالة انعقاد أم في حالة عطلة، ولا يجوز التنازل عنها لأنها تعتبر حق من حقوقه، إلا بعد استحقاقها يمكنه التصرف فيها على النحو الذي يراه مناسباً، ولا يجوز الحجز عليها والإعفاء من كافة أنواع الضرائب، وهذا طبقاً للمادة 29 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972، على عكس المشرع الجزائري أسوة بالمشرع الفرنسي.

و ارتفعت المكافأة البرلمانية في مصر بمقتضى تعديل قانون مجلس الشعب بموجب قانون رقم 175 لسنة 2005 إلى 1000 جنيه بالنسبة لعضو مجلس الشعب والشورى، بعدما كانت تقدر بـ 75 جنيه مع استثناء رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم إذا كانوا أعضاء في المجلس⁽²⁾ كما ارتفعت حالياً إلى 5000 جنيه، ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يتقاضاه العضو من المجلس تحت أي مسمى على أربعة أمثال المبلغ المذكور⁽³⁾.

أما رئيسي مجلسي الشعب والشورى سابقاً بحكم تبعات مناصبهم يتقاضون مكافأة أعلى من الأعضاء الآخرين كما هو الحال في الجزائر وتونس، وقدرت تلك المكافأة بمبلغ يعادل راتب نائب رئيس الجمهورية، وكان النص في البداية يمنع الجمع بين تلك المكافأة وما قد يكون مستحقاً لرئيس المجلس النيابي من معاش من خزانة عامة إلا أن هذا المنع أسقط عام 2005⁽⁴⁾

(1) القرار الصادر من رئيس المجلس الوطني التأسيسي، المؤرخ في 21 جويلية 2012، المتعلق بإسناد منح لثلاثي ممثلي الدوائر الانتخابية خارج الجمهورية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 61، 03 أوت 2012، ص 1970.

- القرار الصادر من المجلس الوطني التأسيسي، المؤرخ في 21 جويلية 2012، المتعلق بإسناد منح و امتيازات لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي الممثلين لدوائر انتخابية داخل الجمهورية، عدد 61، 03 أوت 2012، ص 1971.

(2) المادة 19 من القانون رقم 120 لسنة 1980 المتعلق بمجلس الشورى.

(3) المادة 34 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

(4) المادة 31 من قانون مجلس الشعب المصري المعدلة بالقانون رقم 109 لسنة 1976، والقانون رقم 100 لسنة 1987 بشأن تحديد مرتبات نائب رئيس الجمهورية ورئيسي مجلسي الشعب والشورى و رئيس مجلس الوزراء، الجريدة الرسمية، عدد 37 مكرر في 07 06، 1987.

- محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة (الجزائر، مصر، فرنسا)، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 2005 - 2006، ص 136.

ويتقاضى وكيل المجلس الراتب والعلوات والبدلات المقررة للوظيفة العامة من الجهة التي يعمل بها مع تفرغه الكامل لمهام الوكالة، وتطبق نفس الأحكام على رؤساء اللجان حالة تفرغهم، ماعدا الحصول على بدل التمثيل الخاص بالوزراء⁽¹⁾، ويتقاضى رئيس مجلس النواب حاليا مكافأة مساوية لمجموع ما يتقاضاه رئيس مجلس الوزراء ، كما يتقاضى كل من وكيلى المجلس مكافأة مساوية لمجموع ما يتقاضاه الوزير . بالنسبة للامتيازات الأخرى، يستخرج لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب اشتراك للسفر بالدرجة الأولى الممتازة بسكك حديد جمهورية مصر العربية، أو إحدى وسائل المواصلات العامة الأخرى أو الطائرات من الجهة التي يختارها في دائرته الانتخابية إلى القاهرة، وتبين لائحة المجلس التسهيلات الأخرى التي يقدمها المجلس لأعضائه لتمكينهم من مباشرة مسؤولياتهم، وتسري على أية مبالغ قد تدفع إلى الأعضاء في الأحكام المبينة في المادة 29 السابقة من قانون مجلس الشعب سابقا⁽²⁾.

الفرع الثاني

التمتع بنظام التقاعد

من أهم الامتيازات الأخرى التي يتمتع بها النائب أو عضو البرلمان حقه في التقاعد، فالعضوية تضمن لصاحبها الاستقرار المادي بعد الانقطاع عنها وهو حق اجمعت عليه مختلف قوانين الدول العربية محل الدراسة .

وصدر في الجزائر القانون رقم 12/83، المؤرخ في 02 يوليو 1983 الذي يحدد الشروط و الكيفيات الخاصة بمنح معاشات التقاعد للإطارات السامية بموجب المادة 65 منه، ويهدف هذا القانون إلى تأسيس نظام وحيد للتقاعد، حددت المادة 06 منه شروط الحق في المعاش، وهما: شرط السن بلوغ 60 سنة على الأقل بالنسبة للرجل، و 55 بالنسبة للمرأة، وقضاء 15 سنة في العمل على الأقل⁽³⁾.

ثم صدر المرسوم رقم 616/83 ، المؤرخ في 31 أكتوبر 1983 المتعلق بمعاشات التقاعد نصت المادة الأولى من هذا المرسوم على أن لرئيس المجلس الشعبي الوطني الحق في معاش الأقدمية دون اشتراط السن ثم القانون رقم 14/89 المؤرخ في 08 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب، والذي نصت المادة 48 منه على أن يبقى النواب طيلة نيابتهم منتسبين إلى نظام التقاعد الذي كانوا ينتمون إليه قبل انتخابهم يتم على أساس أجر المنصب الذي كان يشغله.

(1) المواد 33، 34 من القانون رقم 38 لسنة 1972 المتعلق بمجلس الشعب المصري المعدل.

(2) المادة 30 من المرجع نفسه .

(3) المواد 01، 02، 06 من قانون رقم 12/83، مؤرخ في 02 فبراير 1983 المتعلق بالتقاعد، جريدة رسمية عدد 28 مؤرخ في 03 يناير 1983. كذلك القانون رقم 05/15 المؤرخ في 01 فبراير 2015 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، جريدة رسمية عدد 07، صادرة بتاريخ 12 فبراير 2015 .

ويمكن للنائب الذي استوفى 20 سنة في العمل منها فترة تشريعية واحدة مهما كانت مدتها الاستفادة دون شرط السن من معاش يساوي 100% من التعويض الأساسية، والتعويض التكميلية المدفوعة بصفة نائب أو من الأجر الأكثر ملائمة، إذا كانت مدة أداء الوظائف تقل عن تلك المطلوبة أعلاه تمنح النائب السابق معاشا نسبيا ابتداء من السن التي يشترطها التشريع على أساس الأجر الأكثر ملائمة وحسب النسب التالية:

- 5% من كل سنة عمل بصدد الوظائف أو المسؤوليات المحددة في التشريع المعمول به.
- 3.5% عن كل سنة مشاركة في حزب التحرير الوطني تحسب ضعفا.
- 3.5% لكل شطر من العجز يساوي 10%.
- 2.5% عن كل سنة عمل تمت تأديتها ضمن هياكل الدولة⁽¹⁾.

و عدلت الفقرة 02 من المادة 49 فيما بعد بالقانون رقم 22/91 والتي أقرت للنائب اختيار إحدى الحالات الثلاث:

- إما من تقاعد نسبي على أساس التعويض الأساسية والتعويض التكميلية أو الأجر الأكثر ملائمة وذلك حسب النسب التالية:

5% عن كل سنة عمل.

3.5% عن كل سنة مشاركة في حزب التحرير الوطني تحسب له ضعفا.

3.5% لكل شطر من العجز يساوي 10%، وذلك لضمان الحد الأدنى والمقدر بـ 50% من التعويض الأساسية والتكميلية أو الأجر الأكثر ملائمة.

- وإما الاحتفاظ بحقه في الحصول على التقاعد الكلي على أساس التعويض الأساسية والتكميلية المدفوعة له بصفة نائب أو الأجر الأكثر ملائمة حين استيفاء الشروط المنصوص عليها في الفقرة 01 من المادة.

- وإما تقاعد يساوي 100% من التعويض الأساسية والتعويض التكميلية المدفوعة له بصفة نائب أو من الأجر الأكثر ملائمة، شريطة تسديد اشتراكات السنوات المتبقية مهما كان عددها.

وتتم عملية تسديد الاشتراكات وفقا لأحكام التشريع المعمول به والمطبق على الإطار العليا للدولة للاستفادة من التقاعد عندما تكون مدة سنوات العمل أقل من المدة المنصوص عليها في الفقرة 01 من المادة 49 من القانون رقم 14/89⁽²⁾.

و اعترض المجلس الدستوري على نسبة 5% عن كل سنة عمل، إذا كان الأمر يتعلق بفترات عمل لا تدخل في إطار العهدة البرلمانية، أو الوظائف أو المسؤوليات المنصوص عليها في المرسومين المذكورين

(1) المواد 48، 49 من قانون 14/89 المؤرخ في 08 أوت 1989، المتضمن القانون الأساسي للنائب.

(2) المادة 49 المعدلة بالقانون رقم 22/91 المتضمن القانون الأساسي للنائب المؤرخ في 04 ديسمبر 1991، جريدة رسمية عدد 63، صادرة بتاريخ 07 ديسمبر 1991.

أعلاه، لأن أعضاء البرلمان لا يوجدون في هذه الحالة في أوضاع مختلفة وبالتالي لا يمكن إقرار نسبة تختلف عن تلك المطبقة على الأشخاص المتواجدين في وضعية مماثلة لهم، وإلا كان ذلك مساساً بمبدأ المساواة، وأعتبر المجلس الدستوري أن المشرع حين أقر نسبة موحدة وقدرها بـ 5% عن كل سنة عمل لفائدة عضو البرلمان بما في ذلك سنوات العمل التي قضاها في قطاعات الدولة الأخرى فإنه لم يراع مبدأ المساواة مثلما أقرته المادة 29 من الدستور وصرح بعدم دستورية هذه النسبة⁽¹⁾.

وعند نهاية العهدة بسبب الوفاة يستفيد ذوي حقوق العضو المتوفى من الامتيازات المرتبطة بمنحة التقاعد⁽²⁾، وتعد معاشات ومنح التقاعد قابلة للتنازل عنها وللحجز في نفس الشروط المحددة للأجور⁽³⁾. ويستفيد كذلك أعضاء البرلمان المنتخبين والمعينون الذين يمثلون الجالية الوطنية في الخارج و ذوي حقوقهم من أداءات الضمان الاجتماعي، ولا يسمح لهم بالانتساب لمنظومة الضمان الاجتماعي التابعة لدولة الإقامة خلال عهدهم البرلمانية⁽⁴⁾.

ويرجع نظام التقاعد في تونس بالدرجة الأولى إلى المرسوم 02 نوفمبر 1974، المؤرخ في 22 نوفمبر 1974 ليقر انحراط النواب في الصندوق القومي للتقاعد ويكتسب أعضاء مجلس النواب وفقاً لهذا المرسوم الحق في نيل جارية التقاعد* إذا ما قضاوا على الأقل مدة نيابية كاملة وضبط هذا المرسوم جارية التقاعد على النحو التالي:

- نيابة واحدة 25% من المنحة البرلمانية.
- نيابتان 50% من المنحة البرلمانية.
- 03 نيابات 70% من المنحة البرلمانية.
- 04 نيابات أو أكثر 80% من المنحة البرلمانية.

وإذا لم تكتمل مدة النيابة لأي بسبب كان، فإن هذه الفترة لا تؤخذ بعين الاعتبار في المدة النيابية إلا إذا عادلت أو تجاوزت نصف المدة القانونية، ولا ينتفع النائب بالجرارية إلا عند بلوغه سن الخمسين ويتوقف انتقاعه بالجرارية في صورة إعادة انتخابه بمجلس النواب إلى انتهاء المدة النيابية الجديدة، وقد أدخل تعديل جديد على أحكام المرسوم السالف الذكر تم بمقتضاه تمكين النواب من التمتع بجرارية التقاعد حال انتهاء

(1) رأي رقم 12/ر ق/م د/01، مؤرخ في 13 يناير 2001 المتعلق بالرقابة على دستورية القانون... رقم... المؤرخ في... الموافق... والمتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان.

(2) المادة 16 من قانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 يناير 2001، المتعلق بعضو البرلمان، المعدل والمتمم.

(3) المادة 51 من قانون 12/83 المؤرخ في 02 يوليو 1983 المتعلق بالتقاعد.

(4) المادة 01 من القانون رقم 05/15، المؤرخ في 01 فبراير 2015 المعدل والمتمم للقانون رقم 11/83 المؤرخ في 02 يوليو

1983 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، جريدة رسمية عدد 07، مؤرخة في 12 فبراير 2015 .

* يقصد بمصطلح الجارية : الجاري من الرواتب ، والجرّياتُ أو المُقنَّاتُ (في علم الاقتصاد) : نظام يُحدِّد ما يستهلكه كل فردٍ من بعض السلع ، الموقع الإلكتروني : www.almaany.com/ar/dict/ar أُطلع عليه بتاريخ 2016/06/09 .

انتسابهم إلى مجلس النواب، أي بعبارة أخرى دون انتظار بلوغ سن 50، وقد نص الفصل 04 الجديد من القانون عدد 57 لسنة 1977 المؤرخ في 03 أوت 1977 على أنه "ينتفع بالجرية المنصوص عليها بالفصل الثالث من هذا المرسوم بعد انتهاء المدة النيابية، ويتوقف الانتفاع بالجرية في صورة إعادة انتخاب المعني بالأمر بمجلس الأمة إلى تاريخ انتهاء مباشرة النائب لمهامه".

كما أدخل تعديلا آخر على نظام التقاعد للنواب بتاريخ 08 مارس 1985 رفع في مقدار تصفية جرية التقاعد بشكل يتجاوز بكثير نظام التقاعد في الوظيفة العمومية، فقد نص الفصل 03 من القانون عدد 16 لسنة 1985، المؤرخ في 08 مارس 1985 والمنقح بموجب القانون عدد 57 لسنة 1997 المؤرخ في 28 جويلية 1997 على تصفية جرية التقاعد على النحو التالي:

- نيابة واحدة 30% من المنح النيابية القارة.

- نيابتان 60% من المنح النيابية القارة.

- 3 نيابات أو أكثر 90% من المنح النيابية القارة⁽¹⁾.

و يكتسب الحق في التمتع بجرية التقاعد عند انتهاء المدة النيابية، ويتم توقيف التمتع بهذه الجرية في صورة إعادة انتخاب المعني بالأمر بمجلس النواب أو تعيينه في خطة عمومية أو إذا ثبت أنه يمارس نشاطا مهنيا بأجر، وفي هذه الحالة الأخيرة يكتسب حق التمتع بالجرية عند بلوغ سن الخمسين كما أعطى القانون الحق للنائب في الجمع بين جرية تقاعد نائب وبين جريات تقاعد أخرى بعنوان سنوات العمل المقضية قبل أو بعد ممارسة مهام نائب، إلا أنه لا يمكن أن يتجاوز المقدار الإجمالي للجرية النسبة المئوية القصوى المنصوص عليها بالفصل الثالث من هذا القانون، كما يمكن للنواب اختيار نظام التقاعد المتمتعين به سابقا، وفي هذه الحالة يتمادى المعنيون بالأمر في الانتفاع بحقوقهم في التقاعد وفي تحمل الحجز من أجل التقاعد على المرتب والمنح التابعة لرتبتهم و خطتهم الوظيفية و صنفهم ودرجتهم في إطارها الأصلي ويتحمل مجلس النواب المساهمة الموافقة لفائدة مؤسسة التقاعد المعنية، كما تقع تصفية جرية تقاعدهم على نفس الأساس .

و بموجب القانون عدد 54، المؤرخ في 18 جويلية 2005 والمشار إليه سابقا، على أنه تنسحب على أعضاء مجلس المستشارين أحكام القانون عدد 16 لسنة 1985 المؤرخ في 08 مارس 1985 والمتعلق بضبط نظام تقاعد مجلس النواب، و تتم تصفية جرية التقاعد على النحو التالي:

- نيابة واحدة 30% من المنح النيابية القارة.

- نيابتان 60% من المنح النيابية القارة.

- 03 نيابات 90% من المنح النيابية القارة.

(1) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 80.

مكّن المشرع التونسي كل مواطن أن يجمع بين جريات متأتية من نظام تقاعد النواب ونظام تقاعد الولاية، والنظام العام للتقاعد، ونظام تقاعد الحكومة، وفق مقاييس قانونية وسقف محدد قانونا وذلك لإمكانية افتتاح حقوق جديدة إزاء التقاعد تحت طائلة نظام خاص.

فالقراءة السطحية للقوانين المنظمة للتقاعد بمختلف الأنظمة سواء كانت خاصة أو عامة لا يمكن أن تدعم ما سبق ذكره، خاصة وأن الإدارة العامة للوظيفة العمومية لم تعتمد فقه القضاء في مادة الضمان الاجتماعي، ولا استشارات المحكمة الإدارية، ولا الخبرات الموجودة بالصناديق الاجتماعية، وبذلك جانب الصواب وأخلت بقواعد تأويل النصوص القانونية في مجال الجمع بين جارية تقاعد من النظام العام ومنحة نائب، أما بالنسبة لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي فقد تعددت القرارات فيما يتعلق بقاعدة الخصم المستوجبة بعنوان التقاعد فأختلف الخصم من شهر إلى آخر إلى حين صدور قرار رئيس المجلس الوطني التأسيسي المؤرخ في 21 جويلية 2012 والمتعلق بإسناد منح لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي الذي تضمن نصه تغييرا في تسمية عناصر التأجير مع المحافظة على قاعدة الحجز بعنوان المساهمات الاجتماعية المعتمدة سابقا لأعضاء مجلس النواب والخاضعة إلى القانون المزمع تطبيقه بالنسبة لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي عند انتهاء مهامهم البرلمان.

و أطلق عليها المشرع المصري بالمستحقات الآجلة، حيث كفلت النصوص القانونية للعضو الموظف الحصول على هذه المستحقات بنص المادة 24 فقرة 01 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 سابقا " ...وتحتسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة " تقابلها المادة 31 من قانون 45 لسنة 2014 المتعلقة بمجلس النواب حاليا.

فالمشرع المصري اعتبر مدة العضوية في البرلمان مدة خدمة فعلية للعضو الموظف مما يترتب على ذلك كأنه يقوم بالعمل فعلا ، مما يستوجب التزام جهة العمل تجاه العضو الموظف بدفع حصتها في المعاش أو المكافأة عند نهاية الخدمة .

والحق في المعاش يقوم بالنسبة لمن قام سبب استحقاقه ولا يعتبر منافيا للحق في الأجر وليس ثمة ما يحول دون اجتماعهما باعتبارهما مختلفين مصدرا وسببا ،فبينما يعتبر نص القانون مصدرا مباشرا للحق في المعاش فإن الحق في الأجر يعتمد من مصدره المباشر على رابطة العمل ذاتها ،كذلك يقوم الحق في المعاش وفقا للقواعد التي تقرر بموجبها ، ويحدد مقداره على ضوءها عن مدد قضاها أصحابها في الجهات التي كانوا يعملون بها و أدوا عنها حصصهم في التأمين الاجتماعي ،وذلك خلافا لأجورهم التي يستحقونها من الجهة التي عادوا للعمل بها ، إذ تعتبر مقابلا مشروعاً لجهدهم فيها وباعثاً لدفعهم على التعاقد معها ليكون القيام بهذا العمل سببا لاقتضاءها⁽¹⁾.

(1) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي ، المرجع السابق ، ص 365

الفصل الثاني

إجراءات تنظيم العضوية البرلمانية ونهايتها

أعضاء البرلمان لا يستطيعون القيام بمهامهم ووظائفهم إلا إذا كانوا مكونين ضمن هياكل محددة سلفا في النظام الداخلي الموضوع من طرفهم ، و يطلق على هذه الهياكل باسم الإدارة البرلمانية التي تعتبر إدارة عامة يتولاها وتقودها سلطات وهيئات وأجهزة برلمانية سياسية وإدارية عامة، تهدف إلى تحقيق أهداف المصلحة العامة في مجال الوظيفة البرلمانية للدولة، وذلك بواسطة عمليات ضمان حسن سير وانتظام وظيفتي التشريع والرقابة البرلمانيتين وإنجاز أعمالها وأهدافها بصورة رشيدة وفعالة في حدود أحكام دولة القانون والمؤسسات⁽¹⁾.

فالممارسة البرلمانية تحتاج إلى العديد من التفاصيل التي ينوء الدستور عن أن يحملها بين جوانبه ولهذا استقر العرف البرلماني على أن الهيئة التي يناط بها وضع تفاصيل كيفية الممارسة البرلمانية هم أعضاء الهيئة ذاتها ، باعتبارهم الأقدر على تحديد التفاصيل وجوانب المشكلات و علاقات التداخل في الممارسة البرلمانية و الأجهزة التي يحتاجونها لإدارة جوانب كيفية الممارسة البرلمانية. كما تحتاج الممارسة البرلمانية إلى التقيد بالإجراءات و الالتزام بالضوابط على اعتبار أن العضوية تكليف وليست تشريف، و أي خرق للنصوص القانونية و الأنظمة المعمول بها سوف يؤدي إلى فقدان العضوية البرلمانية قبل نهايتها المحددة دستوريا وقانونيا .

و تشمل إجراءات تنظيم العضوية البرلمانية تنصيب الهياكل من أجهزة رئيسية وهيئات و سير العمل البرلماني وتنظيم ضوابطه ، و أسباب نهاية العضوية ، و لتفصيل أكثر قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين : نتاولنا في (المبحث الأول) إجراءات تنظيم العضوية البرلمانية ، و (المبحث الثاني) نهاية العضوية البرلمانية .

⁽¹⁾ مجلس الأمة، القاموس البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الثالث، جوان، 2003، ص 232 .

المبحث الأول

إجراءات تنظيم العضوية البرلمانية

بعد إثبات العضوية البرلمانية لعضو البرلمان يقوم هذا الأخير بترتيب بيته من الداخل عن طريق تنصيب أجهزته و تثبيت هيأته ،أي خلق إدارة برلمانية متخصصة وفقا لتقسيم العمل بين الأعضاء ، وذلك تطبيقا للفصل العضوي والوظيفي الذي يقتضي استقلال السلطة التشريعية (البرلمان) بشؤونها الداخلية من أجل القيام بواجباتها على أحسن وجه .

و انطلاقا من أهمية الدور الذي تضطلع به هذه الأجهزة في تسيير عمل المجلس ،فلا يتصور خلو أي برلمان من هذه الهياكل و إن اختلفت الأجهزة والهيئات في التسميات والاختصاصات ،إلا أنها تظل الركيزة الأساسية التي تتأكد من خلالها مكانة أعضاء البرلمان في تسيير شؤون المجلس بأنفسهم لمدة العهدة النيابية استنادا إلى أن ما يحدث داخل البرلمان يسيطر عليه البرلمان⁽¹⁾ بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية .
و لتفصيل إجراءات العضوية قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب : خصصنا (المطلب الأول) للأجهزة الرئيسية ،(المطلب الثاني) للهيئات التنسيقية والاستشارية، (المطلب الثالث) لسير العمل البرلماني وضوابطه .

المطلب الأول

الأجهزة الرئيسية

بالرجوع إلى الأنظمة الداخلية لقوانين الدول العربية محل الدراسة ، نجدنا نصت على الأجهزة التي يتكون منها البرلمان ، وسميت بالأجهزة الرئيسية (الدائمة) لأنها أساس العمل البرلماني و عن طريقها يتحكم الأعضاء في مردود العمل البرلماني ، وهذه الأجهزة مشتركة لكلا الغرفتين بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام الغرفتين (البيكاميرالية) ، ولكل جهاز من هذه الأجهزة مهام و صلاحيات محددة ضمن الأنظمة الداخلية لهذه الدول وتعمل في إطاره ، وتشمل هذا الأجهزة : الرئيس ، المكتب ، و اللجان الدائمة، وعليه سنتولى توضيح هذا الأجهزة من خلال الفروع التالية :

(1) د/ علي محمد الدباس ،السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى ،المملكة الأردنية الهاشمية ، وزارة الثقافة ، 2008 ،ص 250 ، 251 .

الفرع الأول

الرئيس

إن المؤسسة البرلمانية الدستورية السيادية والتمثيلية التعددية الديمقراطية هي أكثر حاجة وضرورة ملحة لوجود رئاسة برلمانية فعّالة وقيادة إستراتيجية رشيدة، نظرا لطبيعتها الخاصة ودورها الحيوي في تنظيم وقيادة المجتمع والدولة بوسائل وأساليب ديمقراطية تستند إلى أسس وفرضيات التعددية والاختلاف والتنوع الإيديولوجي والسياسي والفكري والتباين في التصور والآراء والمواقف.⁽¹⁾

يعتبر رئيس المجلس رمزا له وهو الممثل للسلطة التشريعية والحكم المحايد بين الأغلبية والأقلية ثم بين الحكومة والمجلس، لذلك فإن شخصيته تعد أهم العوامل المؤثرة في سير المناقشات داخل البرلمان⁽²⁾. ولا يتمثل موقعه مع باقي الأعضاء، حيث يحظى هذا المنصب بأهمية خاصة تجعل منه الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية، وذلك من خلال تكليفه بتولي مهام منصب رئيس الجمهورية مؤقتا في حالة خلو المنصب لأي سبب، أو في حالة ثبوت عجز الرئيس عن أداء واجباته، كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس الأمة في الجزائر، ورئيس مجلس النواب سابقا في تونس ورئيس مجلس نواب مجلس الشعب حاليا ورئيس مجلس الشعب في مصر سابقا ورئيس مجلس النواب حاليا⁽³⁾ دون ترشحه لمنصب رئاسة الجمهورية حتى يبقى بعيدا عن الصراع أو التنافس على السلطة التنفيذية في البلاد⁽⁴⁾.

و لعلّ أهم ما تحتويه الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية و تعمل على تأكيد استقلاليتها هو اختصاص هذه المجالس في اختيار رئيسها و تشكيل هيئة مكتبه الدائمة، وتعود أهمية رئاسة المجلس ومكتبه لأهمية الدور الذي يقوم به رئيس المجلس و مكتبه في توجيه عمله و تحديد طبيعة العلاقة مع باقي السلطات⁽⁵⁾، حيث تتفق جميع نصوص الأنظمة الداخلية لهذه الدول محل الدراسة أن اختيار الرئيس يكون

(1) د/عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد 05، أبريل 2003، ص 30.

(2) أ د/ جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دون تاريخ طبع، ودون مكان طبع، ص 14.

(3) المادة 88 من دستور 1996 المعدل .

- الفصل 57 من الدستور التونسي بموجب الفقرات 01، 02 و 05 بمقتضى القانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 المؤرخ في 01 جوان 2002، والفصل 84 من الدستور الحالي لسنة 2014 .

- المواد 84 من دستور 1971، مرجع سابق، و 160 فقرة 02 من دستور 2014 المصري .

(4) أ / مروة نظير، دور رئيس البرلمان في تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مداخلة أقيمت بمناسبة المؤتمر الدولي العربي الخاص بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، جامعة القاهرة، 2004، ص 302.

(5) د / علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 252 .

من البرلمان ذاته بعد إثبات عضوية الأعضاء وعند افتتاح المدة النيابية بالنسبة للدورة الأولى، كذلك في طريقة الاختيار الذي يكون عن طريق أسلوب الانتخاب ، ويتم في الجزائر في ظل التعددية السياسية (1) على أساس الاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعتبر فائزاً من تحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات النواب(2) و دون هذه الأغلبية ينظم دور ثان يتنافس فيه المترشحان المتحصلان على أكبر عدد من الأصوات(3) وفي حالة المترشح الوحيد يتم الانتخاب برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات (4) والعملية نفسها معتمدة في انتخاب رئيس مجلس الأمة (5) .

نفس الشيء بالنسبة للمشرع التونسي والمصري ، يكون التصويت سري وفي جلسة علنية ، والفائز في تونس من أحرز على الأغلبية المطلقة من الأعضاء المدلين بأصواتهم في اقتراع أول أو الأغلبية النسبية في اقتراع ثان ، وعند تعادل الأصوات بين المترشحين يرجح أكبرهم سناً، كما يكون التصويت علنياً في صورة تساوي عدد المترشحين بعدد المقاعد المزمع تسديدها باقتراح من رئيس المجلس أو من أحد النواب وطبق هذه الإجراء في عهد مجلس النواب والمستشارين سابقاً(6)، و أضاف النظام الداخلي الجديد لمجلس نواب الشعب التونسي أنه في حالة انتفاء فارق السن يتم اللجوء إلى القرعة لتحديد الفائز ويعلن رئيس الجلسة عن اسم المترشح الفائز، ويتولى المجلس بعد ذلك انتخاب النائب الأول للرئيس ثم نائبه الثاني بنفس الطريقة المعتمدة

(1) في ظل فترة الحزب الواحد كان إختيار الرئيس يتم من قبل القيادة السياسية تحت إشراف رئيس الهيئة التنفيذية.

- د/ عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 107.

(2) في سنة 2002 وبالضبط يوم الاثنين 10 جوان 2002 نظم المجلس الشعبي الوطني عملية انتخاب رئيسه عن طريق الاقتراع السري بعد أن ترشح لهذا المنصب نائبان هما السيدان : كريم يونس عن حزب جبهة التحرير الوطني و محمد جهيد يونس عن حركة الإصلاح الوطني ،وبعد فرز الاصوات تحصل المترشح كريم يونس على نسبة 271 صوتاً في الدور الأول مقابل 52 صوتاً للمترشح محمد جهيد يونس ،وبناء على هذه النتيجة أعلن فوز السيد كريم يونس برئاسة المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الخامسة .

- الجريدة الرسمية للمداورات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 02 الصادرة بتاريخ 26 يونيو 2002، ص 05.

(3) لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تاريخ إجراء الدور الثاني للفصل بينه وبين الدور الأول للحصول على الأغلبية ،على عكس مجلس الأمة الذي حدد إجراء الدور الثاني في أجل أقصاه 24 ساعة بعد إجراء الدور الأول ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية تطبيقاً لنص المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

(4) الجريدة الرسمية للمناقشات ،المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 01 الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت 26 ماي 2012 الصادرة بتاريخ 30 ماي 2012 ،ص 13 .

(5) محضر الجلسة العلنية الثانية المنعقدة بتاريخ 05 يناير 1998.

- الجريدة الرسمية للمداورات ، مجلس الأمة، الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 12 أبريل 2001 ،ص 03 .

(6) الفصلين 21 من النظام الداخلي لمجلس النواب ، و 21 المستشارين التونسي سابقاً ، و الفصلين 07،06 من قانون أساسي عدد 48 لسنة 2004.

في انتخاب رئيس المجلس⁽¹⁾، أما في مصر فإن الأغلبية اللازمة للفوز بذلك المنصب هي الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت ، كما تجرى عملية الانتخاب ولو لم يكن هناك إلا مرشحا واحدا⁽²⁾ واستبعد المشرع بذلك تطبيق قاعدة الفوز بالتركيبة.

و يكمن وجه الاختلاف بين المشرع الجزائري والتونسي والمصري في أن رئيس المجلس الشعبي الوطني ينتخب من طرف أعضائه لفترة تشريعية كاملة وهي 05 سنوات ، بينما ينتخب رئيس مجلس الأمة في كل تجديد نصفي لأعضائه أي كل 03 سنوات وفقا لنص المادة 114 فقرة 02 من الدستور التي تنص "ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي للمجلس" ، و أثارت هذه المادة جدلا كبيرا لما تقرر استخلاف أول رئيس مجلس الأمة السيد " بشير بومعزة " ورفضه هذا الأخير مستندا في رأيه على المادة 181 فقرة 02 من الدستور الوارد في باب الأحكام الانتقالية لنصها " لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة 06 سنوات " ونتيجة لتناقض المادتين 114 و 181 جرت معركة دستورية وقانونية بين الرئيس بوتفليقة و رئيس مجلس الأمة " بشير بومعزة " حول عملية التغيير الجزئي لأعضاء مجلس الأمة ، مما أدى برئيس مجلس الأمة إلى إخطار المجلس الدستوري مرتين للفصل في الخلاف الذي نشب بين المؤسستين ، وتطور هذا الخلاف إلى درجة أدى بانقلاب أعضاء مجلس الأمة أنفسهم على رئيسهم لصالح رئيس الجمهورية ، وتم التوصل إلى أن المادة 181 فقرة 02 تعد استثناءا عن القاعدة العامة بمعنى أن تطبيقها مشروط بالعهدة الأولى فقط ، وبالتالي يمارس رئيس مجلس الأمة مهامه للسنوات الستة خلال العهدة الأولى ، ولكن نتيجة لتغلب النقاش السياسي على النقاش القانوني أدى ذلك إلى مغادرة رئيس مجلس الأمة الأسبق " بشير بومعزة " لرئاسة مجلس الأمة عقب التجديد الجزئي الأول في 2001⁽³⁾.

بينما كان ينتخب رئيس مجلس النواب والمستشارين التونسي سابقا كل سنة بالنسبة للدورة الأولى وفي الجلسات الافتتاحية لبقية الدورات⁽⁴⁾ وفي مصر ينتخب الرئيس لمدة دور انعقاد واحد الأمر الذي يجعله عرضة للتقييم المستمر والمباشر من قبل حزب الأغلبية، مما يتعين على رئيس المجلس الحصول على دعمه وتأييده كل عام وإلا تعرض لاحتمال فقدان منصبه، و تراجع فيما بعد المشرع التونسي و أصبح انتخاب الرئيس ونائبيه يتم لمدة كاملة أو لما تبقى من المدة النيابية⁽⁵⁾

(1) الفصلين 11، 12 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(2) المادة 11 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(3) عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2010 ، ص 125 .

(4) الفصلين 03 من النظام الداخلي لمجلسي النواب والمستشارين التونسي سابقا .

(5) الفصل 13 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

و خلت اللوائح الداخلية للدول محل الدراسة من الإشارة لمسألة الانتماء الحزبي لرئيس البرلمان فلا تفرض أن يكون رئيس المجلس مستقلا أو أن يتخلى عن انتمائه لأي حزب من الأحزاب السياسية فور انتخابه لهذا المنصب، الأمر الذي يعني ليس هناك ما يمنع من أي يكون الرئيس عضوا فعلا في أحد الأحزاب السياسية الفاعلة في البلاد خلال فترة توليه لمنصبه، وتشير الخبرة البرلمانية في مصر إلى أن رئيس البرلمان في غالبيته (إن لم يكن في كل الحالات) يكون عضوا بارزا في الحزب الحاكم "الحزب الوطني"، مما يثير العديد من علامات الاستفهام حول أبعاد العلاقة بين رئيس مجلس الشعب والحكومة وذلك باعتباره رئيس الهيئة الممثلة للشعب والتي من المفترض أن تتابع وتمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

وتختلف درجة الصلاحيات التي يتمتع بها رؤساء البرلمان في أنظمة الدول العربية محل الدراسة بين الضيق والانتساع ، فالصلاحيات التشريعية ضيقة المجال ، و يتمتع بها في الجزائر رؤساء الغرفتين تتمثل في التبليغ الرسمي - استقبالا وإرسالا- فيما بين رئيسي المجلسين، وبين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) وكذا رئيس المجلس الدستوري ، و تحديد طريقة التصويت على النص فصلا فصلا أو مادة مادة⁽²⁾ مقارنة برئيس مجلس المستشارين التونسي سابقا الذي جاءت صلاحياته مقتضبة في هذا المجال⁽³⁾ و رئيس مجلس الشورى في مصر سابقا لا يتمتع بأي صلاحية تشريعية ، باعتباره مجلس استشاري لا تشريعي⁽⁴⁾.

أما الصلاحيات الدستورية يتمتع بها حتى رؤساء الغرفة الثانية ولكن جُلها مقترنة بالحالات الاستثنائية كما هو الحال في الجزائر⁽⁵⁾ و اتساع الصلاحيات التنظيمية لاسيما في مجال تنظيم سير الجلسات من بداية افتتاحها إلى غاية رفعها⁽⁶⁾ تبرز من خلالها قدرة رئيس المجلس على التأثير في العلاقة بين الحكومة والبرلمان لا سيما و أن تلك الجلسات هي الساحة الرئيسية التي تشهد التفاعلات فيما بين الجانبين سواء تعلق الأمر بالعملية التشريعية أو بحدود ممارسة الرقابة المتبادلة بين الجانبين.

(1) أ/ مروة نظير، المرجع السابق ، ص 306.

(2) المواد 42، 43، 83، 85، 94، 94، 04، 36، 04، من القانون العضوي 02/99 .

(3) الفصل 33 من الدستور التونسي المعدل سنة 2002 الملغى.

(4) د / فتحي فكري ، المرجع السابق ، ص 48 .

(5) المواد 91، 93، 94، 95 من دستور 1996 الجزائري المعدل .

(6) المواد 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

الفصول 13، 15، 16، 09، 10، 11، 23، 29، 31، 32، 46، 06 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الملغى.

المواد 272، 285، 289، 290، 292 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

بالإضافة إلى صلاحيات أخرى يتمتع بها رئيس مجلس الشعب في مصر منها اختيار رئيس لجنة القيم و الاحالة على لجنة القيم ، وتجميد اختصاصات اللجان النوعية ، دعوة اللجنة العامة للاجتماع ووضع جدول أعمالها و إدارة مناقشتها و الإعلان عن انتهاء اجتماعاتها و قراراتها و توصياتها ، وعموما يوجد أكثر من 50 ٪ من مواد اللائحة تنظم اختصاصات رئيس المجلس والأبعاد المختلفة لدوره⁽¹⁾.

الفرع الثاني

المكتب

هو الهيئة الجماعية التي تدير أعماله وتضع الترتيبات العادية للمجلس⁽²⁾ وتظهر استقلالية مكتب البرلمان من حيث التشكيلة لأنه لا وجود لعنصر من الحكومة في تشكيلته من شأنه أن يؤثر على حسن سير أشغال المكتب.

و إن اجمعت كل النظم الداخلية على إدارة مجالسها عن طريق المكتب ، إلا أنها اختلفت من ناحية عدد أعضائها سواء بالنسبة للغرفة الواحدة أو للغرفتين ، مثلما هو الأمر في الجزائر ، حيث يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني من الرئيس و 09 نواب ، و يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس و 05 نواب⁽³⁾ ، وهي تشكيلة ضيقة مقارنة مع المشرع التونسي الذي وسع من تشكيلة مكتبه سواء في ظل المجلس السابق (مجلس النواب و مجلس المستشارين) ، والذي كان يتكون من رئيس المجلس و نائبه الرئيس ورؤساء اللجان القارة ومقرريها أي 17 عضوا ، أو بالنسبة للتشكيلة الحالية لمكتب مجلس نواب الشعب التي تتكون من رئيس مجلس نواب الشعب رئيسا ، ونائبيه ، و 10 أعضاء آخرين مساعدين للرئيس في العديد من المجالات منها : التشريع ، العلاقات مع الحكومة ورئاسة الجمهورية الخ⁽⁴⁾.

وتشكيلة أكثر ضيق نص عليها المشرع المصري إذ يتكون مكتب المجلسين سابقا من رئيس المجلس والوكيلين⁽⁵⁾ وهو ما يتناقض مع أهميته المتمثلة في تمثيل الشعب و معظم الاتجاهات الأكثر اتفاقا مع

(1) هبة السعيد، اختصاصات رئيس مجلس الشعب بين اللائحة الداخلية والممارسة البرلمانية، القاهرة، مجلة قضايا برلمانية العدد الثالث، يونيو 1997، ص 53.

(2) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني - المرجع السابق، ص 57.

(3) المادة 10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) الفصول 04 من النظام الداخلي لمجلس النواب، و 04 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، و 53 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي .

(5) المادة 11 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري سابقا، و اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المصري سابقا .

الديمقراطية و مفهوم التعددية الحزبية ، و ذلك على غرار مكاتب اللجان النوعية بالمجلس التي تحظى بتمثيل أوسع مما هو متاح لمكتب المجلس⁽¹⁾ .

و تتجلى مكانة أعضاء البرلمان من ناحية استقلاليتهم في اختيار أعضاء المكتب بأنفسهم عن طريق الانتخاب دون تدخل من أي سلطة كانت ،حيث يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في الجزائر عن طريق اجتماع يعقد بدعوة من رؤساء المجلسين على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي و تعرض القائمة على الغرفتين للمصادقة عليها ، وفي حالة عدم الاتفاق على هذه الشروط يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا وذلك لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽²⁾ ، نفس طريقة التمثيل النسبي تعتمد تونس في الاختيار وللكتل الأكثر أعضاء أولوية الاختيار⁽³⁾ ، أما المشرع المصري فيعتمد الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت لانتخاب الرئيس و الوكيلين في الجلسة الأولى لدور الانعقاد السنوي العادي بالنسبة لمجلس الشعب سابقا ، ولدور الانعقاد السنوي العادي لمدة 03 سنوات بالنسبة لمجلس الشورى سابقا ، وهي نفس مدة انتخاب رئيسي المجلس⁽⁴⁾.

و لا تخرج الاختصاصات العامة لمكتب المجلس في الأنظمة الداخلية للدول العربية محل الدراسة عن تنظيم سير جلسات المجلسين أو المجلس، وضبط جدول الأعمال، و تحديد أنماط الاقتراع بالإضافة إلى اختصاصات متفرقة⁽⁵⁾، كما تجمع الأنظمة الداخلية على أن عقد اجتماعات المكتب تكون بصفة دورية و يكون في الجزائر بدعوة من رئيسي المجلس في الحالات العادية ، و بدعوة من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه كلما دعت الضرورة لذلك ، ثم يبلغ اجتماع المكتب لأعضائه 48 ساعة قبل انعقاده⁽⁶⁾.

و في تونس تعقد اجتماعات المكتب سابقا مرة على الأقل كل نصف شهر بدعوة من رئيس المجلس الذي يرأس اجتماعاته بنفسه أو ينيب عنه أحد نائبيه ،وله أن يقرر انعقادها في غير اليوم المخصص لها عند الاقتضاء⁽⁷⁾، و حاليا كل يوم خميس و كلما دعت الحاجة بدعوة من رئيسه أو ثلث أعضائه ولا تصح اجتماعاته إلا بحضور ثلثي أعضائه و ينعقد صحيحا بعد نصف ساعة ،على أن لا يقل

(1) المادة 41 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري سابقا .

(2) المواد 12،13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، و 10،11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) الفصل 54 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(4) المادة 11 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب سابقا ، المادة 11 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى سابقا .

(5) المواد 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، و 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

الفصول 10 ، 18 من قانون 14 جوان 2004 ، و 56 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

الفصول 14 ، 15 ، 16 ، 17 ، 18 ، 19 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب سابقا .

(6) المواد 18 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، 13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(7) الفصل 11 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سابقا.

عدد الحضور عن نصف أعضائه و بحضور رئيسه ،أو أحد نائبيه⁽¹⁾ ، على عكس المشرع المصري الذي يقرر لرئيس المجلس دعوة المكتب للانعقاد في الدورات العادية و في الاجتماعات الطارئة كذلك .⁽²⁾ و الأصل العام أن تتخذ قرارات المكتب بأغلبية أعضائه وهو ماغاب عن المشرع الجزائري و أشار إليه المشرع التونسي على ألا تقل عن ثلث أعضائه ، وفي صورة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس⁽³⁾ و نص المشرع المصري على أن تتخذ قرارات المكتب بموافقة أغلبية الحاضرين على أن يكون من بينهم الرئيس وإذا قام مانع لأحد الأعضاء حال دون مباشرة اختصاصاته ، و دعت ظروف الاستعجال إلى اجتماع المكتب جاز انعقاده بحضور العضوين الآخرين وفي هذه الحالة تصدر قراراته باتفاقهما⁽⁴⁾ و هذا ما يعني ببساطة أن صوت الرئيس يفوق صوت الوكيلين فلو اتفق الوكيلين على اقتراح ورفضه الرئيس رجحت كفة هذا الأخير بالرغم من كونه أقلية مما يطمس الحكمة من وجود هيئة جماعية، فما معنى وجود هيئة تتكون من 03 أعضاء إذا كان أحدهم وحده يملك ناصية القرار؟ وهو ما لا يتماشى مع الديمقراطية كإحدى الدعائم الدستورية التي تفرض إتباع الأقلية لرأي الأغلبية لا العكس.

الفرع الثالث

اللجان البرلمانية

أصبح إنشاء اللجان البرلمانية أداة مهمة وضرورية لا يمكن تجاهلها أو الاستغناء عنها في العمل البرلماني، إذ أن قراراتها وتوصياتها هي التي تعين المجلس على اتخاذ القرارات المناسبة إزاء الموضوعات المطروحة على جدول أعماله، والتي قد تكون على شكل مشاريع قوانين أو سياسات عامة أو غير ذلك من الأمور التي تعرض عليه، فهي أساس الرقابة والتشريع و عصب الحياة في المجلس والمحرك الداخلي لأعماله، تضطلع بمهام الدراسة والتمحيص لمختلف الموضوعات التي تدخل في اختصاصه تمهيدا لطرحها عليه لمناقشتها واتخاذ القرار المناسب بشأنها أي أنها صانعة للقوانين⁽⁵⁾. و تتألف هذه اللجان من أعضاء البرلمان أنفسهم⁽⁶⁾ مما يؤكد مرة أخرى على استقلاليتهم في تنظيم أنفسهم

(1) الفصل 58 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(2) المادة 20 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب سابقا .

(3) الفصل 56 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(4) المادة 20 فقرة 02 اللائحة الداخلية لمجلس الشعب سابقا.

(5) **Pauline Türk, les commissions parlementaires , permanentes et le renouveau du parlement sous la Ve république** , thèse pour le doctorat en droit public , université de Lille 02 , 2004 , 2005 , Dalloz , page :503 ,504 .

(6) المواد 177 من دستور 1996 المعدل ، و 15 من القانون العضوي 02/99 =

= الفصل 63 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

يتم تشكيلها في بداية كل دور انعقاد عادي سنوي، و يمكن إعادة تجديدها كلياً أو جزئياً (1).

و بالرجوع إلى الأنظمة الداخلية للدول العربية محل الدراسة نجد أن عدد هذه اللجان يختلف من مجلس إلى آخر في نظام الدولة الواحدة ، ومن نظام إلى آخر لدى مختلف الدول محل الدراسة ، ومن هذا المنطلق تكمن فعالية و دقة أشغال اللجان في التعدد و التنوع على أساس مبدأ التخصص و تقسيم العمل لتوفير عناصر و عوامل التمكّن و القدرة على معالجة النص.

يتكون المجلس الشعبي الوطني في الجزائر من 12 لجنة دائمة ، تتكون اللجنة الواحدة من 20 إلى 30 عضواً على الأكثر ما عدا لجنة المالية والميزانية التي تتكون من 30 إلى 50 عضواً على الأكثر (2) و يتكون مجلس الأمة من 09 لجان دائمة، وتتكون كل لجنة من عشرة إلى 15 عضواً على الأكثر، ما عدا لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي تضم من 15 إلى 19 عضواً عادي الأكثر (3) ويلاحظ أن عدد لجان المجلس الشعبي الوطني أكثر من عدد لجان مجلس الأمة نظراً لأن المجلس الشعبي الوطني هو السلطة المختصة بالتشريع بالدرجة الأولى، كذلك زيادة عدد أعضاء لجان المالية و الميزانية يعود إلى أن اللجنتين تستحوذان على حصة الأسد من ناحية النصوص القانونية التي تحال عليها (4) .

و كانت هناك أول محاولة من مجلس الأمة بمناسبة تعديل نظامه الداخلي في 26 أكتوبر 1999 لإدخال الحق في إنشاء اللجان المؤقتة شارك فيها الدكتور "بوزيد لزهاري" و الدكتور "لمين شريط" و الدكتور "عمار عوابدي" رئيس اللجنة القانونية آنذاك، وبموافقة رئيس مجلس الأمة السيد "بشير بومعزة" بهذا الاقتراح.

والحقيقة أن المحاولة في تلك الفترة استغلت صمت الدستور عن الموضوع، وخصوصاً أعطت تفسيراً واسعاً للمادة 10 من القانون العضوي الناظم للعلاقة الوظيفية التي تنص على أنه " يمكن لكل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين"، لكن المجلس الدستوري رفض السير في هذا الاتجاه وبين موقفه على النحو الآتي: " اعتبار أن المؤسس الدستوري قد

(1) المواد 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

الفصول 33 فقرة 08 من النظام الداخلي لمجلس النواب سابقاً ، و 27 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سابقاً .

- المواد 21، 25، 37 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ، و 20، 23، 34 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى .

(2) المواد 18، 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(3) المواد 16، 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

(4) د / بوزيد لزهاري، اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 09 ، جويلية

2005، ص 76.

أمر بمقتضى المادتين 117، 161 من الدستور أنه من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواها".

و هذا الرأي اعتبره الدكتور "بوزيد لزهاري" متشددا لأنه أغلق الباب أمام منفذ قد يحتاجه المجلس والبرلمان بغرفتيه للتعامل مع بعض القضايا التي تكون من الأهمية بمكان⁽¹⁾

و توزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها ، تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد في النظام الداخلي للغرفتين ، وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي 0,50⁽²⁾ .

و أعطى المشرع الجزائري بموجب نصوص المواد 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و27 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الحرية لكل عضو في المجلس أن ينضم إلى لجنة دائمة، ولكن لا يمكنه أن ينضم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة وهو ما اعتبره الدكتور "بوزيد لزهاري" قيد لا بد من إعادة النظر فيه، بحيث يسمح للعضو أو النائب من أن يكون عضوا في أكثر من لجنة وعلى الأقل في لجنتين دائمتين والسبب الأساسي هو الغياب الذي أصبح يعيق عمل كل اللجان الدائمة⁽³⁾ ، ويتم توزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس و نائب رئيس و مقرر بالاتفاق بين رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعة برلمانية ، وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها⁽⁴⁾

تختص هذه اللجان بدراسة المشاريع و الاقتراحات التي تدخل في إطار اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها المحالة عليها من قبل رئيس المجلس ، وفي سبيل أداء مهامها يمكنها الاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة، أو استدعاء مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل للاستماع إليه، بل ولها أن تطلب عرض مشروع أو اقتراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى لإبداء الرأي فيه⁽⁵⁾ ، ورغم التدقيق في صلاحيات اللجان الدائمة لمجلس الأمة من المواد 17 إلى 25 من نظامه الداخلي ، إلا أنه حدثت حالات اجتهد فيها مكتب المجلس وأحال نصوصا قانونية مثلا على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان وهي المتعلقة بحقوق المحامي، الحقوق المجاورة، العلامات، براءات الاختراع، حماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة، وذلك نظرا لترابط مواضيعها من جهة ، وتغليب لجان القانون فيها من جهة أخرى مما رجح الكفة لدراستها من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق

(1) نفس المرجع السابق ، ص 74.

(2) المواد 35 من الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) د/ بوزيد لزهاري، المرجع السابق ، ص 76.

(4) المواد 37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(5) المواد 38 ، 43 ، 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الإنسان ، وحدث العكس مع قانون المرور الذي حوّل إلى لجنة التجهيز والتنمية المحلية ، مع أنه كان من الأنسب أن يدرس من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان⁽¹⁾.

في إطار دراسة المشاريع و المسائل المحالة عليها تستدعى اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها ، أما فيما بين الدورات من رئيس المجلس حسب جدول أعمالها ، غير أنه لا يمكنها أن تجتمع عند انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني إلا عند الضرورة و بموافقة مكتب المجلس ، وبالنسبة لمجلس الأمة إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها المجلس قصد دراسة مستعجلة⁽²⁾ ، وتطبيقا لنص المواد 46 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، يظلم مكتب المجلس بتسوية المسألة محل النزاع في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين دائمتين أو أكثر، وهو ما حدث في بداية العهدة أن تنازعت لجنتان على اختصاصهما بنص واحد، وفصل مكتب المجلس في حينها لصالح لجنة أخرى، كما طبقت هذه المواد في حالات كثيرة وأخرها قانون المرور الذي سبقت الإشارة إليه.

و إذا كان الأصل العام في مناقشات اللجان الدائمة حضور أغلبية أعضائها ، إلا أن المشرع شدد على ذلك بالنسبة للجان مجلس الأمة بموجب المادة 34 من نظامه الداخلي ، دون لجان المجلس الشعبي الوطني ، على عكس التصويت الذي اشترط فيه حضور أغلبية الأعضاء وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية في أجل ستة (06) ساعات، و يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين بموجب نص المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، مما يفسح المجال واسعا أمام ظاهرة غياب اللجان في مرحلة المناقشة باعتبارها مرحلة أهم من مرحلة التصويت التي تعتبر تحصيل حاصل .

وتختلف اللجان البرلمانية في تونس من برلمان إلى آخر و من فترة لأخرى ، حيث قسمت إلى لجان قارة و غير قارة و أخرى خاصة في ظل مجلس النواب والمستشارين سابقا ، و إلى لجان قارة تأسيسية و لجان قارة تشريعية و لجان خاصة في فترة المجلس الوطني التأسيسي ، و لجان قارة و لجان خاصة في ظل مجلس نواب الشعب الحالي مع إمكانية تكوين لجان تحقيق⁽³⁾ .

و تعود لرئيس مجلس نواب الشعب صلاحية الإعلان عن فتح باب الترشيحات لعضوية اللجان و ضبط آجال تقديمها ، وتقدم له الترشيحات إما عن طريق رؤساء الكتل أو بصورة مباشرة للأعضاء غير المنتمين للكتل⁽⁴⁾، و يتكون مجلس نواب الشعب من 09 لجان قارة تشريعية و 09 لجان خاصة على عكس

(1) مصطفى دربوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني الجزائري، مجلس الأمة، عدد خاص ديسمبر 2003، ص 36، ص 37.

(2) المواد 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

(3) الفصول 33 من النظام الداخلي لمجلس النواب سابقا ، 27 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سابقا .

الفصول 14 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي ، 63 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(4) الفصول 63 فقرة 03 ، 65 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

ما كان عليه في ظل مجلس النواب والمستشارين سابقا الذي كان يتكون من 07 لجان (1) كما ارتفع عدد اللجان إلى 22 عضو يختارون وفق قاعدة التمثيل النسبي بين الكتل، بحيث يسند لكل كتلة مقعد واحد باللجنة مقابل كل 10 أعضاء بالكتلة، ثم توزع المقاعد المتبقية على أساس أكبر البقايا ، وهي تقريبا نفس الطريقة المتبعة في النظام الداخلي للمجلسين في الجزائر ، ولكن الاختلاف يكمن في أنه يجوز استثنائيا لمكتب المجلس في تونس النزول بعدد الأعضاء عن 22 عضوا ويكون قراره في هذا المجال معللا و بأغلبية الثلثين من أعضائه ، ويستثنى من هذا الفصل لجنة مراقبة عمليات التصويت و إحصاء الأصوات موضوع الفصل 09 من النظام الداخلي (2).

تتولى اللجان القارة التشريعية دراسة مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة على المجلس قبل إحالتها على الجلسة العامة والنظر في جميع المسائل التي تحال عليها و تتولى اللجان الخاصة دراسة جميع المسائل التي تحال عليها ومتابعة كل الملفات والقضايا الداخلة في اختصاصها كذلك ، كما يمكن لمجلس نواب الشعب أن يكون لجانا خاصة أخرى عند الاقتضاء ، و في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين أو أكثر يحيل رئيس اللجنة المعنية المسألة بمقتضى مذكرة إلى رئيس المجلس الذي يعرض الموضوع على مكتبه للبت فيه.

و تعقد اجتماعاتها في الأوقات العادية بحضور الأغلبية المطلقة، وفي صورة عدم توفر النصاب القانوني تتعقد صحيحة بعد نصف ساعة من موعدها بمن حضر، ويمكنها أن تجتمع بصفة استثنائية في أوقات الجلسات العامة للنظر في مواضيع مستعجلة بناء على رئيس المجلس (3).

و بالرجوع إلى المشرع المصري نجد أنه نص على العديد من اللجان منها اللجنة العامة للمجلس و لجنة القيم ، واللجان النوعية و اللجان الخاصة أو المشتركة (4) ، ولكن أهم لجنة تشكل غرفة عمليات للأنشطة البرلمانية هي اللجان النوعية التي تلعب دور المعاون للمجلس في ممارسته اختصاصاته التشريعية والرقابية ، و يصل عددها إلى 18 لجنة، أما تحديد عدد أعضائها يبقى سلطة تقديرية للمجلس بناء على اقتراح المكتب بشرط ألا يزيد في محافظة واحدة على ربع مجموع أعضائها ، ويتلقى رئيس المجلس ترشيحات أعضائها في بداية كل دور انعقاد عادي وفي الموعد الذي يحدده ثم يتولى مكتب المجلس التنسيق بين هذه الترشيحات و تعطى الأولوية في الاختيار لأقدم الأعضاء ثم ذوي الخبرة و التخصص (5)، وحسنا فعل المشرع المصري لأنه نص على التخصص و الخبرة والأقدمية لزيادة فعالية اللجان في عملية التشريع

(1) الفصول 87 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، 33 من النظام الداخلي لمجلس النواب، و 27 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سابقا .

(2) الفصل 64 فقرة 05 و 06 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(3) الفصول 87 ، 39 ، 91 ، 75 من المرجع نفسه.

(4) المواد 04 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري ، 04 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى .

(5) المواد 38 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري ، 34 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

و الرقابة ، و غابت هذه الشروط في التشريع الجزائري والتونسي و هو ما يجعل عمل هذه اللجان يطغى عليها الجانب السياسي أكثر من الجانب القانوني .

و نظرا لأهمية دور اللجان ألزمت اللائحة الداخلية لمجلسي الشعب و الشورى كل عضو بالمجلس الاشتراك في إحدى تلك اللجان ، كما أجازت له الاشتراك في لجنة ثانية للإفادة من خبرته و تخصصه في مجال نشاط اللجنة بعد موافقة مكتب المجلس ، وهو ما حظره المشرع الجزائري و التونسي ، و إن كان ذلك يحمل طابع إيجابي ، ولكن الفقه المصري يراه من ناحية أخرى يحمل طابع سلبي لأنه يفتح الباب لعدم تفرغ رؤساء اللجان لعملها (1).

و تجرى الانتخابات بين المترشحين بطريق الاقتراع السري تحت إشراف لجنة يشكلها مكتب المجلس من بين أعضاء اللجنة غير المتقدمين للترشح لمناصب مكاتب اللجان ، و إذا لم يتقدم للترشح أحد غير العدد المطلوب أعلن انتخاب المترشحين بالتركية (2) .

تتولى كل لجنة دراسة مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين أو القرارات بقوانين وغيرها من الموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاصها وليس مفاد ما تقدم أن اللجان النوعية محرومة من حق المبادرة فهذا الحق كفلته لها النصوص على أكثر من صعيد:

- فلكل لجنة حق اقتراح القوانين.
- لكل لجنة إبداء اقتراحات برغبات فيما يدخل في اختصاصها من موضوعات عامة اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو ثقافية(3).

وفي المجال الرقابي كلفت اللجان النوعية بتقصي آثار تطبيق القوانين العامة، وتتابع كل لجنة من اللجان النوعية في حدود اختصاصها ما تضمنه بيانات الوزراء في المجلس أو أمامها أو في الصحف ووسائل الإعلام من وعود وبرامج، وكذلك التوصيات التي صدرت عنها أو صدرت عن المجلس، وتقدم تقاريرها إلى رئيس المجلس متضمنة المدى الذي وصل إليه تنفيذ كل من هذه الوعود والتوصيات، ولمكتب المجلس أن يعرض هذه التقارير على المجلس، كما تقوم اللجنة النوعية بدور استشاري للحكومة(4).

طبقا لنص المادة 60 فقرة 02 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب فإن النصاب المقرر لصحة اجتماعات اللجان هو ثلث الأعضاء أما قراراتها تتخذ بأغلبية الأعضاء ، و هذا النص يراه الفقه غير مشجع على مشاركة العضو بفعالية في نشاط اللجان مما يشجعه على التراخي بفتح المجال أمام ظاهرة الغياب(5)

(1) د / فتحي فكري ، المرجع السابق ، ص 238 .

(2) المواد 41 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري ، 38 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

(3) المواد 46 ، 47 ، 50 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري ، 41 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

(4) المواد 48 ، 49 ، 51 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(5) د / فتحي فكري ، المرجع السابق ، ص 241 .

و إن فرض المشرع التأجيل لجلسة أخرى عند تخلف النصاب المطلوب ، إلا أنه عاد و أبدى مرونة كبيرة في صحة نسبة حضور الجلسة المؤجلة و نصاب إصدار القرارات فيها هو خمس الأعضاء ، وربما يعود سبب ذلك إلى إصرار المشرع المصري على سرعة الإنجاز و عدم إعاقة نشاط المجلس، و لكنه في نظر الفقه المصري ليس مخرجا حقيقيا للقضاء على ظاهرة الغياب، و الحل هو إلزام العضو بالحضور مع فرض عقوبات في حالة المخالفة (1) ، و قد تفتن المؤسس الدستوري الجزائري أخيرا لهذه الظاهرة في المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور الصادر في 28 ديسمبر 2015 بموجب نص المادة 100 مكرر منه، و ألزم الأعضاء بوجود المشاركة الفعلية في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة و إلا تعرضوا للعقوبات المطبقة في حالة الغياب (2)، ولكن سبقه المشرع التونسي بالنص على ذلك في الفصل 41 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب (3).

المطلب الثاني

الهيئات الاستشارية

نص المشرع الجزائري والتونسي (4) دون المشرع المصري (الذي اكتفى بالأجهزة الرئيسية فقط) على إمكانية كل غرفة إنشاء هيئات تنسيقية واستشارية تنظم عملها، وعددها الأنظمة الداخلية لهذه الدول و المتمثلة في هيئة الرؤساء، أو ما يطلق عليها المشرع التونسي بندوة الرؤساء ، هيئة التنسيق و المجموعات البرلمانية أو (الكتل البرلمانية) ، وهي في نشاطها وتنظيمها لا تقل أهمية عن الأجهزة الرئيسية السالفة الدراسة ، من حيث أن الأعضاء أنفسهم يشاركون في وضعها و تنظيمها وعضويتها . و سنتولى تفصيل هذه الهيئات من خلال الفروع التالية:

(1) نفس المرجع السابق ، ص 243 .

(2) تنص المادة 100 مكرر من المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور " يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده

ينبغي أن ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائها في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب " (3) ينص الفصل 41 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب على أن " حضور أعضاء مجلس نواب الشعب وجوبي في كل هياكل المجلس التي ينتمون إليها " .

(4) المواد 07 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و 46 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. - في تونس وردت هذه الهيئات مرتبة في الباب الثالث من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المتعلق بهياكل المجلس ووردت كذلك في الباب السادس من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب تحت نفس العنوان .

الفرع الأول

هيئة الرؤساء و التنسيق

تتمثل الهيئات الاستشارية والتنسيقية في هيئتي الرؤساء و التنسيق

أولا - هيئة الرؤساء

نص المشرع الجزائري على هذه الهيئة في نظامه الداخلي للغرفتين ، والقانون العضوي 02/99 ، وتأخذ تسميتها من أن أغلبية أعضائها يتمتعون بصفة رئيس⁽¹⁾، وتختلف تشكيلتها عن ندوة الرؤساء في تونس من حيث أنها تتكون بالنسبة الغرفة الأولى من :أعضاء المكتب ،و رؤساء اللجان الدائمة للمجلس ، و تجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾،و بالنسبة للغرفة الثانية تتكون من :رئيس المجلس ، و نواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ، و تجتمع كل 15 يوما خلال الدورات ، أو بدعوة من رئيس مجلس الأمة عند الضرورة⁽³⁾.

و يبلغ جدول أعمال الهيئة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني خلال 48 ساعة قبل الاجتماع ، وهي مدة أقل بالمقارنة مع مجلس الأمة الذي حددها ب72 ساعة على الأقل قبل انعقاده ، ثم توزع محاضر الاجتماعات على أعضاء الهيئة بعد انعقادها ب72 ساعة على الأكثر، دون النص على ذلك في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

و اسندت لها مجموعة من الصلاحيات المتمثلة في :

- إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس.

- تحضير دورة المجلس وتقويمها.

- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها.

- تنظيم أشغال المجلس.

- إعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس.⁽⁴⁾

أما ندوة الرؤساء في تونس حديثة العهد في الظهور، جاء بها النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي بموجب الفصل 38 منه⁽⁵⁾، تتألف من : نائبي رئيس المجلس، مساعدي الرئيس، المقرر العام

(1) عقيلة خرياشي ، المرجع السابق ، ص 150 .

(2) المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(3) المادة 47 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) المواد 49 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، 47 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(5) ينص الفصل 38 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي " ندوة الرؤساء هيئة تنسيقية استشارية يتولى رئيس المجلس الوطني التأسيسي رئاستها وتلتئم (تجتمع) بدعوة منه أو من ثلث أعضائها مرة كل شهر ، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك "

للدستور رؤساء اللجان القارة ، رؤساء الكتل النيابية ، و تجتمع بدعوة من رئيس المجلس ، أو بطلب من ثلث أعضائها مرة كل شهر ، و تواصل العمل بها في ظل النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الحالي الذي حافظ على نفس التشكيلة ما عدا حذف المقرر العام للدستور نتيجة لصدور الدستور التونسي الجديد 2014، كذلك حافظ على نفس الأطراف التي تدعوها للاجتماع وأصبحت تجتمع مرة كل ثلاثة أشهر و كلما دعت الحاجة إلى ذلك للنظر في جدول أعمال تضبطه الجهة الداعية (1)

وتختص ندوة الرؤساء بالمهام التالية :

- اقتراح برنامج العمل التشريعي والنيابي عموما خلال مدة العمل التي يضبطها المكتب،

- إبداء الرأي في مشروع ميزانية المجلس ،

- اقتراح مشروع جدول أعمال الجلسات العامة ولمشاريع رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية أولوية النظر،

- اقتراح تنظيم النقاش بالجلسة العامة من حيث ضبط الحصّة الزمنية الجمالية (الكلية) وتوزيعها بين الكتل

النيابية ، مع مراعاة النواب غير المنتمين للكتل .

- مساعدة المكتب في متابعة أعمال اللجان،

- دراسة المواضيع التي يحيلها عليها رئيس المجلس ومكتبه،

- مناقشة الوسائل المتعلقة بتأمين نشاط الكتل .

و أشار المشرع التونسي دون الجزائي إلى أن اجتماعات ندوة الرؤساء مغلقة ولا يحضرها إلا الكاتب العام للمجلس الذي يتولى مسك محاضر الجلسات ممضاة من رئيس المجلس في سجل خاص، و لرئيس المجلس أن يدعو من يرى فائدة في حضوره لبحث مواضيع محدّدة (2)

ثانيا - هيئة التنسيق

نص عليها المشرع الجزائري ضمن أحكام نظامه الداخلي للغرفتين، تتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية (مطابقة عضوية و هيكلية للغرفتين)، و هي عبارة عن هيئة استشارية تستشار في المسائل التالية:

- جدول أعمال الجلسات

- تنظيم أشغال المجلس الشعبي الوطني وحسن أدائها

- توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضماتها.

تجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيس المجلس في كل شهر على الأقل خلال الدورات ، كما يمكنه دعوتها للاجتماع عند الاقتضاء ،أو بطلب من مجموعة برلمانية عند الضرورة ، و يبلغ أعمال اجتماعها للأعضاء قبل انعقاده بـ72 ساعة على الأقل ، ثم توزع محاضر الاجتماعات على أعضاء الهيئة بعد انعقادها بـ72

(1) الفصل 60 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

(2) الفصل 61 ، 62 من المرجع نفسه .

ساعة على الأكثر دون الاشارة إلى أيام الاجتماع في الغرفة الأولى واكتفى المشرع بالنص على أن هيئة التنسيق تجتمع بدعوة من الرئيس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين (02) أو أكثر (1).

أما في تونس تم النص عليها ضمن النظام الداخلي لمجلس النواب سابقا ، وغابت من النظام الداخلي لمجلس المستشارين الملغى ، و النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي ، و النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الحالي .

ويرأس هذه الهيئة رئيس مجلس النواب، وعضوية نائبيه ورؤساء المجموعات البرلمانية ، مهمتها النظر في المسائل المتعلقة بأداء المجموعات وبالوسائل اللازمة لسيرها، وتجتمع بدعوة من رئيسها أو بطلب من رئيسي مجموعتين فأكثر، وتوضع تحت تصرفها مختلف المجموعات الوسائل المادية والبشرية بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان سير أعمالها بالنظر إلى إمكانيات المجلس (2).

الفرع الثالث

المجموعات البرلمانية

ظهور المجموعات البرلمانية في أنظمة الدول العربية محل الدراسة هو تكريس للتعددية داخل المجالس النيابية، وبالتالي للأحزاب السياسية التي تتقاسم المقاعد فيما بينها داخل البرلمان إذ أصبحت تشكل محور العمل البرلماني و لا يمكن تصور مجالس تعددية بدونها لأنها تسيّر عمل المجلس ، فالرئاسة تجد نفسها أمام مجموعات محكمة التنظيم يسهل التعامل معها والانضمام إلى مجموعة برلمانية معينة لا يعني أن العضو يفقد صفته التمثيلية للأمة جمعاء، أو لا يستطيع أن يتحدث باسم كل دائرة انتخابية ، ولكنه عند التصويت يلتزم بتعليمات المجموعة التي ينتسب إليها.

وردت هذه المجموعات في الجزائر ضمن النظام الداخلي للغرفتين، و تم حذفها من القانون العضوي رقم 02/99 بموجب رأي المجلس الدستوري بالنسبة للغرفة الثانية (3)، وهو موقف اعتبره الفقه ضيقا و متشددا لأنه فوت على مجلس الأمة فرصة معالجة بعض المسائل خاصة تلك المؤقتة و المستعجلة (4).

تتألف المجموعة البرلمانية لكل غرفة من 10 نواب على الأقل، إضافة إلى ذلك مكن النظام الداخلي لمجلس الأمة الأعضاء المعيّنين بموجب أحكام المادة 101 من الدستور والذين لا ينتمون إلى أحزاب أن

(1) المواد 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) الفصل 32 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الملغى.

(3) المادة 09 من رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر.ق.ع/ م د /99، مؤرخ في 21 فبراير 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، جريدة رسمية، عدد 15، صادرة بتاريخ 09 مارس 1999.

(4) عقيلة خرياشي، المرجع السابق ،ص 145

يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة⁽¹⁾، ولا يمكن للنائب أو العضو أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة ، ولا يمكن أي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة كذلك، ولا يسمح بتشكيل المجموعة البرلمانية على أساس فئوي أو محلي ، وترك المشرع الجزائري الحرية للنائب أو العضو الحرية في أن لا يكون عضوا في أية مجموعة برلمانية⁽²⁾

يتم تأسيس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب المجلس الملف الذي يتضمن:

- تسمية المجموعة

- قائمة الأعضاء

- اسم الرئيس وأعضاء المكتب

وتنشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية للمناقشات ، ويمكن رئيس المجموعة البرلمانية تعيين من ينوبه من أعضاء مكتب المجموعة في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة،و يعلن إنشاء المجموعة البرلمانية مع ذكر تسمية المجموعة وقائمة الأعضاء واسم الرئيس وأسماء نوابه في جلسة علنية للمجلس وتوضع تحت تصرف المجموعات البرلمانية الوسائل المادية والبشرية بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها⁽³⁾، لكن الملاحظ على النظام الداخلي لكلا الغرفتين في الجزائر لم يتطرق إلى ماهية علاقة المجموعات البرلمانية مع الحكومة ، رغم أنها تنظيم رسمي وتساهم قانونا في سير أعمال البرلمان وتنظيم الحياة البرلمانية ، وتؤثر تأثيرا مباشرا على أعضاء البرلمان بحكم انتمائهم وولائهم لهذه المجموعة، لذلك فإنه من الضروري أن تكون هناك علاقة تحاورية بين الحكومة والمجموعات البرلمانية تستهدف التقريب في وجهات النظر بإيجاد قواسم مشتركة ومرسومة في خدمة المصلحة العليا وترقية العمل البرلماني والحكومي⁽⁴⁾.

أما في تونس تعود مسألة تكوين المجموعات البرلمانية إلى الاتحاد العام التونسي للشغل، وكانت عبارة عن فكرة خامرت أذهان النواب منذ شهر أبريل 1956، حيث كانت وظيفة البرلمان في تلك المرحلة تنحصر في التسجيل فقط، مما أدى إلى هضم حق النائب في المجلس، وبالتالي عدم قدرته في التعبير عن الإرادة الشعبية، لأن النواب في جميع البلاد يحرصون دائما أن يكونوا أحرارا في تدخلاتهم داخل اللجان أو في الجلسة العامة ولا يخضعون لتوجيه أيا كان، بل يؤدون رسالتهم بما تمليه عليه ضمائرهم ولا يرهبون أحدا ماداموا لم يعتدوا على أحد، والواقع أنه لا وجود لنقاش وحوار بغير حرية فإذا شعر النائب أنه مسؤول

(1) الجريدة الرسمية للمداولات ، مجلس الأمة ،الجلستان العلنيتان العامتان المنعقدتان يومي 04 مارس و 02 أبريل 2013 الفترة التشريعية السادسة ،السنة الأولى ،العدد 01 ،الدورة الربيعية 2013 ،ص 09 .

(2) المواد 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، و 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

(3) المواد 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، و 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

(4) أ / إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 23،24 أكتوبر 2000، ص 85.

عن كل كلمة يتلفظ بها في اللجنة أو في الجلسة العامة، أو يجد من يقاطعه بسبب رأي يبديه فإنه مهما أوتي من قوة يجد نفسه مقيدا في اندفاعه⁽¹⁾.

ولم يتعرض النظام الداخلي في تونس قديما قبل تعديله سنة 2009 إلى مسألة المجموعات البرلمانية نظرا لانتساب جميع نواب المجلس سنة 1959 إلى الحزب الحر الدستوري التونسي، ولكن نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب بعد تعديل 2009 بموجب الفصل 28 منه⁽²⁾ وتواصل إنشاء هذه المجموعات البرلمانية حتى بعد الثورة التونسية، وأصبح يطلق عليها اسم "الكتل البرلمانية" بموجب نص الفصل 16 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي⁽³⁾ و الفصل 34 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب حيث تقلص عدد الأعضاء المكونين لهذه الكتل إلى 07 أعضاء أو أكثر، الخيار الذي اعتبره البعض الأكثر ضمانا لتمثيل المعارضة والنواب غير المنتمين لأحزاب أو تحالفات⁽⁴⁾، إذا نزل العدد عن سبعة لأي سبب من الأسباب تفقد الكتلة وجودها ويعلن رئيس المجلس عن ذلك في الجلسة العامة⁽⁵⁾، ولا يجوز لنفس الحزب أو الائتلاف أن يكون له أكثر من كتلة واحدة، ولا يمكن للعضو الانتماء إلى أكثر من كتلة نيابية واحدة. مع ترك الحرية لكل عضو من أعضاء المجلس الانتماء للكتلة التي يختارها .

تتكون الكتلة بعد إيداع تصريح لدى كتابة رئيس مجلس نواب الشعب، يتضمن تسمية الكتلة وقائمة أعضائها مشفوعة بإمضاءاتهم مع بيان رئيسها ونائبه، ثم يعلن رئيس مجلس نواب الشعب في أول جلسة عامة تلي إيداع التصريح المنصوص عليه عن تركيبة الكتلة النيابية المعنية، ويأذن بنشر قائمتها بالرائد الرسمي (الجريدة الرسمية) لمداولات مجلس نواب الشعب، ويتولى مكتب المجلس وضع تحت تصرف الكتل النيابية الفضاءات و الموارد البشرية و المادية والإدارية بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها⁽⁶⁾.

(1) أ/ خليفة عبيد، مسألة المجموعات البرلمانية في تونس، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، أعمال الملتقى 04 و 05 نوفمبر 1983 حول مجلس النواب، ص 02.

(2) ينص الفصل 28 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي سابقا على أنه " يمكن للنواب في نطاق مهامهم النيابية، والمنتمين إلى نفس الحزب السياسي المرخص له أن يكونوا مجموعة داخل المجلس على أن لا يقل عدد أعضائها عن 5% من أعضاء المجلس"

(3) ينص الفصل 16 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي على أنه " لكل 10 أعضاء أو أكثر حق تكوين كتلة نيابية و لا يمكن لكل حزب تكوين أكثر من كتلة نيابية واحدة".

(4) تقرير اللجنة الخاصة للنظام الداخلي حول مشروع النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، جانفي 2015، ص 04 .

(5) الفصل 40 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(6) الفصول 35، 36، 37 من المرجع نفسه .

كما يستعين أعضاء البرلمان في سبيل أداء مهامهم البرلمانية بمصالح إدارية وتقنية ينشؤونها بأنفسهم خاضعين لقوانين أساسية خاصة لتكريس الضمانات والحقوق المعترف لها بهم⁽¹⁾ ، وبالرجوع إلى المادتين 01 و 02 من التعليم رقم 2004/02 المتضمنة تنظيم المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الوطني وبمساعدة الأمين العام فإن المصالح الإدارية تتكون من عدة أقسام وهي: قسم الديوان، الأمانة العامة للمجلس، المديرية العامة للموارد البشرية والوسائل، المديرية العامة للتشريع و كل قسم يتكون من مجموع المصالح و الوحدات.

وفي تونس أقر الفصل الأول من القرار المؤرخ في 28 جانفي 2008 على أن تشتمل المصالح الإدارية لمجلس النواب على: الديوان، الكتابة العامة، المصالح المشتركة، مركز البحوث والدراسات البرلمانية، تنظم المصالح التابعة لهذه الهياكل في إطار وحدات ومكاتب، ويمكن إسناد الموظفين العاملين بها بإحدى الخطط الوظيفية بالإدارة المركزية.

كما توجد في مصر كذلك هياكل رسمية لخدمات البحوث و المعلومات منها: الأمانة العامة (الفنية) و التي تشكل في مجموعها المصدر الرئيسي أمام النواب للحصول على خدمات البحوث و المعلومات و تضم هذه الأخيرة عددا من الوحدات الإدارية و الخدماتية⁽²⁾ ، ويعتبر مركز البحوث و الدراسات البرلمانية اتجاها جديدا أضافه المجلس مؤخرا للقيام بجزء من أعباء تقديم المعلومات والبحاث البرلمانية، يعمل بمركز البحوث البرلمانية حوالي 18 باحث من مختلف التخصصات، ولكن أغلبها سياسية، اقتصادية قانون وبعض من العاملين بها حاصلين على درجات علمية أعلى مثل الدكتوراه و الماجستير، تأسس هذا المجلس سنة 1996، ويتبع رئيس المجلس مباشرة ويهدف إلى تقديم البحوث البرلمانية التي تعين النواب على تبني آراء وتصورات حول تحليل السياسات العامة والتشريعات عموما وتقديم ملخصا وتفسيرا لكثير من الموضوعات المتخصصة خاصة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وأيضا بعض الموضوعات الجديدة مثل التكنولوجيا والاتصالات ... الخ، كذلك تقديم بعض الآراء التي تعبر عن نبض الرأي العام والتي تعين النواب على التفاعل مع الرأي العام والإجابة في التعبير والتمثيل.

وفي ظل التطورات العلمية والتكنولوجية الحديثة والانتقال من الأسلوب التقليدي في إدارة البرلمانات وأعمالها إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات، انتقلت معه البحوث البرلمانية من أنها خدمة بحثية ذات الحجم الكبير إلى خدمات مبسطة تعتمد على تقديم التحليل والمعلومات في صور أشكال ورسومات وإحصاءات

(1) المواد 83 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، و 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- الفصول 01، 02 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(2) أ/ كريم السيد عبد الرزاق، الهياكل الرسمية والموازية لإدارة أعمال البرلمان وخدمات البحوث والمعلومات المقدمة للنواب

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، ACRLI ، ص 04.

- الموقع الإلكتروني: www.arabruleoflaw.org/.../Parliament/.../EgyptBackgroundpaperP، أطلع عليه بتاريخ 2015/01/20

ورسوم بيانية لتعبير أو توظيف الموضوع دون الإغراق في التفاصيل وبالتالي تساعد النواب على أداء مهامهم بسهولة ويسر⁽¹⁾

المطلب الثالث

سير العمل البرلماني

يختار أعضاء البرلمان لمدة العهدة النيابية مع اختلاف مدة العهدة من دولة إلى أخرى ويطلق على هذه الفترة بالفصل التشريعي أو العهدة البرلمانية⁽²⁾، ويقسم هذا الفصل التشريعي إلى أدوار انعقاد متساوية يختلف عددها من دولة إلى أخرى، يقوم أعضاء البرلمان من خلالها بأعمالهم النيابية المنوطة بهم والمضبوطة وفق نظام قانوني يجب عليهم احترامه سواء كان ضمن الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان إذ من خلاله يظهر دور عضو البرلمان الفعلي في ممارسة دوره التشريعي من خلال مناقشة القوانين والتصويت عليها ، والرقابي من خلال مراقبة أعمال الحكومة .
ولتفصيل أكثر لهذا المطلب قسمناه إلى الفروع التالية:

الفرع الأول

دورات عمل البرلمان

البرلمانات عامة لا تتعدّد بصفة دائمة و مستمرة أي طوال الفصل التشريعي وإنما هناك دورات تشريعية تقرها وتحدد مدتها الدساتير⁽³⁾، ولكن هذا لا يعني أنها تغلق أبوابها إلى حين افتتاح الدورة⁽⁴⁾ فاللجان الدائمة تستمر في عملها لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين خارج الدورة باعتبارها المخبر الحقيقي

(1) أ د/ جلال بندارى، المرجع السابق ، ص 63.

(2) تعرّف العهدة البرلمانية على أنها " الوظيفة العامة البرلمانية الوطنية التي يلتحق و يضطلع بها ممثلو الشعب و الأمة لممارسة مظاهر السيادة والسلطة العامة في مجال العمل التشريعي والرقابي باسم الأمة والدولة و لحسابها و ذلك خلال فترة زمنية محددة و متجددة ، و هي عهدة وطنية عامة مستقلة سيادية غير مشروطة ونهائية غير قابلة للتنازل أو التخلي عنها "

- مجلة الفكر البرلماني، المفاهيم البرلمانية، مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 73، 74.

(3) عبد الكريم علوان ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، الطبعة 01 ، 2001 ، ص321 .

(4) أ/د السيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية والمراقبة) ، الجزء الرابع ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، الجزائر ، ، ص 72 .

للتشريع على حد تعبير الفقيه " برتلمي " (1) و هنا يجب التمييز بين نوعين من الدورات فهناك الدورات العادية والدورات الاستثنائية .

أولاً - الدورات العادية

يختلف عدد الدورات من دولة إلى أخرى، فالجزائر تأخذ بنظام الدوريتين، و ذلك بنص المادة 118 من دستور 1996 المعدّل " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين في السنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل " (2)

و فصلّ القانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة و غرفتي البرلمان هاتين الدوريتين ، وهما دورتي الربيع و الخريف ، تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، و تدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، ويتم تحديد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين و بالتشاور مع الحكومة(3)، وهو ما يعني أن دورة البرلمان مقيدة من حيث فترتها، فضلا على أن البرلمان لا يجتمع طيلة الأسبوع نظرا لتوزيع العمل بين اللجان و الجلسات العامة، كما أن كثرة الأعمال تقتضي منح الأعضاء في اللجان والجلسات قدرا من الراحة لاستعادة نشاطهم ، أي أن مدة أربعة أشهر على الأقل لا تعني الاجتماع كل يوم ، وهذا التحديد يؤثر سلبا على مكانة أعضاء البرلمان بموجب تقليص مدة الدورة ، لا سيما إذا أخذنا بعين الاعتبار تشريع رئيس الجمهورية بموجب أوامر فيما بين الدوريتين(4)، وبموجب المشروع التمهيدي الأخير لمراجعة الدستور سنة 2015 عدل المشرع عن نظام الدوريتين واتجه إلى الأخذ بنظام الدورة الواحدة(5) تماشيا مع المشرع التونسي والمصري الذي أخذ بنظام الدورة الواحدة(6) ، ونص الفصل 57 من الدستور التونسي الجديد 2014 على أن " يعقد مجلس نواب الشعب دورة عادية تبتدئ خلال شهر أكتوبر من كل

(1) Joseph Barthélemy, Travail parlementaire et le système des commissions, librairie de la grave, Paris, 1934 , p :77.

(2) في ظل دستور 1976 كان المجلس الشعبي الوطني يجتمع درويتين في السنة مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر المادة 146 من دستور 1976 ،وهي نفس المدة المقررة في دستور 1989 بموجب المادة 112 من الدستور، ما عدا دستور 1963 الذي نص على أن المجلس يعقد أربعة دورات عادية في السنة تستغرق كل واحدة منها ثمانية أسابيع وذلك بموجب المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي .

(3) المواد: 04، 05 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) أد / السعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 73 ، 75 .

(5) تنص المادة 118 من مشروع الدستور على أن " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة ،مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل ، و تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر

يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال "

(6) الفصول : 29، 57 من الدستور الملغى المنقح بالقانون الدستوري ،عدد 51 لسنة 2002 ،مؤرخ في 01 جوان 2002

57 من دستور تونس الجديد 2014 ، و المادة 115 من الدستور المصري الجديد 2014 .

سنة وتنتهي خلال شهر جويلية ،على أن تكون بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس النواب في أجل أقصاه 15 يوما من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات بدعوة من رئيس المجلس المتخلي» (1)

ويلاحظ أن المشرع التونسي و إن حدد بداية الدورة العادية فإنه لم يضبط تاريخ انعقاد أول وكذلك النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي اكتفى في الفصل السادس منه على أن " تعقد الجلسة الافتتاحية بدعوة من رئيس المجلس المتخلي" ثم يحيل رئاستها إلى أكبر الأعضاء سنا بمساعدة أصغرهم و أصغرهن سنًا وتتوقف بعدها الجلسة لتستأنف أشغالها مباشرة بعد الحصة التمهيدية برئاسة أكبر الأعضاء سنا ومساعديه (2) في حين نص الفصل الثاني من النظام الداخلي لمجلسي النواب والمستشارين سابقا بأن رئيس المجلس هو الذي يعين موعد افتتاح هذه الدورة و يعلن عن ختمها ،ويرأس جلسة افتتاح الدورة العادية أكبر الأعضاء سنا بمساعدة أصغرهم سنا .

و نصت المادة 115 من دستور 2014 المصري الجديد على أنه " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد الدور السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور.

ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة 09 أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة"

يلاحظ أن هناك سيطرة كبيرة من قبل رئيس الجمهورية في مصر في مجال انعقاد البرلمان فالأصل أن رئيس الجمهورية يدعو مجلس النواب للانعقاد ،فإذا لم تتم الدعوة فإن المجلس ينعقد بقوة القانون، وهو ما يمس باستقلالية البرلمان، وهذا الأمر لم يتغير منذ دستور 1971 الملغى (3) مقارنة بالدستور الجزائري والتونسي الذي تتمتع فيها مجالسها بالاستقلالية في مجال الانعقاد العادي فهي تجتمع بقوة القانون كلما حلّ الأجل المحدد لذلك دون تدخل من جانب السلطة التنفيذية، إضافة إلى ذلك فإن انعقاد هذه الدورة محددة لا يمكن لأياً كان تغييرها لا الحكومة ولا حتى المجلس ذاته (4)

(1) وهي تقريبا نفس المدة المنصوص عليها في الفصل 29 من الدستور التونسي الملغى و المنقح بالقانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 ،المؤرخ في 01 جوان 2002 .

- الفصل 06 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(2) الفصل 08 من المرجع نفسه .

(3) المواد 101 ، 108 من دستور 1971 ، والمواد : 94 ، 95 من دستور 2012 الملغى .

(4) « On appelle sessions ordinaires les sessions fixées par la constitution qu'il n'appartient pas au gouvernement de restreindre : pendant ce temps ,on ne peut empêcher le parlement de se réunir ,étant bien entendu qu'il reste libre de déterminer l'horaire et le rythme de ses réunion » - Duverger (M), le système politique français, Paris, PUF,1990, p353.

ثانيا - الدورات الاستثنائية

مع أن المبدأ هو تمتع البرلمان بعطلة إلا أنه يمكن أن يستدعى لدورات استثنائية، إذا كانت هناك ظروف استثنائية تتطلب ذلك⁽¹⁾، و أعطت الدساتير محل الدراسة الأولوية لرئيس الجمهورية في دعوة البرلمان للانعقاد مع مشاركة أطراف أخرى و جهات أخرى مثل الوزير الأول و 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للجزائر مع حرمان أعضاء مجلس الأمة من ذلك ، وهو ما نصت عليه المادة 118 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل "..... يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية، بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من 2/3 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله "

وفي تونس بموجب الفصل 57 فقرة 03 من دستور 2014 بنصه " و يجتمع مجلس نواب الشعب أثناء عطلته في دورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية، أو من رئيس الحكومة أو من 3/1 أعضائه للنظر في جدول أعمال محدد."، و بموجب المادة 115 فقرة 03 من دستور 2014 المصري الجديد "..... و يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل⁽²⁾ بناء على دعوة من رئيس الجمهورية، أو بطلب موقع من 10/1 من أعضاء المجلس على الأقل "

و تقدير الحالة الاستثنائية متروك لرئيس الجمهورية، ما عدا الحالات التي يفرض فيها الدستور دعوة البرلمان للانعقاد غير العادي⁽³⁾، لكن التساؤل المطروح إذا دعى رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد فهل يجوز له نظر موضوعات أخرى أم يقتصر الأمر على ما دعى إليه المجلس فقط ؟

لم نعثر في النصوص القانونية للدول الثلاث محل الدراسة ما يجيب عن هذا الإشكال المطروح، لكن بالرجوع إلى النصوص الدستورية السابقة الذكر في الجزائر وتونس يستنتج أنه إذا ما دعي المجلس للانعقاد أثناء دورته الاستثنائية فإنه لا يستعيد اختصاصاته الأخرى، بل يقتصر على النظر في المواضيع التي دعي من أجلها، أما في مصر استقر رأي مجلس النواب المصري و بمشاطرة رأي الحكومة على حق البرلمان في دور الانعقاد غير العادي في بحث ما يراه من مسائل ، أسوة بالنقائيد الدستورية التي جرى عليها العمل في فرنسا بمقتضاها يسترد البرلمان بمجرد اجتماعه في دور انعقاد غير عادي كامل حقوقه في معالجة جميع المسائل التي يرى بحثها والفصل فيها، وهو ما حدث في دستور 1923 المصري أين تقلبت وجهات نظر اللجان في مصر لإيجاد مخرج لها في بحث المواضيع التي انعقدت من أجلها على غرار غيرها من

(1) Ardant (P H) , **Institutions politiques et droit constitutionnel** ,Paris,LGDJ,2006 ,p : 547

(2) استبدل المؤسس الدستوري المصري مصطلح "حالة الضرورة" المنصوص عليها في المادة 102 من دستور 1971

بمصطلح " أمر عاجل " بموجب المادة 116 من دستور 2014 .

(3) د/فتحي فكري ، المرجع السابق ، ص 384 .

المواضيع الأخرى⁽¹⁾ كذلك ما حدث في دور الانعقاد غير العادي لمجلس الشعب المصري سابقا في 2000/07/16 التي عقدت في الأصل بناء على قرار رئيس الجمهورية رقم 320 لسنة 2000 بدعوة مجلس الشعب لاجتماع غير عادي للنظر في بعض الموضوعات العاجلة منها القرار رقم 167 لسنة 2000 بتعديل بعض مواد قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 43 لسنة 1956 وغيرها ، حيث تم إسقاط عضوية بعض النواب في هذه الجلسة نظرا لفقد الثقة والاعتبار باعتباره شرطا من شروط العضوية⁽²⁾ .

و أخيرا يشترك الاجتماع غير العادي في مصر مع العادي في أن فضه يتم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس، والمنطق يفرض عدم فض دور الانعقاد غير العادي قبل الفراغ من الموضوع الذي دعي البرلمان من أجله ،على عكس المشرع الجزائري الذي نص على اختتام الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله، ولم ينطرق المشرع التونسي إلى ذلك ، و لكن التقاليد البرلمانية في تونس تشير إلى أن رئيس المجلس هو الذي يختتم الدورة الاستثنائية عند انتهاء النظر في جدول الأعمال الذي دعي من أجله⁽³⁾ .

ويبقى الهدف من الدورات هو ممارسة العمل التشريعي و الرقابي و هي من الاختصاصات الأساسية لأعضاء البرلمان⁽⁴⁾، مما يعكس مدى حرص المؤسس الدستوري على مدى ضمان استمرارية تواجد أعضاء البرلمان بصفة متواصلة استعدادا لكل ما من شأنه أن يطرأ من مسائل هامة تتطلب تدخل المؤسسة التشريعية .

الفرع الثاني

جلسات عمل البرلمان

إن المجالس النيابية باعتبارها ممثلة للشعب لا يمكن أن تعمل في الخفاء ، ولما كان من المتعذر الرجوع إلى الشعب في كل ما تصدره من قرارات ، وجب أن يستعاض عن ذلك بنوع من الإشراف من قبل الشعب على المجالس وقراراتها و يتم هذا الإشراف بجعل الجلسات علانية تتناقلها وسائل الإعلام ويتم إشهارها بشتى الوسائل،ولكن هذا لا يمنع من عقد جلسات مغلقة متعلقة بمسائل سرية .

(1) نفس المرجع السابق، ص 386 .

(2) د/ صبري محمد السنوسي محمد ،أثر الأحكام الجنائية على ممارسة الحقوق السياسية و العضوية البرلمانية، دار النهضة العربية ،القاهرة ،2014، ص 97 ، 98 .

(3) د / زهير المظفر ، مجلس النواب بتونس ، المرجع السابق ،138 .

(4) د/ فتحي فكري ، المرجع السابق ، ص 364 .

أولاً - علانية الجلسات

استقرت كافة الدساتير وقوانين الدول محل الدراسة على مبدأ علنية الجلسات كأصل عام، نصت المادة 116 من دستور 1996 المعدل على أن "جلسات البرلمان علنية و تدون مداولاته في محاضر تنشر طبقاً للشروط التي يحددها القانون العضوي"، أما المشرع التونسي فقد أحاله على النظام الداخلي للمجلس ، وجاء الفصل 103 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب ليؤكد مبدأ علنية الجلسات على أن "الجلسات العامة علنية"، وورد هذا المبدأ في الدستور المصري الجديد لسنة 2014 بموجب المادة 120 منه بنصها على أن "جلسات مجلس النواب علنية"

و يتولى الإعلام نقل الجلسات و تغطيتها عبر القنوات الإعلامية ، بحيث يناقش و يحلل كل ما يدور من مناقشات و آراء و مقترحات ، وقرارات و تكتلات نيابية من مؤيد أو معارض و ذلك من أجل تعزيز ثقافة المشاركة السياسية و الشفافية بهدف تدعيم التواصل و الاتصال بينهم وبين أفراد الجمهور و مؤسسات المجتمع المدني و توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صناعة القرار و نشر المعلومات (1) و تعتبر الجريدة الرسمية لمداولات البرلمان في الجزائر التي تصدر باللغة العربية أحسن مصدر للإطلاع على أعمال البرلمان من خلال ما ينشر من محاضر الجلسات و تقارير اللجان(2)، و نص الفصل 103 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي على اشهار الجلسات العامة بثتى الوسائل منها :

- الاعلان عن مواعيد انعقاد الجلسات العامة وجدول أعمالها.
- قبول المواطنين و ممثلي المجتمع المدني والضيوف الاعلاميين في الأماكن المخصصة لهم وحسب الترتيب التي يضبطها المكتب .
- نشر مداولات الجلسة العامة ومقرراتها ونتائج عمليات التصويت والاقتراع وغير ذلك بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية في نشرته المتعلقة بمداولات مجلس نواب الشعب.
- النشر على الموقع الإلكتروني للمجلس .
- البث الإذاعي و التلفزيوني الحي والمباشر لمداولات الجلسات العامة وتيسير متابعة التونسيين بالخارج للمداولات، و تجري مداولات مجلس نواب الشعب باللغة العربية ويسهر مكتب المجلس على توفير الوسائل و الآليات الضرورية لتيسير مشاركة الأعضاء الذين لا يتقنون اللغة العربية في أعمال اللجان والجلسة والعامة بما في ذلك تسهيل تمكنهم من اللغة العربية(3).

(1) محمد حسن الخياط ، الإعلام البرلماني و دوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس

الأمة ، الجزائر ، عدد 11 ، جانفي 2006 ، ص 152 .

(2) المواد 06 ، 07 من القانون العضوي 02/99 .

(3) الفصل 104 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

و في مصر يقع على عاتق رئيس المجلس تنظيم الإجراءات الخاصة بمتابعة ونشر وإذاعة ما يجري في الجلسات العلنية للمجلس ولجانته عن طريق وسائل الإعلام المختلفة ، وذلك لضمان تسيير مهمة ممثلي هذه الوسائل في النشر أو الإذاعة بدقة لما يجري من مناقشات (1).

ثانيا- الجلسات المغلقة

اختلفت دساتير وقوانين الدول محل الدراسة في النص على الأطراف الذين يحق لهم طلب عقد الجلسات السرية أو المغلقة ، تعقد في الجزائر بطلب من رئيسي الغرفتين و من أغلبية أعضائهما الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول ، وفي تونس بطلب من رئيسه أو من رئيس كتلة أو من سبعة أعضاء على الأقل أو من عضو الحكومة وذلك بموافقة ثلاثة أخماس الأعضاء ، أما في مصر يكون الطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس ، أو 20 عضوا من أعضائه على الأقل، ثم يقرر المجلس بأغلبية أعضائه ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجرى في جلسة علنية أو سرية ، ويصدر القرار في مصر بعد مناقشة يشترك فيها اثنان من مؤيدي السرية واثنان من معارضيها(2).

و يرى الفقه أن الجلسات المغلقة تخصص عادة لبحث المسائل التي تحتم التكتم والسرية حفاظا على سلامة الدولة للتداول في قضايا تهتم الدفاع الوطني و السياسة الخارجية (3) ، ويستثنى من طلب جعل الجلسات مغلقة في تونس الجلسات المتعلقة بالمصادقة على مشاريع القوانين.

بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن تاريخ الجلسة و جدول أعمالها يبلغ إلى النواب و الحكومة خلال 07 أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية ، أما بالنسبة لمجلس الأمة فإنه يبلغ خلال 15 يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة (4) ، و يلاحظ أن المدة التي يبلغ فيها تاريخ الجلسة و جدول الأعمال إلى المجلس الشعبي الوطني مدة قصيرة جدا بالمقارنة مع المدة الممنوحة لمجلس الأمة ، ظرف أسبوع لا يكفي في نظرنا أعضاء المجلس الشعبي الوطني للتحضير للمناقشة في الجلسة علما أن انشغالات النواب و اختصاصاتهم ثقيلة وكثيرة و متنوعة، و جدول أعمالهم مثقل كذلك بالعديد من المسائل التي تهتم شؤون الأمة من مسائل اقتصادية ، اجتماعية ، ثقافية ، سياسية ، ومع ذلك فالمشروع الجزائري أكثر دقة من المشروع التونسي والمصري الذي لم يتطرق إلى ذلك، أما جلسات البرلمان غير محددة من حيث الأيام ، ذلك أنه يمكن تغيير أيام ومواقيت الجلسات انطلاقا من حرية المجلس في تحديد جلساته كما يشاء على شرط أن

(1) المادة 410 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

(2) المادة 116 فقرة من دستور 1996 المعدل، الفصل 105 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، المادة 120 فقرة 02 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(3) د/ زهير المظفر ، مجلس النواب بتونس ، المرجع سابق ، ص 143 .

(4) المواد 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

يكون ذلك خلال الدورة ،و أن تراعى في ذلك الأوقات المخصصة لاجتماعات اللجان و الاستماع لأسئلة أعضاء البرلمان و أجوبة أعضاء الحكومة (1).

و لم يبين المشرع الجزائري الأطراف التي يجوز لها حضور الجلسة المغلقة ،على عكس المشرع التونسي الذي نص على أن الجلسة العامة المغلقة لا يحضرها إلا الأعضاء و الكاتب العام للمجلس أو من ينوبهم أو من يأذن لهم رئيس الجلسة بذلك ،وفي هذه الحالة لا يجوز لغير الأعضاء الإطلاع على محضر الجلسة إلا بإذن من رئيس المجلس ، كما يلتزم أعضاء المجلس والحاضرون بسرية المداولات (2) .
وفي مصر كذلك لا يجوز أن يحضر الجلسة السرية غير أعضاء المجلس و أعضاء الحكومة ومن يرخص لهم المجلس في ذلك بناء على اقتراح رئيسه ، وتخلي قاعة المجلس وشرفاته من غير المرخص لهم في حضور الجلسة ،ويلتزم من حضر الجلسة السرية بعدم إفشاء ما جرى فيها فيما عدا أمين عام المجلس أو من ينوب عنه ، و لا يجوز لأحد من العاملين في المجلس حضور الجلسات السرية ،إلا إذا أجاز المجلس غير ذلك بناء على اقتراح رئيسه (3)

الفرع الثالث

ضوابط العمل البرلماني

إن استقلالية عضو البرلمان وتمتعه بالامتيازات الممنوحة له تجعله يتقيد بالالتزامات المفروضة عليه ويتحمل المسؤوليات المترتبة عنه، لكن أول ما يلفت الانتباه في أنظمة الدول العربية محل الدراسة ودراساتها عدم وجود مدونة أو وثيقة مكتوبة محددة يمكن الاستناد إليها لقياس سلوك أعضاء المجالس النيابية أثناء مزاولتهم لمسؤولياتهم ،غير أن هناك بعض النصوص القانونية ونصوص أخرى ذات صلة بها تحدد الإطار الشرعي الذي ينبغي على هؤلاء العمل في نطاقه ، وتفرض عليهم أثناء مباشرة مهامهم التزامات محددة في الأنظمة البرلمانية وقوانين أخرى خاصة بهم، من بين هذه الالتزامات منها ما هو متعلق بالانضباط الحزبي باعتبارهم ممثلين للحزب الذي رشحهم ومنها ما هو متعلق بالانضباط البرلماني لأنهم حائزين للسيادة الشعبية

أولاً- الانضباط الحزبي

كل تجمع لا بد أن يكون له قانون ينظمه ويحمي كل واحد منهم من أهواء الغير، وحتى من أهواء نفسه، لذلك تسعى الأحزاب السياسية طوال مدة النيابة البرلمانية لتوجيه وتأطير عمل أعضاء البرلمان المنتسبين لها (4) وعلى هؤلاء الاستجابة لتعاليم الهيئة التي ترشحهم وتدعمهم في الحصول على هذه النيابة

(1) أ د/ السعيد بوالشعير ،المرجع السابق ، ص 81 .

(2) الفصل 105 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(3) المواد 364، 365 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(4) الفصل 08 من الدستور التونسي الملغى، المادة 11 من قانون 04/12 المتعلق بالأحزاب السياسية =

وفي صورة الإخلال بخيارات الحزب الذي ينتمي إليه ،يخضع البرلمان إلى أحكام زجرية تتمثل في استبعاده وعدم تجديد ترشحه.

ولا يمكن إيجاد نواب يتصرفون بصورة إرادية فردية داخل المجالس النيابية، إذ لا يمكن لعضو البرلمان أن يتصرف بما يتعارض والسياسة العامة للحزب، سواء كان ذلك عن طريق التصريحات أو المشاركة في الندوات والتظاهرات ،إذ يعد استبعاد العضو من الحزب سلاح صارم وفعال يستخدمه الحزب لغرض سيطرته على نواب الأمة⁽¹⁾.

فالترشح للانتخابات التشريعية في ظل الحزب الواحد في الجزائر، ظل محتكرا من قبل حزب جبهة التحرير الوطني، وبالتالي كان أعضاء المجالس النيابية هم في حد ذاتهم أعضاء الحزب يخضعون لتعليماته وتوجيهاته، وفي ظل التعددية الحزبية أصبح الترشح للانتخابات التشريعية يتم وفق صفقة مبرمة في خضم العملية السياسية بمناسبة كل استحقاق انتخابي لضمان مرشحين تتوفر فيهم مواصفات الوكيل الزبوني المطيع الذي يستجيب لقواعد الولاء⁽²⁾ و إن كان الحزب في الجزائر وتونس يساهم ويشارك في الحياة السياسية من خلال التعريف بمشروعه السياسي لدى مؤسسات الدولة و البرلمان والمجالس المحلية⁽³⁾، فإنه في مصر لا يزال قانون الأحزاب ينص على تحالف قوى الشعب العاملة و حماية المكتسبات الاشتراكية و الديمقراطية الاشتراكية ،و أغفل واضعوه النص على الغاية المعلومة من إنشاء الأحزاب وتعددتها وهي السعي للسلطة و المشاركة في الحكم⁽⁴⁾

ويشير الفقيه الغربي " موريس ديفرجيه" إلى ذلك أن زعامة الحزب هي القوة الأكثر جذب بالنسبة للنائب أو عضو البرلمان ،على عكس قوة الناخبين، باعتبار الحزب هو حلقة الوصل بين النائب والناخب ويتجلى ذلك من خلال أن نواب الأمة هم ممثلين الحزب أو للأحزاب.

= والمادة 03 من قانون رقم 40 لسنة 1977 المتعلق بنظام الأحزاب السياسية المصري، المعدل بمرسوم قانون رقم 12 لسنة 2011.

(1) شعبان صدراوي، ، المرجع السابق ، ص 105.

(2) د صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، ط1، الجزائر، دار قرطبة للنشر والتوزيع 2006، ص 16.

- د/ صالح بلحاج ، السلطة التشريعية و مكانتها في النظام السياسي الجزائري ، ط 2 ، الجزائر، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، EPA، جوان 2012 ، ص 133 .

(3) المادة 13 من القانون العضوي رقم 04/12، المتعلق بالأحزاب السياسية.

- الفصل 02 من المرسوم عدد87 لسنة 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية.

(4) د/ خليل عبد المنعم خليل مرعى، دراسة حول مراجعة وتحديث نظام الأحزاب السياسية الصادر بالقانون رقم 40 لسنة 1977، مجلس النواب، الأمانة العامة ،قطاع البحوث البرلمانية ،ص 11.

- الموقع الإلكتروني: www.parliament.gov.eg أطلع عليه بتاريخ : 2015/12/11.

وفي تونس وقع إقرار الفصل 109 من المجلة الانتخابية التونسية لسنة 1969 وذلك بهدف تطهير المجلس من النواب المناوئين لسياسة التعاضد التي كان ينتهجها في الستينات⁽¹⁾ وقد لقي انتقاد شديد لأن البعض اعتبره يفقد النائب حريته في التعبير عن آرائه، لكن تم العمل به بمقتضى القانون عدد 36 لسنة 1973، الصادر في 10 جويلية 1973 وذلك بتوصية من الرئيس الحبيب بورقيبة في خطابه الذي ألقاه في 07 ماي 1973 أمام مجلس الأمة، وفي 06 جوان 1973 تدخل الأمين العام للحزب والوزير الأول ردا على مناقشات النواب قبل مصادقة مجلس الأمة على مشروع القانون وهو يقول بالخصوص "يوجد بين النائب وبين الحزب ميثاق سياسي وأخلاقي وأدبي ظهر على أساسه بالتركية التي بواته ذلك المقعد... ولا يمكن أن يكون النائب شكلا وجسميا داخل الحزب ويكون عقلا خارجه"⁽²⁾ وألغيت أحكام هذا الفصل طبقا للقانون الأساسي عدد 79 لسنة 1981 المؤرخ في 24 سبتمبر 1981، ومع ذلك فإن ذلك لا يعني أن النائب قد تخلص من كل مراقبة حزبية على تصرفاته داخل الحزب⁽³⁾ ولو انعدم النص القانوني الذي يلزمه بذلك.

ثانيا- الانضباط البرلماني

إن ثقل الأمانة الملقاة على عاتق أعضاء البرلمان، تفرض عليهم الانضباط في عملهم البرلماني عن طريق احترام الدستور والنظام الداخلي والتقيّد بأخلاقيات العمل النيابي، وقد حرصت الأحكام الخاصة بعضوية المجالس في الدول محل الدراسة على ضرورة حضور أعضاء البرلمان الجلسات المقررة بموجب نصوص الدستور وتنظيم أحوال التغيب، كما تفرض واجب المحافظة على النظام داخل المجلس في ممارسة العضو لحقه في الكلام، وعدم إفشاء سر اللجان⁽⁴⁾.

1- حضور جلسات البرلمان: أجمعت أنظمة الدول العربية محل الدراسة على مواظبة حضور النواب اجتماعات البرلمان ولجانها سعيا لأداء الدور المنوط بهم في النظام السياسي، فطبيعة المناقشات داخل

(1) ينص الفصل 109 من المجلة الانتخابية لسنة 1969 على أن " يغادر مجلس النواب كل نائب وقع رفته من طرف الحزب الذي رشحه في الانتخابات"

(2) طبقا للفصل 109 انتهى انتساب إلى مجلس الأمة الأعضاء الآتية أسمائهم.

- راضية حداد: وقع رفته من الحزب يوم 09 مارس 1974.
- أحمد المستري: وقع رفته من الحزب يوم 21 جانفي 1972.
- محمد الصالح بلحاج: وقع رفته من الحزب يوم 15 سبتمبر 1974.
- الباحث قائد السبسي: وقع رفته من الحزب يوم 15 سبتمبر 1974.
- محمد المحمودي: فصل يوم 11 فيفري 1974، ورفته من الحزب في 15 سبتمبر من نفس السنة المذكورة ما عدا السيد/ أحمد بن صالح الذي عوض بالسيد محمد بن ضياء.

الجمعية التونسية للقانون الدستوري، أعمال الملتقى 04، و 05 نوفمبر 1983 حول مجلس النواب، تونس، ص 21.

(3) شعبان صدرأوي، المرجع السابق، ص 109.

(4) د/ عدنان محسن ظاهر، المرجع السابق، ص 166.

البرلمان تظل العامل الموضوعي الحاسم في أداء العضو داخل البرلمان، لكن يبقى عدد الأعضاء الحاضرين بداية أمراً مؤثراً وإن كان بشكل -غير مباشر- في طبيعة المناقشات، كما أنه أمر في غاية الأهمية في عملية التصويت، وما يتخذه البرلمان من قرارات أو توصيات في المجالين التشريعي والرقابي.

خلت الدساتير الجزائرية الأربعة والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان من الإشارة إلى ظاهرة تغيب النواب⁽¹⁾ ما عدا النظام الداخلي للمجلس الاستشاري الوطني⁽²⁾، أما المادة 100 من دستور 1996، جاءت عامة نصت على أن " واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفي ثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته"، ولكن تم استدرك هذا النقص مؤخراً في مشروع تعديل الدستور بإضافة فقرة ثانية إلى نص المادة 100 " يجب على عضو البرلمان أن يتفرغ كلياً لممارسة عهده من خلال حضوره الفعلي أعمال البرلمان..."، و أشارت إليه قوانين ولوائح الدول محل الدراسة⁽³⁾، ويأخذ التغيب عن أشغال البرلمان شكلين أو نوعين:

النوع الأول: هو التغيب بإذن مسبق، وقد عالجته الفصل 14 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الذي نصت الفقرة الثانية منه " لرئيس المجلس الحق في الإذن بتغيب النائب لمدة محدودة ولا يجوز الإذن لمدة غير معينة إلا في رخصة المرض....."، أما في مصر نصت المادة 364 من اللائحة الداخلية " على العضو الذي يظراً ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس أو اجتماعات لجانه أن يخطر رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال كتابة بذلك، ولا يجوز للعضو أن يتغيب أكثر من جلسة واحدة للمجلس، أو اجتماعين متتاليين للجنة إلا إذا حصل على إجازة، أو إذن من المجلس لأسباب تبرر ذلك، ولا يجوز طلب الإجازة لمدة غير معينة، وللرئيس في حالة الضرورة العاجلة أن يرفض بالإجازة للعضو ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة"، وكذلك المادة 365 من نفس اللائحة .

النوع الثاني: هو التغيب بدون إذن ودون عذر: وهذا يعتبر مخالفة ويعاقب عنها النظام الداخلي للبرلمان فقد نص الفصل 14 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي فقرة 03 أنه: " للرئيس عند تغيب النائب مدة 03 أشهر متوالية بدون عذر، فلرئيس أن يحرمه من المنحة طيلة مدة التغيب وأن يعرض على المجلس اعتبار النائب متخلياً، ويبث المجلس في ذلك بالاقتراع السري"

(1) يرجع الفقه المصري، الغياب إلى عدة أسباب منها أسباب سياسة، وتقوم نتيجة الخلاف بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كذلك أسباب ترجع إلى العضو ذاته، ارتباط العضو بالعديد من الأنشطة في الدوائر التي ينتمون إليها،...الخ

(2) د/أحمد بلودنين، الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، 2013، ص 183.

(3) المادة 12 من القانون رقم 01/01 الخاص بحقوق وواجبات ومهام عضو البرلمان، المعدل و المتمم .

- الفصل 14 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، الفصل 13 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، والفصل 26 من النظام الداخلي لمجلس النواب الشعب.

- المواد 364، و 365 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

وفي مصر نصت المادة 366 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أنه "مع عدم الإخلال بما ورد بشأنه نص خاص، إذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس أو لجانته بغير إجازة أو إذن، أو لم يحضر بعد مضي المدة المرخص له فيها، أعتبر متغيباً دون إذن ويسقط حقه في المكافأة عن مدة الغياب"، ويعرض رئيس اللجنة على رئيس المجلس شهرياً، وكلما رأى رئيس اللجنة ضرورة لذلك تقريراً عن حضور أعضاء اللجنة وغيابهم⁽¹⁾ فالمجلس لا يكون انعقاده صحيحاً إلا بحضور أعضائه⁽²⁾، وتؤجل جلسة انعقاد المجلس إذا ما تبين عند حلول موعد الافتتاح أن العدد القانوني لم يكتمل، حيث يؤجل رئيس المجلس الافتتاح نصف ساعة، فإذا لم يتكامل النصاب أجل موعد انعقاد الجلسة لوقت آخر، أما إذا انعقدت الجلسة فتتلى منذ البداية أسماء المعتذرين، وطالبي الإجازات والغائبين عن الجلسة الماضية دون إذن مسبق.

ومهما قيل عن الغياب بنوعيه فإنه يعطل انعقاد البرلمان في حالة عدم اكتمال النصاب الذي يحدد الحد الأدنى لعدد الأعضاء الحاضرين اجتماعات البرلمان ولجانته، ومما لا شك فيه أن هذا التعطل يؤدي إلى إرجاء جدول أعمال كل من البرلمان ولجانته إلى يوم تال، وهذا الأمر لا يؤدي فقط لإحباط باقي الأعضاء الملتزمين بالحضور، وضياع الموارد المعدة سلفاً في إعداد الجلسة وإعداد الطاقم الإداري العامل على إنجاحها، بل والأهم أيضاً إرجاء البت في الأمور الضرورية التي قد تمثل حاجة ماسة وضرورية للمجتمع ويحتاج البرلمان إليها بشكل عاجل تحقيقاً للصالح العام، كما أن تغيب أعضاء البرلمان أثناء انعقاد جلسات البرلمان أو لجانته يؤدي إلى تعطل الدور المنوط للبرلمان في المجالين التشريعي والرقابي، فغياب الأعضاء أثناء المناقشات يؤدي إلى التأثير السلبي على المناقشات التي تثرى من خلال زيادة عدد المداخلات التي تتيح وجهات نظر مختلفة، كل ذلك يؤدي إلى القصور الواضح في المعالجة التشريعية للعديد من الأمور والتي تعد المخرج الأساسي للبرلمانات في النظم السياسية المختلفة⁽³⁾.

ويستثنى المشرع المصري بعض الأعضاء من التفرغ لعمل المجلس وهم مديرو الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث، ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً علمياً، وكذلك رؤساء مجالس الإدارات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، و الشاغلون لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، كذلك من يكلفهم مجلس الشعب في بعض الأحيان بالقيام بمهمة استثنائية للمجلس خارج مصر، حيث أصبح من اللازم على البرلمان القيام بإيفاد

(1) المادة 368 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري السابق.

(2) المادة 107 من دستور 1971 المصري الملغى .

(3) عمرو هاشم ربيع، أداء مجلس الشعب وقضية تغيب الأعضاء، القاهرة، مجلة قضايا برلمانية، العدد 23، فبراير 1999 مؤسسة الأهرام، ص 18، 19.

العديد من أعضائه لحضور المؤتمرات البرلمانية التي تشترك مصر في عضوية منظماتها الدولية والإقليمية⁽¹⁾.

ولكن الملاحظ على الجزاءات المترتبة على ظاهرة الغياب دون إذن من المجلس، أنها جزاءات غير ردية ولا تحد من غياب النواب، بل بالعكس أدى إلى تسبب واضح، لأن اللوائح الداخلية في تونس ومصر لا تعتبر ظاهرة الغياب إخلال بواجبات العضوية، كذلك الخلل الآخر في الجزاءات البرلمانية هو سكوت المشرع التام عن تعقب الأعضاء الذين يغادرون جلسات المجلس أثناء الانعقاد وهو ما أسماه المشرع المصري بظاهرة "التزويغ"، أو حضور النائب أو العضو إلى الجلسة متأخرا عن الموعد المحدد.

ويؤخذ على المشرع الجزائري أنه لم يتعرض إلى ظاهرة الغياب ومعالجتها، وهذه ثغرة قانونية نأمل من المشرع الجزائري معالجتها مستقبلا للقضاء على ظاهرة الكراسي الفارغة، بالإضافة إلى الالتزام الذاتي من قبل العضو نفسه، الذي يقدر أهمية هذه الوظيفة تطبيقا لنص المادة 11 من القانون الأساسي لعضو البرلمان.

2- حفظ الجلسات والانتظام في الكلام : قد يستغرب المرء من حاجة المجالس النيابية إلى حفظ النظام وهي من المفترض أنها متكونة من النخبة المتشعبة بأسلوب الحوار الديمقراطي يحثهم دخول وسائل الإعلام إلى رحاب المجلس، والتركيز على تصرفات كل عضو على التمسك بالانضباط والظهور بمظهر المسؤول الحريص على صورته وعلى ثقة ناخبيه وحزبه، لكن قد يحدث في بعض الأحيان من التجاوزات في بعض البرلمانات ما يصل إلى حد تبادل العنف تجعل من هذا الاستغراب في غير محله⁽²⁾، لذلك فإن كل مجلس في حاجة إلى قواعد تنظم سير أعماله تتماشى مع محيطه السياسي حتى يسير له العمل على أحسن وجه، لأنه لاحترام الجلسات العامة والأنظمة الداخلية أصول وإجراءات، فأقل اضطراب كفيل بأن يشل حركة المجلس، فلا يجوز لأحد أن يتكلم إلا بعد أن يطلب الكلمة ويأذن له رئيس المجلس، هذا إلى جانب الاختصار في الكلام مع عدم التكرار، وعدم جواز رد أحد الأعضاء أو مقاطعته أو تعليق عضو على كلام زميل له وفي هذا الإطار نصت المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن : " الإجراءات ذات الطابع التأديبي التي يمكن اتخاذها تجاه نائب المجلس الشعبي الوطني هي: التذكير بالنظام، التنبيه، سحب الكلمة، المنع من تناول الكلمة".

وتعود صلاحية التذكير بالنظام إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الجلسة، وكل نائب تسبب في تعكير صفو المناقشات يذكر بالنظام، وكل نائب ذكّر بالنظام للمرة الثانية وأخذ الكلمة من غير أن

(1) نفس المرجع السابق ، ص 19.

(2) شعبان صدراوي، المرجع السابق ، ص 111.

يوجه إليه تنبيهه، وإذا أصر على الكلام يمكن أن تسحب منه الكلمة، وذلك إلى أن تنتهي مناقشة الموضوع محل الدراسة⁽¹⁾، وأقر المشرع الجزائري منع النائب من تناول الكلمة في إحدى الحالات الآتية:

- إذا تعرض إلى ثلاثة تنبيهات في موضوع واحد.

- إذا استعمل العنف أثناء الجلسة.

- إذا تسبب في تظاهرة تعكر بشكل خطير النظام والهدوء داخل قاعة جلسات المجلس الشعبي الوطني.

- إذا قام باستفزاز أو تهديد زميل أو زملاء له، ولم يكتف المشرع بهذه الجزاءات، وإنما يترتب على منع النائب من تناول الكلمة عدم المشاركة في مناقشات ومداولات جلسات المجلس الشعبي الوطني، مدة ثلاثة أيام خلال الدورة، وفي حالة العود أو رفض النائب من تناول لأوامر رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الجلسة يمدد المنع إلى ستة 06 أيام، وعندما يقترح رئيس المجلس الشعبي الوطني منع النائب من تناول الكلمة يستدعى المكتب لاستماع في الحين إلى النائب قبل النظر في القضية والبت فيها⁽²⁾.

و في تونس نص الفصل 18 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي على أنه " إذا أخل أحد أعضاء المجلس بنظام الجلسات العامة فلرئيس الجلسة أن ينبهه وينذره، فإذا تمادى في ذلك له أن يسحب منه الكلمة، وإذا لا يمتثل فلرئيس أن يدعوه إلى مبارحة القاعة طيلة الجلسة وللمجلس أن يتخذ عند تجاوز هذا الحد غير ذلك من الإجراءات باقتراح المكتب".⁽³⁾

كما نصت المادة 369 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أنه " مع مراعاة الأحكام المقررة في المواد (364) وما بعدها من هذه اللائحة يجب على العضو الانتظام في حضور اجتماعات المجلس ولجانته، ويجب على العضو أن يراعي الاحترام الواجب لمؤسسات الدولة الدستورية وأصول اللباقة مع زملائه بالمجلس ورئاسة المجلس"، ولا يجوز للعضو أن يأتي أفعالا داخل المجلس أو خارجه تخالف أحكام الدستور أو القانون أو هذه اللائحة⁽⁴⁾، أما الجزاءات المترتبة على الإخلال بالجلسات هي:

- التنبيه الشفهي.

- التنبيه المكتوب.

- اللوم.

- الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على 10 جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد.

- إسقاط العضوية.

(1) المادة 76 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، والمادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) المواد 77، 78، 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد 84، 85، 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، والمادة 18 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4) المادة 370 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

ومع مراعاة الجزاءات المنصوص عليها والمشار إليها في المواد: 152 ، 153 ، 154 ، 155 من هذه اللائحة، لا يجوز توقيع أي من الجزاءات على العضو، إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويعهد المجلس بذلك إلى لجنة الشؤون الدستورية التشريعية، ويشترط لتوقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها البنود (03) و(04) و (05) من الفقرة الأولى موافقة أغلبية المجلس وبمراعاة الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة⁽¹⁾، ويسقط حق العضو في المكافأة البرلمانية طوال المدة التي قرر المجلس عدم اشتراكه في أعماله، إذا كان من وقع عليه جزاء الحرمان رئيسا لإحدى اللجان أو عضوا بمكتبها ترتب على ذلك تنحيته عن رئاسة اللجنة أو عضوية مكتبها في دور الانعقاد الذي وقع خلاله الجزاء⁽²⁾، وعليه فإن المشرع المصري كان أوضح في مجال تدرج العقوبات الجزائية للإخلال بنظام الجلسات من نظيره الجزائري والتونسي، فالإجراءات المنصوص عليها في الأنظمة الداخلية الجزائرية والتونسية مبهمة وغامضة، ويمكن تأويلها حسب الحاجة، مما يعطي مجالا تقديريا واسعا لرئيس المجلس في تقدير الإخلال بنظام الجلسة العامة، كما تجعل البرلمان لا يعرف طبيعة المخالفات التي يجب عليه تجنبها أو الحدود التي لا يجب عليه تجاوزها، وهكذا فإن تطبيق هذه الفصول تخضع لمزاج الرئيس وتجعل لرئيس المجلس حرية التقدير والوصف في ظل غياب نص قانوني يحصر المخالفات، كذلك لم تنص الأنظمة الداخلية على التدرج في العقوبات، فجل العقوبات الواردة بالأنظمة الداخلية للمجالس النيابية ينزلها رئيس المجلس المعني، لذلك لا بد أن يكون هناك سلم للعقوبات تدرجي.

وفي الواقع فإن انتماء الرئيس دائما للحزب الحاكم يجعله يجاري الحكومة ويحرص على عدم إخراجها ببعض التدخلات، لأن أخطر ما يمكن أن تصل إليه سلطة رئيس المجلس في حفظ النظام هو اعتبار تدخلات الأعضاء التي تعبر عن آراء سياسة مختلفة من قبيل الإخلال بنظام الجلسات فتسحب الكلمة من صاحبها، ويمكن أن يتجاوز هذا السحب إطار الجلسة الواحدة لتشمل عدة جلسات، ومع ذلك فإن الوضع لا يخلو من مشادات بين النواب والرئاسة كان يمكن تفاديها بتحديد المخالفات والعقوبات، حتى لا تتعسف الرئاسة، ولا يستغل نواب الأمة الحصانة النيابية للتعرض إلى مسائل شخصية لا تسمح بها الأنظمة الداخلية حتى في البلدان المعروفة بحرصها المفرط على حرية النقاش⁽³⁾.

3- عدم إفشاء الأسرار: نص عليه المشرع الجزائري في المادة 13 من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أن "يحتفظ عضو البرلمان بسر مداوات اللجنة التي هو عضو فيها"⁽⁴⁾، وفصّلت المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، على أن جلسات لجان مجلس الأمة سرية، ولا يمكن لجان مجلس الأمة نشر

(1) المواد 205، 206 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المصري.

(2) المواد 206، 207 من المرجع نفسه .

(3) شعبان صدرأوي، المرجع السابق ، ص ، 116، 117.

(4) هذا الالتزام ليس بالجديد، وإنما ورد في المادة 06 المرسوم الرئاسي رقم 258/92، المؤرخ في 20/06/1992 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري الوطني، جريدة رسمية، عدد47، مؤرخة في 21 يونيو 1992.

أو إعلان محاضرها، ويتحمل مكتب المجلس مسؤولية ذلك ، وألقت على عاتق المصالح الإدارية المختصة مسؤولية المحافظة على سرية تسجيلات أشغال اللجان، ولا يسمح الاستماع لها إلا بإذن من مكتب اللجنة المختصة، أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلم يشر إلى ذلك صراحة وإنما يفهم ضمنا أن عمل اللجان يتسم بالسرية، وهو ما نستشفه من خلال المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فقرة 2 و3 بنصها " ... تحفظ الأشرطة المسموعة في أرشيف اللجنة الدائمة، ولا يمكن الإطلاع عليها إلا بموافقة رئيس اللجنة.... " وعليه فإن المنع لا يقتصر خارج المجالس، وإنما يمتد أحيانا إلى أعضاء المجلس أنفسهم.

و تطرقت الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية في تونس ومصر إلى النص على سرية أعمال هذه اللجان⁽¹⁾، ولم ينص المشرع الجزائري والتونسي في نظامه الداخلي على سلطة البرلمان نفسه في توقيع العقوبات على العضو المخالف في حالة صدور مخالفات جسيمة لواجبات العضوية، على عكس حال المشرع المصري، حيث نصت المادة 377 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري السابق على أنه "مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية أو المدنية ، يوقع المجلس على العضو الذي ثبت أنه أدخل بواجبات العضوية أو ارتكب فعلا من الأفعال المحظورة عليه أحد الجزاءات التالية :.....".

وتوقيع هذه الجزاءات يتم من المجلس نفسه وليس لرئيس المجلس أية سلطة في توقيعها، لأن المشرع المصري يشترط لتوقيع هذه الجزاءات المنصوص عليها في البنود (02) و(03) و(04) موافقة أغلبية أعضاء المجلس ، ويشترط لإسقاط العضوية موافقة 2/3 أعضاء المجلس، كما قررت نفس المادة أن المجلس يوقع الجزاءات المنصوص عليها في البندين (03) و(04) من نفس المادة إذا ثبت ارتكابه أحد الأفعال التالية :

- إهانة رئيس الجمهورية بالقول أو المساس بهيبته.
- إهانة المجلس و أحد أجهزته البرلمانية أو التأثير على حرية إبداء الرأي.
- موافقة أغلبية أعضاء المجلس، ويشترط لإسقاط العضوية موافقة 2/3 أعضاء المجلس .
- استخدام العنف داخل حرم المجلس ضد رئيس المجلس، أو رئيس الحكومة ، أو أحد أعضائها أو أحد أعضاء المجلس⁽²⁾.

(1) المواد 40، 34 من النظام الداخلي لمجلسي النواب والمستشارين سابقا، والمادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، والمواد 59، 47 من النظام الداخلي لمجلسي الشعب والشورى المصري .

(2) ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع

المبحث الثاني

نهاية العضوية البرلمانية

مادام سير العمل البرلماني مرتبط بالعهد البرلمانية، فإن هذه الأخيرة ليست مهمة أبدية بل مقيدة بأجل أو بمدة محددة مثلها مثل أي وظيفة أو مهمة أخرى، فمن المنطقي أن تقتضي هذه العهدة نتيجة لأسباب حددتها كذلك الدساتير والأنظمة الداخلية.

فالقانون يمنح بعض الامتيازات لأعضاء البرلمان لا بذواتهم و إنما بمراكزهم القانونية مما يعني أن هذه الامتيازات تنتهي بانتهاء مهامهم، لأن الامتياز يقتصر وجودا وعدما بتولي المنصب أو اعتلائه ويكون الانتهاء عاديًا بانتهاء مدة المجلس المحددة دستوريا، وحل الغرفة المنتخبة، أو استثنائيا في حالات معينة، و في كلتا الحالتين يترتب على ذلك شغور المقعد البرلماني، و حتى لا يفقد البرلمان مهمته التمثيلية وجب استخلاف المقعد الشاغر عن طريق إجراءات محددة قانونا .

وتشابهت الدساتير العربية محل الدراسة و القوانين المنظمة لها في النص على أسباب نهاية العضوية البرلمانية والإجراءات المتعلقة بالاستخلاف تارة و اختلفت تارة أخرى، ولإحاطة بمختلف جوانب الموضوع قسمنا هذا المبحث مطلبين : تناولنا في (المطلب الأول) الطرق العادية لنهاية العضوية البرلمانية وفي (المطلب الثاني) الطرق غير العادية لنهاية العضوية البرلمانية .

المطلب الأول

الطرق العادية لنهاية العضوية البرلمانية

تنتهي العضوية البرلمانية نتيجة لأسباب عادية أو طبيعية : إما بانتهاء مدة العضوية للمجلس المحددة دستوريا، أو الوفاة، أو عن طريق استقالة العضو من منصبه التي تعتبر طريقة طوعية لإنهاء العضوية، و إما عن طريق الحل بالنسبة للغرفة المنتخبة سواء كان الحل تلقائي بقوة القانون، أو قيام رئيس الجمهورية بذلك بناء على سلطته التقديرية التي خولها لها له الدستور .

و تتفق الدول محل الدراسة في انتهاء مدة العضوية و الوفاة و الاستقالة كطرق عادية لنهاية العضوية ولكنها تختلف بخصوص الحل، وستعرض لهذه الحالات من خلال الفروع التالية:

الفـرع الأول

انتهاء مدة العضوية والوفاء

تنتهي العضوية البرلمانية نهاية طبيعية نتيجة لانتهاء مدة العضوية المحددة دستوريا و الوفاة

أولا - انتهاء مدة العضوية

مادامت المجالس النيابية تختلف من حيث عدد أعضائها، فإنها بالضرورة تختلف من حيث مدة عضويتها، وهذا ما نصت عليه الدساتير محل المقارنة، فالغرفة المنتخبة مدتها أقصر من الغرفة الثانية .
وقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري العضوية في المجلس الشعبي الوطني بـ 05 سنوات و مجلس الأمة بـ 06 سنوات قابلة للتجديد كل 03 سنوات وذلك بموجب نص المادة 102 من دستور 1996 المعدل التي تنص على أن " ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة 05 سنوات
تحدد مهمة مجلس الأمة بـ 06 سنوات
تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل 03 سنوات

لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية....."
و بانتهاء هذه المدة تنتهي العضوية البرلمانية و تزول عن الأعضاء صفة العضوية ، وتجرى الانتخابات في ظرف 03 أشهر لتجديد عضوية المجالس النيابية، لانقضاء المدة النيابية الجارية، ولا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية يثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري.⁽¹⁾
و حددها المؤسس الدستوري التونسي بـ 05 سنوات بالنسبة لمجلس النواب و 06 سنوات بالنسبة لمجلس المستشارين مع تجديد تركيبته كل 03 سنوات⁽²⁾ تجرى انتخابات مجلس النواب خلال 30 يوما الأخيرة من المدة النيابية، وإذا تعذر إجراء الانتخابات بسبب حالة حرب أو خطر داهم، فإن مدة مجلس النواب أو مجلس المستشارين القائمتين تمدد بقانون يصادق عليه مجلس النواب إلى أن يتسنى إجراء الانتخابات وينطبق التمديد في هذه الحالة على بقية أعضاء مجلس المستشارين، و في ظل الدستور الحالي فإن مجلس نواب الشعب ينتخب لمدة 05 سنوات ، وتجرى الانتخابات لتجديد المجلس خلال 60 يوما الأخيرة من المدة النيابية، وإذا تعذر إجراء الانتخابات بسبب خطر داهم فإن مدة المجلس تمدد بقانون⁽³⁾.

(1) المادة 102 فقرة 04 و 05 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

(2) الفصلين 22، 23 من دستور تونس المعدل بالفصل 02 من القانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 ، المؤرخ في 01 جوان 2002 .

(3) الفصل 56 من الدستور التونسي الحالي 2014.

نفس المدة حددها المؤسس الدستوري المصري بـ 05 سنوات بالنسبة لمجلس الشعب السابق وكذلك بالنسبة لمجلس النواب الحالي ، و 06 سنوات بالنسبة لمجلس الشورى السابق مع تجديد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين و المعينين كل ثلاث سنوات و فقا للقانون ، ويجوز دائما إعادة انتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويتهم ، و يجرى الانتخاب لتجديد المجلس خلال 60 يوما السابقة على انتهاء مدته⁽¹⁾ حتى وإن استدعت الهيئة الانتخابية فإن ذلك لا يحول دون استمرار عضو المجلس في مباشرته لاختصاصاته، ولا تزول عنه صفة العضوية إلا بانتهاء المدة الدستورية لكل مجلس، وهي ما يطلق عليها بالفصل التشريعي⁽²⁾، وإذا حصل تأخير في انتخاب المجلس الجديد فإن أعضاء المجلس يبقون متمتعين بالامتيازات لحين انتخاب مجلس جديد⁽³⁾.

ثانيا - الوفاة

تعتبر الوفاة النهائية الطبيعية لشغور المنصب البرلماني سواء أشار إليها المشرع أو لم يشر إليها وإذا توفي العضو تزول عنه العضوية البرلمانية من يوم وفاته، وتحسب له الفترة التي قضاها في البرلمان عهدة كاملة مهما كانت مدتها ليستفيد منها ذوي حقوقه وهي مرتبطة بمنحة التقاعد⁽⁴⁾.

وبالرجوع إلى الدساتير محل المقارنة (الجزائرية والتونسية) واللوائح الداخلية لعمليها البرلماني لا نجد أي نص يشير إلى الإجراءات المتعلقة بحالة وفاة عضو البرلمان، ما عدا المادة 386 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التي نصت على أن " على وزير الداخلية أن يبلغ رئيس المجلس بوفاة أي عضو من أعضائه خلال 03 أيام من تاريخ الوفاة، ويتولى رئيس المجلس إخطار المجلس في أول جلسة تالية لذلك لتأبين العضو المتوفي و إعلان خلو مكانه.... "

وتشير التقاليد البرلمانية على أنه بعد أن يعلن رئيس المجلس إلى الأعضاء وفاة عضو من أعضاء المجلس، فإن الحكومة تشارك في تأبين العضو المتوفى، كما تشارك المجموعات البرلمانية المختلفة أو الحزب أو المجموعة التي ينتمي لها العضو المتوفى في هذا التأبين⁽⁵⁾.

(1) المادة 92 من دستور 1971، والمواد 114 و130 من دستور 2012 الملغى والمادة 106 من الدستور الحالي 2014 المصري .

(2) إبراهيم ملاوي، النظام القانوني لعضو البرلمان ، رسالة دكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر 2007/ 2008، ص 319.

(3) أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق 2005 ، مجلة

الكوفة ، عدد 08، كلية القانون والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الكوفة ، دون تاريخ نشر ، ولا سنة طبع ، ص 08.

(4) إبراهيم ملاوي ، المرجع السابق ، ص 323.

(5) المرجع نفسه ، نفس الصفحة.

الفرع الثاني

الاستقالة

تعرف الاستقالة على أنها تصرف بموجبه يتم التخلي الإرادي أو الإنهاء الإرادي أو الاعتزال الإرادي لوظيفة أو عمل أو مهمة ما، وتعتبر الاستقالة البرلمانية عمل اختياري يتم بمحض إرادة المستقيل وهي فردية وشخصية بالنسبة لعضو البرلمان، وتستخدم بصفة رئيسية لإنهاء حالة من حالات التنافي أو تستخدم من طرف البرلمانيين للتعبير عن موقف سياسي أو لأسباب شخصية عادة ما تكون نادرة⁽¹⁾.
و أشارت الدساتير الجزائرية إلى موضوع الاستقالة بالنسبة لعضو البرلمان⁽²⁾ إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996 ، الذي نصت المادة 108 منه على أنه " يحدد قانون عضوي الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه" ، و إما تكون الاستقالة إرادية بمحض إرادة العضو ، أو تلقائية بقوة القانون .

1 - الاستقالة الإرادية

لم يتطرق الدستور الجزائري، والقانون الخاص بحقوق وواجبات عضو البرلمان والأنظمة الداخلية إلى تبيان طريقة وإجراءات وشكل تقديم الاستقالة ، وعدم صدور القانون العضوي المنظم للاستقالة المنصوص عليها سابقا في المادة 108 من دستور 1996 المعدل، وقياسا على الدساتير المقارنة والأنظمة الداخلية المنظمة لعمل البرلمان، يرى الفقه الجزائري على أنه لا بد من إتباع إجراءات معينة لتقديم الاستقالة أهمها:

- لا بد أن تكون الاستقالة مكتوبة وموقعة ومؤرخة بتاريخ تقديمها .
- لا بد أن تقدم بصفة فردية وشخصية إلى رئيس الغرفة التي ينتمي إليها العضو، وهذا يعني منع الاستقالة الجماعية.
- أن تكون مبررة وتتضمن السبب أو الأسباب التي أدت إليها (التعبير عن موقف سياسي، المرض الذي يحول دون الاستمرار في أداء المهمة النيابية، اختيار وظيفة أو مهمة انتخابية أخرى تتنافى مع النيابة في البرلمان.... الخ.
- يقدم رئيس الغرفة الاستقالة ومرفقاتها إن وجدت إلى اللجنة المكلفة بإثبات العضوية (اللجنة القانونية أثناء الفترة التشريعية) لوضع تقرير بخصوصها يقدم إلى المجلس المصادق عليه وبالتالي إعلان حالة الشغور (يمكن للجنة أن تستمع إلى المعني).
- تبليغ حالة الشغور إلى الجهات المعنية.

(1) أ د/ الأمين شريط ، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني و التجربة الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 45 ، 46 .

(2) المواد 57 من دستور 1963 ، 176 من دستور 1976 ، و 102 من دستور 1989 .

- في حالة استقالة رئيس المجلس نفسه تقدم الاستقالة إلى هيئة التنسيق المكلفة بإثبات حالة الشغور طبقاً للنظام الداخلي للغرفتين⁽¹⁾.

أما في تونس فلا نعثر على نص دستوري يتطرق إلى موضوع الاستقالة لعضو البرلمان ما عدا الفصلين 31 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التونسي سابقا الذي نص على " يجب إعلام رئيس مجلس النواب كتابيا من طرف المجموعة بكل تغيير يطرأ على المجموعة، وإذا كان التغيير ناتجا عن استقالة أحد أعضائه، فإن الإعلام الموجه إلى رئيس المجلس يكون وجوبا ممضي من طرف العضو المستقيل". والفصل 45 فقرة 3 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما البعض الذي نص على إجراءات تقديم الاستقالة بقوله " يقع التصريح بالإعفاء الوجوبي أو بالاستقالة حسب الحالة من قبل أحد المجلسين وذلك بطلب من رئيس الجمهورية أو من مكتب المجلس المعني"، يؤخذ على المشرع التونسي أن عبارته جاءت غامضة ومبهمة عندما استعمل عبارة "...من قبل أحد المجلسين..."، لاسيما إذا علمنا أن البرلمان يتكون من العديد من الأجهزة والهيكل، كما أوكل المشرع التونسي لكل من رئيس الجمهورية و مكتب المجلس المعني مهمة إخطار المجلس النيابي بالتثبيت من وجود وظائف تتنافى مع النيابة، و إذا كانت مبادرة المكتب بإخطار المجلس النيابي بمعاينة حالات التنافي الوظيفي لا تثير إشكالا، فإن تدخل رئيس الجمهورية يطرح إشكالا يتمثل في إقحام السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية .

أما الفصل 123 من النظام الداخلي فقد نص على حالات انتهاء العضوية في المجلس الوطني التأسيسي قبل نهاية المدة التأسيسية وحصرها في ثلاث حالات وهي: الوفاة، الاستقالة، أو الإعفاء، ولكنه لم يتعرض إلى إجراءات الاستقالة خلافا للمؤسس الدستوري المصري الذي نص في دساتيره على الجهة التي تقدم لها الاستقالة، وتنظيم إجراءات تقديمها وذلك بموجب نص المادة 97 من دستور 1971 التي نصت على أن " مجلس الشعب هو الذي يقبل استقالة أعضائه"، وتقدم الاستقالة إلى رئيس المجلس مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط، ويرى الفقه أن الحكمة من تحديد الكتابة هي التروي لكي يراجع العضو نفسه، والتأكد من جديته في تقديم الاستقالة⁽²⁾، وتعرض الاستقالة مع تقرير مكتب المجلس أو تقرير اللجنة العامة عنها بحسب الأحوال في أول جلسة لتقديمها ويجوز بناء على اقتراح رئيس المجلس أو طلب العضو النظر في استقالته في جلسة سرية، ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا أن وقت أن يقرر المجلس قبولها⁽³⁾ أي أن

(1) أ د/ الأمين شريط، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، المرجع السابق، ص 55، 56.

(2) عادل عبد الله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة دكتوراه في الحقوق كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1995، ص 83.

(3) المادة 385 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

الاستقالة لا ترتب أثرها إلا من تاريخ قبول المجلس لها وليس من تاريخ تقديمها فيظل المستقيل يتمتع بصفة العضوية وما يترتب عليها من حقوق.

أما بالنسبة لمجلس الشورى فإن الاستقالة تقدم كتابة كذلك ويعرضها الرئيس على مكتب المجلس في اجتماع يدعى لحضوره مقدم الاستقالة ، وتعرض الاستقالة على المجلس مصحوبة بتقرير مكتب المجلس في أول جلسة تالية مع تطبيق نفس الإجراءات كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشعب⁽¹⁾ أما دستوري 2012 و 2014 فقد نصا على أن يقبل كل مجلس استقالة أعضائه في ظل الازدواجية ويقبل مجلس النواب استقالة أعضائه في ظل الغرفة الواحدة ويجب كذلك أن تقدم الاستقالة مكتوبة، ويشترط لقبولها أن لا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو⁽²⁾.

وإذا كانت الاستقالة حق للعضو، فإنها تعتبر كذلك تنصلا من المسؤولية الملقاة على عاتقه المتمثلة في تمثيل الجهة التي اختارته خاصة إذا كان منتخبا، أما إذا كان معيناً، فمن حق العضو أن يستقيل بسبب فئات تختلف مع من عينه، و مهما يكن فتنبقى الاستقالة حقا مقررا لعضو البرلمان⁽³⁾.

2- الاستقالة التلقائية

من الآثار المترتبة على جمع الوظائف والمهام هو الاستقالة التلقائية ويعني أن يضع المعني نفسه في موضع يستلزم اعتباره مستقبلا بحكم القانون، ويعلن مكتب الغرفة المعنية شغور المقعد في الأجل المحدد في الفقرة 02 من المادة 09 من القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي، ويبلغ قراره إلى العضو المعني وإلى الحكومة وإلى المجلس الدستوري، وفي حالة شغور مقعده بسبب حالة التنافي يتم استخلافه وفقا للأحكام المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول.

وبالرجوع إلى النصوص الدستورية الجزائرية، لم تذكر موضوع الاستقالة التلقائية في دستور 1963 بالنسبة لنواب المجلس الوطني، لكن ورد في دستور 1976 بموجب المادة 108 منه و دستور 1989 بموجب المادة 102 منه، و دستور 1996 بموجب المادة 108 منه، فالاستقالة ليست بالأمر الهين، فهي ليست مجرد إنهاء لعهد برلمانية متعلقة بشخص، ولكنها متعلقة أيضا بإرادة شعبية، لذلك استدرك المشرع الأمر في القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي ونظم الاستقالة من ناحية الشكل والمضمون، لكن الإشكال حسب الفقه الجزائري هو أنه إذا قدم عضو البرلمان تصريحاً غير صحيح أو ناقص لإخفاء حالات التنافي تطبق عليه عقوبات التصريح الكاذب، لكن النص لم يوضح وضعية العضو بعد ذلك فهل تطبق في حقه العقوبة برفع الحصانة عليه فقط أم يخضع لإجراءات فقدان الصفة البرلمانية بالاستقالة تلقائياً أو وجوباً كما تقضي المادتان 09 و 11 من القانون العضوي 02/12⁽⁴⁾

(1) المادة 315 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المصري .

(2) المواد 110 من دستور 2012 المصري، و المادة 111 من دستور 2014 المصري.

(3) أد/ السعيد بوالشعير، المرجع السابق ص 48.

(4) المرجع نفسه ، ص 37، 38 .

ونص المشرع التونسي على الآثار المترتبة على حالات الجمع هي الاستقالة التلقائية وفقا لنص الفصل 45 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 التي تعتبر أن كل نائب بمجلس النواب وكل مستشار بمجلس المستشارين كان عند انتخابه أو تعيينه في حالة من الحالات التي لا يمكن الجمع بينها وبين العضوية بأحد المجلسين والمنصوص عليها بهذا القانون يعتبر وجوبا مستقيلا من وظائفه التي لا تتماشى والنيابة.

فالاستقالة التلقائية تعزز آثارها سواء كان البرلماني موظفا قبل اكتساب صفة العضوية أو أثناء ممارسته للنيابة، حيث يتعين على هذا الأخير قبل انتمائه لعضوية المجالس النيابية أن يثبت أنه استقال من الوظيفة التي تتنافى والنيابة، أما إذا صرح بقبول وظيفة جديدة تتعارض مع النيابة إثرى انتمائه لعضوية البرلمان يتعين عليه أن يستقيل من تلقاء نفسه، أو يقع التصريح بإعفائه وجوبا مثال: تعيين السيد/ محمد حرمل عضو بمجلس المستشارين عوضا عن السيد/ الحبيب عاشور إثر قبوله لوظيفة عمومية⁽¹⁾، وإذا لم يصرح عضو المجلس النيابي بالاستقالة فإن انتسابه لعضوية المجلس تنتهي بصفة آلية، أي أنه يعتبر وجوبا مستقيلا طالما تصبح نتائج الانتخابات نهائية.

وقد تتخذ الاستقالة كإجراء تأديبي حيث يفقد البرلماني صفته كنائب بمجلس النواب أو مستشار بمجلس المستشارين، وهو ما نص عليه الفصل 45 من القانون عدد 48 لسنة 2004⁽²⁾. وللتوفيق بين احتفاظ البرلماني بحقه المكتسب في الانتماء لأحد المجلسين والبقاء بسلكه الأصلي أقر القانون المنظم لمجلس النواب ومجلس المستشارين إحالة أعضائه على عدم المباشرة الخاصة، إذ بعد انتهاء المهام النيابية يقع إعادة إدماج الموظف المعني بالأمر وجوبا في إطاره الأصلي في الرتبة أو الصنف المرتب به، مع انتفاعه بالمنح المنجزة عن الخطة الوظيفية التي كان مكلفا بها بتاريخ إحالته على عدم المباشرة الخاصة⁽³⁾.

(1) مداولات مجلس المستشارين، عدد 05، الجمعة 05 ديسمبر 2008، ص 170.

(2) ينص الفصل 45 من القانون عدد 48 لسنة 2004 " كل عضو بأحد المجلسين يقع تكليفه خلال مدة عضويته بمسؤولية أو بإحدى الوظائف المنصوص عليها بالفصل 77 من المجلة الانتخابية والفصول 38، 39، 40 من هذا القانون أو يقبل أثناء النيابة مسؤولية لا يمكن الجمع بينها وبين العضوية، أو يتجاهل أحكام الفصلين 41 و43 من هذا القانون يقع التصريح بإعفائه وجوبا من عضوية المجلس إلا إذا استقال من تلقاء نفسه وفي كلتا الحالتين يتم تعويضه حسب الحالة طبقا لأحكام الفصلين 108، 136 من المجلة الانتخابية، ويقع التصريح بالإعفاء الوجوبي أو بالاستقالة حسب الحالة من قبل أحد المجلسين وذلك بطلب من رئيس الجمهورية أو من مكتب المجلس المعني ".

(3) على إثر تعديل المجلة الانتخابية في 15 أوت 1979 اتجه المشرع إلى إحالة النائب على عدم المباشرة طيلة المدة النيابية عوضا عن حالة الإلحاق وتعرف على أنها " حالة الموظف الموضوع خارج الإدارة التي يرجع عليها بالنظر والذي يبقى تابعا للسلك الأصلي الذي ينتمي إليه، إلا أنه قد فقد انتفاعه فيه بحقوق في التدرج والترقية والتقاعد"، الفصل 68 من القانون عدد 112 لسنة 1983، المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصلة الإدارية.

لدى مجلس النواب إلى أن يقع تسوية وضعيته الإدارية⁽¹⁾ ونفس القول ينطبق على أعضاء مجلس المستشارين⁽²⁾

وبالنسبة لنواب المجلس الوطني التأسيسي يترتب على حالات عدم الجمع الإعفاء الوجوبي من وظيفته بعد الإعلان عن نتائج الانتخابات ويوضع في حالة عدم مباشرة خاصة إذا كان يشغل وظيفة من الوظائف العمومية مع استثناء الأعوان المتعاقدين⁽³⁾ نفس الإجراءات تطبق على عضو مجلس نواب الشعب⁽⁴⁾ إذا جمع عضو البرلمان في مصر بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المجالس المحلية أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بها، يعتبر متخليا مؤقتا عن عضويته الأخرى بمجرد توليه عمله في المجلس، ويعتبر العضو متخليا نهائيا عن عضويته الأخرى بانقضاء شهر من تاريخ الفصل في صحة عضويته - كما سبقت الإشارة إليه -

الفرع الثالث

حل الغرفة المنتخبة

يعرّف الحل على أنه إنهاء مهمة البرلمان قبل انتهاء عهده القانونية، وبذلك يتوقف تمثيل الهيئة التشريعية لمدة محددة، والحل يعتبره الفقه الغربي والعربي على أنه عنصر أساسي لحفظ التوازن بين البرلمان والحكومة⁽⁵⁾، فإذا كان البرلمان يملك حق الرقابة على أعمال الحكومة وما ينتج عنها من إسقاط الحكومة عند ثبوت مسؤولياتها ، فإن الحكومة تواجه السلطة التشريعية بسلاح آخر وهو سلاح الحل وبدون حق الحل

(1) الفصل 71 من النظام الأساسي للوظيفة العامة.

(2) ينص الفصل الثالث من القانون الأساسي عدد 54 لسنة 2005 المؤرخ في 18 جويلية 2005 "تسحب على أعضاء مجلس المستشارين مدة عضويتهم بالمجلس الأحكام المتعلقة بإحالة أعضاء مجلس النواب على عدم المباشرة الخاصة المنصوص عليها بالقانون عدد 112 لسنة 1983 ، المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية".
- الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ، عدد 57 ، بتاريخ 19 جويلية 2005، ص 1845.

(3) الفصول 18، 19، 20، 21، 22، 23 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011، المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي .

(4) من بين هذه الحالات التي نص عليها الفصل 35 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخاب والاستفتاء الحالات :عضوية الحكومة ،وظيفة لدى الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية والجماعات المحلية أو لدى شركات ذات المساهمة العمومية المباشرة أو غير المباشرة ،خطة تسيير بالمؤسسات و المنشآت العمومية أو الشركات ذات المساهمة العمومية المباشرة أو غير المباشرة،عضوية المجالس المحلية المنتخبة،وظيفة لدى دول أخرى وظيفة لدى المنظمات الدولية الحكومية أو المنظمات غير الحكومية .

(5) عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في النظام في النظام النيابي البرلمانى بين النظرية والتطبيق، ((أطروحة دكتوراه)) جامعة الحاج لخضر، قسم الحقوق ، باتنة، 2013، 2014، ص95

يختل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التشريعية ويصبح نظام حكومة الجمعية النيابية، حيث تكون السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية وتحت رقابتها المباشرة⁽¹⁾.

لذلك فإن الحل حسب الفقيه "Redslop" وسيلة السلطة التنفيذية للقيام بهجوم مضاد⁽²⁾، والحل في الدول العربية محل الدراسة وغيرها من الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين لا يمس الغرفة المعينة، وإنما يمس فقط الغرفة المنتخبة، لأن الانتخاب عادة ما يأتي بكتل مختلفة ليس لها نفس وجهات النظر، وبالتالي تصطدم هذه الكتل مع الرئيس، وللحل صورتان هما: الحل الوجوبي (الحل التلقائي، والحل الرئاسي).

1 - الحل الوجوبي (التلقائي):

انفردت به الجزائر ومصر في دستورهما الحالي 2014، نصت عليه المادة 82 من الدستور الجزائري سنة 1996 والمادة 146 من دستور 2014 المصري، وهناك من أسماه كذلك بالحل البرلماني لأن البرلمان يتمتع بقسط من الاستقلالية في الالتجاء إلى الحل الوجوبي أي بقوة القانون⁽³⁾ و يتم في الجزائر في حالة تعيين الحكومة مرتين ورفض برنامجها للمرة الثانية ينحل البرلمان وجوبا وتعاد الانتخابات التشريعية⁽⁴⁾ فالحل الوجوبي في الجزائر مرتبط برغبة المجلس الشعبي الوطني، وكأن المؤسس الدستوري يطلب من الغرفة الأولى أن لا تمارس بما لها من اختصاص دستوري، حتى يتسنى للحكومة أن تنهض بما تريد من تصرفات وتخرج بذلك الحكومة من الإطار الضيق للرقابة، ضف إلى ذلك أن العزل الجماعي لا يمتد إلى أعضاء الحكومة وفق ما نصت عليه المادة 02 فقرة 03 " تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه 03 أشهر"، ومن ثمة تتصب المسؤولية على من قضى بها، ولا تتصب على الحكومة⁽⁵⁾.

ويرجع الفقه الجزائري أسباب الحل الوجوبي للعديد من الأسباب من بينها:

- أن التشكيلة على مستوى المجلس الشعبي الوطني مفتتة وغير منسجمة، ولا توجد أغلبية برلمانية معينة سواء لحزب واحد، أو للإئتلاف حزبي تسمح لأية حكومة أن تنتقد أي برنامج سياسي، وبالتالي هناك ضرورة حتمية لحل هذا المجلس و الرجوع إلى الشعب من أجل البحث عن تشكيلة برلمانية جديدة تتوفر فيها أغلبية برلمانية تمكن من تسيير شؤون البلاد.

(1) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الجلي الحقوقية، بيروت لبنان، 2002، ص 308.

(2) Pierre Albertini, Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnel français, PUF, 1977, p : 15.

(3) هناك من يشكك في هذا القول، ويرى بأن الحل التلقائي ليس بالحل البرلماني، وذلك لعدم تصنيف النظام السياسي الجزائري في خانة الأنظمة البرلمانية.

(4) هذه القاعدة مكرسة كذلك في دستور 1963، و اختفت في دستور 1976، ثم عاودت الظهور في دستور 1989.

(5) د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة السياسية في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع، 2003، ص 307.

- لأن الحكومة الجديدة عادت بنفس البرنامج الذي سبق للمجلس رفضه ،على الأقل من حيث الجوهر أي أن أسباب الرفض لازالت قائمة من طرف نفس الأغلبية البرلمانية، وهذه الحالة تعبر عن وجود خلل جوهري بين السلطتين والأغلبية البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني، والتي يكون لها برنامج سياسي آخر مختلف عن برنامج الحكومة، وحل المجلس الشعبي الوطني يصبح إذن ضروري لتحكيم الشعب في هذا الخلاف ،كما أن المادة 82 فقرة 02 تطرح إشكالية في حالة بقاء الحكومة بصفة مؤقتة إلى غاية انتخاب مجلس جديد، فماذا لو عادت الأغلبية البرلمانية إلى الواجهة التي رفضت برنامج الحكومة مرتين فما العمل؟، ويجب عن ذلك الدكتور/ الأمين شريط بقوله : إذا عادت نفس الأغلبية البرلمانية بحكم الانتخابات التشريعية ، فهذا يعني أن الخلاف حل لصالح المجلس الشعبي الوطني ، وينبغي إذن أن يكون برنامج الحكومة المقبلة مقبولا من طرف الأغلبية البرلمانية .

أما إذا أدت الانتخابات إلى مجيء أغلبية برلمانية أخرى، فهذا يعني أن الخلاف حل لصالح السلطة التنفيذية، التي يمكن أن تعرض برنامجها السابق، إذا أعاد رئيس الجمهورية تعيين الحكومة، لأن المادة 82 فقرة أخيرة تستلزم أن تقدم الحكومة السابقة استقالتها⁽¹⁾.

ويمكن لحل مجلس الشعبي الوطني أن يتيح فرصة لرئيس الجمهورية أو يفتح له مجال إجراء تغييرات سواء على مستوى المجلس أو على مستوى الحكومة نفسها (بحكم استقالتها نتيجة الحل) لأغراض مختلفة كإعطاء توجه جديد للحياة السياسية في البلاد نتيجة معطيات طارئة... الخ.⁽²⁾

وفي مصر فإن الحل التلقائي يكون هو الآخر بمناسبة عرض الحكومة برنامجها على مجلس النواب مع اختلاف الإجراءات عما هو عليه الحال في الجزائر ،فبعد حصول الحكومة على ثقة المجلس يكلف رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة و عرض برنامجها على مجلس النواب فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال 30 يوما على الأكثر ، يكلف رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب وإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال 30 يوما يدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال 60 يوما من تاريخ صدور قرار الحل⁽³⁾ .

2- الحل الرئاسي:

اتفقت كل الأنظمة و الدساتير العربية موضوع الدراسة على أن الحل الرئاسي يكون بناء على رغبة رئيس الجمهورية و باقتراح منه ويكون بموجب مرسوم رئاسي ، ولكنهم اختلفوا في حالات الحل الرئاسي ففي الجزائر فإن الحل الرئاسي مرهون بحالتين هما:

(1) أ د / الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، مطبوعة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 2000، ص 23

(2) المرجع نفسه، ص 24 .

(3) المادة 146 من دستور مصر 2014 الجديد.

أ - حالة طلب رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) من المجلس الشعبي الوطني أن يصوت له بالثقة ويرفض هذا الأخير ، فإن رئيس الحكومة يقدم استقالة حكومته ، ويمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة الالتجاء إلى أحكام المادة 129 من الدستور⁽¹⁾ ، لكن التساؤل المطروح كذلك حتى و إن حدث أن حل الرئيس فعلا المجلس الشعبي الوطني ، فالحكومة تبقى بصفة مؤقتة حتى ينتخب مجلس جديد ويبقى نفس الإشكال يطرح في حالة عودة نفس الأغلبية البرلمانية إلى الواجهة التي رفضت التصويت بالثقة للحكومة فما العمل ؟ فهل تطرح الحكومة بيانا عن سياستها العامة ؟ و ماذا سيكون موقف النواب ؟ هل يمكن اللجوء إلى ملتصم الرقابة ؟

ب- وهي الحالة التي لا يوجد فيها أي نزاع بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة و لكن فكرة الحل صادرة من رئيس الجمهورية وحده ، الذي يرى أن البرلمان لم يعد يمثل اتجاهات الأمة مما يتطلب إنهاء حياة البرلمان⁽²⁾ و قبل مباشرة الحل ، فإن رئيس الجمهورية يستشير شخصيات رئيسية هامة في الدولة⁽³⁾ أما في تونس فإن المؤسس الأصلي لسنة 1959، لم يأخذ أصلا بمبدأ الحل متبعا في ذلك نظيره الأمريكي الذي يأخذ بمبدأ الفصل الصارم بين السلطات ، بالإضافة إلى عدم أخذه بالرقابة البرلمانية - كما سبق و أن رأينا في الرقابة البرلمانية - لكن الأمر تغير تدريجيا بمجيء التعديل الدستوري لسنة 1976 الذي أدخل بعض الميكانيزمات البرلمانية على النظام التونسي ، حيث أصبح من حق رئيس الجمهورية حل البرلمان ، و الذي كان يسمى آنذاك " مجلس الأمة " ، ونص الفصل 63 من دستور 1976 على حالتين للحل الرئاسي :

أ- في حالة مصادقة النواب على لائحة لوم ضد الحكومة .

ب- في حالة مصادقة المجلس المنتخب من جديد خلال دورته الأولى على لائحة لوم أخرى في نفس الظروف و لنفس الأسباب التي تمت فيها المصادقة على لائحة لوم من طرف المجلس السابق.

وبموجب تعديل 25 جويلية 1988 احتفظ بإمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى حل مجلس النواب و حدد في فرضيات اللجوء إلى الحل، من ناحية أولى اقتضى الفصل 63 على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية إذا صادق مجلس النواب على لائحة لوم ثانية بأغلبية 2/3 أعضائه أثناء نفس المدة إما أن يقبل استقالة الحكومة أو يحل مجلس النواب " ، و لم يعد ممكنا تبعا لذلك أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل مجلس النواب بمجرد أن يصادق هذا الأخير على لائحة لوم أولى كما وقع الاستغناء عن خيار المصادقة على اللائحة الثانية في نفس الظروف ، و لنفس الأسباب المستوجبة سابقا و أصبح يكتفي بالمصادقة على اللائحة الثانية " خلال نفس المدة النيابية " ، وليس من خلال المدة النيابية اللاحقة على إثر حل المجلس

(1) المادة 84 فقرة 02 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

(2) المادة 129 من المرجع نفسه.

(3) هذه القاعدة مكرسة في دستور 1976 بموجب المادة 163 ، وكذلك في دستور 1989 بموجب المادة 120.

و انتخاب مجلس جديد، ومن ناحية ثانية أخرج هذا التعديل رئيس الجمهورية عن دائرة الخلاف بين مجلس النواب والحكومة بحيث لم يعد طرفا يمكن أن يتأثر بانعكاساته و أعاده إلى منزلة الحكم بين المجلس والحكومة، الذي يجيز عند المصادقة على لائحة اللوم الثانية بين قبول استقالة الحكومة أو حل مجلس النواب و أضاف التعديل الفصل 57 الذي نص على " يمكن لرئيس الجمهورية الجديد المنتخب إثر حصول شغور في منصب الرئاسة أن يحل مجلس النواب .." وتعد هذه الفرضية نوعا جديدا من الحل خوله

الدستور لرئيس الجمهورية، أما بعد تعديل 2002 أبقى على نظام الحل الذي أفرزه تعديل 1988 (1)

و بموجب دستور 2014 الجديد، نص الدستور على ثلاثة حالات للحل الرئاسي وهي:

أ- متعلقة بتجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة ، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، يقوم رئيس الجمهورية في أجل 10 أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر و إذا مرت 04 أشهر على التكليف الأول ، ولم يمنح أعضاء مجلس النواب الشعب الثقة للحكومة ، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب و الدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه 45 يوم و أقصاه 90 يوما .

ب- متعلقة بطلب التصويت على الثقة لمواصلة الحكومة لنشاطها مرتين على الأكثر خلال المدة الرئاسية ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، فإذا لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت الحكومة مستقيلة ، وعندئذ يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر لتكوين الحكومة في أجل أقصاه 30 يوما طبقا للفقرات: 01، 05، 06 من الفصل 89، وعند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها في أجل أدناه 45 يوم و أقصاه 90 يوما.

ج- متعلقة بالشغور النهائي لمنصب رئيس الحكومة لأي سبب عدا حالتي الاستقالة وسحب الثقة، يكلف رئيس الجمهورية مرشح الحزب أو الائتلاف الحاكم بتكوين حكومة خلال شهر، وعند تجاوز الأجل المذكور دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على الثقة يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر ليتولى تكوين الحكومة ،تتقدم لنيل ثقة مجلس نواب الشعب طبقا لأحكام الفصل 89، أما الحكومة المنتهية أعمالها (مهامها) فإنها تواصل تصريف الأعمال (حكومة تصريف أعمال) تحت إشراف عضو منها يختاره مجلس الوزراء و يسميه رئيس الجمهورية إلى حين مباشرة الحكومة الجديدة مهامها (2).

أما في مصر فإن مجلس الشعب في دستور 1971 تعرض للحل الرئاسي في حالتين:هما إقرار مسؤولية رئيس الوزراء ، وجود ضرورة تدعو رئيس الجمهورية إلى عرض حل البرلمان على الاستفتاء الشعبي

(1) د/ الأزهر بوعوني ، الإنظمة السياسية و النظام السياسي التونسي ، مركز النشر الجامعي ، تونس ، 2002، ص 347

(2) الفصول 89 ، 99، 100 من دستور 2014 التونسي.

و هذا قبل تعديل 2007، أما بعد تعديل 2007 فإن إفرار مسؤولية رئيس الوزراء يترتب عليها استقالة الحكومة، وحذف الاستفتاء الشعبي في قرار الحل عند الضرورة (1).

ولكن بموجب دستوري 2012 الملغى ودستور 2014 الحالي، عرفت مصر نقلة نوعية في مجال الحل مع الحفاظ على الحل الرئاسي في مناسبتين كذلك:

أ- الحالة الأولى : بمناسبة عرض برنامج الحكومة على مجلس النواب خلال 30 يوما على الأكثر، فإذا لم تحصل على الثقة يكلف رئيس الجمهورية رئيسا آخر لمجلس الوزراء من الحزب الحائز على أغلبية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على الثقة خلال مدة مماثلة يختار مجلس النواب رئيسا لمجلس الوزراء، ويكلفه رئيس الجمهورية بتشكيل حكومته على أن يحصل على الثقة خلال مدة أخرى مماثلة، وإلا يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب، ويدعو لانتخاب مجلس جديد خلال 60 يوما من تاريخ صدور قرار الحل (2)

ب- الحالة الثانية: هي حالة الضرورة و التي نصت عليها المادة 137 من دستور 2014، وغابت في المادة 127 من دستور 2012، و حالة الضرورة هي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، وألزم الدستور المصري رئيس الجمهورية بمجموعة من القيود أهمها :

- تسبب قرار الحل، وذلك حتى يتمكن الرأي العام من الحكم على سلامة الأسباب التي أدت إلى الحل عند إجراء الانتخابات الجديدة، وحسنا فعل المؤسس الدستوري المصري على عكس نظيره الجزائري والتونسي، وهذا القيد منطقي لأن صدور قرار الحل من غير ذكر الأسباب من شأنه أن يضع الرأي العام في ظلام، وتفادي النظر إلى أن الحل الرئاسي هو عمل من أعمال السيادة.

- موافقة الشعب على الحل عن طريق الاستفتاء الشعبي، فعقب تقدير الضرورة المبررة لحل مجلس نواب الشعب يعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي، ولا يحل المجلس إلا إذا جاءت النتيجة مؤيدة لنهايته وأهمية الاستفتاء تتمثل في مراجعة تقدير الرئيس للضرورة بما يحد من إساءة استخدام هذه الوسيلة، وهذا التحليل في نظر الفقه لا يصب إلا في الدول التي يرتفع فيها مستوى الوعي العام (3) لكن من جهتنا نرى أن الحل عن طريق الاستفتاء الشعبي لن تستعمله السلطة إلا إذا رأت أن لديها فرصة للحصول على قرار لصالحها من طرف الهيئة الناخبة.

- لا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس و إجراء الاستفتاء على الحل خلال 20 يوما على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة أصدر رئيس الجمهورية قرار

(1) المواد 127، 136 من دستور 1971 المصري الملغى .

(2) المادة 139 من دستور 2012 الملغى.

(3) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص425.

الحل ، و دعى إلى انتخابات جديدة خلال 30 يوما على الأكثر من تاريخ صدور القرار و يجتمع المجلس الجديد خلال 10 أيام التالية لإعلان النتيجة النهائية⁽¹⁾

وعليه فإن الحل الرئاسي يبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية بالرغم من وجود تغييرات سياسية في تونس ومصر، إلا أن ذلك لم يغير من سلطات رئيس الجمهورية ، لكن من جهة أخرى أن قرار الحل قد تتدخل فيه معطيات سياسية لا يتحكم فيها الدستور، وهي متغيرة في معظم الأحيان و لا يمكن التنبؤ بها لكن أهم ما يلاحظ على الدساتير الجزائرية أن هناك سلطات واسعة لرئيس الجمهورية في استعمال سلطة الحل ،ولا يوجد أي قيد أو ضابط يحد من سلطته في هذا المجال مثلما هو الحال بالنسبة للدساتير التونسية والمصرية نظرا لوجود قيود على الحل أي فيه تراث كبير قبل حل المجلس.

وبصدور مرسوم الحل يكون رئيس الجمهورية قد أنهى المدة النيابية للمجلس القديم، وحدد موعد الانتخابات التشريعية المسبقة ،وبذلك يترتب على العزل الجماعي لأعضاء البرلمان شغور المجلس المنتخب وإذا كان البعض يرى في الحل التلقائي في النظامين الجزائري والمصري سلطة تقديرية لأعضاء البرلمان في عزل أنفسهم، فإن الحل الرئاسي يجسد قرارا بالعزل الجماعي للأعضاء وبالتالي يترتب على ذلك سقوط عضويتهم، ولم تنص الدساتير العربية موضوع الدراسة في نصوصها ولا في قوانينها على هذه الحالة ضمن حالات فقد العضوية عكس بعض التشريعات المقارنة.

ويسقط العضوية البرلمانية يفقد عضو البرلمان كل الضمانات و الحقوق و الامتيازات التي منحتهم إياهم الصفة النيابية ،و يعاودون الالتحاق بوظائفهم ومهامهم التي كانوا يمارسونها قبل التحاقهم بالمجلس لكنهم يبقوا يحوزون صفة " برلماني سابق " ، و نهاية عضويتهم بحل المجلس لا تمنعهم من الترشح للانتخابات التي ستجرى لاحقا ، لأن إجراء الانتخابات التشريعية عقب الحل تجسده الفكر القائلة بتحكيم الهيئة الناخبة لإعادة التوازن بين المؤسسات الدستورية .

المطلب الثاني

الطرق غير العادية لنهاية العضوية البرلمانية

تنتهي العضوية البرلمانية نهاية غير عادية نتيجة لأسباب متصلة بالعضو، وهناك من يطلق عليها بالحالات الاستثنائية لانتهاء العضوية، وتعني نهاية العضوية في البرلمان قبل نهاية ولاية المجلس وتشمل حالتين:الإسقاط نتيجة فقدان شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور أو في قانون الانتخاب و الإقصاء نتيجة صدور حكم قضائي ، و يترتب على هذه النهاية شغور منصب العضو، و هو ما يتطلب الاستخلاف في المنصب دون تركه شاغرا لاستمرار العمل البرلماني .

و سوف نتناول هاتين الحالتين في الفروع التالية:

(1) المادة 137 فقرة 02 من دستور 2014 المصري.

الفرع الأول

الإسقاط

إذا كان تحقيق صحة العضوية البرلمانية يتعلق جزء منه بالشروط الواجب توافرها للحصول على عضوية البرلمان فضلا عن سلامة العملية الانتخابية، فإن العبرة هي توافر هذه الشروط يوم الانتخاب أو التعيين لا قبلها أو بعدها، فإذا لم تتوافر هذه الشروط يوم الانتخاب فإن الطعن المقدم في هذا الشأن يتناول صحة العضوية ويهدف إلى الحكم ببطلانها، أما إذا توافرت هذه الشروط يوم الانتخاب وزالت بعد ذلك فإن الأمر يتعلق بإسقاط العضوية لا بطلانها .

يعرّف إسقاط العضوية على أنه: إحدى صور إنهاء العضوية، ويعني سبق التمتع بهذه العضوية البرلمانية على النحو الصحيح في القانون مع نشوء سبب طارئ يترتب عليه إسقاط العضوية⁽¹⁾ أي بمعنى أدق هو أن يفقد العضو أحد شروط العضوية بعد انتخابه إذا كان مما يجوز فقدها بعد الانتخاب، فمثلا أداء الخدمة العسكرية أو شرط السن لا يمكن أن يفقدها بعد الانتخاب، لكن شرط الجنسية يمكن أن تفقد بتجريد النائب من هذه الجنسية، أو يكتسب جنسية دولة أخرى، وفقد العضو أحد هذه الشروط يؤدي إلى إسقاط العضوية⁽²⁾، فالإسقاط يفترض أن العضوية قامت صحيحة ثم عرض لها ما يسقطها.⁽³⁾

أما الإبطال فيعني عدم توافر شرط من شروط العضوية في العضو يوم الانتخاب، أو أن عملية الانتخاب ذاتها شابها عيب من العيوب كالتلاعب في جداول الانتخاب، أو إتمام العملية الانتخابية في جو من التهديد والإكراه، أو لتجاوز حد الإنفاق في الدعاية الانتخابية، أو الخطأ في تجميع الأصوات التي نالها كل مترشح، أو لأن النتيجة التي أعلنت لم تكن تعبّر عن إرادة الناخبين فالقرار الصادر ببطلان العضوية يكون كاشفا للبطلان لا منشأ له، ومن ثم يسري القرار بأثر رجعي ويرتد إلى الماضي من وقت الانتخاب ويرى كذلك بعض الفقه أنه مادام الإسقاط يتعلق بوجود سبب طارئ، وهو ما يعني توافر هذه الشروط يوم الانتخاب ثم زوالها بعد ذلك، ولا شك أيضا أن هذه الشروط التي تم تزويرها في بعض المستندات، تعني أن شروط العضوية لم تكن متوافرة في الواقع يوم الانتخاب، ومن ثم فالأمر يتعلق في الحقيقة ببطلان العضوية لا إسقاطها، لأن البطلان يعني تخلف أحد الشروط التي يتطلبها القانون يوم الانتخاب، والتزوير قد أخفى

(1) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 354.

(2) د/ محمد الذهبي، المرجع السابق، ص 20.

(3) د/ أحمد أحمد موافي، المرجع السابق، ص 129.

هذه الحقيقة، ومن ثم فإنه في اكتشافها تعتبر العضوية باطلّة من تاريخ الانتخاب لا من تاريخ اكتشاف العيب⁽¹⁾.

بالرجوع إلى الدساتير العربية محل الدراسة نجد أن البعض منها نص على إسقاط العضوية البرلمانية مثلما هو الحال في الجزائر لاسيما دستور 1976، 1989 وأخيرا دستور 1996 المعدّل، لكنها لم تتعرض لتعريف الإسقاط، وإنما أشارت إلى أسباب أو حالات الإسقاط وإجراءاته⁽²⁾، وكذلك الدساتير المصرية من دستور 1923 إلى غاية دستور 1971، وأخيرا دستوري 2012 الملغى و 2014⁽³⁾ ولم تتعرض الدساتير التونسية لإسقاط العضوية البرلمانية، و الإسقاط يكون عن طريق البرلمان ذاته دون تدخل من أية جهة أخرى، ويرد الإسقاط على الأعضاء المنتخبين والمعينين على السواء.

أولا - أسباب إسقاط العضوية

اختلفت دساتير الدول محل الدراسة تارة وتشابهت في أسباب إسقاط العضوية تارة أخرى، في الجزائر نصت الدساتير المتعاقبة على أسباب سقوط العضوية وبداية من دستور 1976 بموجب المادة 34 منه التي نصت على أن: " كل نائب لا يستوفي شروط النيابة، أو أصبح غير مستوف لها يتعرض لإسقاط صفته النيابية....."، وهو نفس ما جاءت به نصوص المواد 100 من دستور 1989، والمادة 106 من دستور 1996 المعدّل التي نصت على أن: " كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية..."⁽⁴⁾، وعليه تتضح من نصوص الدساتير الجزائرية أنها ركزت على سببين لإسقاط العضوية البرلمانية وهما:

1- عدم استيفاء شروط القابلية للانتخاب: تطبيقا لنص المادة 50 من الدستور فإنه " لكل مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب"، وإنطلاقا من هذا أقرت نصوص مواد القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، الشروط الموضوعية والإجرائية للترشح لعضوية البرلمان وذلك بموجب نصوص المواد التالية: 89، 90، 91، 107، 108، 109، 110، كما شددت الأنظمة الداخلية على إمكانية توافر هذه الشروط في المترشح.

(1) د/ صبري محمد السنوسي محمد، أثر الأحكام الجنائية على ممارسة الحقوق السياسية والعضوية البرلمانية، المرجع سابق، ص 28.

(2) المواد 134 من دستور 1976، 100 من دستور 1989، 106 من دستور 1996.

(3) المواد 112 من دستور 1923 المصري، المادة 109 من دستور 1956 المصري، المادة 37 من دستور المؤقت بالجمهورية العربية المتحدة 1952، المادة 94 من دستور 1964، المادة 96 من دستور 1971، المادة 111 من دستور 2012، والمادة 110 من دستور 2014.

(4) إن دستور 1963 لم يشر صراحة إلى أسباب إسقاط العضوية البرلمانية، وإنما أحال ذلك إلى القانون وهذا بموجب المادة 29 منه.

2- **فقدان شروط العضوية:** قد يفقد عضو البرلمان شرط من شروط العضوية البرلمانية بعد انتخابه أو تعيينه، الشروط اللازمة للترشيح للعضوية، وكذلك الاستمرار فيها، إلا أن هذه الشروط ليست من طبيعة واحدة، فبعضها لا يتصور فقد شرط السن أو شرط ثبوت أداء الخدمة الوطنية (العسكرية) أو الإعفاء منها، لكن هناك شروط أخرى يتصور فقدها بعد ثبوتها مثل: فقدان الجنسية، أو الشطب من جداول الانتخاب (القائمة الانتخابية)، فإذا فقد أحد أعضاء البرلمان شرطا من هذه الشروط فإنه يفقد عضويته بالبرلمان.

أما المشرع التونسي فقد نص على أسباب إسقاط عضوية النائب نتيجة لـ:

- 1- تجاوز سقف الحملة الانتخابية
- 2- حصول المترشح على تمويل أجنبي أثناء الحملة الانتخابية⁽¹⁾
- 3- سحب الثقة من رئيس المجلس أو أحد نائبيه⁽²⁾

مقارنة بالمؤسس الدستوري المصري الذي كان أكثر توسعا من نظيره الجزائري و التونسي، في تعداد أو تبيان حالات إسقاط العضوية البرلمانية، فقد نصت المادة 96 من دستور 1971 على أربعة حالات لإسقاط العضوية البرلمانية وهي:

1- **فقدان الثقة والاعتبار:** لا يقتصر على مجرد صدور حكم في جنائية أو حكم بالحبس في جريمة من الجرائم التي تؤدي إلى الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، بل يمكن تصور فقد الثقة والاعتبار أيضا إذا ما ارتكب العضو عملا شائنا، إذ يكفي لإسقاط العضوية أن يأتي النائب من الأعمال ما يلقي عليه ظلالة قائمة من الريبة وعدم الاحترام.

من تطبيقات إسقاط العضوية، إسقاط عضوية "نواب الكيف" وانتهت لجنة القيم في تقريرها إلى إحالة السادة الأعضاء (ع س م، م م م، ع ج ع) إلى اللجنة العامة للمجلس، ثم أحالتهم هذه الأخيرة إلى مكتب المجلس والذي أحالهم بدوره على لجنة مشتركة من اللجنة العامة ولجنة الشؤون الدستورية والتشريعية وبعد أن أعدت اللجنة تقريرها تقدم السيد العضو/ م م بطلب استقالة مكتوبة من عضوية المجلس، وقد وافق المجلس على قبول الاستقالة، وبذلك أستبعد إسقاط عضويته لأنها أصبحت غير ذي موضوع⁽³⁾

2- **فقد أحد شروط العضوية:** عضو مجلس الشعب يجب عليه أن يستوفي شروطا معينة لانتخابه أو تعيينه، ويجب أن يستمر مستوفيا لهذه الشروط حتى يبقى محتفظا بعضويته، بحيث إذا فقد في أي وقت أي من الشروط الواجب توافرها تنتهي عضويته، و شهد البرلمان المصري إسقاط العضوية نتيجة لفقد شرط السن، وذلك عن طريق طلب تقدم به أحد النواب إلى مجلس النواب بجلسة 20 أغسطس سنة 1942 يشير

(1) الفصول 98 فقرة 03 ، 163 ، من القانون الأساسي عدد 16 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.

(2) الفصل 51 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(3) عادل عبد الله محمد، المرجع السابق، ص 191.

فيه إلى أن المجلس سبق أن قرر بجلسته 21 يوليو 1942 صحة نيابة النائب "احمد قاسم جوده" بناء على التقرير الذي قدمته لجنة فحص الطعون وتحقق صحة النيابة، وكان ذلك التقرير مبني على عدم تقديم الدليل على ما أدعاه الطاعن من أن سنه لم يبلغ 30 سنة ميلادية، وأن المطعون قدم شهادة طبية تفيد أن سنه 35 عاما.

3- فقدان صفة العامل أو الفلاح التي أنتخب على أساسها: توجد شروط خاصة يجب أن تتوافر في نواب العمال و الفلاحين، وهذه الشروط مردها أن من ينوب عن العمال يكون عاملا، ومن ينوب عن الفلاحين يجب أن يكون فلاحا، وهو ما أشارت إليه المادة 02 من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدلة، و انتقد الفقه هذا السبب أو الحالة على أساس أنها تتدرج في إطار فقد أحد شروط العضوية وليست بسبب مستقل بذاته وهو ما أدى إلى حذفه بموجب المادة 11 من دستور 2012 .

4- الإخلال بواجبات العضوية : نصت المادة 95 من الدستور على أنه " لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئا من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيع شيئا من أموال الدولة أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما أو موردا أو مقاولا"

وإسقاط العضوية للإخلال بواجباتها هو إسقاط جزائي نتيجة لهذا الإخلال، ولا يخل بمسؤولية العضو الجنائية أو مسؤوليته المدنية ومثال على ذلك إسقاط العضوية نتيجة الإخلال بواجبات العضوية في البرلمان المصري، ما حصل أثناء مناقشة مجلس الشعب السياسة التنموية في جلسة 21 مارس 1978 تطرق النقاش إلى سوء حالة الرغيف الخبز وخاصة نقص وزنه ، وفي هذه الأثناء دخل أحد الأفراد قاعة المجلس، بدون استئذان حاملا بعض الأربعة جيدة الصنع، وقد خلق هذا التصرف جوا من التوتر انتهى بهتاف أحد الأعضاء (الشيخ ع) ضد رئيس الجمهورية وتسارعت عقب ذلك إجراءات إسقاط العضوية التي أسقطت بالفعل في 28 مارس 1978. (1)

وعليه فان النظام السياسي المصري ثري بتطبيقات قضائية لأسباب إسقاط العضوية، على نقيض النظامين الجزائري و التونسي الذين لم يشهدا أي تطبيقات قضائية في هذا المجال، وهو ما يفقد التجربة الجزائرية والتونسية قيمتها الواقعية والعملية.

ثانيا- إجراءات إسقاط العضوية

إسقاط العضوية البرلمانية لا يتم بصفة تلقائية بمجرد تخلف الشرط (2)، و إنما تسقط عضوية النائب أو العضو في الجزائر من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بناء على إشعار من

(1) د / فتحي فكري، المرجع السابق، ص 357

- عادل عبد الله محمد، المرجع السابق ص 228.

(2) وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق جامعة بوبكر بلقايد ، تلمسان ، 2011، 2012 ص 175

وزير العدل، ويحيل مكتب المجلس طلب إسقاط العضوية إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، أو مكتب اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان بالنسبة لمجلس الأمة وتستمع إلى النائب أو العضو المعني، وعند قبولها الطلب تحيل المسألة على المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من أجل البت بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه في جلسة مغلقة بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بزملائه⁽¹⁾.

ولم نعثر على أي إجراء خاص بإسقاط العضوية في تونس ما عدا النص على أسبابها المشار إليها سابقا ، أما في مصر فإن إجراءات الإسقاط تبدأ بناء على إخطار يرد إلى المجلس من الجهات المختصة بفقدان أحد شروط العضوية، أو نتيجة اقتراح من أعضاء المجلس.

الحالة الأولى: نصت عليها **المادة 380** من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، على أنه في حالة إخطار رئيس المجلس من السلطة المختصة بصدور أحكام قضائية أو تصرفات أو قرارات مما يترتب عليه فقد أحد شروط العضوية أو الصفة التي أنتخب العضو على أساسها، يحيل الرئيس الأمر إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية التي يجب عليها إتمام هذه الإحالة خلال **03 أيام** من الأخطار الذي يتلقاه رئيس المجلس من الجهة المختصة، مع عرض الأمر على المجلس للإحاطة في أول جلسة تالية، وتحيل اللجنة المشار إليها تقريرها لمكتب المجلس بعد سماع أقوال العضو، وإذا انتهت اللجنة إلى إسقاط العضوية فيتعين على مكتب المجلس إحالة التقرير إلى المجلس لنظره في أول جلسة تالية ويجوز لمكتب المجلس إحالة التقرير إلى لجنة القيم لإعداد تقرير آخر في الموضوع، وللمكتب أن يقرر عرض تقرير لجنة القيم على المجلس مع تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية⁽²⁾.

الحالة الثانية: أما إسقاط العضوية بناء على اقتراح أعضاء المجلس، فيتعين تقديمه من 5/1 الأعضاء على الأقل، ويلزم إخطار العضو بالاقترach ويدرج الطلب في جلسة أعمال أول جلسة تالية لإحالاته للجنة الشؤون الدستورية إذا تعلق الأمر بفقد أحد شروط العضوية أو لجنة القيم في حالتي فقد الثقة والاعتبار والإخلال بالواجبات، وعلى اللجنة الحفاظ على حق العضو في ابداء دفاعه، ويتعين تلاوة تقرير اللجنة عن إسقاط العضوية بالمجلس، ولا تسري أحكام الاستعجال على إجراءات إسقاط العضوية إلا إذا قرر المجلس خلال ذلك بأغلبية أعضائه، بناء على ما يعرضه الرئيس على المجلس بعد موافقة مكتبه⁽³⁾ ويؤخذ الرأي في تقرير اللجنة عن إسقاط العضو نداءً بالاسم، ولا يصدر قرار المجلس بإسقاطها إلا بموافقة 2/3 الأعضاء⁽⁴⁾.

(1) المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) المادة 380 فقرة 02 و 03 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 1979.

(3) المواد 381، 383 فقرة 01 من المرجع نفسه.

(4) المادة 96 من دستور 1971، والمادة 383 فقرة 01 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

ثالثا - النتائج المترتبة على الإسقاط(آثار الإسقاط)

جاءت الدساتير الجزائرية والتونسية خالية من الإشارة إلى أي أثر يترتب على إسقاط العضوية وكذلك الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، لكن بتدقيق الملاحظة يتضح أن مصطلح إسقاط العضوية ورد في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان في الجزائر تحت عنوان إجراءات فقدان الصفة النيابية، وعليه فإنه يفهم أن إسقاط العضوية يؤدي إلى فقدان الصفة النيابية أي تسقط الصفة النيابية عن العضو.

ويثار التساؤل بالنسبة للعضو أو النائب الذي أسقطت عضويته، هل يجوز له الترشح مرة أخرى لعضوية البرلمان أم لا؟ فلا يوجد أي نص دستوري أو قانوني في الجزائر يبين مصير النائب أو العضو الذي أسقطت عنه الصفة النيابية فيما يخص عهدة برلمانية ثانية.

بالنسبة للدستور المصري فإن المادة 96 من الدستور الملغى لسنة 1971 جاءت كذلك خالية من الأثر المترتب على إسقاط العضوية، و القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب إذ لا يشترط في خصوص الشروط الواجب توافرها للترشيح لعضوية مجلس الشعب، أن يكون قد أسقطت عضوية المترشح من قبل، وأيضا القانون رقم 73 لسنة 1956 المتعلق بتنظيم الحقوق السياسية لم يحرم من مباشرة الحقوق أو يوقف مباشرتها من أسقطت عضويته من قبل من هذا القانون.

و أثير موضوع الآثار المترتبة على إسقاط العضوية بمناسبة إسقاط عضوية السيد/ ك د ح نتيجة إخلاله بواجبات العضوية، وأعلن المجلس خلو دائرة بنها التي كان يمثلها، وعند صدور قرار السيد/ وزير الداخلية بفتح باب الترشيح عن الدائرة، توجه السيد/ ك د ح ومعه أوراق الترشيح التي يتطلبها القانون وقدمها إلى مدير أمن القليوبية ولكنه امتنع عن قبولها لصدور تعليمات إليه من وزير الداخلية بذلك، حتى يصله بحث قانوني في هذا الشأن.

وعليه أقام السيد/ ك د ح دعوى أمام محكمة القضاء الإداري طالبا بوقف التنفيذ وإلغاء قرار الامتناع عن قبول أوراق ترشيحه ، وبجلسة 1977/03/06 حكمت المحكمة برفض الدفع بعدم اختصاصها بنظر الدعوى، وباختصاصها وبقبول الدعوى شكلا، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه والتزمت جهة الإدارة المصروفات، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته.

وبناء على هذا الحكم قبلت الإدارة أوراق ترشحه، لكن قدم المترشحين المنافسين له اعتراضا على قيد اسمه في كشف المرشحين أمام لجنة الفصل في الاعتراضات، وقررت اللجنة قبول الاعتراض ورفع اسمه من كشف المرشحين، واعتمدت اللجنة في قرارها على نص المادة 94 من الدستور التي تنص على أن "عضو مجلس الشعب الذي تسقط عنه العضوية لا يجوز له أن يتقدم للترشيح مرة أخرى حتى نهاية الفصل التشريعي" (1).

(1) د/ صبري محمد السنوسي محمد ، أثر الأحكام الجنائية على ممارسة الحقوق السياسية والعضوية البرلمانية ، المرجع سابق ، ص 80 .

الفرع الرابع

الإقصاء

هو إجراء عقابي يتخذ ضد عضو البرلمان الذي اقترف فعلا يخل بمهمته النيابية، ويكون ذلك عن طريق تجريدته من مهمته النيابية⁽¹⁾، و يكون الإقصاء على إثر صدور حكم قضائي نهائي تطبيقا للمبدأ العام المتهم بريئاً ما لم تثبت إدانته.⁽²⁾

وقد نص المشرع الجزائري على إجراءات الإقصاء بحيث يتم اقتراحه من قبل مكتب المجلس بناء على إشعار من الجهة القضائية المختصة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، ويدرس الاقتراح وفق الإجراء المحدد في المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن المكتب يقترح إقصاء العضو بناء على إشعار من طرف وزير العدل⁽³⁾، وسكت المشرع الجزائري عن تحديد الحالات التي يمكن أن يترتب عنها عزل عضو البرلمان، بالرغم من أن المادة 107 فقرة 02 تركت تحديد الشروط التي يتعرض فيها أي عضو للإقصاء للنظام الداخلي للمجلسين .

أما بالنسبة للمشرع التونسي لم ينص ضمن دساتيره على الإقصاء وكذلك المؤسس الدستوري المصري الذي أدرج الإقصاء تحت عنوان الإخلال بواجبات العضوية وأدخله ضمن إسقاط العضوية⁽⁴⁾. و يترتب على انتهاء العضوية البرلمانية شغور منصب العضو المنتخب أو المعين ، أي فراغ المقعد البرلماني خلال الفترة النيابية، وينتج هذا الفراغ عادة عن وفاة الممثل أو تعيينه في وظيفة حكومية وقبوله لذلك أو تعيينه في وظيفة أخرى، أو إقصائه أو حدوث مانع قانوني له، وبالتالي يستخلف بعضو آخر، وذلك بهدف تفادي بقاء سكان دائرة أو بعض الدوائر الانتخابية بدون تمثيل في الهيئة التشريعية.

و يتم الاستخلاف بموجب إجراءات خاصة و محددة في القانون ، تختلف من دولة إلى أخرى ومن غرفة إلى أخرى ، فالاستخلاف في المجلس الشعبي الوطني نتيجة شغور مقعد النائب بسبب الوفاة أو الاستقالة أو حدوث مانع قانوني بالإقصاء أو بسبب قبوله وظيفة عضو في الحكومة أو عضوية في المجلس الدستوري يكون بالمرشح المترتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة الذي يخلفه خلال الفترة النيابية المتبقية ، والجهة المكلفة بالتصريح هي مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾.

(1) المادة 107 من دستور 1996 المعدل .

(2) أد/ محمد بوسلطان، استخلاف أحد أعضاء البرلمان في حالة شغور مقعده، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108، 112 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001 ، ص 77، 78.

(3) المواد 74 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) المادة 96 من دستور 1971 الملغى.

(5) المواد 102، 103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

أما في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني بنفس الطرق المحددة في النظام الداخلي في أجل أقصاه 15 يوما اعتبارا من تاريخ إعلان الشغور ، ويتولى مكتب المجلس الذي يجتمع وجوبا لهذا الغرض تحضير ملف حالة الشغور و إحالته على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية ، تعد هذه اللجنة تقريرا عن إثبات حالة الشغور ، يعرض في جلسة عامة للمصادقة عليه بأغلبية أعضاء المجلس، وفي هذه الحالة يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس سنا من غير المترشحين بمساعدة أصغر نائبين في المجلس الشعبي الوطني (1) ومن مزايا هذه الطريقة أنها توفر الجهد والوقت والمال، حيث يعرض النائب بسرعة وبدون حاجة إلى إجراء انتخابات جزئية مكلفة وتستغرق مدة من الزمن، مما يعطل عمل المؤسسات الدستورية إذا تعلق الأمر بعدد مرتفع من النواب الذين شغرت مقاعدهم، على عكس ما كان معمول به سابقا في ظل الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم ، حيث كان الاستخلاف بعد شغور مقعد النائب بسبب وفاته أو قبوله وظيفة حكومية أو عضوية في المجلس الدستوري، يتم عن طريق تعويض النائب بمرشح من القائمة التي انتخب في إطارها ذلك الناخب، ومن الطبيعي أن يكون المترشح المختار هو الذي يبقى على رأس القائمة المنتخبة، أو الذي يلي مباشرة آخر مترشح انتخب من القائمة (2) وفي حالة الشغور سبب الاستقالة أو الإقصاء أو حدوث مانع قانوني، يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه (3).

و في مجلس الأمة فالاستخلاف في كل الحالات يتم عن طريق إجراء انتخابات جزئية بعد إعلان مكتب المجلس عن حالة الشغور (4) خلافا لشغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الحالات السابقة فيتم الإخطار من طرف هيئة التنسيق، ويثبت الشغور بلائحة يصادق عليها 3/4 أعضاء مجلس الأمة، ويشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة بشرط أن لا يكونوا مترشحين (5)، ولا تستخلف المقاعد الشاغرة في السنة الأخيرة من الفترة التشريعية ، وقد سجل المجلس الشعبي الوطني تقريبا 43 حالة شغور بسبب الوفاة أو التعيين في الوظائف الحكومية على وجه الخصوص ، و عقب الانتخابات

(1) المادة 10 من نفس المرجع السابق .

(2) أد / محمد بوسلطان ، المرجع السابق ، ص 93.

(3) المادة 119 من الأمر 07/97، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم، جريدة رسمية، عدد 09، صادرة بتاريخ 2004/02/11.

(4) المادة 129، 131 من القانون العضوي 01/12، المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات ، جريدة رسمية ، عدد 01، صادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

(5) المادة 07 فقرة 02، 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

التشريعية لعام 1997 وبعد تشكيل الحكومة تم استخلاف 29 نائبا بالمجلس الشعبي الوطني لقبولهم وظائف حكومية⁽¹⁾ وكذلك بالنسبة للانتخابات التشريعية 2012.⁽²⁾

و حصر المشرع التونسي حالات الشغور بسبب الوفاة ، العجز التام الاستقالة من عضوية المجلس فقدان العضوية بموجب حكم قضائي بات يقضي بالحرمان من الحقوق المدنية والسياسية ،فقدان العضوية بموجب أحكام الفصلين 98 و163 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء⁽³⁾ و لم يبين المشرع التونسي في المادة نفسها الجهة التي يخول لها القانون التصريح بالشغور،و إذا افترضنا أن رئيس المجلس هو المعني بالتصريح بالشغور على غرار التشريعات المقارنة فمن هو المختص بالتصريح بشغور منصب الرئيس (رئيس مجلس نواب الشعب) في حالة سحب الثقة منه ؟ ولكن بالرجوع إلى الفصل 56 من نفس النظام نجد أنها مكنت مكتب المجلس معاينة كافة حالات الشغور بالمجلس والإذن بإعلانها أمام الجلسة العامة، مما يثير إشكالا قانونيا إذا علمنا أن رئاسة المكتب تؤول لرئيس المجلس.

و عند الشغور النهائي لأحد المقاعد بمجلس نواب الشعب يتم تعويض العضو المعني بمرشح من القائمة الأصلية مع مراعاة الترتيب في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ معاينة الشغور من قبل مكتب المجلس ،وفي حالة استنفاد المترشحين من القائمة الأصلية يتم تنظيم انتخابات جزئية في أجل أقصاه 90 يوما من تاريخ حصول الشغور، ويعد استنفادا للقائمة الأصلية الحالات المنصوص عليها بالفصلين 98 و163 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء⁽⁴⁾.

ونص المشرع المصري على أنه إذا خلا مكان أحد الأعضاء بالاستقالة أو بإسقاط العضوية أو لغير ذلك من الأسباب ، يعلن رئيس المجلس خلو مكانه في الدائرة وذلك في الجلسة التي صدر فيها قرار قبول الاستقالة أو إسقاط العضوية ، و يخطر وزير الداخلية بخلو المكان خلال أسبوع من تاريخ إعلان ذلك بالمجلس لاتخاذ الإجراءات اللازمة⁽⁵⁾، ويتم شغله طبقا للقانون خلال 60 يوما من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان⁽⁶⁾.

(1) قرار رقم 09/97 مؤرخ في 09 يوليو 1997 المتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية ، عدد 47، مؤرخة في ربيع الأول لسنة 1418.

(2) قرار رقم 171/12 مؤرخ في 26 سبتمبر 2012 المتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 57، مؤرخة في 17 أكتوبر 2012.

(3) الفصل 24 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(4) الفصل 24 فقرة 02، 03 من المرجع نفسه .

(5) المادة 386 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

(6) المادة 108 من الدستور المصري لسنة 2014 .

الباب الثاني

الإطار القانوني للوظيفة البرلمانية

يشكل عضو البرلمان المفتاح الرئيسي لتحريك السلطة التشريعية، وذلك من خلال الأدوار الرئيسية المنوطة به على العديد من المستويات في إطار علاقته بالعديد من الهيئات و السلطات و إن كان أهمها على المستوى الوطني باعتباره ممثلاً للأمة، ، من أجل أداء برلماني فعال يدفع بالمؤسسة التشريعية إلى الأمام لتجسيد استقلالها، كما يشكل في نفس الوقت اعتراف بقيمة أعضاء البرلمان على المستوى القانوني. فإذا وجد برلمان أو مؤسسة تشريعية تتمتع بخصائص تنظيمية ومؤسسية عالية، وتوافرت علاقات متميزة واضحة بين سلطات الدولة، ووجدت آلية تسمح بتداول السلطة، يستطيع أعضاء البرلمان أداء دورهم على الوجه الأكمل، مع اختلاف هذه الأدوار بحسب درجة التطور الديمقراطي.

كما تتحدد وظيفة أعضاء البرلمان من خلال طبيعة العلاقة التي تربطهم أساساً بالحكومة ليس فقط بحسب إطارها الدستوري والقانوني، ولكن بحسب واقعها العملي، فلا تفعيل لدور عضو البرلمان إلا إذا كانت هناك علاقة سوية وصحيحة مع الحكومة مع توفير ضمانات كافية لأداء الوظيفة البرلمانية .

فأهمية أي سلطة بما فيها السلطة التشريعية تقاس بمستوى أدائها وأداء أعضائها من ناحية ما أسند لهم من وظائف ومهام حددتها النصوص الدستورية و نظمتها النصوص القانونية ، المتمثلة في الاختصاصات التشريعية والمالية و الرقابية ، إضافة على اختصاصات أخرى متفرقة في العديد من المجالات، لأن متطلبات الإصلاح السياسي تفرض تعزيز قدرة البرلمان واستقلالية أعضائه كهيئة مشاركة بفعالية في صنع السياسات العامة من ناحية ومراقبة أداء السلطة التنفيذية من ناحية أخرى، فالسلطة التشريعية (البرلمان) منتخبة من قبل الشعب وتترك أن من ورائها رأياً عاماً قوياً لا يقبل من نائبه إلا العمل الجاد في تحمل مسؤولية أمانة الوكالة النيابية مما يؤدي إلى رشادة الأداء البرلماني، وتكون النتيجة أن يكتسب المجتمع برلماناً قوياً وحكومة قوية كل محكوم بإطار دستوري يبين صلاحيات عضو البرلمان و مجالات اختصاصاته .

و سنحاول من خلال هذا الباب تسليط الضوء على الوظيفة البرلمانية لعضو البرلمان بتقسيمه إلى فصلين: (الفصل الأول) الاختصاص التشريعي والمالي، (الفصل الثاني) الاختصاص الرقابي واختصاصات أخرى.

الفصل الأول

الاختصاص التشريعي والمالي

انطلاقاً من أن عضو البرلمان يمثل الأمة جمعاء تطبيقاً لنظرية الوكالة العامة⁽¹⁾ التي ترى أن البرلمان وكيلاً عن الأمة في مجموعها بوصفها مجردة عن الأشخاص المكونين لها⁽²⁾، فقد مكنه المشرع العديد من الصلاحيات و في مقدمتها الاختصاص التشريعي والمالي الذي يتطلب قدراً من كبراً من الدراية والمعرفة من جانبه لأجل الفهم الدقيق و الموضوعي للقضايا المعروضة عليه .

و إذا كان الاختصاص التشريعي جوهر العمل النيابي، فإن الاختصاص المالي الأصل في نشأة البرلمان إذ يعتبر أقدم الوظائف التي باشرتھا المجالس النيابية وسبق من الناحية التاريخية الوظيفة التشريعية و ذلك منذ صدور قانون وثيقة العهد الأعظم Magna charta في إنجلترا سنة 1215، حيث ورد فيه أنه لا يجوز للملك أن يفرض ضريبة من غير موافقة مجلس الأمراء، وبهذه القاعدة جاء الفصل الرابع من إعلان الحقوق الفرنسي الصادر في 16 أوت 1789، حيث نص أنه لا يجوز فرض ضريبة دون موافقة ممثلي الشعب⁽³⁾، وتأثرت فيما بعد دساتير الدول العربية بهذه الوظيفة من بينها الدساتير محل الدراسة .

وتفصيلاً لهذا الفصل قسمناه إلى مبحثين: خصصنا (المبحث الأول) للاختصاص التشريعي (المبحث الثاني) تناولنا فيه الاختصاص المالي.

(1) د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، المرجع السابق ص 373.

(2) يضرب الفقه مثالا تقليدياً لمفهوم تمثيل النائب للأمة بأجمعها، وليس لدائرته الانتخابية لما حدث سنة 1871 عندما أقم نواب المقاطعتين (الألزاس واللورين) على تقديم استقالتهن، على إثر معاهدة الصلح التي تقرر بموجبها ضم الألزاس واللورين إلى ألمانيا، وقد رفض رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية، مقررًا أنه رغم التغيير الذي طرأ على حالة السكان الذين انتخبوهم فإنهم لا يزالون وتجب أن يظلوا نواباً عن الشعب الفرنسي.

- د/ أحمد الخطيب نعمان، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004 ص 218.

(3) د/ بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، 2003، ص 197.

المبحث الأول

الاختصاص التشريعي

يعتبر البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل و الأعلى في ميدان التشريع، و سيادته في هذا المجال مستمدة من سيادة الدولة نفسها (1)، وما تزال مشاركة السلطة التنفيذية في مجال التشريع أمرا مكملا لاختصاص البرلمان و بالتالي تظل السيادة في يد البرلمان(2).

و سن التشريع عملية مهمة لأنها تصنف من ضمن الوظائف الأساسية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات ، و في ظل تطبيق مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية أصبحت السلطة التشريعية لا تحنكر العمل التشريعي لوحدها ،بل تتدخل معها السلطة التنفيذية لاقتسام أغلب المراحل التي يمر بها أي مشروع أو اقتراح قانون ، من مرحلة المبادرة بالتشريع إلى غاية سير العملية التشريعية برمتها ، و من خلال هذا الفصل سنحاول معرفة أول خطوة في العملية التشريعية و هي المبادرة بالتشريع (المطلب الأول) ، ثم سير العملية التشريعية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

المبادرة بالتشريع

عرفها الفقيه " ديفرجيه " بأنها " حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان" ، لكن يؤخذ على هذا التعريف أنه يغفل طبيعة النص لدى تقديمه، ذلك أنه قبل الموافقة عليه يبقى مجرد مشروع أو اقتراح لا غير(3) و عرفها الدكتور السعيد بالشعير على أنها " حق دستوري مخول للسلطتين التنفيذية والتشريعية بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون، أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان، بغرض المناقشة والتصويت عليه، أو بعد إدخال تعديلات عليه" (4) فالتشريع كما يقول الأستاذ الدكتور/ عمار بوضياف لا ينشأ من عدم، بل لابد له من هيئة تقدمه

(1) المادة 98 من دستور 1996 الجزائري المعدل، الفصل 23 من الدستور التونسي الملغى، المادة 86 من دستور 1971 المصري.

(2) د/ علي موسى، التحليل البرلماني للتشريعات (الفلسفة، الآلية، اللوائح البرلمانية)، سلسلة دراسات برلمانية العدد الأول، 2008، ص 36.

(3) السعيد بالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، (رسالة دكتوراه) الجزء 02، كلية الحقوق، الجزائر، ديسمبر 1984، ص 217.

(4) د/ السعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، دون تاريخ طبع، ص 365.

حتى تتم مناقشته والتصويت عليه⁽¹⁾، والنص المقدم من قبل المؤسسة التنفيذية يسمى مشروع قانون (Projet de loi)، وما يقدم من قبل المؤسسة التشريعية يسمى اقتراح قانون (proposition de loi).
و مبدأ الازدواج أو الشراكة في التشريع طبقته جميع الدساتير محل المقارنة سواء تجسدت في رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو الطرفين معا، مع أن الواقع يسندها إلى أطرف أخرى غير مذكورة في نصوص المواد الدستورية و القانونية .
و هو ما سنتناوله من خلال الفروع التالية:

الفروع الأول

اقتسام المبادرة بالتشريع

في ظل مبدأ الفصل بين السلطات المرن لا يتصور أن يتولى أعضاء البرلمان بمفردهم مهمة اقتراح القوانين، نظرا لما تكتسبه هذه العملية من أهمية بالنسبة للسلطة التنفيذية التي تتولى مباشرة تنفيذ القوانين فجميع الدساتير محل الدراسة كرست حق السلطة التنفيذية في المبادرة بالتشريع سواء تجسدت في رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو الطرفين معا .

ونص المؤسس الدستوري الجزائري على المبادرة بالتشريع منذ دستور 1963 في المادة 36 فقرة 01 ودستور 1976 في المادة 148 فقرة 01 منه ، ثم دستور 1989 الذي نقل اختصاص المبادرة من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة، وذلك بعد تبني الثنائية في السلطة التنفيذية، و حافظ عليه دستور 1996 المعدل بموجب المادة 119 منه فقرة 03 ، وفي تونس نص الفصل 28 من الدستور الملغى على أن الاقتراح مشترك بين رئيس الجمهورية وكل نائب ، وهو نفس النهج الذي سلكه الدستور التونسي الجديد بموجب الفصل 62 منه .

كذلك الحال في مصر سواء بالنسبة للدساتير الملغاة⁽²⁾ أو الدستور الجديد بموجب الفصل 122 من دستور 2014 ، و الدساتير المصرية التي جاءت بعد الثورة كرست وعززت بصفة أكثر السلطة التنفيذية بشقيها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (الحكومة) في عملية المبادرة، على عكس الدساتير الجزائرية والتونسية التي اكتفت برئيس الحكومة (الوزير الأول) أو رئيس الجمهورية.

(1) د/ عمّار بوضياف، مدخل العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، دار ربحانة للكتاب الجزائر، 1999، ص 25.

(2) المادة 109 من دستور 1971، والمادة 101 من دستور 2012.

أولاً - مبادرة الحكومة (مشاريع القوانين)

تطبيقاً لنص المادة 119 فقرة 01 من دستور 1996 الجزائري المعدّل سنة 2008 تتم المبادرة الأولى بالتشريع من طرف الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويشترط في كل مشروع ليكون مقبولاً يجب أن يرفق بعرض أسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد⁽¹⁾.

لكن قبل أن يكون مشروع القانون جاهزاً للإيداع فإنه تمر بمراحل تحضيرية مختلفة، إذ تتولى الوزارة المعنية إعداد مشروع تمهيدي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية لضمان تطابقه وتناسقه مع الإطار القانوني المعمول به، ويتم إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات والاقتراحات إن وجدت، كما تتولى توزيع المشروع في صيغته الأولية المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها وملاحظاتها من حيث الشكل والموضوع، وبعد الاتفاق بشأن الصياغة والمحتوى في اجتماعات تنسيقية لكل الأطراف المعنية مباشرة بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة⁽²⁾، يعرض المشروع على مجلس الحكومة أين يتولى الوزير المعني عرضه للمناقشة والمصادقة، وقبل أن يعرض على مجلس الوزراء للمداولة واتخاذ قرار إيداعه يخطر مجلس الدولة بهذا المشروع لإبداء رأيه، وهذا نتيجة تبني ازدواجية القضاء، حيث يتعين على هذا الجهاز أن يدرس كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ليقدّم حولها رأياً استشارياً⁽³⁾ لا يعلن للعموم، والمفروض أن تنصب دراسة مجلس الدولة على شرعية ونظام أحكام المشروع محل الدراسة ويهتم مجلس الدولة على وجه الخصوص في دراسته بالتأكد من أن أحكام المشروع تتدرج ضمن المجال المخصص للقانون، ويمكن أن يلفت نظر الحكومة إلى بعض أحكام القانون مثلاً تتدرج ضمن المجال التنظيمي، ويمكن أن تتوسع الدراسة أحياناً إلى الملائمة.

ولا يوجد في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الرأي التقني، والدفاع عن انسجام النظام القانوني مثلاً، ولكنه لا يجوز له الحكم على أن الحكومة قد أصابت وأخطأت (تقييم عمل الحكومة)⁽⁴⁾

(1) المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) أ/ العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر مجلس الأمة، عدد 03، جوان 2003، ص 66.

(3) جاءت المهمة الاستشارية لمجلس الدولة في الميدان التشريعي بموجب دستور 1996، تأثراً بالمؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 المعدّل سنة 2008 بموجب نص المادة 39 منه، ويعتبر الفقه الفرنسي أن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الفرنسي من المهام أو الوظائف البالغة الأهمية كونه يمثل مؤسسة عليا :

-Guillaum DRAGO , **Fonction consultative du conseil d'état et fonction de gouvernement** : de la consultation à la codécision AJDA, 2003 N°18, droit constitutionnel d'institution politiques, Dalloz, 2003, Paris, Page : 66, 67.

Et voir :

- Michel VERPEAUX, **Droit constitutionnel institutions politiques**, Ed Dalloz, Paris ,2003 .

(4) أ/ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة ، مداخلة أقيمت بمناسبة المؤتمر العربي الخاص بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية، ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004، ص 29.

و يعرض المشروع على مجلس الوزراء، وهو المرور الإجباري الثاني أين يكون القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس ويديره، فيعطي تأشيرة المرور لهذا المشروع أو يرفضه فينتهي قبل أن يبدأ طريقه في صورة مبادرة حكومية، ولعلّ هذا ما يترجم بقاء تحكّم رئيس الجمهورية في زمام المبادرة بالتشريع رغم أن النصّ الدستوري لا يصرح إلا برئيس الحكومة (حالياً الوزير الأول) كطرف مشارك للنواب في ممارسة هذا الحق⁽¹⁾، وإذا مرّ المشروع على مجلس الوزراء وحظي بالموافقة يبرز دور رئيس الحكومة (حالياً الوزير الأول)، حيث يتكفل بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

و بالنسبة للمؤسس الدستوري التونسي فإنه طبقاً للفصل 33 من الدستور التونسي السابق أقرّ لرئيس الجمهورية الحق في تقديم مشاريع حرصاً منه على تمكينه من الآليات الضرورية لتنفيذ سياسة الدولة في مختلف القطاعات، لكن تقديم مشاريع القوانين إلى مجلس النواب للبت فيها يستلزم التداول بشأنها في مجلس الوزراء⁽²⁾ وقد أفرزت الممارسة أن مجلس الوزراء يتداول خلال اجتماعاته الدورية في بداية كل شهر حول مشاريع القوانين المقدمة من قبل مختلف الوزارات، وتعد مداولة مجلس الوزراء حول مشاريع القوانين عملياً صيغة من صيغ المشاركة، بصرف النظر عن محتوى المداولة من ناحية الأصل فهي تضيف على المبادرة التشريعية شكلاً جماعياً يسمح لكل عضو من أعضاء الحكومة بإبداء رأيه بشأنها قبل إقرارها نهائياً، وإن كانت المشاريع تقدم إلى مجلس النواب باسم رئيس الجمهورية، ثم تعرض مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الجمهورية حسب الحالة على مجلس النواب أو مجلس المستشارين⁽³⁾، فيتلقى رئيس المجلس مشاريع القوانين الواردة من رئيس الجمهورية، ومشاريع القوانين التي يعرضها النواب، ويسهر على تسجيلها بدفتر الضبط حال اتصاله بها.

يوجه رئيس المجلس إلى كافة النواب نصوص المشاريع ويحيلها مع الوثائق الملحقة فيها في آن واحد إلى اللجان ذات النظر، وله أن يأذن عند الاقتضاء بتوجيه هذه الوثائق والدعوة إلى الجلسات بطريقة إلكترونية ويعلم رئيس المجلس السلطة التنفيذية بالمشاريع المعروضة من النواب⁽⁴⁾.

(1) نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، الجزائر، المجلس الشعبي الوطني، العدد 04، 2004، ص 23.

(2) الفصل 54 من الدستور التونسي الملغى.

(3) **الفصل 33** من المرجع نفسه .

(4) الفصل 09 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي .

والمشاريع التي يتقدم بها رئيس الجمهورية لها أولوية النظر أي أنه عند تقديم مشروعين حول موضوع واحد، أحدهما صادر عن رئيس الجمهورية، والآخر عن مجلس النواب فأولوية النظر تكون لمشاريع رئيس الجمهورية (1).

يرى الفقه التونسي أن الأولوية التي تتمتع بها مشاريع رئيس الجمهورية ليست مطلقة فهي تعني أولوية بالنسبة لمشاريع القوانين التي يقدمها النائب في الموضوع نفسه، وبعبارة أخرى فإن رئيس الجمهورية يفقد الأولوية عندما لا يتفق مشروعه في الغرض مع المشروع المقدم من قبل النائب، كما أن أولوية مشاريع رئيس الجمهورية مسألة ترتيبية بحتة ولا تتعلق بالأصل، فحق النائب في تقديم مشاريع القوانين حق ثابت (2) ولا يوجد أي فرق في كيفية تلقي وعرض مشاريع القوانين على المجلس سواء الواردة منها من رئيس الجمهورية أو المقترحة من النواب (3).

وفي ظل النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب فالمبادرة تكون من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة، وخصّ رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات و مشاريع قوانين المالية ويحيل مكتب المجلس المشاريع على اللجنة المختصة لدراستها (4).

و كفل المؤسس الدستوري المصري لرئيس الجمهورية بموجب المادة 109 من دستور 1971 الملغى حق اقتراح القوانين و يشاركه مجلس الوزراء في عملية إعداد المشاريع (5)، و مشاركة مجلس الوزراء لا تتعدى الإعداد (إعداد مشاريع القوانين والقرارات)، لأن القرار النهائي يبقى لرئيس الجمهورية الذي يمكنه رفض المشروع أو إجراء ما يعلن له من تعديلات عليه، وليس لمجلس الوزراء تقديم الاقتراحات دون موافقة رئيس الجمهورية وتوقيعه.

و بموجب الدستور الحالي لسنة 2014 أصبح مجلس الوزراء شريك رئيسي في عملية المبادرة إلى جانب رئيس الجمهورية (6) تحال مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة مباشرة إلى إحدى اللجان الفرعية المختصة بالمجلس لفحصها وتقديم تقرير عنها ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة (7).

(1) حدث ذلك في ماي 2000، عندما أعطى النظر بالأولوية للمشروع الصادر عن رئيس الجمهورية والمتعلق بتنقيح مجلة الصحافة على حساب المشروع الذي تقدم به نواب ينتمون إلى حزب الوحدة الشعبية في الغرض نفسه تجسيما لمقتضيات الفصل 28 من الدستور .

(2) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص، 178، 179.

(3) أ/ أحمد شطورو، المبادرات التشريعية، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، تونس ، أعمال الملتقى 04، 05 نوفمبر 1983 حول مجلس النواب، ص 02.

(4) الفصل 135 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(5) المادة 156 من دستور مصر لسنة 1971 الملغى .

(6) المادة 122 من الدستور المصري الجديد لسنة 2014 .

(7) المادة 140 فقرة 01 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

ثانيا - مبادرة النواب (اقتراحات القوانين)

بالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل وبموجب المادة 119 منه، فإنه يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراح القوانين بشرط أن يكون الاقتراح موقعا من 20 نائبا على الأقل، وأن يرفق هو الآخر بعرض أسباب وأن يحزر نصه في شكل مواد و يودع لدى مكتب المجلس خلال الدورتين ثم يتولى مكتب المجلس دراسته والبت فيه شكلا، وفي حالة قبوله يرسل إلى الحكومة لإبداء الرأي خلال شهرين لمكتب المجلس وإذ لم تبد رأيها خلال هذا الأجل يحيل رئيس المجلس الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته⁽¹⁾.

والقراءة النظرية لنص المادة 122 من دستور 1996 المعدل يفيد أن سلطة التشريع المخولة للفرقة الأولى تتحدد بالقائمة المحددة في هذه المادة و التي تشمل 30 موضوعا في مجال القوانين العادية و 07 مجالات في القوانين العضوية بموجب المادة 123 من نفس الدستور، وما خرج عن هذه القائمة فهو من اختصاص السلطة التنفيذية وهو ما يسمى بالتحديد السلبي⁽²⁾ كذلك أن اختصاص البرلمان هو اختصاص نوعي ينصب على نوع معين من المواضيع المحددة في الدستور دون غيرها وهو اختصاص استثنائي أما السلطة التنفيذية فمجالها واسع و غير محدد ، ويشمل كل المجالات الخارجة عن إطار المادتان 122 و 123 من الدستور ، وهو ما عبرت عنه المادة 125 من الدستور صراحة بقولها " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"⁽³⁾

و يرى الفقه الجزائري أن التحديد الأول يطلق عليه بالتحديد العمودي ويتضمن مجالات المنع و الإباحة بين ما هو متروك للسلطة التنظيمية ، و بين ما هو محتفظ به للبرلمان ، و التحديد الثاني التحديد الأفقي يتضمن التمييز بصدد المجالات المحفوظة للبرلمان بين تلك التي يكتفي فيها بوضع القواعد العامة و المبادئ ، و بين تلك التي ينزل فيها إلى التفاصيل و الجزئيات ، و بالنسبة للمجالات التي يكتفي فيه المشرع بالمبادئ الأساسية فإن القانون يبقى على مستوى العموميات ، و من هنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون ووضعه حيز التنفيذ ، و بدون هذه الإجراءات الحكومية (المراسيم) لن يكون القانون قابلا للتطبيق ، أما بالنسبة للمجالات التي يحدد فيها المشرع الأحكام والقواعد

(1) المادة 25 من القانون العضوي رقم 02/99 .

(2) تم توسيع مجالات القوانين العضوية في مشروع التعديل الدستوري الجزائري وأضيفت الحقوق والواجبات الأساسية للأشخاص، لاسيما نظام الحريات العامة، و حماية الحريات الفردية، وكذا واجبات المواطنين.

- المادة 36 من مشروع التعديل الدستوري المعدلة للمادة 123 من الدستور الجزائري سابقا.

(3) هناك من يرى عكس ما طرحناه أن مجال التشريع واسع في الدستور، من خلال قائمة المواضيع الطويلة المنصوص عليها صراحة في مجال القانون، أما اختصاص التنظيم هو المتبقي من القائمة.

- د/ مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 27.

الجزئية، فإن المشرع يتمتع فيها بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى من أجل المزيد من الضمانات (1) .

و على الرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري قد وسع من صلاحيات التشريع في دستور 1996 وأصبح البرلمان يشرع في مجالات لم يعهدها في الدساتير السابقة منها، نظام السجون، نظام الملكية، نظام إصدار النفوذ ممارسة الحق النقابي، التهيئة العمرانية، النظام العقاري، البحث العلمي، الضمانات الأساسية للموظفين، استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة(2)، لكن هذا لم يوسع من دائرة المبادرة البرلمانية للنواب وهو ما أدى بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تدراك النقص الذي شاب المادة 119 من دستور 1996 المعدل وقام بتعديل هذه المادة بموجب مشروع التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2014 عن طريق المادة 33 من مشروع التعديل التي نصت على أن: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها 20 نائبا أو 20 عضوا من مجلس الأمة.

يمكن لكلا رئيسي غرفتي البرلمان أن يخطرا مجلس الدولة باقتراحات القوانين لإبداء الرأي فيها....."، وحسنا فعل المؤسس الدستوري الجزائري حاليا في مشروع التعديل لما وسع دائرة المبادرة التشريعية لكلا الغرفتين تماشيا مع المادة 98 من الدستور التي تنص على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمانا يتكون من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.....".

و لكنه حصر اقتراح القوانين لأعضاء مجلس الأمة في ثلاثة مجالات محددة على سبيل الحصر وهي : التنظيم المحلي ، تهيئة الإقليم ، التقسيم الإداري ، رغم كونه إجراء إيجابيا بالنسبة لمجلس الأمة إلا أن هذا التحديد ناقصا و محدودا جدا ، نظرا لكون هذه المجالات لا يتم التشريع فيها بصورة متكررة و مستمرة عكس المجالات الأخرى التي بقي يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني ، فالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم قليلا ما يتم التشريع فيها (ربما مرة واحدة كل عهدة برلمانية) ، أما التقسيم الإداري فيعاد النظر فيه كل نصف قرن تقريبا (آخر تقسيم إداري في الجزائر تم قبل حوالي 20 عاما وهو مازال قائما إلى يومنا هذا) (3)

أما الدستور التونسي الملغى لم يبين النصاب القانوني لتقديم المبادرة البرلمانية وإنما ترك المجال واسع للنواب، ولو أن الصياغة وردت واحدة وهي مشاريع القوانين وليست اقتراحات مع حرمان مجلس

(1) أ د / مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية ، مجلة الوسيط عدد 10 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2013، ص 90 .

(2) المادة 122 من دستور 1996 المعدل.

(3) د / الشريف كايس ، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري ، اليوم الدراسي الخاص بالدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري ، و الأنظمة المقارنة ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، 07 ديسمبر 2014 الجزائر ، ص 02 .

المستشارين سابقا من هذا الحق، لأنه غير حائز على الشرعية الشعبية، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الأمة في الجزائر في دستور 1996، ومجلس الشورى في مصر في دستوري 1971 و 2012.

تقدم مشاريع القوانين إلى مجلس النواب للبت فيها، ويستلزم التداول بشأنها في مجلس الوزراء عملا بأحكام 54 من الدستور، وقد أفرزت الممارسة أن مجلس الوزراء يتداول خلال اجتماعاته الدورية في بداية كل شهر حول مشاريع القوانين المقدمة من قبل مختلف الوزارات، ويعتبر الفقه التونسي أن مداولة مجلس الوزراء حول مشاريع القوانين عمليا صيغة من صيغ المشاركة بصرف النظر عن محتوى المداولة، فهي تضيف على المبادرة التشريعية شكلا جماعيا يسمح لكل عضو من أعضاء الحكومة إبداء رأيه بشأنها قبل إقرارها نهائيا وإن كانت المشاريع تقدم إلى مجلس النواب باسم رئيس الجمهورية⁽¹⁾ وحتى لا يحدث التداخل في الصلاحيات بين النواب والحكومة وضع المؤسس الدستوري التونسي الفصلين 34 و 35 من الدستور السابق.

يرى الفقه التونسي أن الهدف من وضع هذين الفصلين هو وضع حد للتذبذب الذي ساد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عند وضع القوانين، لأن الحكومة تجد نفسها في بعض الأحيان في حيرة من أمرها، فهي لا تعرف إن كان الموضوع الذي يشرع فيه من مشمولات القانون أو الأمر، ولوضع حد للالتباس ارتأى المؤسس الدستوري ضرورة تدوين المجالات التي تعود لمجلس النواب ليتدخل فيها بقانون⁽²⁾، وقد حافظ مجلس النواب على تدخله في المواد التقليدية الراجعة إلى القانون، فهو يشرع في كل المجالات التقليدية دون استثناء، بالإضافة إلى اكتساحه مواد جديدة لم تسمح له الفرصة بالتشريع فيها سابقا⁽³⁾، وقيد المشرع الحالات التي يمكن لمجلس النواب اعتماد نصوص في شكل قوانين أساسية⁽⁴⁾ وتوسع فيها المؤسس الدستوري التونسي بموجب الفصل 65 منه الدستور الجديد⁽⁵⁾ وما خرج عن مجال القانون العادي والأساسي يدخل في مجال السلطة الترتيبية العامة، وهو بذلك يتفق مع المؤسس الدستوري الجزائري، ولكن الدستور التونسي الجديد أقر لرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم قبول أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمن تدخلًا في مجال السلطة الترتيبية العامة، ويعرض رئيس الجمهورية المسألة على المجلس الدستوري ليبت فيها في أجل أقصاه 10 أيام ابتداء من تاريخ بلوغها إليه⁽⁶⁾.

(1) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص، 333.

(2) المرجع نفسه، ص 165.

(3) من بين القوانين التي أضيفت بعد تعديل 1976، هي القانون المتعلق بالمصادقة على مجلة المواصلات السلوكية واللاسلكية، والقانون المتعلق بالحماية من الأخطار الناتجة عن الإشعاع الذري، وبموجب تعديل 2002: القوانين المتعلقة بالموافقة على بعض أصناف المعاهدات، وقوانين المالية، وقوانين الموافقة على مخططات التنمية.

(4) الفصل 28 من الدستور التونسي الملغى.

(5) تنظيم الجيش الوطني، تنظيم الأحزاب والنقابات والجمعيات، تنظيم قوات الأمن الداخلي إلخ.

(6) الفصل 35 من الدستور التونسي الملغى.

يعتبر الدستور التونسي الجديد أكثر وضوح من الدستور الملغى فيما يخص نوع المبادرة وهي تعتبر مبادرة جماعية تمارس من 10 نواب على الأقل ، عكس ما كان معمول به سابقا، و المبادرة الفردية لا تنفي عنها هذه الصفة (الصفة الجماعية) إذا قدمها نائب وتبناها العديد من النواب⁽¹⁾.

و المبادرة بالقوانين في مصر متاحة لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب⁽²⁾، أما الإحالة على اللجان النوعية المختصة تقدم من من 10 أعضاء⁽³⁾ وعليه فإن الاقتراح بقانون يمكن أن يقدم من عضو وحيد بصفة فردية وقد يقدم بصفة جماعية، أي يوقع عليه أكثر من 10 أعضاء ولا يمكن التوقيع عليه أكثر من هذا العدد، مما يعتبر خرق للدستور الذي يفتح الباب أمام جميع الأعضاء لممارسة الحق في الاقتراح بصورة فردية أو جماعية، وهو ما يبعث الرغبة في تفرغ الغالبية العظمى من أعضاء المجلس لبحث هذا المشروع ومناقشته ، كما يجوز للجان البرلمانية حق إقتراح القوانين عن طريق رئيس اللجنة الذي يقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس، ويعرض الاقتراح على المجلس⁽⁴⁾ وعليه فإن المؤسس الدستوري المصري وسع من دائرة الأعضاء المبادرين بالاقترحات ولم يقيدهم بنصاب محدد كما فعل المؤسسين الجزائري والتونسي.

وبعيدا عن النصاب فإن الاقتراح بمشروع قانون ينبغي أن يقدم مصاعا في مواد مرفقا بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي تحققها ، و لا تحال مشاريع القوانين المقدمة من أحد أعضاء المجلس على اللجان النوعية المختصة بالمجلس إلا بعد إجازتها من اللجنة المختصة بالمقترحات و موافقة المجلس على ذلك⁽⁵⁾ على عكس مشاريع القوانين المقدمة من قبل رئيس الجمهورية، ويرجع الفقه المصري ذلك إلى قيام أعضاء المجلس بتقديم مشاريع قوانين لا تستحق عرضها على المجلس لاستهدافها مصالح خاصة أو لمخالفتها للقواعد القانونية⁽⁶⁾.

و في حالة رفض المجلس لمشروع قانون أو اقتراح لا يقدم ثانية في دور الانعقاد نفسه ، وسأوى المشرع المصري في هذا الصدد بين كل الأطراف المشاركة في المبادرة إذا قدمه أحد الأعضاء يمنع إعادة تقديمه ثانية في ذات دور الانعقاد مراعاة لوقت المجلس ،في حين أن المشرع الجزائري خص فقط اقتراحات

(1) في تونس مارس سابقا النائب (خ ع) بمفرده حق المبادرة التشريعية وتقدم بمشروع قانون في 20 جانفي 1982 (سبق وأن قدمه في 20 جانفي 1977 يتعلق بالإجازة التقافية مدفوعة الأجر، وقد تكون المبادرة مشتركة مثال: مشروع القانون الرامي إلى حذف محكمة أمن الدولة والذي قدمه النواب، أ ش ، ع ب ، م أ ، و خ ع ، في 26 جويلية 1982 .

- د/ عبد الفتاح عمر ، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس 1987 ، ص 397، 398.

(2) المادة 109 من الدستور المصري 1971 الملغى.

(3) المادة 161 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(4) المادة 47 من المرجع نفسه .

(5) المادة 163 من المرجع نفسه .

(6) د/ سامر عبد الحميد العوضي ، اختصاصات رئيس الجمهورية و مجلس النواب في دستور 2014، دار الفتح للطباعة والنشر، مصر ، 2015 ، ص 71 .

القوانين المنصوص عليها في المدة 121 من دستور 1996 دون مشاريع القوانين⁽¹⁾، على عكس المشرع التونسي قصرها على المشاريع دون الاقتراحات حيث لا يجوز إعادة تقديم هذا المشروع المرفوض إلا بعد ثلاثة أشهر من تاريخ الرفض⁽²⁾.

الفرع الثاني

التعديلات الواردة على المبادرة

إن المبادرة بالتشريع سواء كانت مشروعا أو اقتراحا تتعرض أثناء مراحل سيرها إلى التعديلات والتغييرات التي يهدف أصحابها من ورائها إلى تحقيق الأفضل دوماً، وتعود إمكانية ذلك في الجزائر إلى ثلاثة جهات وهي: اللجنة المختصة، نواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة⁽³⁾ دون أعضاء مجلس الأمة في دستور 1996 المعدل الذين لم يكن لهم حق الاقتراح ولا حق التعديل وإنما لهم فقط حق تقديم توصيات والحكومة قد تأخذ بها وقد تتركها وهو ما يعبر عنه بعدم التكافؤ التشريعي⁽⁴⁾ و يبدو أن المجلس الدستوري ذهب إلى جعل حق التعديل مترتبا و مشتقا من حق المبادرة لذلك ألغى حق مجلس الأمة في التعديل على أساس أنه لا يتمتع بحق المبادرة باقتراح القوانين بصفة رئيسية⁽⁵⁾.

لكن حاليا تغير الوضع في مشروع التعديل الدستور الأخير فما دام أعضاء مجلس الأمة أصبحوا يملكون حق الاقتراح فإن لهم كذلك حق التعديل، والتعديلات كانت ولا زالت تملكها البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية وأحيانا فرض رأيها عليها نظرا لسيطرة هذه الأخيرة وتفوقها في مجال المبادرة بالقوانين. وضع المشرع الجزائري شروطا عامة ينبغي مراعاتها عند تقديم أي تعديل على النص موضوع المناقشة، من بينها أن يكون التعديل معللا، وأن يخص مادة من مواد المشروع أو لها علاقة به وإن تضمنت مادة جديدة⁽⁶⁾، ولا بد أن يقدم التعديل من قبل 10 نواب، وهو شرط يعيق دور النواب في تعديل المبادرات القانونية أمامهم لأنه لا يتماشى مع مرحلة التعددية الحزبية و ظهور المجموعات البرلمانية و الكتل داخل

(1) المادة 25 من القانون العضوي 02/99 .

(2) الفصل 136 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(3) المادة 28 من القانون العضوي رقم 02/99 .

(4) Fouzia Ben Badiss, **Les prérogatives législatives du conseil de la nation dans le bicamérisme algérien**, la journée d'étude ayant pour thème " le rôle législatif du conseil de la nation dans le système constitutionnel algérien et et systèmes comparés" ,le ministère des relations avec le parlement ,le dimanche 07 décembre 2014 , à l'hôtel ElAurassi , Alger, page :06 .

(5) أ د / الأمين شريط ، **حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)** ، مجلة الوسيط ، عدد 10 ، وزارة

العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2013 ، ص 133 .

(6) المادة 61 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

البرلمان الجزائري⁽¹⁾ ويتم إيداع هذه التعديلات في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة⁽²⁾ وهذه المدة قصيرة جدا تعيق كذلك أداء النواب، لأن النائب أو عضو البرلمان مكلف بأعمال كثيرة ولا يسعه الوقت أن يقرأ ويدرس النص ويستخلص الأهداف والنتائج، وعلى ضوءها يقدم اقتراح تعديل، لاسيما في بعض المواضيع التي لها علاقة بنصوص يتعين عليه دراستها، حتى يكون تعديله منسجما معها، وقد يضطر لقراءة بعض الدراسات والبحوث المتعلقة بالموضوع⁽³⁾.

و يرى الفقه الجزائري أن المادة 61 من النظام الداخلي عالجت كيفية ممارسة حق التعديل من حيث شروطه و إجراءاته بنوع من الخلط بين ما يسمى بالشروط الشكلية و شروط القبولية (condition recevabilite) ولم تتطرق إلى مسألة التعديلات الباطنية (sous- amendement) ، ولم توضح ما إذا كانت التعديلات التي تقدمها الحكومة و اللجنة المختصة في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها هي تعديلات كتابية أم شفوية⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للتعديلات المقدمة من قبل الحكومة لا ترد بشأنها أي شروط أو قيود، بل لها امتيازات تجعل تفوقها حاسما على المؤسسة التشريعية فهي تستطيع أن تتقدم بتعديلاتها في أي وقت دون التقيد بمدة محددة⁽⁵⁾، مما يتضح أن التعديل التشريعي الذي تقترحه الحكومة أثناء المسار التشريعي هو العمل التشريعي ذو البعد السياسي لأسباب هي حرة في تقديرها تصحيا للصياغة الأصلية لأحد أحكام مشروع القانون الذي بادرت به أو الموافقة على اقتراح تعديل ما قدمه نائب أو عدة نواب⁽⁶⁾.

تحال التعديلات على مكتب المجلس الشعبي الوطني باعتباره المخول قانونا لدراسة وتقدير قبول التعديلات المقدمة من النواب، ثم إحالتها على اللجان المتخصصة وتبليغها إلى الحكومة وتوزيعها على نواب المجلس الشعبي الوطني و يتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني⁽⁷⁾ ويمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة وفي هذا المجال لا يمكن لأعضاء اللجنة المختصة إيداع التعديلات أو التوقيع

(1) أ د / الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق ، ص 139 .

(2) المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

(3) تتمثل هذه المهام في حضور الجلسات العامة، والمشاركة في إجتماعات اللجان الدائمة وسماع انشغالات المواطنين في الدائرة التي أنتخب فيها على الأقل و يبلغها للسلطات المعنية، إضافة إلى الأنشطة البروتوكولية، وحضور الأنشطة الرسمية وتنسيق مهامها مع الكتلة البرلمانية التي ينتمي إليها.

(4) أ د / الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق ، ص 131 .

(5) المادة 61 فقرة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(6) د / بوعلام طاطاح ، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة

و السادسة (2002 - 2012) ، مجلة الوسيط ، عدد 10 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2013 ، ص 224

(7) المادة 61 فقرة 07 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

مع أصحابها⁽¹⁾ وقد عمم هذا الحكم إلى أعضاء مكتب المجلس بموجب المادة 03 من التعليم رقم 2000/09، المؤرخة في 12 جويلية 2000⁽²⁾ إضافة إلى جواز طلب ممثل الحكومة توقيف الجلسة وجوبا في حالة تأثير التعديل المقدم شفويا على فحوى النص وهو امتياز آخر للحكومة.

وتستدعي اللجنة من قبل رئيسها أثناء الدورة، أو من قبل رئيس المجلس فيما بين الدورات لدراسة التعديلات⁽³⁾ بحضور ممثل الحكومة أو إدارات من الوزارة المعنية، ومدوبي أصحاب التعديلات وفق جدول زمني محدد لأشغالها⁽⁴⁾، تدون اللجنة استنتاجاتها حول التعديلات المحالة عليها، أو التعديلات الجديدة التي أدخلتها على النص، أو تعديلات الحكومة في التقرير التكميلي الذي تعده عند الاقتضاء لهذا الغرض.

أما طريقة التصويت على التعديلات المقدمة فتكشف لنا أسبقية تعديلات الحكومة على اللجنة المختصة والنواب⁽⁵⁾، وهو ما يجعل الحكومة تتموقع في قلب العمل التشريعي من خلال أخذها لفكرة عامة على كافة التعديلات المقدمة ومراقبتها للاتجاه العام الذي تسير فيه التعديلات ومن ثم اختيار الوقت المناسب للتعديل، وفي حالة تصاعد الخلاف بين النواب والحكومة بسبب اختلاف وجهات النظر بينهما تصبح مشاريع القوانين التي قدمتها الحكومة مهددة بثغرات جدية بعد إصرار النواب على تعديلاتهم فيمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني⁽⁶⁾، وهو ما يعني أن المجلس في حالة قيامه بدوره بكل سيادة في مجال التشريع ونجح في إدخال تعديلات جوهرية على المشروع قيد الدراسة والمناقشة لديه، فإن الحكومة يمكن أن تسحب المشروع نهائيا و يصدر بعد ذلك في شكل أمر رئاسي أو تنظيمي انتقاما من المجلس.

و أقر المشرع التونسي لممثل الحكومة والنواب أثناء المناقشة العامة أو مناقشة الفصول اقتراح إدخال تعديلا على المشروع المعروض⁽⁷⁾، وقيد المشرع التعديل من ناحية الشكل في صيغة مضبوطة ومكتوبة كما هو الحال في الجزائر، ويقع التصويت دون مناقشة وبالأغلبية المطلقة من الأعضاء الحاضرين مع أخذ بعين الاعتبار التعديل المقترح أو رفضه، كما أعطى المشرع التونسي امتياز للحكومة في مجال التعديل و ذلك من خلال الفصل 52 فقرة 05 من النظام الداخلي، التي أعطت الحق في تناول الكلمة حول

(1) المادة 34 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) د/ موسى بودهان، القانون البرلماني الجزائري (تشريعات ونظم)، مطبوعات المجلس الشعبي الوطني الجزائر، الطبعة الرابعة 2012، ص 156.

(3) المادة 39 من النظام لداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(4) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي، المرجع السابق، ص 69.

(5) المادة 35 من القانون العضوي رقم 02/99.

(6) المادة 22 من المرجع نفسه .

(7) الفصل 52 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

كل تعديل لممثل الحكومة أو رئيس اللجنة ومقررها ورؤساء المجموعات ونائب واحد ممن قدموا التعديل ونائب واحد ممن عارضوا التعديل.

ولم يخرج النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي عن الإجراءات السابقة المتعلقة بتقديم اقتراح التعديل وكذلك في إجراءات التصويت، وإذا تقرر أخذ مبدأ التعديل بعين الاعتبار يجري التصويت بإحالته على اللجنة لدراسته أو بالموافقة عليه حالاً، ولا يتناول الكلمة حول التعديل سوى رئيس اللجنة والمقرر أو المقرر العام للدستور، ورؤساء الكتل، وممثل الحكومة وعضو واحد ممن قدموا التعديل وعضو ممن عارضوه، ولم يعد ممثل الحكومة يحتل المرتبة الأولى في تناول الكلمة حول التعديل كما كان في النظام الداخلي لمجلس النواب سابقاً⁽¹⁾.

وبموجب تعديل الفصل 91 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، أصبح اقتراح تعديل فصول المشروع لا بد أن يقدم من قبل 05 نواب على الأقل في صيغة مضبوطة ومكتوبة، ولا يمكن لأي منهم المشاركة في تقديم أكثر من مقترح نص واحد يشمل كل التعديلات في ذات الفصل.

ويقدم التعديل المتعلق بمشاريع أو مقترحات القوانين إلى اللجنة المعنية في أجل أقصاه 04 أيام عمل من نشره على الموقع الإلكتروني للمجلس دون اعتبار يوم النشر، ويمكن بصفة استثنائية تقديم التعديلات في ختم النقاش العام إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة، وبانقضاء الأجل المحدد لا يمكن تقديم التعديلات إلا من قبل الحكومة أو ممثل النواب أصحاب مقترح القانون، وتعرض هذه التعديلات على التصويت دون نقاش⁽²⁾.

و خول المشرع المصري اقتراح التعديل لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب سواء كان بالإضافة أو الحذف أو التجزئة في المواد، ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي تنظر فيها المواد التي يشملها التعديل بـ 24 ساعة على الأقل، ثم يخطر اللجنة بالتعديلات التي قدمها الأعضاء أو اللجان قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لبحثها، ويبين المقرر رأي اللجنة فيها أثناء المناقشة في الجلسة، وإذا أحال المجلس التعديل المقترح إلى اللجنة، وجب عليها أن تقدم تقريرها في الميعاد الذي يحدده المجلس، وإذا كان لهذا التعديل تأثير على باقي مواد المشروع أجل نظره حتى تنتهي اللجنة من عملها، وإلا كان للمجلس أن يستمر في مناقشة باقي المواد⁽³⁾.

(1) الفصل 91 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي.

(2) الفصل 91 من المرجع نفسه .

(3) المواد 141، 142 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

الفرع الثالث

واقع المبادرة البرلمانية

- رغم توزيع حق المبادرة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إلا أنه على مستوى النصوص القانونية تم تقييد هذه المبادرة ، وقد وضعت نصوص المادة 119 من الدستور الجزائري 1996 المعدل العديد من القيود على حق المبادرة حيث أصبح هذا الحق الممنوح للنواب شبه محاصر بعدة قيود شكلية وموضوعية بإمكانها أن تضيق من مجال اقتراحات النواب للقوانين بدرجة كبيرة ، ومن بين هذه القيود:
- اشتراط مراعاة الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمتين، زيادة على تحرير النص على شكل مواد قانونية.
 - قرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين يعود لمكتب المجلس الذي له صلاحية رفضها، وبالتالي تصبح كأن لم تودع أصلا.
 - اشتراط تقديم الاقتراحات من طرف 20 نائبا على الأقل، وهو ما يشكل عائقا على نشاط النواب في المجال التشريعي، ومكبحا حقيقيا للمجلس.
 - وجوب تبليغ الحكومة بالاقتراحات البرلمانية لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين، وهي مدة طويلة نسبيا قد تؤدي إلى تأخر دراسة المبادرات بعد تأخر رد الحكومة وبالتالي تأخر عرضها على اللجنة المختصة في حالة قبولها.
 - الاعتراض على أي اقتراح يمس بنص المادة 121 من دستور 1996 المعدل .
 - السماح لأعضاء الحكومة أو ممثلها حضور أشغال اللجان الدائمة بناء على طلب الحكومة، ذلك لأن البرلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجانه الدائمة التي تضع التقارير اللازمة حول المشاريع و الاقتراحات بعد دراسة معمقة وعادة ما تتوج بتوصيات، لذلك فإن التأثير على اللجان يشكل تأثيرا كبيرا على البرلمان نفسه.
 - تكمن أهمية حضور الحكومة الدائم في اللجان الدائمة من أجل شرح وجهات نظرها حول مشروع القانون من طرفها والدفاع عن الأفكار التي يتضمنها، وتحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات والإشكاليات التي يثيرها أعضاء اللجان الدائمة.
 - لا يقبل أي اقتراح قانون نظير لاقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 شهرا⁽¹⁾.

(1) المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99.

- لا يمكن أن تنصب المبادرة البرلمانية إلا على موضوع من الموضوعات المحفوظة بموجب الدستور وإذا لم يحترم هذا الشرط فإن الحكومة تستطيع أن تدفع بعدم القبول، سواء بالنسبة للمبادرة أو بالنسبة للتعديل.

و على مستوى التطبيق العملي تبقى المبادرة للسلطة التنفيذية، وأغلب القوانين المصادق عليها هي في أصلها مشاريع قوانين صادرة عن السلطة التنفيذية سواء كانت مجسدة في رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة.

ويعلق على ذلك الدكتور/ ثابت برون، على حق السلطة التنفيذية في العالم العربي باقتراح القوانين بقوله "إن السلطة التشريعية ضعيفة، حيث أن السلطة التنفيذية هي التي تقترح مشاريع القوانين وتقوم بتقديمها إلى البرلمان، والذي يقوم بدوره بإقرارها بصورة أوتوماتيكية"⁽¹⁾.

يرى الفقه التونسي أنه يصعب على الباحث أن يفرق على وجه التحديد نصيب المبادرات التشريعية في القوانين المصادق عليها من قبل المجلس، فليس في مراجعة مداولات مجلس النواب ما يدل على إقدام النائب وإصراره على ممارسة حقه في التشريع في فترة الثمانينات⁽²⁾ لكن في السنوات الأخيرة أصبح النواب في تونس مدركين للبعد التشريعي الذي ينبغي أن لا ينحصر في التعديل والمصادقة على المشاريع الواردة من رئيس الجمهورية⁽³⁾.

ونفس الإشكالية يعاني منها المشرع المصري، فقد لوحظ في تقييم الأداء البرلماني المصري أن المبادرة التشريعية شبه مقتصرة على الحكومة، فمشروعات القوانين الهامة التي أقرها المجلس مثل: قانون الجمعيات الأهلية، وقانون التجارة،.... الخ كلها جاءت من جانب الحكومة⁽⁴⁾.

ويعود سبب احتكار السلطة التنفيذية لسلطة المبادرة إلى تشكيلة البرلمان ، إذ لا تعتمد على الفقهاء والحكام والقانونيين، وإنما أطراف المجتمع بتعددتها الفئوي والمهني والوظيفي والكثير منهم غير متخصصين في الحقل القانوني، فمثل هذه المعادلة تجمع بين طرفين الأول البرلمان والمشرع والمعبر في ذات الوقت عن سيادة سلطة التشريع، والثاني أن المشرعين البرلمانيين ليسوا متخصصين في حقل التشريع، فكيف يشرع البرلمان وهو بطبعه غير متخصص في التشريع؟⁽⁵⁾، و لاشك أن هذه المتطلبات السابقة تقتضي قدرا عاليا من الثقافة وبالذات الثقافة القانونية وهو ما تحتويه السلطة التنفيذية من كفاءات ذات تجربة ودراية تجعلها قادرة على دعم عمل الحكومة تقنيا بتجسيم توجهات السياسة التي يحددها رئيس الجمهورية لصياغتها في

(1) أ / سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، دراسة مقارنة منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة 01، 2008، ص 115.

(2) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 181.

(3) د/ الأزهر بوعوني، المرجع السابق ، ص 267 .

(4) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 408.

(5) أ/ علي موسى، المرجع السابق ، ص 35.

شكل مشاريع وقوانين تبادر بها الحكومة، ويساعد وجود الإدارة بصفة عامة على توفير المعطيات التي يختص بها جهاز الدولة التنفيذي والتحكم في تقنية مجالات التشريع بصفة تمكن من تجسيم توجهات الدولة الذي يقتضي وجود رؤية شمولية باستطاعة الحكومة أن تحددها بسهولة وأكثر تناسق من النواب⁽¹⁾.

لكن الواقع يؤكد أن فيه أطراف أخرى تشارك في صياغة القانون وهم التكنوقراطيين وإن لم يرد ذكرهم في النص الدستوري، ولكن مشاركتهم قد ترقى إلى حد أن تكون المتحكم في صناعة القوانين فتعمل على توجيه التشريع وفق ما يتمشى وتصورها، ومن هنا تصبح طرفا فاعلا في ممارسة سلطة المبادرة بالتشريع مما يجعل اختصاص السلطة التنفيذية في هذا المجال اختصاصا شكليا بحكم أن منصبها هو منصب سياسي، وتعد نشاطات الدولة يستدعي وجود قوانين فنية وتقنية لن يقدر على صياغتها إلا ذوي الاختصاص⁽²⁾.

المطلب الثاني

سير العملية التشريعية

بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في مرحلة المبادرة بالتشريع، فإنها تحوز على وسائل أخرى تؤثر بها على سير العملية التشريعية تطبيقا لتقنيات العقلنة البرلمانية المعاصرة⁽³⁾ تظهر من خلال كافة المراحل التي تمر بها العملية التشريعية من دراسة النص التشريعي و مناقشته ثم التصويت عليه إلى غاية حل الخلاف بين الغرفتين في ظل الأخذ بنظام الغرفتين.

كما أنه على مستوى الغرفتين يلاحظ أن الغرفة الأولى المنتخبة من قبل الشعب هي التي يخول لها القانون مهمة ممارسة الدراسة والمناقشة والتصويت، بعدها يأتي دور الغرفة الثانية في حدود معينة ، وهو ما يدل على أن قوانين الدول العربية محل الدراسة تعطي دائما الأولوية للغرفة الأولى على حساب الغرفة الثانية و التي اعتبرها المشرع المصري غرفة استشارية لا غير.

و سيتم من خلال هذا الفصل التطرق لشرح هذه المراحل عبر الفروع التالية:

(1) Zouhir Madhaffar, **Le pouvoir législatif au Maghreb**, ((thèse en droit)), Tunis, CPU , 1987 Page :115.

(2) أ/ نزار سعيد، **البرلمان العربي الموحد، أسسه ووسائل تحقيقه**، وقائع الندوة البرلمانية العربية الثانية التي أقيمت في أعقاب المؤتمر البرلماني العربي الثالث، بغداد: 17، 20، 1983/05، الإتحاد البرلماني العربي، ص 89.

(3) وليد شريط، المرجع السابق، ص 232.

الفرع الأول

دراسة النص التشريعي على مستوى الغرفة الأولى

بعد تلقي المشاريع واقتراحات القوانين فإنها تودع من قبل الجهة المختصة على الجان البرلمانية الدائمة المختصة لدراستها وإعداد تقرير بشأنها، لأن اللجان تعد المخبر الحقيقي للعمل التشريعي أو هي مدارس متخصصة في دراسة المبادرات التشريعية⁽¹⁾، وتختلف الإجراءات المتبعة في دراسة المشاريع والاقتراحات في الأنظمة الداخلية للدول العربية محل الدراسة، وإن كانت تلتقي في نقطة واحدة هي أن دراسة النصوص التشريعية تتم على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة المتخصصة.

في الجزائر وبعد تلقي إيداع مشروع القانون، أو بعد رأي الحكومة في اقتراح القانون، يتولى رئيس المجلس عقب اجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة لدراسته⁽²⁾، تشرع اللجنة المختصة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون يكون متبوعا بمناقشة وللجنة أن تدعو أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، وعمليا رئيس اللجنة هو الذي يقوم بالتوقيع على الاستدعاء، وهنا يجب أن نفرق بين حالتين ففي حالة الرغبة في الاستماع إلى خبراء تابعين لوزارات يوجه الطلب إلى الوزير المعني من خلال السيد رئيس المجلس الذي يبلغ الطلب إلى رئيس الحكومة، أما إذا كان الخبير حرا فرئيس اللجنة هو الذي يقوم بالدعوة مباشرة دون المرور على رئيس المجلس لكن بعد إبداء اللجنة رغبتها في ذلك.

يعني أن للجنة صلاحيات واسعة لاستدعاء الوزراء حتى خارج جدول أعمالها الذي ينصب عادة على الجانب التشريعي، فعندما ترغب اللجنة في الاستماع إلى أي وزير معين، تقوم بتوجيه طلبها إلى السيد رئيس المجلس ملتزمة فيه رغبتها في الاستماع إلى ممثل الحكومة، وهذا بخصوص النص الذي تمت إحالته عليها، ومن طرف رئيس المجلس، وبالتالي فالوزير المراد سماعه يذكر بالاسم في الطلب كما يتم تحديد التاريخ والساعة و المكان، وعمليا رئيس اللجنة هو الذي يرتب المسألة مع الوزير مسبقا خصوصا من ناحية التوقيت، ثم يوجه الرسالة إلى رئيس إحدى الغرفتين الذين يبلغ إلى رئيس الحكومة⁽³⁾.

كما يتولى مساعدتها في كل مراحل أشغالها طاقم إداري تشريعي اكتسب الخبرة في مجال تحضير الملفات الوثائقية الضرورية واستغلال (الإنترنت) ، ولدى الانتهاء من دراسة مشروع أو اقتراح قانون تعد اللجنة صياغة مشاريع التقارير تعرض على اللجنة المختصة لإثرائها والمصادقة عليها بأغلبية الأعضاء قبل

(1) Joseph Barthélemy, **Travail parlementaire et le système des commissions**, op, cit , p170.

(2) المادة 25 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) د/ بوزيد لزهاري، **اللجان الدائمة في مجلس الأمة**، المرجع السابق ، ص 63.

طبعها وتوزيعها على النواب⁽¹⁾، وتعد اللجنة الدائمة محاضر لكل اجتماعاتها ولها جلسات مسجلة صوتيا ويتم إعدادها من طرف موظف بالمجلس (كاتب الجلسة)، ويتم التوقيع عليها من طرف رئيس اللجنة المختصة والمحاضر لا تنشر لكن جرت العادة أن رئيس اللجنة يصدر دائما بيانا إعلاميا يتم نشره ثم يقوم بتلخيص العمل الذي تم إنجازه بالنسبة للنص المحال على اللجنة⁽²⁾ ويعقب توزيع التقرير التمهيدي بالتشاور مع الحكومة تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات للمجلس لمناقشته وإثرائه، غير أنه وباستثناء قانون المالية لا يمكن تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسة قبل توزيع التقرير ثلاثة أيام على الأقل قبل تاريخ الجلسة، وتطبيقا لنص المادة 28 من القانون العضوي 02/99 أنه يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته دون مجلس الأمة و حددت المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إجراءات تقديم هذه التعديلات.

يجب أن يكون التعديل معللا و بإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية ويقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مدى قبول التعديل وفي حالة رفضه يكون القرار معلل ويبلغ إلى مندوب أصحابه، كما لا يمكن لأعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات كتابية أو التوقيع مع أصحابها، لكن الحكومة عادة ما ترفض التعديلات المقدمة من قبل اللجنة للحفاظ على وحدة المشروع الذي قدمته.⁽³⁾

وبعد انتهاء اللجان من دراسة مشاريع القوانين يتم تضمينها في جدول أعمال الجلسات العامة والذي يعرف على أنه: " ذلك العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد برنامج النواب في دورة تشريعية واحدة "⁽⁴⁾ والأصل العام أن البرلمان سيد أعماله، وهو أسلوب للتعبير عن استقلال البرلمان الداخلي تجاه السلطة التنفيذية باعتباره الممثل لإرادة الشعب، غير أن تطور الحياة العامة وتعمدها أدى إلى تفاقم وزيادة مشاريع القوانين المعروضة على المجالس التشريعية و تأخر اقتراح القوانين ، لذلك اتجهت العديد من الدساتير إلى الاعتراف للحكومة بسلطات على جدول أعمال البرلمان يختلف مداها من دستور إلى آخر لكن دون المساس بحق البرلمان في التشريع والتعبير عن إرادة الأمة.

و نصت المادة 18 من القانون العضوي رقم 02/99 على أنه " يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة حول أعمال جلساتها"، ويلاحظ أن هذه المادة أنها استعملت عبارة " استشارة " بخلاف ما أستعمل في ظل دستور 1976 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 99 منه الذي استعمل كلمة "

(1) أ/ العيد عاشوري، مراحل وإجراءات إعداد النص التشريعي، المرجع السابق ، ص 68.

(2) د/ بوزيد لزهاري، اللجان الدائمة في مجلس الأمة، المرجع السابق ، ص 63.

(3) د/ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، المرجع السابق ، ص 33.

(4) د/ السعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص 348.

اتفاق " أي ضرورة الحصول على اتفاق ورضى وتأييد وموافقة الحكومة باعتبارها شريك هام وفعال عند تحديد جدول أعمال المجلس فيما يخص مشاريع القوانين التي تبديها هذه الأخيرة.

كما أن دراسة أي مشروع ما في بداية الدورة له أثر بالغ على سير المناقشات لذلك تلجأ الحكومة إلى طرح مشاريع القوانين التي يفترض أن تتال قبولاً لدى البرلمان بغرفتيه، وهذا من أجل خلق جو ملائم لها بعد ذلك ، و تترك المشاريع التي يحتمل أنها ستجد مقاومة أو الاعتراض على بعض ما تتضمنه كلها رغم أهميتها إلى الأيام الأخيرة، فالحكومة ترتب المواضيع حسب الأولويات التي تبديها وبذلك تتحول الحكومة إلى صاحبة السلطة القانونية والفعالية في توجيه وتسطير عمل البرلمان والتدخل كلما تطلب الأمر إدراج موضوع في جدول الأعمال باسم حق الأولوية وهذا ما نصت عليه المادة 16 من القانون العضوي 02/99 .

وفي تونس فإن المشاريع التي تعرضها الحكومة على المجلس تقضي أكثر الوقت داخل اللجان القارة حيث تقوم اللجان بدراسة مشاريع القوانين المحالة عليها من قبل مكتب المجلس والمدرجة بجدول أعمالها كما تنتظر في المسائل التي قررت الجلسة العامة إحالتها عليها⁽¹⁾، ويضبط مكتب المجلس بالتشاور مع مكتب اللجنة أجلاً للنظر في الأمور المحالة إليها ، وفي داخل هذه الأجهزة تقع دراستها بعمق وتقوم اللجنة باستقصاء جميع المعلومات حوله ولها أن تستأنس برأي لجنة أخرى حول موضوع يدخل في جوانب اختصاصها بعد إعلام مكتب المجلس الذي يضبط الأجل المخول للجنة غير المتعهد أصالة لإنجاز مهامها⁽²⁾ .

و تسهيلاً لأداء مهامها مكنها المشرع من الإطلاع على جميع الملفات وكذا الحصول على كل الوثائق التي تطلبها و ألزم المؤسسات والإدارات و المنشآت العمومية توفير الوسائل اللازمة لها لتيسير قيامها بمهامها ، كما يمكن لها أن تستشير بمن ترى الاستفادة برأيه ، وذلك إما عن طريق تقارير كتابية في نقاط محددة ، أو بدعوتهم لحضور جلسات استماع بمقر المجلس، وتستطيع طلب الاستماع إلى ممثل عن رئاسة الجمهورية أو ممثل الحكومة أو أحد مسيرّي المؤسسات و الهيئات العمومية ، كما يمكن لممثل عن رئاسة الجمهورية أو عن الحكومة طلب حضور جلسات اللجان لتوضيح مسألة ما، و تسعى اللجان إلى التفاعل مع مقترحات المجتمع المدني المقدمة إما كتابة أو بالحضور في جلسات استماع أمام اللجنة.⁽³⁾ وهذا يعني أن الحكومة حاضرة بقوة في عمل اللجان التي تكون من المفروض مستقلة عن أي مؤثر خارجي يؤثر على عملها، وتتخذ اللجنة قراراتها في جميع الحالات بأغلبية الحاضرين من أعضائها بالتصويت علنياً علنيا برفع الأيدي ما لم يوجد نص مخالف لذلك، وإذا تساوت الأصوات يرجح صوت الرئيس ويمكن قبل التصويت طلب رفع الجلسة للتشاور لمدة لا تزيد عن نصف ساعة⁽⁴⁾ .

(1) الفصل 88 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(2) الفصول 89، 90 من المرجع نفسه .

(3) الفصول 73، 81 من المرجع نفسه .

(4) الفصل 85 من المرجع نفسه .

و بعد قيام اللجان بإعداد تقارير يضع مكتب المجلس مشروع جدول أعمال الجلسات ، ويتخذ ما يراه مناسباً من ترتيبات و ترتيبات ، لكن أهم شيء يلاحظ في إعداد جدول الأعمال في تونس أنه لا دخل للحكومة في هذه المرحلة الأولية، خلافا للجزائر .

مع العلم أن المشرع التونسي في دستوره السابق الملغى لم يول اهتماماً كبيراً لجدول الأعمال لذلك كان الفقه التونسي يرجع إلى النص الأصلي المتعلق بالنظام الداخلي قبل تعديله في 06 مارس 1979 والذي أولى عناية خاصة لمسألة جدول الأعمال حيث خصص له باباً كاملاً ، والمناقشات الوحيدة الهامة التي جرت بمناسبة وضع النظام الداخلي تعلقت بهذه المسألة، وحدد النظام الداخلي بوضوح طريقة وضع مشروع جدول الأعمال من قبل المكتب وكيفية المصادقة عليه في الجلسة العامة ، إلا أن التعديل الذي أدخل على النظام الداخلي في 06 مارس 1979 حذف الباب المتعلق بجدول الأعمال بحجة أنه ليس هناك أي مشكل بالنسبة لجدول الأعمال ،وقد نشأ عن هذا الوضع صعوبات في تطبيق النظام الداخلي إذ لا يعرف كيف يضبط مشروع جدول الأعمال ولا كيفية الموافقة عليه في الجلسة العامة.

ولا يختلف المشرع المصري كثيراً عن المشرع الجزائري والتونسي في إحالة الاقتراح إلى اللجنة المختصة لدراسته⁽¹⁾ لكن الاختلاف يكمن كما سبق وأن ذكرنا في إجراءات الإحالة في دستور 1971 حددت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب اللجنة الخاصة للفحص هي لجنة الاقتراحات والشكاوى⁽²⁾ وهذه اللجنة ترفع تقريرها برأيها إلى المجلس، فإذا انتهى المجلس إلى الموافقة على الاقتراح أحاله إلى اللجنة النوعية المختصة التي تتولى دراسة ما يحال إليها من مشروعات القوانين أو الاقتراحات أو غيرها من الموضوعات التي تدخل في إطار اختصاصها، وغير ذلك من المسائل التي يقرر المجلس أو رئيسه إحالتها إليها وفقاً لأحكام اللائحة الداخلية.

و حافظ دستوري 2012 الملغى و2014 الحالي على نفس الإجراءات، إذ جاء في نصوص هذه الدساتير " ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً"، يعني أن المشرع المصري أكثر دقة وتمحيص في دراسة لجانه المشاريع والاقتراحات من نظيره الجزائري والتونسي.

وعلى اللجان النوعية المختصة إخطار لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بجميع مشروعات القوانين والاقتراحات المحالة إليها خلال 03 أيام من تاريخ الإحالة لمراجعة صياغتها أو موافاة اللجنة الأصلية بأية ملاحظات تراها حسب الأحوال،تنقضى كل لجنة من اللجان النوعية آثار تطبيق القوانين العامة التي تمس

(1) المادة 110فقرة 02 من دستور 1971 المصري الملغى ، المواد: 101 فقرة 02 من دستور 2012، و122 من دستور 2014.

(2) المادة 163 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

مصالح الجماهير الأساسية والمتعلقة بنطاق اختصاصها وتبحث مدى اتفاق القرارات المنفذة لها مع أهداف القانون وعليها أن تقدم تقريراً إلى رئيس المجلس بنتائج متابعتها والاقتراحات التي تراها في هذا الشأن ويمكن للمجلس أن يستطلع رأي اللجنة العامة في هذه التقارير لإيجاد الإجراءات المناسبة بشأنها.

وتتبع كل لجنة من اللجان النوعية في حدود اختصاصها ما تتضمنه من بيانات الوزراء في المجلس أو أمامها في الصحف ووسائل الإعلام من وعود وبرامج وكذلك التوصيات التي صدرت عنها أو صدرت عن المجلس، وتقدم تقاريرها إلى رئيس المجلس تضمنها المدى الذي وصل إليه تنفيذ كل من هذه الوعود والتوصيات ولمكتب المجلس أن يعرض هذه التقارير على المجلس⁽¹⁾، ولكل لجنة عند بحث موضوع معروض عليها أن تحيله كله أو بعضه إلى عضو أو أكثر من أعضائها وأن تشكل لجنة فرعية من بينهم لدراسته وتقديم تقريرها عنه، وللجنة أن تستعين في عملها بالمستشارين والمتخصصين وغيرهم من الخبراء الذين تقرر ضرورة الاستعانة بهم⁽²⁾.

ومثلما هو الأمر في تونس فإن لكل لجنة أن تدعو عن طريق رئيس المجلس أعضاء الحكومة ورؤساء الإدارات المركزية، وكذلك رؤساء الهيئات العامة، ووحدات القطاع العام وغيرهم من القائمين على إدارة أية قطاعات أو أنشطة في المجتمع، وذلك لسماع رأيهم وإيضاحاتهم فيما يكون معروضا على اللجنة من موضوعات و نصت المادة 136 من الدستور المصري لسنة 2014 على أنه " لرئيس مجلس الوزراء ونوابه و الوزراء ونوابهم حضور جلسات مجلس النواب ، ويكون حضورهم وجوبيا بناء على طلب المجلس و لهم الاستعانة بمن يرون من كبار الموظفين ، ويجب أن يستمع إليهم كلما طلبوا الكلام وعليهم الرد على القضايا موضوع النقاش، دون أن يكون لهم صوت معدود عند الرد " ،وبذلك تم توسيع تشكيلة السلطة التنفيذية في الحضور لجلسات اللجان ، كذلك على أعضاء الحكومة وغيرهم من شاغلي المناصب والوظائف العامة حضور جلسات اللجنة بعد إخطارهم بالدعوة، ويستطيع هؤلاء ومعاونيهم أن يصحبوا معهم خبراء ومختصين من وزرائهم أو الأجهزة التي يشرفون عليها لحضور جلسات اللجان، ويجب عليهم جميعاً أن يقدموا جميع البيانات والمستندات والإيضاحات والشروح التي تساعد اللجان على أداء اختصاصها.

و أعطى المشرع المصري مهلة شهر على الأكثر للجان لتقديم تقاريرها من تاريخ إحالة الموضوع إليها، وإذا انقضى الميعاد ولم يقدم التقرير فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه⁽³⁾.

(1) المواد 46، 47، 48، 49 من نفس المرجع السابق.

(2) المادة 56 من المرجع نفسه.

(3) المواد 63، 68، 70 من المرجع نفسه.

وحسنا فعل المشرع المصري في تحديد مدة شهر لتقديم اللجنة تقريرها، وهي مدة معقولة من أجل أن تتمكن اللجان من دراسة المشاريع والاقتراحات بدراسة مستفيضة، وهذه ليست بالمهمة السهلة إذ لا بد لها أن تحلل الإحصائيات والتقارير وتخصص جلسات استماع الطاقم التنفيذي، وإذا مضت المدة ولم تقدم اللجنة تقريرها يجب عليها تبيان السبب حتى يقف المشرع على الأسباب الحقيقية للتأخير وتحدد المدة نفسها لإتمام مهامها حتى لا تتراخى اللجنة وتفلت من الرقابة، وهذا يشكل حافزا لإتمام مهامها بوتيرة سريعة.

ويقدم رئيس اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس للنظر في إدراجه بجدول الأعمال ويجب طبع التقرير و توزيعه على أعضاء المجلس قبل الجلسة المحددة لنظره 24 ساعة على الأقل، وذلك ما لم يقرر مكتب المجلس في الأحوال العاجلة إدراج الموضوع بجدول الأعمال مع الاكتفاء بتلاوة التقرير في الجلسة⁽¹⁾ وبالنسبة لتعديلات اللجان فإن المشرع المصري أجاز للجنة الخاصة المشكلة لنظر المشروع إدخال تعديلات لنظر المشروع⁽²⁾ قبل أن تقدم تقريرها إلى المجلس وجب عليها أخذ رأي اللجنة الأصلية، ولكل لجنة أن تحيل بموافقة رئيس المجلس أي مشروع قانون بعد موافقتها عليها إذا كانت قد أدخلت عليه تعديلات باللجنة إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية أو إلى مكتب هذه اللجنة لضبط صياغته خلال الموعد الذي يحدده رئيس المجلس.

ويجوز للمجلس بناء على اقتراح رئيسه أو الحكومة أو مقرر المشروع أن يقرر النظر في اقتراحات التعديل إذا قدمت مباشرة قبل الجلسة أو أثناءها، ويصدر قرار المجلس بنظرها واستبعادها بعد سماع إيضاحات مقدميها دون مناقشة ما لم يقرر المجلس غير ذلك.

وجداول الأعمال في مصر كذلك محتجز لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة والتي انتهت اللجان المختصة من دراستها، وهذا يكفي أن تضع الحكومة العديد من مشاريع القوانين والتي تتابع فرض نفسها على اجتماعات المجلس، ويمكن أن تستنفذ معظم وقت الجلسة بحيث لا يبقى إلا القليل من الوقت للأعمال الأخرى، ناهيك عن قلة التركيز والانتباه الذي قد ينتاب الأعضاء في نهاية جلسة مثقلة بالمناقشات كذلك يمكن تعديل جدول الأعمال بعد اعداده حيث أجازت المادة 274 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب بإجازتها مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال بناء على طلب جهات محددة وهي رئيس الحكومة رئيس المجلس ، أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب ، دون النظر إلى المستقلين مهما بلغ عددهم على أنهم هيئة برلمانية و 20 عضوا على الأقل، ويصدر المجلس قراره في الطلب دون نقاش وي طرح الموضوع المضاف في دائرة النقاش عقب الانتهاء من جدول الأعمال الأصلي، إلا إذا أقر المجلس بناء على طلب الحكومة مناقشته فوراً وهذا الوضع يؤكد أن الحكومة لا تؤثر فقط في تحديد بنود جدول الأعمال وإنما أيضا في الأسبقيات المعطاة لها⁽³⁾.

(1) المادة 72 من نفس المرجع السابق.

(2) المادة 82 من المرجع نفسه.

(3) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 375.

الفرع الثاني

مناقشة النص التشريعي

تحل المناقشة داخل البرلمان مكانة هامة في النشاط البرلماني، ويبدو ذلك من خلال الآراء و الأفكار التي يبديها الأعضاء بشأن موضوع يعرض للمناقشة وما يترتب على ذلك من إثراء للمشروع أو الاقتراح بقانون المطروح للدراسة و التقييم والمصادقة⁽¹⁾.

ومهما كانت أهمية دور اللجان البرلمانية في التشريع فإن الجلسة العامة تبقى صاحبة السيادة وحدها في التشريع، وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نصت المادة 55 منه على أن " يبلغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى النواب والحكومة 07 أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية ويتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.
- الأسئلة الشفوية.
- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور...." مع استثناء مشروع قانون المالية من إدراجه في جدول أعمال الجلسات.

وتطبيقا لنص المادة 120 من دستور 1996 المعدل التي تنص على أن "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه..."⁽²⁾.

تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني بموجب إرسال اللجنة المختصة التقرير التمهيدي وفقا لدستور 1996 المعدل، أما بموجب مشروع تعديل الدستور الأخير أصبحت المشاريع واقتراحات المواضيع المنصوص عليها في المادة 119 مكرر من المشروع وتتمثل في:

القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإداري⁽³⁾ تعرض على مجلس الأمة أولا ثم على المجلس الشعبي الوطني حتى تتم المصادقة عليها.

(1) أ د/ السعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 92 .

(2) عدلت هذه المادة بموجب المادة 34 من مشروع تعديل الدستور الجزائري الأخير وأصبحت كما يلي " يجب أن يكون كل مشروع، أو اقتراح قانون، موضوع مناقشة من طرف كل غرفة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"

(3) المادة 35 فقرة 03 من مشروع التعديل الدستوري الجزائري 2014.

ويخضع التدخل في الجلسة للتسجيل المسبق في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة⁽¹⁾ بعد حصولهم على الموافقة من طرف مكتب المجلس الذي يحدد مدة التدخل لكل نائب، في حين يتدخل ممثل الحكومة إن طلب الكلمة دون تحديد للوقت.

ولم يشترط المشرع الجزائري نصاب معين لحضور المناقشات فتصح المناقشات في المجلس الشعبي الوطني مهما كان عدد الحاضرين⁽²⁾، ولم يلزم النواب بالحضور ولم يرتب أي جزاء في عدم الحضور في المناقشات ولكن يلتزم النائب أو العضو بالحضور في الجلسات و أشغال اللجان التي ينتمي إليها ، وفي حالة الغياب عن حضور الجلسات يوجه الإشعار إلى رئيس المجلس و يكون مبررا ، كما يلتزم النائب أو عضو البرلمان بعدم الخروج عن موضوع المناقشة ، وإلا سحبت منه الكلمة وتعرض إلى جزاءات تأديبية⁽³⁾، وتتم المناقشة العامة للنص ثم مواده⁽⁴⁾، ولذا فإن النواب حتى وإن كانوا أصحاب اقتراح لا يستفيدون من نفس امتيازات الحكومة في المناقشة .

ويعود للجلسة العامة في تونس وحدها صلاحية الموافقة أو رفض التعديلات التي تتقدم بها اللجان وكذلك رفض مشاريع القوانين أو إقرارها ولها أيضا أن تقرر النظر في المشروع أو إرجاعه من جديد أمام اللجنة لزيادة لزيادة البحث والتعمق في الدراسة ، وتجتمع الجلسة العامة في تونس بدعوة من رئيسها بشرط اكتمال النصاب وهي الأغلبية المطلقة من النواب، فإذا لم يكتمل النصاب في ذلك الوقت يمكن للرئيس أن يفتتحها بعد مضي ساعة من الوقت المحدد بثلاث الأعضاء على الأقل⁽⁵⁾ والحضور للجلسة العامة اجباري ويترتب عن الغياب عن أشغال المجلس دون عذر مقبول عقوبات تأديبية نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب سابقا تصل إلى حد الحرمان من المنحة⁽⁶⁾ وحسنا فعل المشرع التونسي عندما أقر هذا الإجراء الرادع حتى يقضي على ظاهرة الغياب لحضور الجلسات هو ما تنقذ إليه النصوص القانونية الجزائرية .

وتفتتح الجلسة من قبل رئيسها أو أحد نائبيه وهو الذي يرفعها ويحفظ نظامها، ثم يقوم رئيس المجلس بعرض مشروع جدول الأعمال وله عند الاقتضاء أن يقترح إضافة نقاط أخرى أو مشاريع قوانين تمت دراستها من طرف اللجان، كما يعلن عما أقره المكتب من تنظيمات وترتيبات خاصة بالجلسات⁽⁷⁾ وتفتح المناقشات عادة بتلاوة تقرير اللجنة المختصة، ثم يفتح باب النقاش للنواب المتدخلين ويتولى الوزير المعني بالأمر الإجابة عن تدخلات النواب واستيضاحاتهم.

(1) المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(2) المادة 58 من المرجع نفسه .

(3) المواد 64، 66، 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، و 57 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

(4) المادة 32 من القانون العضوي رقم 02/99.

(5) الفصول 13 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي سابقا ، و 109 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(6) الفصل 14 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي سابقا.

(7) الفصلين 15، 16 من المرجع نفسه .

ويفرض المشرع التونسي هو الآخر قيود على النواب المتدخلين في ميدان المناقشات كالتسجيل المسبق في قائمة المتدخلين وإلا لا يسمح له بالكلام، كذلك المجلس هو الذي يقرر باقتراح من نائب فأكثر تحديد الوقت المخصص لتدخل كل نائب بخصوص موضوع مدرج بجدول الأعمال في حين أن الوزراء لا قيد عليهم⁽¹⁾، وإذا أخل النائب بنظام الجلسات تسلط عليه العقوبات التأديبية المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب سابقا⁽²⁾ في حين أن الحكومة لا حرج عليها .

و لم يخرج النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي عن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب سابقا من ناحية افتتاح الجلسة وحضور أغلبية مطلقة للنواب مع بعض الاختلافات فيما يخص عدم توفر النصاب القانوني للمجلس فإن جلسات المجلس تتعقد صحيحة بعد مضي ساعة من الوقت الأصلي للجلسة مهما كان عدد الحاضرين على أن لا يقل عن 3/1 الأعضاء⁽³⁾.

وأضاف النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي إجراء لم يكن معهودا في النظام الداخلي السابق للغرفتين، وهو تنظيم الجلوس في قاعة الجلسات بحيث يوزع رئيس المجلس المقاعد في قاعة الجلسات العامة إلى أجنحة تخصص للكتل النيابية، وترتب الأجنحة من يمين رئيس المجلس إلى يساره حسب الأهمية العددية لأعضاء كل كتلة، ويخصص الجناح الأخير للأعضاء غير المنتمين للكتل حسب الترتيب الأبجائي يتقدم كل جناح مقعد رئيس الكتلة وترتب بقية المقاعد على الأعضاء حسب الترتيب الأبجائي للألقاب وباقتراح من رئيس الكتلة⁽⁴⁾.

أما بخصوص القيود المفروضة على النواب المتدخلين في المناقشة فهي نفس القيود التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب سابقا و هي في مجملها امتياز للحكومة على حساب النواب لكن الشيء الغالب على النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي أنه ينص على اتخاذ القرارات كلها " بأغلبية الحاضرين" فما المقصود بتعبير الحاضرين فهل : " يقصد بهم الأعضاء الذين انعقدت بهم جلسة المجلس أي النصف + واحد ، أو يقصد بهم من تبقى في المجلس بعد أن انعقدت الجلسة صحيحة وتسرب من تسرب " ؟

نؤيد ما ذهب إليه الفقه المصري أن التفسير الثاني هو الذي يعمل به في مجلس الشعب المصري السابق وذلك بقوله " بمجرد انعقاد الجلسة انعقادا صحيحا بحضور أغلبية أعضاء المجلس وهم حسب نص القانون 454 عضوا، أي أن الجلسة لا تنعقد صحيحة إلا بحضور 227 عضوا، وبمجرد فوات لحظة

(1) الفصل 17 من نفس المرجع السابق .

(2) الفصل 18 من المرجع نفسه .

(3) الفصلين 80، 81 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي.

(4) الفصول 82 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي ، و 111 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

الانعقاد تصح قرارات المجلس بأغلبية الحاضرين، حتى ولو كانوا 03 أعضاء، أي بموافقة عضوين اثنين⁽¹⁾.

و تبدأ المناقشة في التشريع المصري كذلك بتلاوة تقرير اللجنة كأصل عام وفي حالة مشاريع القوانين المكملة للدستور، أو إذا تضمن التقرير رأياً للأقلية مخالفا لاتجاه أغلبية أعضاء اللجنة فللمجلس أن يقرر تلاوة التقرير من عدمه⁽²⁾ وسواء تلي التقرير أم لا فإن النقاش ينصرف إلى مشروع القانون الذي تقدمت به اللجنة وتتم مناقشة مشروعات القوانين في مداولة واحدة، إلا أن اللائحة قدرت الحاجة إلى إجراء مداولة ثانية إذا قدم طلب كتابي بذلك لرئيس المجلس من الحكومة أو مقرر، أو رئيس اللجنة البرلمانية المعنية، أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب، أو 20 عضواً على الأقل، وتتنحصر دائرة المداولة الثانية في التعديلات المقترحة والتي قدم الطلب بشأنها.

وأجاز المشرع المصري الكلام في اقتراحات التعديلات إلا لمقدم الاقتراح ولمعارض واحد وللحكومة ولمقرر اللجنة ورئيسها، ولا يجوز أخذ الرأي نهائياً في مشروع القانون قبل مضي 04 أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه، إلا أن اللائحة الداخلية أجازت في - الأحوال المستعجلة - أخذ الرأي النهائي على مشروع القانون في ذات الجلسة التي تمت فيها الموافقة على مشروع القانون بعد ساعة على الأقل من نظره ما لم تقرر أغلبية أعضاء المجلس غير ذلك⁽³⁾.

ويرى الفقه المصري أن عبارة: "الأحوال المستعجلة" عبارة واسعة يصعب ضبطها وتحديد معيارها ومدة ساعة المحددة في النص لا تتيح أية فرصة للتأمل ومراجعة وجهات النظر، وبالتالي تبدو لا جدوى منها ولا طائل من وراءها، ويؤكد التطبيق الإسراف في استخدام مكنة الموافقة النهائية على القانون في الأحوال المستعجلة بذات الجلسة⁽⁴⁾، ويقدم طلب نظر القانون بطريق الاستعجال من الحكومة أو أي لجنة من لجان المجلس أو 10 من أعضائه⁽⁵⁾.

(1) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 380.

(2) المادة 146 فقرة 01، 02، 03 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(3) المادة 153 من المرجع نفسه .

(4) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 399.

(5) المادة 316 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

الفرع الثالث

التصويت

يعد التصويت التأشير التي تمنحها السلطة التشريعية لصالح المبادرات التي أودعت لديها بغرض الدراسة والمناقشة والمصادقة، وتتخذ هذه العملية طرق ووسائل متعددة الأشكال بشرط أن يكون التصويت صحيحا يتوافر على النصاب المطلوب.

والتصويت في الجزائر حق شخصي، إلا أن المشرع أخذ بنمط التصويت بالوكالة في الحالات التالية وهي حالة المرض، ظرف خاص، نهوض البرلمان بمهام مؤقتة، وفي هذه الحالات يجوز للنائب الغائب أن يفوض زميله ومن ثم يصوت بالوكالة نيابة عنه ويكون ذلك كتابيا، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد⁽¹⁾.

وتتنوع أنماط التصويت في الجزائر بين الاقتراع السري أو الاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الاسمي⁽²⁾ ويقرر مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية نمط التصويت.

لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة طريقة التصويت ، وترك ذلك للقانون العضوي رقم 02/99 ،مع أن هذا الأخير لم تحدد مواده النصاب اللازم للتصويت على القوانين، ولم يشر دستور 1996 المعدل إلى النصاب المحدد للمصادقة على القوانين على مستوى الغرفة الأولى وترك ذلك للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث نصت المادة 58 منه على أنه " تصح مناقشات المجلس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب الحاضرين

لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني، إلا بحضور أغلبية النواب.

في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية (بعد 06 ساعات) على الأقل و 12 ساعة على الأكثر ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين".

كما ضبطت المادة 29 من القانون والعضوي 02/99 طريقة التصويت بنصها " تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة".

أولا - التصويت مع المناقشة العامة :هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين ، ويتم في مرحلتين متتاليتين: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

ويشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق ، ويشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب

(1) المادة 63 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(2) المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري، و 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

اقترح القانون و ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق وتتصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص ثم يقرر المجلس إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله ،و إما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله .

و خلال المناقشة مادة مادة و بصدد كل مادة يحتمل تعديلها مندوب أصحاب كل تعديل ، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة و ممثل الحكومة ، وبعد كل هذه التدخلات يعرض للتصويت (1)

الشيء الذي يثير الغرابة هو ترتيب الحكومة الذي يسبق اللجنة المختصة رغم أن المبادرة التشريعية مقدمة من النواب ويزيد الاستغراب لما نعلم أن المجلس الشعبي الوطني يقرر إثر المناقشة العامة التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة أي أن كلمة الحكومة مسموعة في هذه العملية رغم أنها عمل تشريعي خالص.

ثانيا - التصويت مع المناقشة المحدودة : يتم بقرار من مكتب المجلس بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ولا تفتح فيها مناقشة عامة ، ولا يتناول الكلمة في المناقشة المحدودة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوبو أصحاب التعديلات (2).

ثالثا - التصويت دون مناقشة : يطبق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة بعد أن كان قد أصدرها بين دورتي البرلمان، ولا يمكن للنواب تقديم أي تعديل على هذه الأوامر أو مناقشتها(3)، ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة(4). و يعتبر هذا النوع من التصويت سلاح قوي زود به المشرع السلطة التنفيذية لاستعماله وقت الحاجة وبمساعدة رئيس الجمهورية تستطيع الحكومة أن ترمي بمبادراتها مجددا في مرمى البرلمان لكن مع ضمان تحقيق الهدف ودون اعتراض من النواب أي أن السلطة التنفيذية تستطيع تمرير مشاريعها بصيغة أو بأخرى(5).

(1) المواد 32، 33، 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

(2) المادة 37 من المرجع نفسه .

(3) أ/ العيد عاشوري، المؤسسة التشريعية في الجزائر (النشأة ... التنظيم،... الصلاحيات)، المجلس الشعبي الوطني الطبعة 04، 2012، ص 133.

(4) المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

(5) نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 31.

و يلاحظ من خلال هذه المراحل كذلك سيطرة الحكومة على النوعين الثاني والثالث لأن جل المبادرات تتقدم بها الحكومة، ومن ثم فإن حرص الحكومة على إنجاز مشاريعها بسرعة تجعلها تتجه إلى هذا النوع من التصويت تفادياً للمناقشة العامة المفتوحة التي يشارك فيها سائر النواب المنتخبين لمجمل التيارات السياسية الممثلة في البرلمان وهو ما يؤدي إلى عرقلة العمل التشريعي.

والتصويت في الدستور التونسي شخصي ولا يصح بالنيابة أو بالمراسلة وهو ما نص عليه الفصل 61 من الدستور التونسي 2014 " التصويت في مجلس نواب الشعب شخصي ولا يمكن تفويضه " ويكون التصويت بالموافقة أو الرفض أو الاحتفاظ * ، وهو ما نص عليه الفصل 125 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، ولم يبين المشرع التونسي في حالة ما إذا وقع مانع يحول دون حضور العضو للتصويت.

و لكن فرض التصويت في حد ذاته يشكل إجراء يدخل ضمن الحرص على المشاركة الفعلية للعضو في الحياة النيابية ، فكل برلماني ممثل للأمة بأسرها و مهمته المساهمة في التعبير عن الإرادة الوطنية بكلامه و تصويته ، ولأن الأول والأخير لا يجب أن ينبعان إلا من ضميره (1)

وتتنوع أنماط التصويت في تونس مثلما هو الأمر بالنسبة للجزائر بين التصويت العلني والسري فالأصل في التصويت أن يكون علني برفع الأيدي ، وإذا أثير اشتباه في الإحصاء أثناء التصويت العلني فالتصويت يكون فردياً عن طريق المناداة الاسمية وذلك بقرار من الرئيس أو لرئيس المجلس أن يأمر عند الاقتضاء باستعمال الآلة الإلكترونية في عملية التصويت(2).

أما إذا تعلق الأمر بالانتخاب فالتصويت يكون سري ويفوز من أحرز على الأغلبية المطلقة من الأعضاء المساهمين في التصويت في اقتراع أول و على الأغلبية النسبية من الأعضاء المساهمين في التصويت في اقتراع ثان، وعند تعادل الأصوات بين المرشحين يرجح أكبرهم سناً.

ويكون التصويت علنياً في صورة تساوى عدد المترشحين بعدد المقاعد المزمع تسديدها باقتراح من رئيس المجلس، أو من أحد النواب(3).

ولم يتعرض النظام الداخلي لمجلس النواب إلى التصويت على القوانين فصلاً فصلاً (4) وجاء الفصل 28 من الدستور التونسي السابق الذي نص في فحواه على التصويت على كامل المشروع بحيث يصادق

* الاحتفاظ يقصد به الامتناع بمعنى أن الممتنع (المتحفظ) لا يعتبر من الموافقين و لا من الراضين.

(1) Zouhir Madhaffar, op, cit, p: 103.

(2) لم تتغير أنماط التصويت حتى في المجلس الوطني التأسيسي، وذلك بموجب الفصل 96 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

(3) الفصول 19، 20، 21 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

(4) قبل تعديل النظام الداخلي في 06 مارس 1979 جزأ المشرع التونسي عملية التصويت إلى جزأين: التصويت على الفصول والتصويت على جملة المشروع من النواب، لكن هذا التقسيم أثار نوعاً من الأخذ والرد بين رئاسة المجلس وعدد من النواب بخصوص الأغلبية الواجب توافرها عند المصادقة ، كذلك لم يحدد الفصل 44 من النظام الداخلي الأغلبية الواجب توافرها =

مجلس النواب ومجلس المستشارين على القوانين الأساسية بالأغلبية المطلقة للأعضاء وعلى القوانين العادية بأغلبية الحاضرين على ألا تقل هذه الأغلبية عن 3/1 أعضاء المجلس المعني، كما تختلف كذلك النسب المطلوبة للمصادقة على القوانين باختلاف طبيعة المواضيع المطروحة على المجلس و أهمية الموضوع أو لحجم المعنيين به ،إذ نص الفصل 96 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي ،على أن يصادق المجلس الوطني التأسيسي على مشاريع القوانين وتتخذ قراراته كما يلي:

بأغلبية الحاضرين على لا تقل نسبة الموافقين عن 3/1 أعضاء المجلس ،عندما يتعلق الأمر بالمصادقة على مشاريع القوانين العادية، النظام الداخلي، النظر في المراسيم الصادرة بداية من 14 جانفي 2014 أما في مجال القوانين العادية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس عندما يتعلق الأمر بالمصادقة على منح الثقة ،لائحة اللوم، إعفاء رئيس الجمهورية من مهامه، إعفاء المجلس الوطني التأسيسي من مهامه التصويت على فصول مشروع الدستور، مشاريع القوانين الأساسية ،النظر في المراسيم الصادرة بداية من 14 جانفي 2011، وفي مجال القوانين الأساسية يتم التصويت بأغلبية 2/3 أعضاء المجلس ،عندما يتعلق الأمر بالمصادقة على مشروع الدستور في قراءة أولى، مشروع الدستور في صورة اللجوء إلى قراءة ثانية، إشهار الحرب وإبرام السلم.

و نص الفصل 64 من دستور 2014 الجديد على أن " يصادق مجلس نواب الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه على مشاريع القوانين الأساسية، وبأغلبية 3/4 أعضائه الحاضرين على مشاريع القوانين العادية، على ألا تقل هذه الأغلبية عن 3/1 أعضاء المجلس"⁽¹⁾

أما بالنسبة لمشروع القانون الأساسي، فإنه لا يعرض على مداولة الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب إلا بعد 15 يوما من إحالته على اللجنة المختصة.

وفي مصر فإنه بعد مناقشة مواد المشروع مادة مادة، وبعد تلاوة كل منها، يؤخذ الرأي على كل مادة على حدى ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه، و أجاز المشرع المصري العودة لمناقشة مادة سبق إقرارها إذا كانت هناك أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع، وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو مقررهما، أو 10 أعضاء من المجلس⁽²⁾.

ولا يجوز أخذ الرأي نهائيا في مشروع القانون قبل مضي 04 أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه لكن في الأحوال المستعجلة يجوز أخذ الرأي على المشروع في ذات الجلسة التي تمت الموافقة عليها وذلك بعد انتهاء ساعة على الأقل من الانتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية أعضاء غير ذلك⁽³⁾.

= لكن جرت العادة الاكتفاء بالأغلبية النسبية (أغلبية النواب الحاضرين)، لكن بعد تعديل النظام الداخلي في 06 مارس 1979 تمكن المجلس من التخلي عن المصادقة على الفصول فصلا فصلا.

(1) لتفصيل نسب المصادقة على مختلف المواضيع انظر الفصل 126 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(2) المواد 149، 150، 152 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(3) المادة 153 من المرجع نفسه .

أما النصاب المحدد للتصويت في المجلس هو الأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، ويجري التصويت على مشاريع القوانين مادة مادة، وعند تساوي الآراء يعتبر الموضوع الذي جرت المناقشة في شأنه مرفوضاً⁽¹⁾ أما حالياً وبموجب دستور 2014 فإن الموافقة على القوانين أصبحت تقدر بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن 3/1 أعضاء المجلس كله و ذلك لكفالة أن يحظى القانون بقدر أكبر من الدراسة دون أن يستقل بإقراره عدد بسيط من أعضاء المجلس في غياب الكثير من أعضائه الآخرين مما يكون معه القانون فاقداً للتعبير عن المجتمع و آرائه و مشاكله⁽²⁾ أما القوانين المكتملة للدستور (القوانين الأساسية) فتصدر بموافقة 2/3 عدد أعضاء المجلس⁽³⁾.

وحددت المادة 302 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ثلاثة وسائل التصويت تتمثل في:

- اللوحة الإلكترونية (التصويت الإلكتروني) : و أدخل هذا النظام منذ عشرين عاما تقريبا ، ولم يتم استعماله واستمر الاعتماد على الطريقة التقليدية في احتساب الأصوات .
- رفع الأيدي : أسلوب تقليدي كلاسيكي ، ويتم الأخذ بها في حالة اعتراض ثلاثون من الأعضاء كتابة لدى الرئيس على النتيجة بطريقة التصويت الإلكتروني .
- القيام والجلوس : إذا لم يتبين للرئيس رأي الأغلبية بطريقة رفع الأيدي ،أخذ الرأي بطريقة القيام والجلوس⁽⁴⁾.

إضافة إلى هذه الوسائل توجد وسيلة أخرى وهي أخذ الرأي بالاسم و تكون في الحالات التالية:

- اشتراط صدور قرار المجلس في الموضوع المعروض بأغلبية خاصة .
- إذا طلب ذلك رئيس المجلس أو الحكومة.
- إذا قدم بذلك طلب كتابي من عشرين عضوا على الأقل قبل الشروع في أخذ الآراء ، ولا يقبل هذا الطلب إلا بعد التحقق من وجود مقدميه بالجلسة .
- عدم وضوح النتيجة عند أخذ الرأي برفع الأيدي أو القيام أو الجلوس، ويعبر العضو عن رأيه عند النداء على اسمه بكلمة " موافق " أو " غير موافق " دون أي تعليق⁽⁵⁾.

(1) المادة 107 من دستور 1971 المصري الملغى .

(2) د/ سامر عبد الحميد العوضي ، المرجع السابق ، ص 74 .

(3) المادة 221 من دستور 2014 المصري الحالي.

(4) د/ معنر سلامة، آلية التصويت داخل مجلس الشعب، مجلة قضايا برلمانية، العدد السابع، أكتوبر 1998، ص 24 .

(5) المادة 305 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

الفرع الرابع

دراسة النص التشريعي و مناقشته على مستوى الغرفة الثانية

بعد دراسة النص التشريعي على مستوى الغرفة الأولى ومناقشته و التصويت عليه يحال النص على الغرفة الثانية لتتولى هي الأخرى نفس الاجراءات السابقة ، وهو ما طبقه المشرع الجزائري والتونسي دون المصري نظرا لاعتبار مجلس الشورى غرفة استشارية لا تشريعية .

تختلف إجراءات دراسة النصوص التشريعية على مستوى الغرفة الثانية من دولة إلى أخرى، إذ يتولى مجلس الأمة في الجزائر في ظل دستور 1996 المعدل مناقشة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بعد إرساله إليه من قبل رئيسه إلى رئيس مجلس الأمة سواء كان مشروع أو اقتراح قانون وهذا بموجب المادة 120 من دستور 1996 المشار إليها سابقا⁽¹⁾ وذلك في غضون 10 أيام مع إشعار رئيس الحكومة (الوزير الأول) بهذا الإرسال إذ تتولى اللجنة المختصة في مجلس الأمة دراسة وفحص النص التشريعي وإعداد تقرير عن محتواه بعد إحالته عليها من قبل رئيس مجلس الأمة مرفقا بالمستندات⁽²⁾ دون حق تعديل أحكامه أو الدعوة إلى تعديلها، وبموجب مشروع تعديل الدستور تعززت مكانة أعضاء مجلس الأمة وأصبحت الغرفة الثانية لا تنتظر حتى يرسل إليها النص وإنما " تتداول كل غرفة في النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى ثم تصادق عليه"⁽³⁾ مما يعني أن هناك عملية تبادل في النصوص القانونية بين أعضاء الغرفتين، ولا تمييز في هذا المجال بين الغرفة الأولى والثانية في مجال المناقشة.

ويتم في بداية أشغالها الاستماع إلى ممثل الحكومة في عرض شامل عن النص يتبع بمناقشة على مستوى اللجنة قبل إعداد تقريرها مثلما هو معمول به في الغرفة الأولى⁽⁴⁾، وعقب توزيع التقرير التمهيدي تعقد جلسة عامة بالتشاور مع الحكومة تخصص لمناقشة مجمل النص، مع إتباع نفس الإجراءات المذكورة سابقا في مناقشة النص على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

و ضبط الدستور الجزائري النسبة المطلوبة لمجلس الأمة للتصويت على النص دون المجلس الشعبي الوطني وهي أغلبية 3/4 أعضائه، وقد أكدتها المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، وعليه فإن هذه النسبة المطلوبة 3/4 من أعضاء مجلس الأمة واجبه في جميع الأحوال ولا تصح أي عملية تصويت

(1) المادة 42 من القانون العضوي رقم 02/99 .

(2) المادة 32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

(3) المادة 35 فقرة 04 من مشروع التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2014.

(4) المادة 39 من القانون العضوي رقم 02/99.

قبل اكتمالها ما يعني حتمية حضور 3/1 الرئاسي الذي يعينه رئيس الجمهورية في المجلس وبدونه لا تتم المصادقة على أي قانون⁽¹⁾.

وفي حالة عدم إحراز مادة من المواد على الأغلبية المطلوبة 3/4 تعتبر متحفظا عليها، وتصبح محل خلاف بين الغرفتين، ويبقى النص على مستوى مجلس الأمة، وحينها تتولى اللجنة المختصة تقديم توصيات معللة بشأن الأحكام أو النص بكامله محل الخلاف وهي تمثل رأي مجلس الأمة يعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء عند اجتماعها و لا يمكن للحكومة سحب النص بعد وصوله إلى هذه المرحلة.

و نص المشرع التونسي على أن النصوص التي صادق عليها مجلس النواب تنتقل بطريقة مضبوطة باتجاه مجلس المستشارين⁽²⁾، مع العلم أن رئيس مجلس النواب بعد المصادقة على مشروع القانون يعلم كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس المستشارين ويكون الإعلام مرفقا بالنص المصادق عليه⁽³⁾.

ويتم تسجيل المشاريع الواردة إلى مجلس المستشارين في دفتر خاص عملا بأحكام الفصل 09 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين للإطلاع على محتواها وتحديد اللجنة أو اللجان التي ستتولى دراستها ويوجه رئيس مجلس المستشارين إلى كافة أعضاء المجلس نصوص المشاريع مع الوثائق الملحقة بها إلى اللجان ذات النظر التي تدرس مشاريع هذه القوانين، والملاحظ في هذا المجال أن هذه اللجان لا تضع تقاريرها النهائية إلا إثر تلقيها مشاريع القوانين المصادق عليها من قبل النواب فمجلس المستشارين في تونس سابقا هو الآخر ينتظر قرار إيجابي بالمصادقة من قبل مجلس النواب كما هو الحال في الجزائر في دستور 1996 المعدل ، وتطبق تقريبا نفس الأحكام المتعلقة بعمل لجان مجلس النواب على عمل لجان مجلس المستشارين ، و تضع تقاريرها في أجل 07 أيام من تاريخ تسلمها للمشروع المصادق عليه من قبل مجلس النواب⁽⁴⁾ على عكس مجلس النواب الذي منحه نظامه الداخلي مدة كافية لدراسة المشاريع وإعداد التقارير بشأنها⁽⁵⁾ باستثناء المدة التي يطلب فيها رئيس الجمهورية استعجال النظر في المشروع.

ويتولى إعداد التقرير مقرر اللجنة، المقرر المساعد، أو عضو من اللجنة، وتكون له صفة مقرر المشروع بعد الاتفاق على ذلك داخل اللجنة⁽⁶⁾، ويسلم التقرير إلى رئيس المجلس ويكون مصحوبا بالنص الكامل للأسئلة الكتابية واقتراحات التعديل الموجهة للحكومة والأجوبة عنها والصيغة المعدلة للمشروع إن اقتضى الحال ثم تخضع للمناقشة من طرف أعضاء مجلس المستشارين ويضطلع مكتب هذا المجلس بدور أساسي في برمجة نشاط المجلس وذلك في إطار اجتماعاته الدورية، حيث يطلع على تقديم النشاط التشريعي

(1) نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 29.

(2) الفصل 14 من قانون 14 جوان 2004.

(3) الفصل 33 فقرة من الدستور التونسي الملغى.

(4) الفصل 37 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي السابق.

(5) الفصل 43 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي السابق.

(6) الفصل 35 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي السابق.

من مرحلة عرض المشاريع إلى انتهاء أشغال اللجنة ويضبط على ضوء ذلك مشروع جدول أعمال الجلسات العامة.

وينطلق مسار مشروع القانون في الجلسة العامة بالاستماع إلى عضو الحكومة إذا طلب ذلك ثم إلى مقرر اللجنة ثم يفتح النقاش العام لأعضاء المجلس الذين سجلوا أسمائهم للمناقشة، ويمكن لعضو الحكومة ولأعضاء مجلس المستشارين في هذه المرحلة اقتراح تعديلات مع الالتزام بالشروط والإجراءات المضبوطة بالنظام الداخلي⁽¹⁾، وإثر الانتهاء من المناقشة العامة يقترح الرئيس على المجلس مناقشة مشروع القانون فصلا فصلا⁽²⁾ وتم تحديد أجل أقصاه 15 يوما لإنهاء مجلس المستشارين النظر في المشروع المصادق عليه من قبل مجلس النواب، ولهذا يجب أن تنتهي مداوات مجلس المستشارين حول مشروع القانون في المدة المحددة باتخاذ قرار سواء بالرفض أو الموافقة أو التعديل، ويتخذ مجلس المستشارين قرار من القرارات الثلاثة:

- إما المصادقة دون تعديل أي أن يوافق على النص المحال عليه من قبل مجلس النواب دون أن يدخل عليه أي تعديل عند ذلك يحيله رئيس مجلس المستشارين إلى رئيس الجمهورية للختم ويعلم بذلك رئيس مجلس النواب ويكون هذا الإعلام مرفقا بالنص المصادق عليه.

- في بعض الحالات لا يصادق مجلس المستشارين على المشروع الوارد إليه في الأجل المنصوص عليه بالدستور والقانون لأي سبب من الأسباب في هذه الحالة ينتظر رئيس مجلس النواب يومين بعد انقضاء الأجل ثم يعتبره رفضا لمشروع القانون فيحيل مشروع القانون الذي صادق عليه مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية لختمه.

- وقد يحصل أيضا أن يصادق مجلس المستشارين على مشروع القانون لكنه يدخل عليه تعديلات عندئذ يحيل رئيس المجلس المشروع إلى رئيس الجمهورية، ويعلم بذلك رئيس مجلس النواب ويبلغه النص المعدل وفي هذه الحالة ينبغي تكوين اللجنة المشتركة المتناصفة⁽³⁾.

و يختلف المشرع المصري عن نظيره الجزائري والتونسي في المواضيع المحالة على الغرفة الثانية (مجلس الشورى)، وتتمثل هذه المواضيع فيما نصت عليه المادتين 194، و195 من دستور 1971 ثم يحيل رئيس مجلس الشورى الموضوعات التي ترد إليه إلى لجان المجلس المختصة⁽⁴⁾ وتتولى كل لجنة من اللجان النوعية دراسة واقتراح ما تراه فيما تختص ببحثه من الموضوعات المنصوص عليها المادة 194 من الدستور، كما تختص بإبداء الرأي في الموضوعات الواردة في المادة 195 من الدستور وفيما ورد إليها من

(1) الفصل 43، 46 من نفس المرجع السابق.

(2) الفصل 45 من المرجع نفسه .

(3) الفصلين 33 فقرة 06 من الدستور التونسي الملغى، و 17 من قانون 14 جوان 2004.

(4) المادة 113 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المصري السابق.

موضوعات حددها النظام الداخلي لمجلس الشورى⁽¹⁾، ويخطر المجلس بذلك في جلسة تالية ثم يتلى تقرير اللجنة قبل المناقشة فيه وتجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة، ويبدأ مجلس الشورى بمناقشة المبدأ العام للمشروع إجمالاً وتتبع نفس الإجراءات التي سبق شرحها فيما يخص مجلس الشعب المصري.⁽²⁾

ويجب على مجلس الشورى أن يبدي رأيه فيما أحيل عليه خلال مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ وصول القرار الجمهوري إليه، وله أن يطلب مد هذه المهلة إذا كان الموضوع المعروض عليه يستغرق وقتاً يزيد على المدة المنصوص عليها في المادتين 17 و 18 من قانون مجلس الشورى فإذا انقضت المدة المشار إليها في الفترة السابقة ولم يبلغ رئيس الجمهورية برأيه، أعتبر ذلك موافقة منه على الموضوع المحال إليه⁽³⁾.

الفرع الخامس

اللجنة المتساوية الأعضاء (حل الخلاف بين الغرفتين)

إذا خرج النص من الغرفة الأولى وتعثرت في الغرفة الثانية تنشأ لجنة حل الخلاف و تكون في الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين أين يقع الخلاف بينهما بشأن النص القانوني، ومادامت الدول الثلاثة محل الدراسة قد أخذت بنظام الغرفتين في دساتيرها السابقة فمن المنطقي أن تؤسس لجنة لحل الخلاف بين الغرفتين⁽⁴⁾ وتسمى في الجزائر باللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بطلب من رئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً) تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف باعتبار أن هذه اللجنة تكون الإطار لمناقشة توصيات مجلس الأمة بخصوص الأحكام التي لم تحصل على أغلبية 3/4 من أجل الوصول إلى نص مشترك، كما ينصب عمل اللجنة على النص كاملاً في حالة رفضه من قبل الغرفة الثانية، وتم تحديد أعضاء اللجنة بـ 20 عضواً بمعنى أن لكل غرفة 10 أعضاء ، علماً أن عددها في فرنسا أقل إذ تتكون كل غرفة من 7 أعضاء⁽⁵⁾ وتجتمع هذه اللجنة وجوباً بعد تشكيلها العشرة أيام الموالية لتبليغ الطلب بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة ورئاستها تؤول

(1) المادة 41 من نفس المرجع السابق.

(2) المواد من 73 إلى 85 من المرجع نفسه .

(3) المواد 17 و 18 من قانون رقم 120 لسنة 1980 الخاص بمجلس الشورى، و 114، 115 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المصري.

(4) المادة 120 فقرة 04 من دستور 1996 المعدل.

(5) Maurice Duverger, **Elément de droit public** : presse universitaires de France, 1974,

P : 137, 138.

إلى الغرفة المجتمعة في مقرها، ويعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر الأعضاء سنا(1).

وبموجب نص الدستور أعطيت السلطة التقديرية لرئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) في دعوة هذه اللجنة أو الامتناع، وهذا يعتبر حقا للسلطة التنفيذية وامتيازاً لفائدة رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) الذي يمكن بموجبه أن يتدخل أو يترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة(2) ويرى السيد " الطاهر خويضر" أن الاستدعاء يجب أن يترك لرئيس مجلس الأمة، أما الأستاذ " بوزيد لزهارى " فيرى أن دور رئيس الحكومة (الوزير الأول) ينتهي عندما يطلب اجتماع اللجنة وبالتالي فهو ليس عضوا فيها فمهمته تقتصر على تحريك الآلية لكن لا يشارك في وضع القرار فالعملية بعد طلب الاجتماع برلمانية مائة بالمائة(3).

ولم تحدد المادة 120 فقرة 04 من دستور 1996 المعدل أجل محدد لطلب اجتماع اللجنة فقد يتم في نفس الدورة أو في دورات لاحقة حسب ما يقرره رئيس الحكومة (الوزير الأول) وهذا ما يجعل البرلمان رهين السلطة التنفيذية، كما يعتبر وسيلة ضغط كبيرة تمكن الحكومة من الاستبداد و بالتالي تعطيل القانون المصادق عليه من قبل الغرفة الأولى التي تمثل الإرادة الشعبية، و استدرك المؤسس الدستوري الجزائري هذا النقص في مشروع التعديل الدستوري الأخير وحدد المدة بـ 30 يوم على أقصى تقدير(4) .

تدرس اللجنة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها مرفقة بالتوصيات التي أعدتها اللجنة المختصة في مجلس الأمة بعد الاستماع إلى أعضاء الحكومة(5) الذين يمكنهم حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء - دون التدخل - وقد جرت العادة البرلمانية أن الوزير المعني بمشروع القانون ووزير العلاقات مع البرلمان يحضران أشغال اللجنة، ويمكن لأشخاص آخرين أن يحضروا أشغال اللجنة إذا كان الاستماع إليهم يفيد اللجنة فبمبادرة الاستماع إذن من صلاحيات رئيس اللجنة الذي يجب أن يوجه طلب الاستماع إلى رئيس الغرفة الأولى، أو رئيس الغرفة الثانية حسب الحالة(6).

(1) المادتان 89، 90 من القانون العضوي 02/99.

(2) الطاهر خويضر، " دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، عدد 05، أبريل 2004، ص 93.

(3) د/ بوزيد لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة العدد الأول، ديسمبر 2003، ص 41.

(4) نصت المادة 35 فقرة 06 من مشروع التعديل الدستوري المعدلة للمادة 120 سابقا من دستور 1996 على أنه " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول في مدة أقصاها ثلاثون (30) يوما اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

(5) المادة 92 من القانون العضوي رقم 02/99.

(6) المادة 93 من المرجع نفسه .

ويرجع القانون العضوي في المادة 91 منه بالنسبة لأشغال اللجنة المتساوية إلى الإجراء العادي للجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها وتجري أشغال اللجان في جلسات مغلقة ، ومادامت المهام الأساسية لهذه اللجنة هي البحث عن حل توفيق للأحكام محل الخلاف، فإنها تقوم بإعداد تقرير عن هذه الأحكام يتضمن استنتاجاتها واقتراحاتها بخصوص كل مادة ولها في ذلك أن تقترح تعديل المواد محل الخلاف بإعادة الصياغة أو الإلغاء أو الإبقاء على بعضها كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني وذلك بعد موافقة الحكومة، ولا يمكن للجنة أن تتعرض إلى أحكام أخرى في النص محل الخلاف.

بعد إعداد النص الجديد للأحكام محل الخلاف يبلغ رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها⁽¹⁾ ثم يعرض النص الجديد المتوصل إليه في اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا)، وتتم المصادقة عليه خلال الدورة الجارية وعادة ما تتم برمجته في إحدى الجلسات لكل غرفة بالاتفاق مع الحكومة، وإذا لم تتوصل الغرفتان في هذه المرحلة للمصادقة على النص تسحب الحكومة هذا النص نهائيا بكامله ولا يحق لها إيداعه إلا بعد (12 شهرا) مع الإشارة إلى أن السحب في هذه المرحلة يشمل مشروع القانون أو اقتراح القانون، أما إذا تمت الموافقة على النص بيت مجلس الأمة بدوره في مشروع النص ثم يرسل بعد الموافقة إلى رئيس الجمهورية لإصداره في الشكل أي عرضه على المجلس الدستوري.

و أطلق عليها المشرع التونسي " اللجنة المشتركة المتناصفة " وهي هيئة تمثل كل من مجلس النواب والمستشارين سابقا وتتولى الحكومة اقتراح تكوينها من بين أعضاء المجلسين في صورة التباين في وجهات النظر بهدف إعداد نص موحد، ويبلغ هذا الاقتراح إلى رئيس كل مجلس وقد نظمها المشرع التونسي في القسم الثالث من الباب الثالث من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 المؤرخ في 14 جوان 2004 المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهم ببعضهما، و حدد هذا القانون عدد ممثلي اللجنة بـ 06 أعضاء عن كل مجلس، بحيث يكون العدد الإجمالي 12 عضوا وهي بهذا تعكس تركيبة متعادلة للمجلس أكثر من أنها تهدف إلى التوفيق بين المجلسين، وأكبر دليل على ذلك تسميتها بلجنة مشتركة متناصفة وليست لجنة توفيق.

ويقوم رئيسي كل من المجلسين بتعيين ممثلي كل مجلس في اللجنة ثم تجتمع اللجنة بالتناوب بمقر مجلس النواب ومقر مجلس المستشارين، وتنظم اللجنة جلستها الأولى برئاسة رئيس المجلس الذي يعقد بمقر اجتماعها وتنتخب اللجنة رئيسها، وهو من أعضاء المجلس الذي يجتمع بمقره وتنتخب كذلك نائب للرئيس من بينهم أعضاء المجلس الآخر كما تنتخب مقرا عن كل مجلس⁽²⁾.

(1) المادة 94 من نفس المرجع السابق .

(2) الفصل 20 من قانون 14 جوان 2004.

وتقوم اللجنة بدراسة أحكام مشروع القانون موضوع الخلاف حسب الإجراءات العادية المتبعة في اللجان القارة المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الذي تجتمع اللجنة في مقره ولا تنظر إلا في مشاريع القوانين التي تدخل في اختصاص المجلسين والتي هي محل خلاف بينهما.

وتجتمع اللجنة المشتركة بعد إعلام الحكومة بمواعيد اجتماعاتها حتى يتسنى لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة وتناول الكلمة ، ويمكن لها أن تستمع إلى كل عضو من مجلس النواب ومجلس المستشارين ترى في الاستماع إليه فائدة لأشغالها، ولها أيضا أن تستشير من ترى فائدة في رأيه ويتم كل ذلك عن طريق رئيس المجلس الذي تجتمع اللجنة بمقره تسهيلا لعملها وللوظيفة المنوطة بعهدتها، وتختلف مهام اللجنة المشتركة المتناصفة في تونس حسب ما إذا كان مشروع القانون صادرا عن رئيس الجمهورية أو عن مجلس النواب⁽¹⁾.

يختلف المشرع المصري مع المشرع الجزائري والتونسي في إخراج القوانين العادية من نطاق اللجنة المشتركة لنظر الخلاف بين مجلس الشعب والشورى ، ويرجع السبب في ذلك -كما سبق وأن رأينا - أن عرض مشاريع هذه القوانين على مجلس الشورى لا يكون إلا على سبيل الاستئناس برأيه الأمر الذي ينفي معه وقوع الخلاف بينه وبين مجلس الشعب.

وبالمثل لا تختص اللجنة المشتركة بنظر الخلاف بين المجلسين بخصوص مشروع القانون الذي يحدد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومرد ذلك إلى طبيعة هذا المشروع فقانون الخطة العامة يتضمن فقط الخطوط العريضة لها، تاركا للسلطة التنفيذية مهمة وضع التفاصيل وهو السند الذي استندت عليه المادة 114 من دستور 1971 ، أما النصوص الخاضعة لاختصاص اللجنة المشتركة هي: الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور، مشروعات القوانين المكملة للدستور، المعاهدات والتحالفات⁽²⁾

و تتشكل اللجنة المشتركة من 16 عضو بالتساوي بين مجلسي الشعب والشورى بما فيهم رئيسي مجلس الشعب والشورى⁽³⁾، ويتم اختيار هؤلاء الأعضاء من قبل اللجنة العامة في بداية كل دور انعقاد طبقا للقواعد التي تضعها لتمثيل مجلس الشعب في اللجنة المشتركة المنصوص عليها في المادة 194 من الدستور⁽⁴⁾ واختيار أعضاء اللجنة المشتركة يكرر كل عام بصورة مسبقة إلا أن تباين الأسلوب الذي خلصت إليه اللجنة العامة بمجلس الشعب بخصوص اختيار أعضاء اللجنة المشتركة يوضح بأن أعضاء اللجنة يتم اختيارهم بعد إحالة أمر فصل الخلاف بين المجلسين إلى اللجنة المشتركة، وبمقتضى هذا الأسلوب تم الاتفاق على اختيار ثلاثة أعضاء دائمين بحكم مواقعهم وهم: رئيس اللجنة التشريعية ممثل الأغلبية

(1) الفصل 22 من نفس المرجع السابق .

(2) المادة 194 ، 195 ، 189 من دستور 1971 الملغى .

(3) المادة 194 من دستور 1971 بعد تعديل 2007 .

(4) المادة 23 فقرة 05 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

البرلمانية، ممثل أكبر حزب معارض، بالإضافة إلى 04 أعضاء يتم اختيارهم حسب الموضوع على أن يكون من بينهم ممثل ثاني لحزب معارض من حيث التمثيل، أو من بين المستقلين إذا زاد عددهم على 10 أعضاء، وهذا النهج يفيد سيطرة حزب الأغلبية على تشكيل اللجنة المشتركة فالغالبية العظمى من الأعضاء بحكم مناصبهم ينتمون حسب المجرى العادي للأمر للأغلبية البرلمانية بما فيهم أعضاء اللجنة العامة و لا يوجد ما يمنع أن يكون أحد الوزراء عضوا في اللجنة المشتركة طالما أن هذا الوزير يحمل عضوية المجلس⁽¹⁾.

و ترك المشرع المصري مسألة رئاسة اللجنة معلقة لكن ما دام رئيس مجلس الشعب هو الذي تولى مسألة الإحالة⁽²⁾، فهو الذي يتولى رئاسة اللجنة المشتركة وهو ما انحازت إليه لائحة مجلس الشعب بعد تعديلها سنة 2008 بموجب نص المادة 121 مكرر مما يجعل الحكومة مستبعدة في هذا المجال و رئيس مجلس الشعب يمارس سلطة الإحالة بنفسه إلى نفسه.

علاوة على ذلك فإن رئيس مجلس الشعب قد يتكأ أو حتى يمتنع عن إحالة أمر الخلاف إلى اللجنة المشتركة مما ينتج عنه بقاء الخلاف بين المجلسين لأجل غير محدد، ومن المفروض أن يعهد الدستور بمهمته الإحالة إلى جهتين إذا تقاعست إحداها عن أعمالها سارعت الجهة الأخرى بتغطية الموقف والتقدم بالإحالة⁽³⁾، أما عن إجراءات فض الخلاف بين المجلسين نصت عليها المادة 194 من الدستور المصري وعهدت هذه المادة إلى جهتين مهمة فض الخلاف بين المجلسين وهما: **اللجنة المشتركة والاجتماع المشترك**.

المبحث الثاني

الاختصاص المالي

يقصد به أن يكون لأعضاء البرلمان حق الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على جبايتها وعلى مصاريفها ، وتعد هذه الوظيفة من أقدم اختصاصات المجالس النيابية ، ولكن بالرغم من ذلك و أهميتها لتأثير السياسة المالية في حياة الشعوب و الأفراد، إلا أن الدساتير العربية محل الدراسة و وضعت مجموعة من القيود على هذه الاختصاصات بحجة إسراف أعضاء البرلمان في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين ، ولدقة الأمور الواجب مراعاتها في إعداد الميزانية و التي قد لا يراعيها أعضاء البرلمان و هو ما يتنافى و استقلالية أعضاء البرلمان .

(1) د/ رفعت عيد سيد، النظام القانوني للجنة المشتركة بين مجلس الشعب والشورى، دراسة تحليلية نقدية في إطار المادة

194 من الدستور المصري، القاهرة، دار النهضة العربية للنشر، 2008، ص 63.

(2) المادة 194 من دستور 1971 المصري الملغى .

(3) د/ رفعت عيد سيد ، المرجع السابق ، ص 71.

و يتجلى الاختصاص المالي لأعضاء البرلمان في الرقابة على إعداد الميزانية العامة (المطلب الأول) ، و الرقابة على إعداد ميزانية البرلمان و تنفيذها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة على إعداد الميزانية العامة

تتجلى رقابة أعضاء البرلمان في الدساتير محل الدراسة على الميزانية في الأحكام التي وضعتها الدساتير واللوائح الداخلية والتي يجب أن تراعى سواء عند تحضير الميزانية وإعدادها أو عند مناقشتها أو أثناء تنفيذها في الواقع العملي، فالبرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل والسيادة الكاملة في إصدار التشريعات العادية والعضوية، التي تنظم وتضبط قوانين المالية السنوية (1).

و يلعب أعضاء البرلمان دورا هاما في أحكام الرقابة على الأموال العامة في مراحل متعددة لاسيما منها مرحلة المناقشة والتصويت والإصدار، و سواء تم هذا الدور بصورة مباشرة عن طريق موظفيها و اللجان المشكلة بمعرفتها ، أو يتم عن طرق تكليف أحد الأجهزة بممارسة هذه الرقابة ، أو يتم داخل جلسات البرلمان عن طريق الأعضاء.

وستتولى شرح مراحل الرقابة التي تمارس من قبل أعضاء البرلمان في المجال المالي مباشرة أثناء السنة المالية أو ما يسمى بالرقابة المسبقة على الميزانية العامة ، من خلال الفروع التالية :

الفروع الأول

إعداد الميزانية العامة

تعرف الميزانية العامة على أنها خطة مالية شاملة تشمل تقدير نفقات الدولة وإيراداتها، وتتضمن إجازة السلطة التشريعية للصرف والجبائية، بما يؤمن سير المصالح الإدارية ويحقق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية، تصدر بقانون سنوي تتقدم الحكومة بمشروعه إلى البرلمان في كل عام طالبة إليه إقراره حتى تستطيع الحكومة تنفيذ الموازنة(2).

كما تعرف على أنها حساب تقديري لموارد وتكاليف الدولة في زمن معين ولمدة سنة كاملة وقد عرفها القانون رقم 53 لسنة 1973 والمعدل بالقانون رقم 41 لسنة 1979 المصري على أنها: " البرنامج المالي

(1) هيئة التحرير، البرلمان وقوانين المالية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 04، أكتوبر 2003، ص 05.

(2) أ د/ فيصل كلثوم، الأثر المتبادل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الجمهورية العربية السورية ، مداخلة أقيمت بمناسبة المؤتمر العربي الخاص بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية، كلية الحقوق والعلوم للسياسة، جامعة القاهرة ، 2004 ص 264.

للخطة عن سنة مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة " (1).

ومشروع الميزانية تعدّه الحكومة وهو تقليد مستقر في دول العالم الديمقراطية وهذا يدخل في إطار ما يسمى " بالعقنة البرلمانية " التي تعني مجموعة من الحدود القانونية التي تصطدم بها السلطة المالية للبرلمان، ومن ثم فالحكومة هي التي تملك صياغة مشروع قانون المالية وإحالته على البرلمان الموافقة عليه (2) وقد تم تكريس هذا المبدأ بمقتضى الدساتير الثلاثة محل الدراسة والقوانين المنظمة لها.

وبالرجوع إلى قانون المالية سنة 1984 نص على ضرورة إرفاق مشروع قانون المالية السنوي المودع لدى المجلس الشعبي الوطني بالوثائق التالية:

- تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي، والنتائج المحصل عليها والآفاق المستقبلية وكذا التعليمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، وتوزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة مع التقييم وتوزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع وقائمة الحسابات الخاصة للخزينة والقائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية (3)، وقد تم تعديل هذا القانون في سنتي 88، 89 استجابة للتحويلات التي جرت في نهاية الثمانينات، و نصت عليه المادة 119 فقرة 03 من دستور 1996 المعدل، والمادة 121 من نفس الدستور على أنه " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

ونص الفصل 62 فقرة 02 من الدستور التونسي الجديد 2014 على أنه: " يختص رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات، ومشاريع قوانين المالية " وأكد الفصل 63 من نفس الدستور على أنه " مقترحات القوانين ومقترحات التعديل المقدمة من قبل النواب لا تكون مقبولة، إذا كان إقرارها يخل بالتوازنات المالية للدولة التي تم ضبطها في قوانين المالية ". وهو ما اتبعه الفصل 28 فقرة 03 من الدستور الملغى " لا تكون مشاريع القوانين المقدمة من قبل أعضاء مجلس النواب مقبولة، إذا كان إقرارها يؤدي إلى تخفيض الموارد العامة أو إلى إضافة أعباء أو مصاريف جديدة "، ويضبط الرؤساء التقديرات السنوية لنفقات المصالح التابعة لهم و يوجهونها إلى وزارة المالية قبل نهاية شهر ماي من كل سنة ثم يقوم وزير المالية بدراسة هذه الاقتراحات و يضم إليها تقديرات المداخل، وبعد إعداد المشروع ينظر فيه مجلس الوزراء الذي يضبطه رئيس الجمهورية في صيغته النهائية، ثم يعرض على مجلس النواب و مجلس

(1) د/ جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 2002، ص 22.

(2) موقع العلوم القانونية بالمغرب Marocdroit.com.

(3) المادة 68 من قانون رقم 17/84، مؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية، عدد 28 مؤرخة في 10 يوليو 1984.

المستشارين في أجل أقصاه 25 من شهر أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذ قانون المالية المعروض (1) و يصاحب مشروع قانون المالية المعروض على البرلمان الوثائق التالية :

- تقرير حول ميزانية الدولة في إطار التوازن الاقتصادي و المالي، ويضمن خاصة تحليلاً لتطور الموارد و النفقات حسب نوعيتها.

- مذكرات خاصة بشرح نفقات كل باب حسب نوعيتها، وكذلك حسب البرامج و المهتمات التي يتم اعتمادها.

- كل الوثائق التي من شأنها أن تفيد مجلس النواب و مجلس المستشارين عند دراسة قانون المالية (2)

نفس المبدأ اتبعه المؤسس الدستوري المصري في دساتيره السابقة واللاحقة (3)، حيث نصت المادة

167 من دستور 2014 على أن " تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية... إعداد مشروع

الموازنة "، وهذا مفاده أن المبادرة في التشريع المالي منعمة بالنسبة لأعضاء البرلمان، مما يؤدي إلى شل

المبادرة التشريعية للنواب، و يبرز الدور الجديد والفعال للسلطة التنفيذية كشريك أساسي في إنتاج القوانين إن

لم نقل أنها هي الطرف المهيمن في إنتاجها.

ويعود السبب في ذلك إلى الطابع التقني للقانون المالي وتبعاً لذلك فإن الحكومة مؤهلة أكثر لتقدير

الإيرادات والنفقات العامة بحكم توفرها على أجهزة مختلفة وإمكانيات تقنية وبشرية تمكنها من معرفة

الحاجيات وما تتطلبها من نفقات، مما يمكنها من تقديم تقديراتها بناء على دراسات اقتصادية ومالية دقيقة

وهو ما تقتقد إليه المجالس النيابية حيث لا يمكنها ضبط تقديرات المالية في وقت لا تتوفر فيه على

الإمكانيات التقنية والبشرية المتخصصة من جهة، ومن جهة أخرى أن المجالس النيابية أثناء صياغة مشروع

القانون المالي قد يتحكم فيها البعد الانتخابي وهو ما يعني لجوؤها إلى إرضاء الناخبين عن طريق المبالغة

في تقدير النفقات بكيفية تجاوز الإمكانيات المالية للدولة، مما يؤدي إلى تحول السياسة المالية للدولة إلى

حملة انتخابية دائمة تستغلها الأغلبية البرلمانية لإعادة انتخابها في كل ولاية تشريعية، وهو الأمر الذي

سينعكس سلباً على التوازن المالي والاقتصادي وهذه الأسباب كافية لتحميل الحكومة مسؤولية تحضير

المشروع، بالإضافة إلى أن وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية ومن ثم تقوم بمهمة تحضير

مشروع الميزانية(4).

(1) الفصل 23 من القانون الأساسي للميزانية، عدد 53 لسنة 1967 ، المؤرخ في 08 ديسمبر 1967 ، المنقح و المتمم بالقانون الأساسي عدد 103 لسنة 1996، المؤرخ في 25 نوفمبر 1996 ، والقانون الأساسي عدد 42 لسنة 2004 المؤرخ في 13 ماي 2004.

(2) الفصل 25 من المرجع نفسه .

(3) المواد 156 فقرة 05 من دستور 1971، و 159 فقرة 05 من دستور 2012 المصري.

(4) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 223، د/ الأزهر بوعوني ، المرجع السابق، ص 284.

الفرع الثاني

مرحلة الدراسة

الجهة التي يودع لديها مشروع قانون المالية بالأولوية في الدول محل الدراسة هي الغرفة الأولى المنتخبة، مما يعني أن أعضاء الغرفة الأولى يحتلون مكانة هامة في مجال استقبال مشاريع قوانين المالية بالأولوية على غرار أعضاء الغرفة الثانية.

حيث يقوم وزير المالية في الجزائر باعتباره ممثلاً للحكومة بعرض مشروع قانون المالية في جلسة مخصصة للعرض فقط ثم يحال المشروع من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني على لجنة المالية والميزانية قصد دراسته ، وللنواب أن يطلبوا من الحكومة كل وثيقة لها صلة ببنود هذا المشروع لم يتم إيداعها ضمن المرفقات ويسهر رئيس المجلس الشعبي الوطني على تحقيق ذلك.

وتتكون هذه اللجنة من 30 إلى 50 عضواً على الأكثر وعدد أعضائها أكثر من عدد أعضاء لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة إذ يصل عددها من 15 إلى 19 عضو⁽¹⁾، وتعتبر لجنة المالية والميزانية من أنشط اللجان على مستوى المجلس، وتهتم كل المجموعات البرلمانية وكذا النواب بالعضوية في هذه اللجنة إذ تعتبر المخبر الحقيقي لاتخاذ القرار فيما تخص قانون المالية والميزانية للدولة على مستوى البرلمان ككل، وتلجأ هذه اللجنة عادة إلى الاستماع لوزير المالية والوزراء المنتدبين المكلفين بالميزانية والإصلاح المالي إضافة إلى إشارات وزارة المالية كما تستمع اللجنة إلى مختلف وزراء القطاعات الأخرى والمنظمات الوطنية ذات العلاقة (المديرية العامة للمحاسبة DGC،الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة ACCT،باعتبارها الجهة المخول لها إعداد مشروع القانون)، الاستماع إلى رئيس مجلس المحاسبة في شأن التقرير التقييمي الذي أعده المجلس عن مشروع القانون طبقاً لأحكام المادة 18 من الأمر رقم 95/ 20 المؤرخ في 17 يوليو 1997 ، الاستماع إلى ممثلي الهيئات و المديريات المركزية بوزارة المالية (المديرية العامة للخزينة ، المديرية العامة للتقدير والسياسات ،المديرية العامة للضرائب المديرية العامة للجمارك) الاستماع إلى مسؤولي القطاعات الوزارية ، وتتركز استماعات اللجنة وفق المعايير التالية :

- القطاعات التي تعرف ميزانيتها استهلاكاً معتبراً.
- القطاعات التي استهلكت اعتماداتها بنسب ضئيلة.
- القطاعات محل ملاحظات مجلس المحاسبة .

وكذا بعض الخبراء ،كما تقوم بمساءلة الوزير عن قطاعه وسياسته والملفات المختلفة وتستفيد من الاستماع إلى المعنيين والمختصين، و تسمح هذه الاستماعات للجنة بتقييم ظروف تنفيذ الميزانية القطاعية

(1) المواد 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري، و21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

بالنسبة للسنة المعنية لا سيما ما تعلق منها بضعف استهلاك الاعتمادات و تنفيذ البرامج ، إلى جانب تسيير حسابات التخصيص الخاص التابعة للقطاعات الوزارية (1) .

و بعد استكمال الاستماعات المشار إليها وما يتخللها من مناقشة العديد من المسائل ذات العلاقة بمشروع قانون تسوية الميزانية ، تتولى اللجنة إعداد تقريرا عن مشروع القانون تضمنه ملاحظاتها و توصياتها طبقا للمادة 160 من الدستور ، والمواد : 02، 05، 76، 78 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية .

و اعتمدت لجنة المالية والميزانية في الجزائر بالنسبة لقانون تسوية الميزانية لسنة 2008 أسلوب دراسة مشروع القانون على مرحلتين :

- مرحلة أولية تنتهي بإعداد تقرير تمهيدي يعرض على الجلسة العلنية للمناقشة.
- مرحلة تكميلية تستند فيها اللجنة إلى الملاحظات المقدمة في الجلسة العامة حول تنفيذ الميزانية تنتهي بإعداد تقرير تكميلي يعرض في جلسة التصويت على مشروع القانون ، غير أن اللجنة تراجعت عن هذا النمط للأسباب التالية :
- أن المناقشة في الجلسة العامة تنصب في الواقع على الملاحظات التي قدمتها اللجنة في تقريرها
- أن آلية الدراسة على مرحلتين حسب ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و القانون العضوي الناظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان تستند إلى المنطق و تتماشى مع نظام التعديلات وهو ما لا يتماشى و حالة مشروع قانون تسوية الميزانية ، و عليه عملت لجنة المالية والميزانية منذ قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 بطريقة تسمح بأخذ الوقت الكافي لدراسة مشروع القانون تنتهي بإعداد تقرير وحيد يعرض في الجلسة العلنية التي تختتم بالتصويت عليه (2)

وعادة ما تحاول التوافق مع الحكومة قبل صدور التقرير التمهيدي أو التقرير التكميلي و لا تخرج التعديلات عن حدود المعقول ولا تمس جوهر النص، ولا تمس الإجراءات الكبرى التي جاءت بها الحكومة وإنما في غالبيتها تعديلات شكلية لا سيما وأن النقاش الحقيقي يكون على مستوى مجلس الحكومة ومجلس الوزراء بين ممثلي الائتلاف ونواب الائتلاف الحكومي.

وتعد اللجنة تقريرا تمهيديا يتضمن تحليل لمشروع القانون وانشغالات أعضاء اللجنة وتعديلاتهم، وكذا تقريرا عن مشروع ميزانيته التسيير والتجهيز ويتم توزيع هذين التقريرين على النواب وبعد مناقشة مشروع قانون المالية يقدمون تعديلاتهم، وتدرس التعديلات بحضور صاحب التعديل أو من يمثله مع اللجنة

(1) محمد بريك ، المجلس الشعبي الوطني و الممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة و أثرها على الميزانية العامة للدولة دراسة مقارنة ،يوم دراسي حول موضوع : التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية و الأنظمة المقارنة ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 23 جوان 2014 ، ص 29 .

(2) المرجع نفسه ، ص 31 .

وبحضور وزير المالية أو من يمثله، ثم تبت اللجنة في التعديلات التي تعد تقرير تكملياً وتوزعه على النواب.

تدار أعمال اللجان في جلسة مغلقة لا يتم السماح ببيت محتوى أشغالها سمعياً أو بصرياً بل يتم تقديم ملخصات من أشغالها إلى البرلمانين والرأي العام، وهذه اللجان هي التي تقوم بدراسة المشروع بالأساس كما تقوم بإعداد تقارير عن دراسة هذا المشروع⁽¹⁾.

و أقر المشرع التونسي أنه طالما يتصل مجلس النواب بمشروع الميزانية يجتمع مكتب المجلس ويكلف لجنة التخطيط والمالية والتنمية الجهوية بمجلس النواب أو مجلس المستشارين سابقاً لدراسته ولا يتجاوز عدد أعضاء اللجنة بالنسبة لمجلس النواب 20 عضواً، أما بالنسبة لمجلس المستشارين فعددهم يصل إلى 12 عضو⁽²⁾ ما يعني تفوق أعضاء الغرفة الأولى على أعضاء الغرفة الثانية من ناحية العدد وهو نفس الوضع بالنسبة للجزائر.

و أجاز النظام الداخلي لغرفتي البرلمان للجان إحداث لجنة فرعية من بين أعضائها للدراسة والمتابعة وأرتفع العدد إلى 22 عضواً على الأكثر بموجب الفصل 67 من النظام الداخلي، كما ينتخب المجلسان لجاناً غير قارة للنظر في مشروع مخطط التنمية ومشروع الميزانية للدولة وفقاً للقانون الأساسي للميزانية⁽³⁾ وبعد الاستماع إلى بيان الحكومة يتولى مقررو اللجان الفرعية إعداد تقاريرهم وتستغرق هذه الفترة حوالي 03 أيام، ومن خصوصية تقارير هذه اللجان (اللجان الفرعية) أنها لا تختتم بطلب القبول أو بتقديم تعديلاً أو بطلب الرفض فاللجنة الوحيدة التي لها حق ذلك هي لجنة المالية والتخطيط عند النظر في مشروع قانون المالية ومشروع قانون الميزانية والتنمية.

وبخصوص عمل هذه اللجان فإنها تقوم بمراقبة الحكومة ومناقشتها ولفت انتباهها إلى الخلل الموجود في أبواب الميزانية، والتأكيد على الجوانب الإيجابية لزيادة دعمها، وتتولى كل لجنة تنظيم أعمالها وتعيين مقررين للأبواب، والطريقة المتبعة عموماً داخل اللجان هي إحداث فرق عمل داخلية تتكون من نائبين أو ثلاثة يعهد لكل فريق منها دراسة باب من أبواب الميزانية، وتستغرق دراسة الميزانية من قبل اللجان حوالي أسبوعين تقوم اللجنة خلالها بالنظر في الأرقام المعروضة عليها ومقارنتها عادة بأرقام الميزانية السابقة، وتقتصر وظيفة اللجان فقط على الاقتراح أي التعبير عن انشغالها وليس لها في الحق في تعديل الأرقام المتعلقة بالميزانية، لأن الميزانية إطار متكامل لا يمكن تغييره لكن لها الحرية المطلقة في التعبير عن رأيها بحرية كاملة.

(1) المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(2) الفصلين 33 فقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، و 27 فقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

(3) الفصول 34 فقرة 02 و 35 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، و 27 فقرة 04 و 92 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

وتقوم اللجان باستدعاء الوزير للرد على أسئلتها الكتابية واستيضاحها، وتستغرق فترة الاستماع إلى أعضاء اللجنة حوالي أسبوع ويرد الوزير عن الأسئلة التي وجهتها اللجنة، ثم يفتح بعد ذلك باب النقاش فيطرح أعضاء اللجنة أسئلة جديدة يجيب عنها الوزير في الحين، ثم تستعرض اللجنة أجوبة أعضاء الحكومة في الجلسات العامة وداخل اللجنة في السنوات السابقة، ومعرفة مدى ما وصل إليه الإنجاز وتحقيق الأهداف المرسومة⁽¹⁾، ويقدم تقرير عام حول الميزانية وتقرير عام حول مخطط التنمية يقدمها مقرر لجنة المالية والتخطيط والتنمية الجهوية⁽²⁾ ثم تحال تقارير اللجان بعد الانتهاء من وضعها إلى رئيس المجلس الذي يوزعها على النواب للإطلاع عليها قبل أن يشرع في المناقشة والتصويت عليها.

أما عرض الموازنة العامة في مصر يتم من قبل رئيس المجلس على لجنة الخطة الموازنة بمجلس الشعب سابقا⁽³⁾، ويجوز للجنة أن تشكل أثناء نظرها المشاريع المتعلقة بالميزانية بموافقة رئيس المجلس لجنا فرعية من بين أعضائها لدراسة بعض الجوانب في الموضوعات المعروضة عليها وإعداد تقرير عنها لتستعين به في تقريرها للمجلس ويسري عليها قواعد وإجراءات عمل اللجان النوعية⁽⁴⁾.

ولرئيس الحكومة ولغيره من أعضائها أن يستطلعوا رأي اللجان النوعية في المسائل التي تتعلق بمشاريع الخطة أو الموازنة العامة للدولة، أو في شأن مشروع قانون أو مشروع قرار أو أي موضوع يدخل بحثه في اختصاصها وذلك قبل الموافقة عليه أو إصداره أو تنفيذه، وللوزير أن يطلب عقد اجتماع اللجنة المختصة لاستشارتها في أمر عاجل ويدعو رئيس المجلس اللجنة إلى الاجتماع في الأحوال المبينة في الفقرتين السابقتين وتحيط اللجنة رئيس المجلس بتقرير عما جرى في هذا الاجتماع⁽⁵⁾.

ولا يوجد في مصر عدد محدد لأعضاء اللجان في المجلسين مسبقا منصوص عليه في القانون كما هو الحال في الجزائر وتونس، وإنما يتم التحديد من قبل المجلس في بداية كل دور انعقاد عادي أي أن هناك سلطة تقديرية للمجلس في تحديد عدد الأعضاء، أما بالنسبة لمجلس الشورى فإنه فور ورود مشروع قانون الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية إلى المجلس يحال إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية⁽⁶⁾ ويعتبر رؤساء اللجان النوعية وممثلو الأحزاب المشتركة في المجلس أعضاء في لجنة الشؤون المالية والاقتصادية فور إحالة مشروع خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية إليها، وإلى أن تنتهي من نظره⁽⁷⁾، وبالرغم من أن التشكيلة موسعة للجنة لكن لا وجود للمستقلين في هذه اللجنة، وقد لا تتاح لهم

(1) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 230، 231.

(2) الفصل 35 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي .

(3) المادة 125 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(4) المادة 129 من المرجع نفسه .

(5) المادة 51 من المرجع نفسه .

(6) المادة 86 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المصري .

(7) المادة 87 من المرجع نفسه .

فرص للحديث بموجب المادة 134 من اللائحة الداخلية، وهو ما يقيد النواب من الحديث في حالة تزايد عددهم مع عدم وجود من يمثلهم لتعدد توجهاتهم⁽¹⁾.

وفيما يخص التعاون بين اللجنة والحكومة فقد نظمتها المادة 130 التي تنص على أنه " تأخذ اللجنة رأي الحكومة في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات المتضمنة بمشروع الموازنة ويجب أن يتضمن رأي الحكومة ومبررات في التقرير "، بيد أن هذا الإجراء يوفر الوقت إلا أنه في النهاية تضطر اللجنة إلى الموافقة على رأي الحكومة حيث تتبع الأغلبية الحاكمة فيخرج التقرير في مجمله متناسقا مع رأي الحكومة⁽²⁾ وعندما تنتهي اللجنة من الدراسة فإنها تقدم تقريرا عاما عن مشروع الخطة ومشروع الموازنة العامة للدولة، كما تقدم تقريرا عن كل من مشاريع في الموازنات الأخرى وذلك في الميعاد الذي يحدده المجلس⁽³⁾ وقد ألزم المشرع المصري أن تتناول اللجنة في تقريرها عن مشروع الخطة العامة للدولة ما يلي:

- دراسة بيان وزير التخطيط عن مشروع الخطة، وما أستهده من حيث الإنتاج القومي والاستهلاك العائلي حجم الاستثمارات والصادرات والواردات والمدخرات المتاحة للاستثمار.
- يجب أنت يتضمن التقرير نتيجة بحثها للبيان المالي السنوي، والموازنات الخاصة بالجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية للقطاع العام والموازنات الأخرى⁽⁴⁾ أما بالنسبة للجنة الشؤون المالية الاقتصادية لمجلس الشورى فإنها تقدم تقريرا عاما عن مشروع الخطة يحتوي على بحث ودراسة بيان الوزير المختص بالتخطيط عن مشروع الخطة وما تهدف إليه في كافة المجالات⁽⁵⁾.

الفرع الثالث

مرحلة المناقشة

السلطة التنفيذية وإن كانت تملك حق اقتراح الميزانية أو حق تقدير الاعتمادات المالية، إلا أنها ليست مطلية من كل قيد في هذا المجال، إذ يكون لمكتب البرلمان الحق في مناقشة بنود هذه الميزانية أو تقدير تلك الاعتمادات المالية، ومن ثم يملك سلطة إجازتها أو عدم إجازتها وذلك وفقا لما تراه محققا للمصلحة العامة.

(1) أ د/ باكينام الشرقاوي، الوظيفة السياسية لمجلس الشعب، العلاقة بين تكوين البرلمان وأدائه، (مجلس الشعب المصري في الفصل التشريعي 2005-2006)، القاهرة، 2008، ص 85.

(2) المرجع نفسه، ص 96.

(3) المادة 131 فقرة 02 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(4) المادة 86 من المرجع نفسه.

(5) المادة 88 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المصري.

وتعتبر مناقشة قانون المالية السنوية من طرف أعضاء المجالس النيابية فرصة هامة لاستعراض سياسة الدولة العامة وسياستها القطاعية وتجديدا لموارد المالية الضرورية لتنفيذها تسييرا وتجهيزا، وتتطلب المناقشة الاستفسار عن مختلف السياسات القطاعية، وما يحتوي عليه كل مشروع من إجراءات جديدة ولا يمنعهم أيضا من التقدم بمقترحات تتعلق بتعديل المشروع وفق بعض الشروط⁽¹⁾، لأن آلية التعديلات سواء كانت على مستوى اللجنة المختصة أو بمبادرة أعضاء البرلمان غير المنتمين إلى اللجنة دور فعال في التأثير على مشروع قانون المالية من خلال اقتراح تدابير تشريعية ذات الطابع المالي إلا أن الدستور الجزائري و التونسي تأثروا بدستور فرنسا لسنة 1958 وقيدوا سلطة أعضاء البرلمان في إقرار مشاريع جديدة⁽²⁾ وهو ما يؤدي -كما سبق وأن ذكرنا- إلى ترشيد المبادرة التشريعية والتعديلات المدخلة على مشاريع القوانين حتى لا يقع إساءة استعمالها وتضر بالتوازنات المالية العامة المنشودة، كما أن مقترحات التعديلات غير المقبولة المتعارضة مع قاعدة الحفاظ على التوازن بين الإيرادات و النفقات تطبيقا لنص المادة 121 من الدستور يمكن أن تدرجها الحكومة كتدابير جديدة في مشاريع ميزانية الدولة للسنوات اللاحقة متى رأت أنها أصبحت ضرورية .

و يناقش مجلس النواب التونسي الميزانية و يبحث موضوعاتها و يبدي ملاحظاته بشأن أنواعها و فصولها، ثم يقرها بعد ذلك و نص الفصل 31 من القانون الأساسي للميزانية على أنه " لا يمكن عرض أي فصل إضافي ، ولا أي تنقيح لمشروع قانون المالية، إن لم يكن يرمي إلى إلغاء مصروف من المصاريف أو الحظ منها، أو إحداث مورد من الموارد أو الزيادة فيه.

وكل عرض لمصاريف جديدة يجب أن يكون مصحوبا باقتراح.... مقابل أو اقتصاد مساو في بقية المصاريف.

وأن الفصول الإضافية، والتنقيحات المخالفة لهذه الأحكام تلغى وجوبا"

في صورة ما أستطاع النواب أو اللجان اتخاذ توازن بين المداخل المقترحة والنفقات فإنه لا يقع إقرارها إلا بعد موافقة السلطة التنفيذية، وقد يرفض وزير المالية تعديلا أو يقبله حسب الحاجة. وتنقسم مناقشة الميزانية إلى قسمين :

أ- **المناقشة العامة:** يفتح النقاش العام في الميزانية بالبيان الذي يلقيه الوزير الأول على أعضاء المجالس النيابية ويستعرض فيها السمات المميزة للميزانية، ومن خلالها سياسة الحكومة وبرامجها للسنة القادمة مترجمة بالأرقام، ويتولى المقرر العام للميزانية بعد مضي أيام على بيان الوزير الأول بتقديم التقريرين العامين المتعلقين بالميزانية الاقتصادية والميزانية العامة للدولة وعادة ما يستغرق النقاش العام حول بيان

(1) د/الأزهر بوعوني ، المرجع السابق، ص 284 .

(2) المادة 122 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

- الفصل 28 فقرة 03 من الدستور التونسي الملغى، والفصل 63 من الدستور التونسي الجديد 2014.

الحكومة والتقاريرين المتعلقين بالميزانية الاقتصادية وميزانية التصرف والتجهيز يوما كاملا أو يومين وتعتبر جلسات النقاش العام من أطول الجلسات، مثال تواصلت جلسة يوم الاثنين 12 ديسمبر 1983 من الساعة 10.15 إلى الساعة 8:30، ويتم النقاش العام للميزانية في الغالب بالصرحة.

ب- مناقشة الأبواب: تتم مناقشة أبواب الميزانية خلال ثلاث جلسات يومية صباحية ومسائية وتفتح مناقشة كل باب بتلاوة تقرير اللجنة الفرعية حول ميزانية كل وزارة على حده⁽¹⁾.

ويعتبر التشريع المصري سابقا تاريخيا في إعطاء دور المجلس التشريعي تمرير مشروع الموازنة العامة إلا أنه تم إجهاض هذا الحق النيابي في فترات مختلفة بسبب ظروف الاحتلال ومراحل التطور السياسي المختلفة وأنتهى الأمر بدستور 1971⁽²⁾ وحاليا بدستور 2014 الذي أقر بموجب المادة 124 على أن " ... يعرض مشروعها على مجلس النواب قبل 90 يوما على الأقل من بدء السنة المالية " وهي مدة مساوية للمدة المنصوص عليها في المادة 115 من دستور 1971 التي نصت على وجوب عرض الميزانية على المجلس قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية كي يتاح للأعضاء الوقت الكافي لمناقشة مشروع الميزانية، لكنه أقر قيود على دور المجلس في إقرار الموازنة العامة، فقد أقر القانون حرية كبيرة لرئاسة المجلس، في حين قيدت الأعضاء عند الكلام في مشروع الخطة والموازنة أو السياسة المالية العامة إلا لمن قدم طلبا بذلك لرئيس المجلس، بعد توزيع التقارير المتعلقة بمناقشة الموازنة وقيل الجلسة المحددة بـ 48 ساعة⁽³⁾ إلا إذا رأى المجلس غير ذلك⁽⁴⁾ وتستطيع الحكومة بذلك تأخير توزيع التقرير مما يحد من قدرة النواب على المناقشة.

و نصت نفس المادة أيضا على وجوب تحديد المسائل التي يتناولها النائب مقدما في طلبه وتفيد الطلبات في سجل خاص بحسب ترتيب ورودها، ولا تجوز المناقشة في المجلس إلا في الموضوعات التي يثيرها من قيدت طلباتهم مسبقا، وهو الأمر الذي يعد تقييدا آخر لحرية النواب في المجلس.

أما القواعد الإجرائية التفصيلية المنظمة لطريقة بحث ومناقشة مشروع الخطة العامة ومشروع الخطة السنوية والموازنة العامة فيضعها مكتب المجلس بناء على اقتراح رئيسه⁽⁵⁾.

وتسري نفس الأحكام المتعلقة بمناقشة الموازنة العامة للدولة على مشروعات القوانين والقرارات بقوانين المتعلقة بفتح الاعتمادات الإضافية أو نقل مبلغ من باب إلى باب من أبواب الموازنة، وكذلك على

(1) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 235.

(2) أ د/ باكينام الشرفاوي، المرجع السابق، ص 93.

(3) نفس المدة المنصوص عليها في المادة 116 من دستور 2012 المصري.

(4) المادة 134 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(5) المادة 135 من المرجع نفسه .

الموازنات الأخرى، كما تسري القواعد الخاصة بمناقشة مشروع قانون ربط الحساب الختامي للدولة على مناقشة الحسابات الختامية الأخرى⁽¹⁾.

ولعل أهم المحاذير التي نصت عليها المادة 115 من دستور 1971 سابقا وتم الإبقاء عليها في دستوري 2012 الملغى و 2014 الجديد هو أنه لا يجوز للمجلس أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة⁽²⁾ ومن ثم فقد تم سلب اختصاصا هاما حتى أصبح المجلس مطالبا إما بقبول مشروع الموازنة كما ورد إليه من الحكومة، أو إعادته إليها كي تقوم هي بإجراء تعديل في حال موافقتها الحكومة .

و يرى الفقه أن المقصود ليس منع التعديل من جانب المجلس بل أجازته بعد التفاهم مع الحكومة لأنها هي التي أعدت المشروع وأكثر دراية به⁽³⁾ وهو رأي منطقي لأنه طالما الحكومة تبادر بمشروع قانون المالية فهي التي تتحكم في مضمونه لاسيما وأن مساهمات أعضاء البرلمان في الدول محل المقارنة مقيدة بأحكام الدستور⁽⁴⁾.

والجديد الذي جاء به النص الحالي أنه في جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة .

وعموما فإن النظر إلى الدورات البرلمانية السابقة في مصر يتضح غياب التوافق بين مجلس الشعب سابقا والحكومة في الأمور المالية بالرغم من سلطة مجلس الشعب سابقا مجلس النواب حاليا في القبول أو الرفض الكلي للموازنة، إلا أن الواقع السياسي أفرز نوع من الوفاق وأسلوب التوصل إلى حل وسط تقوم الحكومة بمقتضاها بإجراء تغييرات (طفيفة) في الخطة والموازنة للتوافق مع المجلس وهو ما عد في حينه مؤشرا للتعاون الإيجابي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أنه يجب الانتباه إلى أن هذا التوافق تمثل أساسا في زيادة المخصصات المالية المقررة في مشروع الموازنة لتلبية لمطالب عدد من الأعضاء (خاصة أعضاء الحزب الحاكم والمستقلين والمتعلقة بطلبات لتنفيذ مرافق ومشاريع بنسبة أساسية في المناطق الريفية).

الفرع الرابع

مرحلة التصويت والمصادقة

يعد عمل المصادقة على مشروع الميزانية صلاحية هامة تدخل في مجال العمل البرلماني في مختلف الدول بصرف النظر عن أشكال الأنظمة السياسية التي تتولى تشيبتها ، ويعتبر تدخل المؤسسة

(1) المادة 138 من نفس المرجع السابق .

(2) المادتين 116 من دستور مصر 2012 الملغى، و124 في دستور مصر الجديد 2014.

(3) أد/ باكينام الشرقاوي، المرجع السابق ، ص 94.

(4) أ/ بشير يلس شاوش، التطبيقات العملية لقانون المالية وانعكاساتها على الصلاحيات المالية، مجلة الفكر البرلماني الجزائر ، مجلس الأمة ، العدد الثالث، جوان 2003 ، ص 29.

البرلمانية ضروريا للتعرف على أوجه إنفاق الأموال العمومية واستخلاصها وتقييد ذلك بقواعد قانونية تلزم السلطة التنفيذية التي تعمل على هدفها وبمقتضاها⁽¹⁾.

تضمنت الدساتير محل الدراسة أجل المصادقة للأعضاء على قوانين المالية، فالمشروع الجزائري حددها بـ 75 يوم من تاريخ الإيداع⁽²⁾ وهو تطور ملحوظ لم يكن مقررا في أحكام الدساتير الفارطة و تحسب هذه المدة من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة.

وقد فصلت المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99 المدة المخصصة لكل غرفة على حدى للمصادقة، فالمهلة المحددة للمجلس الشعبي الوطني هي 47 يوم،،وتحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس الشعبي الوطني بما فيها مرحلة المناقشة والتصويت على القانون فكل هذه الإجراءات يجب ألا تتجاوز مدة 47 يوم، فإن استغرقت هذه الإجراءات أكثر من هذه المهلة اعتبر المجلس الشعبي الوطني لم يصوت على مشروع قانون المالية،أما بالنسبة للمهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على المشروع فهي 20 يوما تحسب ابتداء من نهاية مهلة 47 يوم المخصصة للغرفة الأولى لكي يصوت على مشروع القانون،السؤال المطروح: كيف يمكن لمجلس الأمة أن يناقش بصورة جدية مشروع يحتوي على 235 مادة مثلما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية 2002 في ظرف 20 يوم فقط⁽³⁾.

ويجب الأستاذ **يلس شاوش** عن هذا الطرح أن الحكومة تستغل الضغط الزمني المفروض دستوريا على البرلمان عند مناقشة لقانون المالية لتمرير بعض المشاريع الحساسة من أجل إفادتها بنفس الإجراءات الاستعجالية للتصويت عليها، لكن الشيء الذي يثير الغرابة عندما ينظم البرلمان لهذا الأسلوب الذي يجرده من صلاحياته في فحص مشاريع القوانين بتمعن وتبصر، خاصة عندما يتعلق بحقوق وحرية الأفراد مثلما هو الشأن في المجال الجبائي (اقتطاع الأموال الخاصة، الحوز المتابعة)⁽⁴⁾ و ناقش و صوت و صادق البرلمان الجزائري على العديد من مشاريع قوانين المالية وفي مقدمتها القوانين المالية التصحيحية و التكميلية ، وكتمل و دعم جهود السلطة التنفيذية في التحكم بكل ما يتعلق بالإيرادات والنفقات العامة والاعتمادات القطاعية ، كما لا ننكر جهود و أعضاء البرلمان بخصوص معالجة مشاريع قوانين المالية من خلال مساهمتهم في مناقشة مشاريع قوانين المالية و التصويت والمصادقة عليها إلى درجة إرباك درجة الحكومة.

(1) أ د/ الأزهر بوعوني، المرجع السابق، ص 284.

(2) المادة 120 فقرة 07، و المادة 122 فقرة 12 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

(3) قانون المالية رقم 21/01 الممضي في 2001/12/22.

(4) بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 05.

ويرى الفقه الجزائري أن المادة 44 في القانون العضوي السالف الذكر لم تقدم لنا حلا في حالة ما إذا لم ينته المجلس الشعبي الوطني من مناقشة المشروع المالي في المهلة المقررة، فهل يجوز لمجلس الأمة أن يناقشه بمجرد انقضاء المدة المحددة قانونا؟

وإذا حدث خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية تكوّن لجنة متساوية الأعضاء للفصل في الخلاف والمهلة المحددة للبت في الخلاف هي 08 أيام تحسب ابتداء من نهاية مهلة 20 يوما المحددة لمجلس الأمة للتصويت على مشروع قانون المالية، وإذا مضت مهلة 08 أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع فإن الحكومة لا تستطيع سحب المشروع كما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر ولا تعرض هذه الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية، فالبرلمان الجزائري يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع بمرور 75 يوم ويكون لهذا الأمر قوة قانون المالية.

ونص الفصل 28 فقرة 08 من الدستور التونسي الملغى على أنه " تعرض مشاريع قوانين الميزانية على كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، يصادق مجلس النواب ومجلس المستشارين على مشاريع قوانين الميزانية وختمها طبقا للشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية... على أن تتم المصادقة في أجل أقصاه 31 ديسمبر.....".

من الناحية الإجرائية فإن هذه الشروط تطبق على أعضاء مجلس النواب والمستشارين لكن لا يعني توفير ظروف عمل متساوية لأعضاء المجلسين على السواء، لأن الفصل 27 من القانون الأساسي للميزانية المعدل والمتمم⁽¹⁾ أعطى مهلة للنظر في مشروع قانون المالية إلى مجلس النواب خلال فترة لا تتجاوز 06 أسابيع من تاريخ عرضه عليه، ويعلم رئيس مجلس النواب فوراً رئيس الجمهورية ورئيس مجلس المستشارين بمصادقة مجلس النواب على المشروع من خلال إرفاق النص المصادق عليه أما مجلس المستشارين فقد حدد له أجل 10 أيام من تاريخ إحالة النص عليه، وهذا يعني أن أعضاء مجلس النواب يتمتعون بأمد أطول للمداولة حول مشروع الميزانية على حساب الغرفة الثانية كما هو الحال في الجزائر، فإذا صادق مجلس المستشارين على المشروع دون تعديل في الأجل المذكور لا إشكال، لأن رئيس المجلس سيحيل إلى رئيس الجمهورية النص المصادق عليه للختم، مع إعلام رئيس مجلس النواب بذلك، لكن الإشكال يثار في حالة ما إذا أدخل مجلس المستشارين تعديلا على المشروع الذي صادق عليه مجلس النواب فإنه يتم إعلام رئيس الجمهورية بذلك وتبادر الحكومة باقتراح تكوين لجنة مشتركة متناصفة تتولى في أجل 03 أيام إعداد نص

(1) القانون الأساس للميزانية، عدد 53 لسنة 1967 مؤرخ في 08 ديسمبر 1967 المنفح والمتمم بالقانون الأساسي عدد 103 سنة 1996 المؤرخ في 25 فبراير 1996، و المعدل بالقانون الأساسي 42 لسنة 2004 المؤرخ في 13 ماي 2004 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 40 مؤرخة في 18 ماي 2004، ص 1340، 1341.

موحد وعندما توافق عليه الحكومة يعرض على مجلس النواب للبت فيه في أجل 03 أيام ولا يمكن لمجلس النواب تعديله إلا بموافقة الحكومة ،أما إذا لم تتوصل اللجنة المشتركة إلى نص موحد فإن النص المصادق عليه من قبل مجلس النواب هو الذي يعتمد ، وعليه فإن الدستور والقانون الأساسي للميزانية منحا صلاحيات أوسع لمجلس النواب في مجال المصادقة على الميزانية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتجلى مظهر عدم التوازن بين أعضاء مجلس النواب والمستشارين على مستوى الآلية التي وضعها الفصل 28 فقرة 10 من القانون الأساسي للميزانية، وذلك بإسناد الأولوية لأعضاء مجلس النواب خلال المصادقة على قوانين المالية، وفي هذه الصورة يفقد أعضاء مجلس المستشارين حقهم في الترخيص في الميزانية إذا تأخروا في المصادقة على مشاريع قوانين الميزانية وتزامن ذلك مع مصادقة أعضاء مجلس النواب لها، وعليه فإن أعضاء مجلس المستشارين في تونس ليس لهم الحق في أي تأجيل أو تأخير لأنه لا طائل في النهاية مادام أعضاء مجلس النواب قد حسموا الأمر⁽¹⁾.

وأضاف التعديل الدستوري لسنة 1976 فصلا جديدا هو الفصل 36 وخصه لمخططات التنمية و الذي نص فيه على أن " تقع الموافقة على مخطط التنمية بقانون وأن يرخص القانون في موارد الدولة وتكاليفها حسب الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية" يستشف من هذا الفصل أن نية المؤسس الدستوري تهدف إلى تقييد عمل مجلس النواب في هذا المجال ،خلافًا لما هو عليه الشأن بالنسبة للعمل التشريعي الذي ترك مجالًا واسعًا للتعديل والإثراء وحذف بعض البنود عند الاقتضاء واكتفى الفصل 36 بالإشارة إلى أن دور المجلس فيما يتعلق بمخطط التنمية ينحصر في الموافقة، وضمنيا في عدم الموافقة دون تعديل في اتجاه الإضافة أو الحذف، وقد يكون ذلك راجعا إلى خشية تغيير جوهر المخطط بتشريح بعض أجزائه مما يمس بتماسكه الإجمالي .

هذا التحديد وإن وقع تبريره لا يمنع إبداء الرأي، وربما حتى التعبير على بعض التحفظات، كما كان الشأن بالنسبة إلى مشروع المخطط السادس بامتناع النواب المنتمين إلى الإتحاد العام التونسي للشغل عن المشاركة في التصويت عليه إثر تقديمه بيان من الحكومة في 22 جوان 1982، لكن هذه التحفظات لم تتكرر بعد ذلك التاريخ بمناسبة مناقشة مخططات التنمية، فقراءة هذا الفصل تعكس غياب التخصص الصريح في الدستور على مشاركة مجلس المستشارين في النظر في مخططات التنمية مما يعد إقصاء واستبعادا له ، لكن بالرجوع إلى الفصل 30 من الدستور فقرة 02 نصت على أنه " لمجلس النواب والمستشارين الحق في انتخاب لجان في مشروع مخطط التنمية وهذا يعني إشراك مجلس المستشارين في مخطط التنمية، و نص الدستور الجديد 2014 في الفصل 66 فقرة 3 منه على أنه : " يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 15 يوما، ويصادق عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر "

(1) شعبان صدراوي، المرجع السابق ، ص 99.

وتخضع الميزانية العامة في الجزائر لمبادئ أساسية كلاسيكية أهمها وحدة الميزانية وعدم التخصيص في الموارد أي تدرج كافة نفقات الدولة وإيراداتها في ميزانية واحدة، ومنع تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة وإنما تضاف الموارد إلى بعضها البعض من أجل تغطية كافة النفقات من أجل تدعيم الصلاحيات المالية للبرلمان⁽¹⁾ لكن من ناحية أخرى التصويت من قبل أعضاء السلطة التشريعية لا يقتصر على الأبواب دون غيرها من التفاصيل ، وهو مخالف للأصل العام الذي يقضي في حالة تخصيص الميزانية أن لا يصوت البرلمان عليها بصورة إجمالية ، وإنما يصوت عليها بصورة تفصيلية و ذلك حتى لا يسمح للحكومة بنقل نفقة أو اعتماد من فصل إلى آخر من فصول الميزانية ،ولما كان مثل هذا الوضع يشكل قيدا على حرية عمل السلطة التنفيذية فقد رفض الدستور الجزائري أن يأخذ به⁽²⁾ وهو ما يجعل أعضاء البرلمان يكتفون بمجرد قبول أو رفض قانون المالية.

ونص المؤسس الدستوري التونسي في الفصل 29 من القانون الأساسي للميزانية على أن " يقع الاقتراع على قانون المالية حسب نفس الطرق المتبعة بالنسبة للقوانين العادية، على شرط مراعاة التدابير الآتية:

- يجري الاقتراع على تقديرات المصاريف حسب الأجراد و الأبواب بالنسبة إلى ميزانية الدولة.
- يجري الاقتراع على تقديرات المقابض بالنسبة إلى كل عنوان من ميزانية الدولة .
- بالنسبة إلى الحسابات الخاصة في الخزينة يتم الاقتراع على جملة المقابض بالنسبة لكل حساب.
- بالنسبة إلى المؤسسات العمومية يتم الاقتراع على جملة الموارد، وجملة النفقات المقترحة بالنسبة إلى كل باب.
- يجري اقتراع جملي (كلي) و نهائي على مجموع أحكام قانون المالية⁽³⁾.

وعليه فإن المصادقة على أبواب الميزانية تقع بابا بابا أي أن المجلس يصوت على ميزانية كل وزارة على حدى، وعادة ما تتسم المصادقة بالإجماع، ويرى الفقه أنه لم يسجل خلال السنوات الفارطة رفض أي باب من أبواب الميزانية وجرت العادة في المصادقة على ميزانية رئاسة الجمهورية بالإجماع دون مناقشة وبعد الانتهاء من التصويت على أبواب الميزانية يتولى المجلس مناقشة قانون المالية والتصويت عليه فصلا فصلا ثم يصوت على جملة القانون⁽⁴⁾ ويكون التصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء⁽⁵⁾.

(1) بشير يلس شاوش، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة، حسابات التخصيص الخاص، الفكر البرلماني، الجزائر ، مجلس الأمة ، عدد خاص ،ديسمبر 2003 ، ص 108.

(2) د/ حسين فريجة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، هل تحتاج إلى إعادة نظر ، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد 06، أفريل 2010 ، ص 22 .

(3) القانون الأساسي للميزانية عدد 53 لسنة 1967 المؤرخ في 08 ديسمبر 1967 المنقح و المتمم .

(4) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 236.

(5) الفصل 28 فقرة 05 من الدستور التونسي الملغى.

و لم ينص المؤسس الدستوري المصري على المدة التي يتم من خلالها لمجلس الشعب المصادقة على قانون المالية وإنما وردت المواد الدستورية السابقة والجديدة عامة تنص على الأجل الذي يجب أن يعرض فيه المشروع على المجلس ، وفي دستور 1971 حدد الأجل بـ 03 أشهر وفي دستور 2014 قبل 90 يوما على الأقل من بدء السنة المالية ، ويؤخذ الرأي على مشروع الموازنة العامة بابا بابا والتأثيرات الملحقة بها مادة مادة ثم الرأي على مشروع قانون ربط الموازنة العامة والتأثيرات الملحقة به في مجموعه⁽¹⁾.

الفرع الخامس

إصدار قانون المالية

اختصاص أعضاء البرلمان في المجال المالي في كافة الدول محل الدراسة معقطن بزمن محدد وآجال لا تحتتمل التمديد، وهو سلاح فعال لإرغام المجلسين أو المجلس المعروض عليه النص البت في الأجل المخصص له، لكن في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل القانوني رتب المؤسس الدستوري نتائج أو آثار على ذلك، ففي الجزائر في حالة عدم مصادقة البرلمان في الأجل المحدد دستوريا ، فإن رئيس الجمهورية يصدره بموجب أمر له قوة قانون المالية⁽²⁾ وذلك لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد مسبقا، لأن الميزانية هي الشريان الحيوي للدولة فلا بد من توفر موازنة مالية للدولة قبل بداية العام الجديد ودون ذلك تصبح الدولة في حالة شلل كلي، مع العلم أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على الجزاء المترتب في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعدم مصادقة البرلمان عليه في الآجال المحددة قانونا ولم ينص على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية.

و نص الفصل 28 فقرة 03 من الدستور التونسي على أنه: " ... إذا لم يصادق مجلس المستشارين على مشاريع قوانين الميزانية ، وصادق عليها مجلس النواب قبل 31 ديسمبر، فإنها تعرض على رئيس الجمهورية للختم ،ويجب أن تتم المصادقة في أجل أقصاه 31 ديسمبر، وإذا فات ذلك الأجل ولم يتخذ المجلسان قرارهما، يمكن إدخال أحكام مشاريع قوانين الميزانية حيز التنفيذ بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد وذلك بمقتضى أمر "معنى ذلك أنه يمكن التنفيذ بقسط أول ثم بأقساط أخرى قد تغطي كامل السنة إذا لزم الأمر عند تواصل التعطيل من قبل مجلس النواب دون البت في الأصل، أما إذا رفض مجلس النواب مشروع الميزانية أي إذا اتخذ قرارا بشأنه فلا يمكن اللجوء إلى أحكام الفصل 28⁽³⁾ ومع ذلك فإنه يمكن لرئيس الجمهورية تنفيذ ربع الميزانية الجديدة بمقتضى أمر دون استشارة السلطة التشريعية ،وعليه

(1) المادة 136 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(2) المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

(3) د/ الأزهر بوعوني ، المرجع السابق ، ص 381.

فإن فوات أجل 31 ديسمبر يأمر بتنفيذ أحكام الميزانية الجديدة بما فيها المصاريف والمداخيل⁽¹⁾ نفس الوضع في الجزائر في حالة تجاوز إرادة البرلمان بعد فوات الأجل المحدد للمصادقة مع أنه هو المسؤول عن إقرار المسائل المالية قبل نفاذها.

ويلاحظ أن النصوص الدستورية محل الدراسة في الجزائر وتونس غامضة في هذا المجال فالمعنى العربي للنصوص الدستورية يشير إلى "عدم المصادقة على الميزانية" أي رفضها من قبل البرلمان لكن النص الفرنسي ينص صراحة على التأخير في التصويت لذلك فالنص الفرنسي هو الأصح⁽²⁾

وبموجب الدستور التونسي الجديد 2014 أستحدث إجراء جديد لم يعرفه الدستور السابق الملغى وهو القراءة الثانية (الاعتراض) على مشروع قانون المالية إذ نص الفصل 66 فقرة 04 على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يرد المشروع إلى المجلس لقراءة ثانية خلال الأيام الثلاثة الموالية لمصادقة للمجلس عليه وفي صورة الرد يجتمع المجلس للتداول ثانية خلال الأيام الثلاثة الموالية لممارسة حق الرد" وهذا الإجراء يشبه إلى حد ما إجراءات الإصدار بالنسبة للقوانين العادية وأعطى فيه المؤسس الدستوري التونسي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في الاعتراض على مشاريع قوانين المالية بعد مصادقة المجلس عليها وهو ما يعزز مركز رئيس الجمهورية ويضعف من مركز أعضاء المجلس.

كما أجاز للأطراف الثلاثة وهم: رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة و 30 من أعضاء مجلس النواب خلال 03 أيام الموالية لمصادقة المجلس للمرة الثانية بعد الرد أو بعد انقضاء آجال ممارسته حق الرد دون حصوله الطعن بعدم دستورية أحكام قانون المالية وذلك أمام المحكمة الدستورية في أجل لا يتجاوز الخمسة الأيام الموالية للطعن.

وإذا قضت المحكمة بعدم دستورية أحكام قانون المالية يحيل قرارها إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله بدوره إلى رئيس مجلس نواب الشعب كل ذلك في أجل لا يتجاوز يومين من تاريخ قرار المحكمة الدستورية. وفي حالة إقرار دستورية المشروع أو عند المصادقة عليه ثانية إثر الرد، أو عند انقضاء أجل الرد والطعن بعدم الدستورية دون حصول أي منهما يختم رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية في أجل يومين وفي كل الحالات يتم الختم في أجل لا يتعدى 31 ديسمبر، وإذا لم تتم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 31 ديسمبر يمكن تنفيذ المشروع فيما يتعلق بالنفقات بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بمقتضى أمر رئاسي⁽³⁾ وهو نفس ما كان معمولاً به في الدستور الملغى.

أما الدساتير المصرية لسنوات 1971 و 2012 الملغى، و 2014 الحالي، خالفت الدستورين الجزائري والتونسي بشأن سلطة رئيس الجمهورية في مجال إصدار قوانين المالية إذا تراخى أعضاء المجلس

(1) د/ سعدي محمد الخطيب، المرجع السابق، ص 124.

(2) المادة 47 فقرة 02 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل سنة 2008 .

(3) الفصل 66 فقرة 05 و 07 من دستور 2014 التونسي الجديد.

أو المجلسين عن المصادقة فقد نصت المادة 124 فقرة أخيرة " وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بداية السنة المالية، عمل بالموازنة القديمة لحين اعتمادها، ويحدد القانون السنة المالية وطريقة إعداد الموازنة العامة وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها...".

علما أن الدساتير السابقة الصادرة سنة 1956، 1958، 1964 قد قررت إصدار الميزانية بقرار جمهوري يصادق عليه مجلس الأمة، ثم تم العدول عنه فيما بعد في دستور 1971 والدساتير اللاحقة عليه ليواكب الاتجاه الدستوري التقليدي في هذا الاتجاه وقرر صدور الميزانية والحساب الختامي بموجب قوانين.

المطلب الثاني

الرقابة على إعداد ميزانية البرلمان وتنفيذها

تحرص دساتير وقوانين الدول محل الدراسة على تخويل أعضاء المجالس النيابية أمر تحديد موازنتها باستقلالية تامة حتى لا يشعروا بأي تبعية مالية نحو السلطة التنفيذية التي تتولى الإنفاق على أن تدرج هذه الموازنة على شكل رقم واحد في موازنة الدولة بهدف تعزيز شعور أعضاء البرلمان بأنهم أسياد أنفسهم من خلال تقديراتهم لنفقاتهم للسنة المالية القادمة ، وقيامهم بصرفها دون أي رقابة من قبل السلطة التنفيذية و تتبع البرلمانات العربية موضوع الدراسة إجراءات قانونية محددة في إعداد ميزانيتهم تختلف عن الإجراءات الواجب إتباعها في إعداد الميزانية العامة .

وانطلاقا من يملك سلطة إجازة الميزانية يملك بالمقابل الرقابة على تنفيذها (1) فقد أسند لأعضاء البرلمان الرقابة على تنفيذ الميزانية باعتبارها فرصة لهم لمتابعة الكيفيات التي يتم بها تنفيذ الميزانية وتقييم النتائج المترتبة على تصويت قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه، والتأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد وفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وإجازتها من طرف السلطة التشريعية بغية المحافظة على الأموال العامة .

كل هذه الأنواع من الرقابة المالية سنتولى تفصيلها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول

الرقابة على إعداد ميزانية البرلمان

تباينت و اختلفت الدساتير و قوانين الدول محل الدراسة في النص على استقلالية أعضاء البرلمان بإعداد ميزانيتهم بأنفسهم، وتطبيقا لأحكام الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل نصت المادة 115 منه فقرة 02 على أن " يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة" وفقا

(1) محمد بريك، المرجع السابق ، ص 02 .

لهذه المادة فإن ميزانية البرلمان والتعويضات الخاصة بالنواب والأعضاء تكون بناء على قانون صادر من البرلمان سواء كان في شكل قانون عادي أو عضوي.

ولم يرد في الدستور التونسي القديم الملغى ما ينص على استقلالية أعضاء البرلمان التونسي في إعداد ميزانيتهم وترك ذلك للفصل 05 من النظام الداخلي للمجلسين، وأستدرك المؤسس الدستوري هذا النقص في الدستور الجديد 2014 والذي نص الفصل 52 منه على " **يتمتع مجلس نواب الشعب بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة**".

و لم ينص المؤسس الدستوري المصري على استقلالية المجلس في إعداد ميزانيته، وإنما أحاله على النظام الداخلي لمجلس الشعب سابقا حيث نصت المادة 392 منه على أن " **المجلس مستقل بموازنته ويدرج رقما واحدا في موازنة الدولة**" كما أسند الدستور الحالي لسنة 2014 للقانون تبيان قواعد تحديد المرتبات و المعاشات والتعويضات وما إلى ذلك من التزامات مالية على الدولة محددة على نحو لا يسمح بالتلاعب و يكفل عدم التمييز بين المواطنين⁽¹⁾ ، وتستقر موازنة الدولة على أسس ثابتة محددة ، ويبدو أن تعويضات النواب ومعاشاتهم تندرج ضمن هذا القانون .

أما عن إجراءات إعداد ميزانية البرلمان فهي تختلف عن إجراءات إعداد الميزانية العامة بالنسبة للدول محل الدراسة وتختلف بذلك أنظمتها الداخلية في تنظيم هذه الإجراءات (إجراءات إعداد ميزانية البرلمان)، ورجوعا لأحكام النظام الداخلي لغرفتي البرلمان في الجزائر في المواد 80 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والمادة 103 من القانون العضوي 02/99 ، فإن مشروع ميزانية البرلمان يعده رئيسي المجلس طبقا لنص المادة 115 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 12 فقرة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ثم يعرض على مكتب كل غرفة من غرف البرلمان الذي يقوم بدوره بمناقشة المشروع والمصادقة عليه مع الاستعانة بمراقبين من أعضاء مكتب المجلس ، وعددهم 03 أعضاء لمراقبة المصالح المالية والإدارية للمجلس طبقا لنص المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والمادة 16 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وتندرج مهمتهم في إبداء الرأي في مشروع ميزانية المجلس قبل عرضه على مكتب المجلس مع إعداد تقرير سنوي عن تنفيذ ميزانية المجلس.

و توجد على مستوى الأمانة العامة للبرلمان وكالة محاسبة تقوم بالمراقبة البعدية لتنفيذ ميزانية البرلمان والقيام بكل مراقبة في الميدان المالي بناء على طلب مكتب الغرفتين ، كما تقوم بمراقبة بعدية لعمليات الصرف وإجراء مراقبة في التسيير المالي بهدف التحقق من مدى صحتها ومطابقتها للقوانين وتقوم بإعداد التقارير الدورية حول تنفيذ الميزانية وتقديمها للمكتب، ثم تحال على لجان المالية للغرفتين لتبدي رأيا في مشروع ميزانية المجلس للتصويت عليه و يبلغ إلى الحكومة خلال الدورة الخريفية قصد إدماجه ضمن

(1) المادة 128 من الدستور المصري لسنة 2014 .

مشروع قانون المالية طبقاً لنص المادة 103 من القانون العضوي رقم 02/99 ، والتقليد المعمول به هو عدم عرض مشروع الميزانية للمناقشة العامة في الجلسات العامة سواء في جلسة علنية أو مغلقة بل يتم إدماج ميزانية المجلس مباشرة في ميزانية الدولة في باب الأعباء المشتركة وبالتالي لا تعرف تفاصيلها ولا يناقشها أصلاً أعضاء البرلمان بل ينصب النقاش العام على ميزانية الدولة فقط.

ليس هناك نص قانوني يلزم أعضاء البرلمان بوضع حد معين لميزانيتهم (التحديد الذاتي للميزانية) لكن هناك حد أخلاقي وموضوعي وواقعي، لأن المجالس تعمل في إطار اقتصادي ولا يجب أن تتعدها وليس هناك رقابة لوزارة المالية أو هيئة أخرى.

وفي تونس تم تفصيل الإجراءات بموجب الفصل 09 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 المتعلق بمجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما البعض، حيث تتولى لجنة خاصة بكل مجلس وضع تقرير سنوي حول التصرف المالي للمجلس يرفع إلى رئيس الجمهورية وإلى كل مجلس، وتتكون اللجنة من 03 أعضاء من بين النواب أو المستشارين حسب الحالة يعينهم رئيس كل مجلس باقتراح من مكتب المجلس المعني، و03 أعضاء من دائرة المحاسبات يعينهم الرئيس الأول لدائرة المحاسبات وذلك لكامل المدة النيابية وتجتمع اللجنة المذكورة مرتين على الأقل كل سنة برئاسة عضو دائرة المحاسبات الأعلى رتبة فالأكبر سناً وتصدر اللجنة رأياً بأغلبية أعضائها وعند تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس وتتبع اللجنة عند القيام بأعمالها الإجراءات المنصوص عليها بالتشريع الجاري به العمل، وفي ظل قيام المجلس الوطني التأسيسي نص الفصل 137 من النظام الداخلي على أن " يتمتع المجلس الوطني التأسيسي بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة ... " ونص الفصل 140 من نفس النظام على أنه : " يتولى مكتب المجلس تشكيل لجنة خاصة، تكلف بإعداد مشروع أولي لميزانية المجلس، ويعين أعضاء هذه اللجنة من بين أعضاء المجلس والموظفين الساميين، ويراعى في ذلك التمثيل النسبي للكتل، تنظر هذه اللجنة في إعداد المشروع الأولي لميزانية المجلس طبقاً للتشريع الجاري به العمل وفي الآجال التي يقع تحديدها للغرض يعرض رئيس المجلس المشروع الأولي للميزانية على مكتب المجلس الذي ينظر فيه ويضبط صيغته النهائية، ويعتمده بأغلبية أعضائه".

وفي ظل النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب فإن لمجلس نواب الشعب ميزانية مستقلة تدرج ضمن الميزانية العامة للدولة، ويضبط القانون المتعلق بالاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب آليات الرقابة على تنفيذ ميزانية المجلس وهياكلها (1)

كذلك في مصر فإن مكتب المجلس هو الذي يضع القواعد الخاصة بتنظيم حسابات المجلس ونظام الصرف والجرد وغير ذلك من الشؤون المالية، ثم يقوم بتحضير مشروع موازنة المجلس التفصيلية قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل ويراعى في ذلك تحديد المبالغ اللازمة لكل نوع من أنواع المصروفات بحيث

(1) الفصلين 04 و05 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

يحيل رئيس المجلس المشروع إلى لجنة حسابات المجلس لبحثه وتقديم تقرير عنه خلال أسبوعين ويعرض التقرير على اللجنة العامة للمجلس لإبداء ما تراه من ملاحظات، ثم يعرض التقرير مشفوعاً برأي اللجنة العامة على المجلس بعد اعتماد المجلس الموازنة العامة للدولة، ويجدر التذكير أن لجنة الحسابات هي لجنة الخطة والموازنة بالمجلس⁽¹⁾.

وبعد إقرار المجلس لموازنته التفصيلية واعتمادا الموازنة العامة للدولة تودع مبالغ الاعتماد المخصص له في الجهة التي يختارها مكتب المجلس، ولا يصرف أي مبلغ من أموال المجلس إلا بناء على موافقة من السلطة المختصة وبإذن موقع من الأمين العام للمجلس أو من ينوب عنه⁽²⁾.

ومما يزيد من استقلالية أعضاء المجلس أن المجلس هو الذي يتولى حساباته بنفسه وهو في ذلك غير خاضع لأي رقابة من سلطة أخرى، ومع ذلك فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس الجهاز المركزي للحسابات ندب من يراه لوضع تقرير يقدم إلى رئيس المجلس عن حسابات المجلس وطريقة تنفيذ موازنته أو عن أي شأن من الشؤون المالية الأخرى للمجلس، وإذا لم تف المبالغ المدرجة في الموازنة لمواجهة مصروفات المجلس أو إذا طرأ مصروف لم يكن منظورا عند وضعها، يضع مكتب المجلس بيانا بالاعتماد الإضافي المطلوب ويحيله رئيس المجلس إلى لجنة الحسابات لتقديم تقرير عنه للمجلس، وأخيرا يضع مكتب المجلس خلال 30 يوما من انتهاء السنة المالية الحساب الختامي لها ثم يحيله رئيس المجلس على لجنة الحسابات لبحثه وتقديم تقرير عنه لعرضه على المجلس في أول جلسة تالية⁽³⁾.

الفرع الثاني

الرقابة على تنفيذ الميزانية

تعد الرقابة على تنفيذ الميزانية آخر مرحلة تعرفها الميزانية و تسمى بمرحلة مرجعة الميزانية و تنقسم هذه الرقابة إلى نوعين: هما الرقابة الشعبية و الرقابة المستقلة.

أولا - الرقابة الشعبية

وسميت بهذا الاسم لأنها تنفذ من طرف أعضاء المجالس النيابية لتحقيق السيادة الشعبية، فالشعب متحمل عبء تمويل الموازنة العامة ومن حقه أن يراقب تنفيذ الميزانية العامة وفقا لما أقره الدستور والقانون المالي، فإذا كانت الميزانية العامة مجرد تقديرات احتمالية للإيرادات التي تتوقع الدولة تحصيلها في السنة المقبلة فإن الحساب الختامي هو بيان بالإيرادات والمصروفات الفعلية التي تمت خلال السنة المنتهية وإلى أي مدى اتفقت واختلفت مع تقديرات ميزانية السنة الفارطة، وعليه فإن الحساب الختامي هو مجرد بيان

(1) المواد: 393، 394، 395 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(2) المادة 396 من المرجع نفسه .

(3) المواد 397، 398 من المرجع نفسه .

مالي⁽¹⁾ وعليه فإن قانون ضبط الميزانية يمثل بالنسبة للبرلمان آخر عمل أو إجراء يتعلق بالدورة المالية فإذا كانت الدورة تفتتح بقانون المالية الذي يحمل الأرقام التقديرية المنتظر تحقيقها، فإن هذه الدورة تختتم بقانون ضبط الميزانية الذي يفصح فيه عن الأرقام المنجزة فعلا⁽²⁾

و نصت المادة 160 من دستور 1996 المعدل على أن " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية" وأضافت الفقرة الثانية " تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان ، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة برلمان"، و كان سابقا يسمى بقانون الحسابات حتى سنة 1959 أصبح يعرف بقانون تسوية الميزانية (ضبط الميزانية) وهو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية⁽³⁾ ، و يعد قانون تسوية الميزانية فرصة للبرلمانيين للتحقق من مدى دقة حسابات الدولة ، والتحقق من أربعة متطلبات أساسية :

- الإيرادات و النفقات
 - صحة دقة الأرقام والحسابات
 - معقولية التوقعات
 - احترام القوانين واللوائح ، ومنه إدخال الشفافية في الحسابات العامة من خلال الفحص والموافقة على تنظيم الميزانية من قبل البرلمان⁽⁴⁾ .
- ومنه فإن تعزيز الرقابة البرلمانية في المسائل المتعلقة بالميزانية الناجمة عن قانون تسوية الميزانية يكسب البرلمانيين قدرة كبيرة على الإصلاح⁽⁵⁾.

ورغم أهمية هذا الإجراء فإن البرلمان الجزائري لا يمارس هذه السلطة لعدم إيداع قانون تسوية أو ضبط الميزانية ، وفي مسار الهيئة التشريعية لسنة 1997 لم يناقش المجلس إلا مرة واحدة هذا الموضوع إذ

(1) أ / ناصر محمد الشمري ، الاختصاص المالي لمجلس الأمة ، مجلس الأمة الكويتي ، أكتوبر 2007 ، الموقع الإلكتروني : www.shura.bh أطلع عليه بتاريخ 2013/12/10.

(2) أ / بشير بلس شاوش ، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على الصلاحيات المالية ، المرجع السابق ، ص 37.

(3) أ د / كمال رزيق ، الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية و أبعاده ، اليوم الدراسي حول " التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية و الأنظمة المقارنة " ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 23 جوان 2014 ، ص 02 ، 03 .

(4) Mohamed Iarbi Ghanem, "Expérience algérienne en matière d'élaboration de la loi de règlement budgétaire", journée d'étude, ayant pour thème " L'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés" , le ministère des relations avec le parlement ,le 23 juin 2014, Alger ,page :02 .

(5) Arjona Eric, "Loi de règlement budgétaire L'expérience algérienne et systèmes comparés" journée d'étude, ayant pour thème " L'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés, " le ministère des relations avec le parlement, le 23 juin 2014, Alger ,page : 04.

بقيت هذه المادة دون تطبيق، ولم يرد في القانون العضوي رقم 02/99 أي إجراء خاص بها رغم مطالبة البرلمانين كل سنة بضرورة وجود هذا القانون حتى تسهل معرفة كيفية صرف الاعتمادات وإقرار الاعتمادات للسنة المقبلة عن دراية واقتناع⁽¹⁾.

وفي تونس فإن وزير المالية هو الذي يقوم بإعداد مشروع غلق الميزانية على قاعدة الحسابات الخاصة التي يلزم بتقديمها الأذن بالدفع في خصوص عملياتهم المختلفة بالمصاريف وحسابات الصرف من قبل المحتسبين العموميين بعد عرضها على دائرة المحاسبات ويقع الاقتراع على مشروع الغلق حسب نفس الشروط المبينة بالنسبة لمشروع قانون المالية بعد مصادقة مجلس النواب ومجلس المستشارين سابقا ومجلس الشعب حاليا⁽²⁾.

وفي مصر يتم عرض الحساب الختامي كذلك لميزانية الدولة على مجلس الشعب سابقا أو مجلس النواب حاليا في مدة لا تزيد عن 06 أشهر من انتهاء السنة المالية، ومع ذلك فإن الحكومة تستعمل تقنيات أثناء تنفيذ الميزانية لتعديل الاعتمادات المفتوحة التي صادق عليها البرلمان وتتمثل في قانون المالية التكميلي و تحويل الاعتمادات المالية بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة في بعض الأحيان قد تعتمد إلى تأخير تقديم مشروع الحساب الختامي للبرلمان مما يقلل من فاعليتها⁽³⁾

ثانيا - الرقابة المستقلة

تتمثل هذه الرقابة في وجود أجهزة مستقلة عن السلطتين التشريعية التنفيذية تقوم بالرقابة اللاحقة على أموال الدولة مستمدة صلاحياتها من الدستور لكل دولة، وتتمثل في:

1- مجلس المحاسبة

يعتبر هذا المجلس حديث النشأة في الجزائر إذ يعود تأسيسه في الأصل إلى دستور 1976، علما أنه في دستور 1963 لا توجد أي إشارة للرقابة المالية ومنه يستخلص أن المؤسس الدستوري ترك مسألة الرقابة إلى الجهاز التنفيذي، ولكن نشأته بصورة فعلية لم تتحقق إلا بعد صدور القانون رقم 05/80 المؤرخ في 10 مارس 1980⁽⁴⁾ تطبيقا لنص المادة 190 من دستور 1976، وهو مستمد من النموذج الفرنسي من ناحية أنه يتمتع بصلاحيات قضائية⁽⁵⁾، وبالرجوع إلى دستور 1996 المعدل نصت عليه المادة 170 بقولها: يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"

(1) أ/ العيد عاشوري، العلاقة بين البرلمان والحكومة في مجال الرقابة البرلمانية، المؤتمر الدولي الخاص ببيوت الخبرة البرلمانية الذي انعقد بالقاهرة يومي 22، 24 ديسمبر 2001، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2003 ص 86، 87.

(2) الفصل 28 فقرة 05 من دستور تونس الملغى، والفصل 66 فقرة 02 من الدستور الجديد 2014.

(3) Fatiha Ben Abou, tome 02,op,cit , P 318.

(4) الجريدة الرسمية، عدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980، ص 234.

(5) Jaques Magnet, la cour des comptes, Paris, France 1986, P 33.

ومن بين المهام الموكلة لمجلس المحاسبة هي دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية المعروضة عليه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية بناء على إخطار كذلك من رؤساء المجلسين والوزير المكلف بالمالية والوزراء والمسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة⁽¹⁾.

وتتوج رقابة المجلس في هذا المجال بإصدار توصيات تعمل على تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية، مما يعزز الرقابة ومكافحة جميع أشكال الغش، تحال التقارير السنوية التي يعدّها مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية كما يرسلها إلى الهيئة التشريعية⁽²⁾ لكن لم ينص المشرع على الجزاء المترتب على عدم إحالة التقارير السنوية إلى الهيئة أو السلطة التشريعية.

2- دائرة المحاسبات سابقا: (محكمة المحاسبات حاليا)

نص عليها الفصل 69 من الدستور التونسي الملغى، بأن يتركب مجلس الدولة من هيئتين وهما:

- المحكمة الإدارية.

- دائرة المحاسبات⁽³⁾.

وعليه فإن دائرة المحاسبات هي جزء من السلطة القضائية لا تنفصل عنها وتختص بالنظر في

الحسابات وتصرف:

- الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي تكون ميزانيتها ملحقة ترتيبا بميزانية الدولة.

- المؤسسات التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية، وكل الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة أو الجماعات المحلية في رأس مالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

و تعتبر دائرة المحاسبات بالنسبة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الإدارية الهيئة العليا لمراقبة ماليتها وتملك لهذا الغرض سلطة قضائية وسلطة مراقبة، وتحال تقارير الدائرة كل سنة حول النتائج التي انتهت إليها أعمالها خلال السنة المنصرمة المتضمنة الملاحظات والاستنتاجات التي خلصت إليها الدائرة واقتراح الإصلاحات التي تراها مناسبة إلى رئيس الجمهورية ومجلسي النواب والمستشارين⁽⁴⁾

(1) المواد 20 و 101 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995 معدّل ومتمم بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية، عدد 50، صادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

(2) المادة 16 من المرجع نفسه .

(3) نصح بالقانون عدد 65 لسنة 1997 المؤرخ في 27 أكتوبر 1997.

(4) الفصول 03، 50، 52 من القانون عدد 08 لسنة 1968 المؤرخ في 08 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات.

و بعد صدور دستور 2014 تغيرت التسمية ، و أصبحت تسمى "محكمة المحاسبات " وتم إدراجها بصفة مستقلة عن القضاء ، و نص الفصل 117 من الدستور على أن " يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها " ، و تختص هذه المحكمة بمراقبة حسن التصرف وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين وتقييم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به وتساعد السلطة التشريعية والتنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية كما وسّع الدستور الجديد الجهات التي تقدم إليها التقارير السنوية وهي: رئيس الجمهورية رئيس مجلس نواب الشعب، رئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، و تعد محكمة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها.

3- الجهاز المركزي للمحاسبات

نصت عليه المادة 118 من دستور 1971 المصري سابقا ولم يتغير الأمر في دستوري 2012 الملغى والدستور الحالي، ويتولى الجهاز الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التي يحددها القانون ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ومراجعة حساباتها الختامية، ويتولى الجهاز إعداد تقارير سنوية تقدم إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فور صدورهما، وأضاف المؤسس الدستوري المصري "على مجلس النواب أن ينظرها ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز 04 أشهر من تاريخ ورودها إليه وتُنشر هذه التقارير على الرأي العام"⁽¹⁾.

وعليه نستنتج أن هناك تشابه كبير في قوانين الدول محل الدراسة فيما يخص الرقابة على الموازنة العامة من ناحية دور أعضاء المجالس النيابية في مناقشة قوانين المالية والتصويت عليها وهي رقابة ضعيفة ومقيدة بموجب نصوص الدستور، أما رقابة الأجهزة المستقلة فهي غير فعّالة وحقيقتها أنها تحت سيطرة رئيس الجمهورية لذلك لا بد من إعطائها صلاحيات وسلطات أكبر.

وفي تقديرنا المشرع المصري كان أكثر دقة من نظيره الجزائري والتونسي في تعزيز الرقابة المالية للبرلمان والدليل على ذلك أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب⁽²⁾ ومن ثم يتعين عرض عقود القروض التي تبرم لتنفيذ المشروعات المدرجة بالخطة رغم موافقة مجلس النواب عليها وعلى تكاليفها الإجمالية باعتبار أن رقابة المجلس لا تنصب فحسب على التمويل الإجمالي للمشروع و إنما تمتد لتشمل طرق التمويل و كذلك شخص المقرض و طرق الدفع وتكاليف خدمة القرض .

(1) المواد 217، 219 من دستور 2014 المصري الجديد.

(2) المادة 147 من المرجع نفسه .

أما بالنسبة للجزائر وتونس فبالرغم من التطور الذي شهدته عملية الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسة المالية و ميزانية الدولة ،فإن هناك مجموعة من التحديات التي تواجه تفعيل تلك الرقابة و تتمثل فيما يلي :

- عدم امتلاك البرلمان لأدوات تسمح له التأكد من أن عملية صرف الأموال قد ساهمت بشكل فعلي في تحقيق خطة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، وبالتالي يمكن أن تنصب المحاسبة على مدى تحقق الهدف من عدمه.
- عدم توفر أعضاء البرلمان على نظام للمعلومات تسمح لهم بتأدية وظيفة الرقابة، فهم يعتمدون خاصة على معلومات مستمدة من مصادر حكومية، الأمر الذي يحد من فعالية هذه الرقابة.

الفصل الثاني

الاختصاص الرقابي و اختصاصات أخرى

في ظل تزايد هيمنة السلطة التنفيذية في العديد من الصلاحيات لم يبق أمام أعضاء البرلمان إلا استثمار ما منحهم الدستور من أدوات رقابية لمحاولة وضع نوع من التوازن بينهما حتى لا تصبح السلطة التنفيذية من يتخذ القرار وينفذه وتترك النتائج بلا رقيب ، والرقيب هنا ليس من يراقب لمجرد المراقبة أو الانتقاء ،ولكن التفرد بالسلطة والقدرة على التنفيذ تقود إلى السيطرة وفي بعض الأحيان إلى الفساد لذلك فإن المراقب هنا يرى الصواب والخطأ ولكنه يسلط الضوء على مواطن الخلل حتى تصوب .

و من يقوم بأعمال المراقبة هم ممثلين للشعب يتم اختيارهم بناء على إرادته، وهذه الوسائل الرقابية لا بد لها من أساس دستوري وقانوني حتى لا تترك بشكل مطلق يستخدمه الأعضاء كيفما شاءوا فأعضاء البرلمان يملكون وسائل وآليات متعددة لممارسة الرقابة على عمل الحكومة ،أي أنها رقابة تضطلع بها الهيئات البرلمانية المتخصصة في حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول وذلك حماية للمصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري⁽¹⁾.

و إن كانت اختصاصات عضو البرلمان في المجال التشريعي و المالي والرقابي تمثل اختصاصات أساسية و أصلية ،فإنه توجد على مستوى النصوص الدستورية و القانونية اختصاصات أخرى متفرقة لا تقل أهمية عن الاختصاصات المذكورة تعزز كذلك من مكانة أعضاء البرلمان و تعتبرهم شركاء فاعلين في العديد من المجالات و على مستوى كل الهيئات .

و من خلال هذا الفصل سنتولى التطرق إلى الاختصاص الرقابي (المبحث الأول) ثم الاختصاصات الأخرى (المبحث الثاني) .

(1) د/ عمّار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية دورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلمان، الجزائر مجلس الأمة، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 52 .

- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني عالم الكتب، 1983، ص 03.

المبحث الأول

الاختصاص الرقابي

يقصد بالاختصاص الرقابي بصفة عامة رقابة أعضاء البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية الاختصاصات المخولة لهم بالدستور، و يملك أعضاء البرلمان في النظم الديمقراطية حق مراقبة أعضاء السلطة التنفيذية نظرا لأن هذه المجالس تمثل إرادة الشعب وتعبّر عن رغباته ، ولا شك أن تقرير حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يعزز بشكل كبير من مكانة الأعضاء و يحافظ على سير الدولة في الخط الأكثر تجاوبا مع تطلعات الشعب (1).

وتكيف الرقابة على أعمال الحكومة في الأنظمة السياسية على أنها رقابة سياسية بالتعبير السليم لمنطق وحكم مبدأ الفصل بين السلطات أي تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية والسياسية بين مؤسسات دستورية وسياسية قائمة على مبدأ التخصص والاستقلال العضوي والتعاون الوظيفي المضبوط دستوريا بواسطة وسائل و أدوات دستورية مع ترك إجراءات تنفيذها للأنظمة الداخلية .
وتتقسم هذه الأدوات الرقابية إلى نوعين : أدوات رقابة لا ترتب أية مسؤولية على الحكومة عند استخدامها (المطلب الأول) ، و أدوات رقابة ترتب المسؤولية السياسية للحكومة (المطلب الثاني)

المطلب الأول

أدوات الرقابة التي لا ترتب أي مسؤولية على الحكومة

إن الهدف الرئيسي من وراء استخدام هذه الوسائل الرقابية من طرف أعضاء البرلمان هو مجرد الحصول على المعلومات التي تسمح لهم باللجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والانحرافات المسجلة لأن الحصول على المعلومات يمثل أهم العوامل المؤثرة في سير مناقشات البرلمان، فكلما اعتمد العضو على مصادر دقيقة وصحيحة و وافية وحديثة للمعلومات التي يبني عليها حديثه ، فإنه يؤدي إلى إرباك الحكومة ، وتتمثل هذه الوسائل في الأسئلة بنوعيتها، لجان التحقيق والاستجواب ، وسنتولى تفصيل هذه الأدوات من خلال الفروع التالية :

(1) Réda Ben Hamed, **Le pouvoir exécutif dans les pays du Maghreb, étude comparative**, thèse d'état en droit, C.E.R.P Tunis, 1995, p : 103 .

الفرع الأول

الأسئلة البرلمانية

تعتبر الأسئلة البرلمانية من أهم الوسائل الدستورية التي يملكها أعضاء البرلمان لممارسة رقابة دائمة ومستمرة على السلطة التنفيذية ويستعملها أعضاء البرلمان بطريقة فردية لمراقبة الحكومة، والسؤال عبارة عن استفسار أو استيضاح يتوجه من خلاله النائب للحكومة أو إلى وزير معين للاستفسار عن أمر يجهله أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور.⁽¹⁾

وتتنوع الأسئلة بتنوع طريقة استعمالها وشكلها وأولويتها في جدول الأعمال بالنظر إلى أهميتها وتنقسم الأسئلة إلى نوعين الأسئلة الكتابية والشفوية.

و خولت المادة 134 من دستور 1996 المعدل الجزائري لأعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة بنوعها كتابية وشفوية إلى أعضاء الحكومة⁽²⁾ وقد استعمل المؤسس الدستوري الجزائري مصطلح "يمكن" ويعني ذلك أن توجيه السؤال يبقى سلطة تقديرية لأعضاء البرلمان في استعماله أو عدم استعماله ولا توجد أي سلطة تلزمهم في هذا المجال وبالتالي ينعدم عنصر الجزاء عند عدم استعمال هذه الوسيلة لكنها تبقى تلعب دورا مهما في النظم الديمقراطية من خلال توضيح الرؤية للنواب.

أما السؤال الشفوي هو ذلك الإجراء الذي يمكن من خلاله لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين، وإذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة سواء كانت مكتوبة أو شفوية فإن ما يميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويا من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة لذلك، والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة الأمر الذي يضيف عليها طابعا مميزا عن الأسئلة الكتابية⁽³⁾.

وتناولت الدساتير الجزائرية والأنظمة الداخلية المنظمة للبرلمان الأسئلة الشفوية ما عدا دستور 1976 الذي أغفلها، ولا يختلف في ذلك المؤسس الدستوري التونسي الذي نص عليها في الفصل 11 من نظامه الداخلي السابق⁽⁴⁾ وخص المؤسس الدستوري التونسي أعضاء مجلس النواب فقط دون أعضاء مجلس

⁽¹⁾ Michel Ameller, Les questions instrument du contrôle parlement, L.G.D.J, Paris, 1964, P: 09.

⁽²⁾ تنص المادة 134 من دستور 1996 المعدل "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة"

⁽³⁾ د / أحمد بنيني ، السؤال الشفوي كألية من آليات الرقابة البرلمانية ، اليوم الدراسي الخاص بـ " السؤال الشفوي كألية من آليات الرقابة البرلمانية" ،وزارة العلاقات مع البرلمان ، إقامة الميثاق، الجزائر، الأحد 26 بتمبر 2001.

⁽⁴⁾ نص الفصل 11 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي " لكل نائب أن يتقدم بأسئلة كتابية عن طريق رئيس مجلس النواب... ولكل نائب أن يتقدم بسؤال شفاهي للحكومة بعد أن يعلم رئيس مجلس النواب كتابيا"

المستشارين بتوجيه الأسئلة، كما نص عليها النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي و النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب⁽¹⁾، و نصت عليها الدساتير المصرية ولكنها لم تحدد نوعية أو طبيعة الأسئلة، هل هي كتابية أم شفوية وإنما وردت النصوص في صيغة عمومية.⁽²⁾

أولا - شروط توجيه السؤال وإجراءاته

1- شروط توجيه السؤال: حتى يمارس السؤال من طرف أعضاء البرلمان ،لابد أن تتوفر فيه شروط معينة على اعتبار أن السؤال وسيلة رقابية برلمانية يجوز استعماله من قبل أعضاء البرلمان دون سواهم وفي نفس الوقت لا يوجه إلا لأعضاء السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة وهذه الشروط عبارة عن ضوابط تحول دون استعمال هذه الأداة الرقابية وعادة ما تحددها النظم الداخلية للبرلمان⁽³⁾

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية والنظم الداخلية في مختلف المراحل التي مرّ بها نظامها السياسي نجدها لم تحدد الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في السؤال حتى يتم قبوله ماعدا القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 الذي نص على أن الأسئلة يجب أن تكون ذات مصلحة عامة ، وما تضمنه من قبل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1964 .

وأمام سد هذا الفراغ القانوني في تحديد الشروط الواجب توافرها في الأسئلة صدرت تعليمة تتضمن الشروط الواجب توافرها في الأسئلة الشفوية والكتابية⁽⁴⁾، ويوجه السؤال في الجزائر إلى أي عضو بالحكومة كما نصت عليه المادة 134 من الدستور ، وهو ما تضمنته أغلب النصوص الدستورية الجزائرية إضافة إلى القوانين المتضمنة الأنظمة الداخلية للبرلمان والسؤال مرتبط بصاحبه (أي موجه السؤال)، عندما يكون عضوا فقط، أي أنه حقا شخصا لكل عضو دون اشتراك أعضاء آخرين معا لتقديمه ، وهو أمر منطقي مادام السؤال يوجه إلى عضو الحكومة⁽⁵⁾ ويسقط السؤال بسقوط العضوية كما هو الحال في النظام المصري .

(1) الفصلين 114، 115 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي ، والفصلين 145، 146 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب ، ص 38، 39 .

(2) المواد 124 من دستور 1971، 123 من دستور 2012، 129 من دستور 2014 .

(3) عباس عمّار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2006 ، ص 39.

(4) التعليمية رقم 2000/08، المؤرخة في 2000/07/12، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، جريدة رسمية، عدد 211، ص 31.

(5) العيد عاشوري، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة) اليوم الدراسي الخاص بـ " السؤال الشفوي والكتابي كآليات الرقابة البرلمانية" ،وزارة العلاقات مع البرلمان ، إقامة الميثاق الجزائر، الأحد 23 أبريل 2006.

أما المشرع التونسي نص الفصل 11 فقرة 05 من النظام الداخلي لمجلس النواب سابقا على أن " لا تكون الأسئلة الشفاهية ذات طابع شخصي أو محلي أولها صبغة الاستشارة" وبالتالي فإن المشرع التونسي تعرض إلى شروط طرح الأسئلة الشفوية ولم يتعرض إلى الشروط الخاصة بطرح الأسئلة الكتابية (1).

وقد تدارك النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي هذا النقص بموجب الفصلين 114 و 115 منه سواء بالنسبة للأسئلة الكتابية أو الشفوية و ميز النظام الداخلي التونسي بين التقدم بأسئلة كتابية الذي يستوجب حتما توجيهها عن طريق مجلس النواب، والأسئلة الشفاهية التي تتطلب إعلام رئيس مجلس النواب كتابيا بموضوع السؤال، بما يسمح له بإعلام الحكومة بموضوع السؤال الشفهي ، وظاهر الأمر أن اشتراط توجيه السؤال إلى الحكومة مرورا برئيس مجلس النواب يهدف إلى تجنب الأسئلة الفجائية أو الاستجواب *l'interpellation* الذي كان معمولا به خلال الجمهورية الرابعة بفرنسا والذي أدى التوسع في استعماله إلى استقالة الحكومة ، وأحيانا ما يتبع ذلك عدم الاستقرار (2).

أما المشرع المصري فقد كان أكثر وضوحا في نصه على شروط توجيه الأسئلة ، ورئيس المجلس هو الذي يقوم بإبلاغ السؤال إلى الوزير المعني ويوجه السؤال إلى أحد الشخصيات الثلاث: إما رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نواب الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة ، وعليه فإن المشرع المصري كذلك كان أكثر دقة في تحديد الجهة التي يوجه إليها السؤال من نظيره الجزائري والتونسي.

2 - الإجراءات المتعلقة بتقديم السؤال : إذا توافرت الشروط المطلوبة في السؤال يجب أن يودع لدى الجهة المختصة بذلك في الآجال المحددة، حتى يتم تبليغه إلى الجهة المكلفة بالرد عليه خلال الجلسة المخصصة للأسئلة، إذا ما تم إدراجه في جدول الأعمال ، و اختلفت الأنظمة الداخلية للدول محل الدراسة في تحديد المدة الواجب تبليغ السؤال خلالها سواء لدى الجهة التي تودع لديها الأسئلة أو الجهة المخولة بالرد عليها .

يودع نص السؤال المكتوب في الجزائر من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو لدى مكتب مجلس الأمة (في ظل ازدواجية السلطة التشريعية) (3) مع العلم أن إيداع الأسئلة يتم خلال الدورتين العاديتين للمجلس الشعبي الوطني فقط (4) ثم يقوم مكتب المجلس بتسجيل السؤال في السجل المخصص لذلك حسب تاريخ إيداعه ، ويبلغ السؤال من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة فورا إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) (5) ومنحت مدة قدرها 30 يوما لعضو الحكومة

(1) الفصل 11 فقرة 05 من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(2) د/ الأزهر بوعوني، المرجع السابق، ص 271.

(3) المادة 72 فقرة 01 و 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

(4) المادة 02 من التعليم رقم 08 المتعلقة بالأسئلة الشفوية و الكتابية.

(5) المادة 72 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

للإجابة عن السؤال الكتابي من تبليغه السؤال⁽¹⁾ وتم تقصير هذه المدة في مشروع التعديل الدستوري الجزائري الجديد إلى 20 يوما⁽²⁾ ويودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب إحدى الغرفتين مع تبليغه إلى صاحبه، لكن بالمقابل لا نجد الجزاء المترتب على الحكومة في حالة ما لم تقم بالإجابة على السؤال الكتابي يتحول إلى سؤال شفوي وهو ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989⁽³⁾ وهنا لا يمكن للحكومة أن تنتهرب من الإجابة عنه⁽⁴⁾ لكن ومع ذلك فإن الوزراء قد اكتشفوا أساليب مراوغة جديدة للتنهرب من الإجابة عن الأسئلة منها نشر إجابة غير وافية وقصيرة عن السؤال في الجريدة الرسمية، وبالتالي سحب السؤال من جدول الأعمال و الغياب عن الجلسة التي ترمج خلالها الأسئلة مما يدفع إلى إعادة إدراج السؤال من جديد في جدول الأعمال الأمر الذي يؤدي إلى تأخر الإجابة.

أما بالنسبة للسؤال الشفهي يودع من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة خلال 10 أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض⁽⁵⁾ وحتى تتم الإجابة عن السؤال الشفوي يجب ادراجه في جدول أعمال البرلمان خلال الجلسة المخصصة للرد على الأسئلة مع تخصيص جلسان شهريا للأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة وأجوبة أعضاء الحكومة⁽⁶⁾ ويرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا إلى رئيس الحكومة ويخصص خلال الدورات العادية جلسة كل 15 يوم للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة ويحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة، ولا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة ويتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة، أما تحديد مدة طرح السؤال الشفوي والرد عليه فيعود تقديرها إلى مكتب المجلس في الغرفة الأولى، أما في الغرفة الثانية فإن المدة يقدرها رئيس الجلسة⁽⁷⁾ ويلتزم صاحب السؤال الشفوي بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند عرضه السؤال في الجلسة العامة، ولا يمكن أن

(1) المادة 134 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل، والمادة 73 من القانون العضوي 02/99، وهي نفس المدة المحددة في النظام الفرنسي مع إمكانية تجديد الطلب في حالة عدم الرد على السؤال الكتابي، يجدد السؤال مرة واحدة بنص المادة 75 من لائحة مجلس الشيوخ الفرنسي.

- Hugues Portelli, **Droit constitutionnel**, 3éme, Edition, Paris, Dalloz, 1999, p : 269 .

(2) المادة 39 من مشروع تعديل الدستور الجزائري الجديد.

(3) المادة 99 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني الجزائري لسنة 1989.

(4) د/ محفوظ لعشب، **التجربة الدستورية في الجزائر**، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 88 وما بعدها.

(5) المادة 69 من القانون العضوي رقم 02/99 .

(6) المادة 19 من المرجع نفسه .

(7) المادتين 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

تتجاوز مدة عرض السؤال الشفوي 03 دقائق ومدة التعقيب دقيقتين⁽¹⁾ وفي حالة غياب صاحب السؤال الشفوي عن الجلسة المخصصة لطرح سؤاله يفقد حقه في طرحه، ولا يجيب عنه عضو الحكومة ويتحول هذا السؤال تلقائياً إلى سؤال كتابي وفي حالة غياب مبرر بناء على إشعار كتاب مسبق يودع لدى مكتب المجلس، ويمكن تأجيل طرح السؤال إلى الجلسة الموالية وفي كل الحالات لا يجوز تأجيل السؤال أكثر من مرة.

ولم يتم ضبط طريقة وضع السؤال في تونس وبالضبط في الفصل 11 من النظام الداخلي لمجلس النواب، وتم تحديد مدة الإجابة عن الأسئلة الكتابية والشفاهية في أجل لا يتجاوز شهر، وهي مدة كافية للوزير لجمع المعلومات المتعلقة بالسؤال وإعداد إجابته .

و سعياً لإعطاء طابع الدورية لهذه الأسئلة المنشطة للحياة البرلمانية و إطلاع الرأي العام على ما يجد في علاقة الحكومة بالمجلس، أضاف التعديل الدستوري لسنة 2000 للفصل 61 فقرة 03 من الدستور تخصيص المجلس جلسة شهرية للأسئلة الشفاهية للاستماع إلى الحكومة، و أتاح هذا الفصل للنائب صاحب السؤال التعقيب على هذا الجواب على ألا يتجاوز ذلك 05 دقائق، ويخصص الرئيس عند الاقتضاء حصة من الجلسة العامة لا تتجاوز ساعة تجيب فيها الحكومة عن الأسئلة الشفهية بشأن مواضيع الساعة، ويمكن أن تخصص الجلسة الدورية للأسئلة الشفهية جزئياً أو كلياً لحوار حول التوجهات والسياسات القطاعية، يتولى أثناءها الوزير أو الوزراء المعنيون تقديم عرض عن تلك التوجهات والسياسات القطاعية للإجابة عن الأسئلة التي يطرحها النواب في هذا الشأن، ويناط بمكتب المجلس مهمة تحديد في بداية كل دورة اليوم الأسبوعي لانعقاد الجلسات العامة للمجلس، وكذلك اليوم المخصص لانعقاد الجلسة العامة الشهرية للأسئلة الشفهية، وله عند الاقتضاء أن يقرر عقد هذه الجلسات في غير اليوم المخصص لها.

ويتولى رئيس المجلس مسك سجل للأسئلة الشفهية التي يقع ترتيبها حسب تاريخ تقديمها وقبل انعقاد الجلسة العامة يوجه رئيس المجلس إلى النواب والسلطة التنفيذية مشروع جدول أعمالها والوثائق المتعلقة بها⁽²⁾ وينشر السؤال والجواب بالرائد الرسمي لمداولات مجلس النواب، والملاحظ على الفصل 11 من النظام الداخلي لمجلس النواب في البداية أنه لا يحدد للنائب صيغة وضع السؤال ولا طريقة وضعه، ولا المواضيع التي يمكنه أن يوجه فيها للحكومة أسئلة شفوية، وهذا ليس بالأمر الجديد بل سبق وأن طرحه الفقه في الفصل 12 من النظام الداخلي قبل تعديله .

ولكن فيما بعد حاول الاستفادة من تجارب أنظمتها الداخلية السابقة فيما يخص ضبط الأسئلة الكتابية والشفوية، فنص في نظامه الداخلي على أن لكل عضو أو أكثر التقدم إلى أعضاء من الحكومة بأسئلة

(1) المادة 04 من التعليمات العامة رقم 2000/08 الخاصة بالأسئلة الشفهية والكتابية.

(2) المواد 11، 12 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

كتابية في " صيغة موجزة " عن طريق رئيس مجلس نواب الشعب ،ويحيل مكتب المجلس السؤال على الحكومة في أجل أقصاه 08 أيام من تلقيه وللمكتب أن يكلف أحد أعضائه بمتابعة هذه المهمة. وفي التشريع المصري فإن السؤال يقدم كتابة إلى رئيس المجلس وتفيد طلبات توجيه الأسئلة بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص، ويبلغ رئيس المجلس السؤال الذي روعيت فيه أحكام المواد السابقة إلى الوزير الموجه إليه، والوزير المختص بشؤون مجلس الشعب ، وللعضو مقدم السؤال الاعتراض خلال أسبوع على ما يبلغه به رئيس المجلس من حفظ طلبه لعدم توفر الشروط المذكورة ويعرض الرئيس هذا الاعتراض على اللجنة العامة للمجلس في أول جلسة مقبلة مع إغفال مدة الإبلاغ، ويدرج مكتب المجلس السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهة في جدول أعمال أقرب جلسة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى الوزير، وحظر المشرع المصري إدراج الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس في جدول الأعمال وإذا تأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لذلك أدرج السؤال بجدول الأعمال، ولا تدرج أية أسئلة في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها ما لم يكن في موضوع له أهمية خاصة وعاجلة وبعد موافقة رئيس المجلس ،ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة أو أكثر من ثلاثة أسئلة في الشهر الواحد، وإذا غاب مقدم السؤال تؤول الإجابة عنه إلى جلسة مقبلة، ومع ذلك فإذا كانت الإجابة مكتوبة أثبت السؤال والإجابة عنه في مضبطة الجلسة⁽¹⁾

ثانيا- الإجابة عن الأسئلة: أعطى المشرع الجزائري للحكومة مدة 07 دقائق للإجابة عن السؤال الشفوي ويمكن لرئيس الجلسة تمديدها إذا رأى أن موضوع السؤال يقتضي ذلك، كما مكن عضو الحكومة من التعقيب مرة واحدة في مدة لا تتجاوز دقيقتين ، و صاحب السؤال تحويل سؤاله من شفوي إلى كتابي، كذلك يمكن تحويله باقتراح من مكتب المجلس الشعبي الوطني، كما يمكن لصاحب السؤال سحب سؤاله، وفي كل الحالات يجب أن يتم ذلك قبل ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين الإجابة عنها في الجلسة العامة⁽²⁾ وفي حالة ما إذا تبين أن جواب عضو الحكومة غير مقنع بالنسبة لصاحب السؤال يمكن فتح مناقشة عامة بطلب يقدمه 30 عضوا ،يودع السؤال لدى مكتب مجلس الأمة⁽³⁾ وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس طبقا لنص المادة 134 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل ثم تنشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بها حسب نص المادة 75 من القانون العضوي 02/99 في جريدة المحاضر الرسمية لمناقشات كل غرفة في البرلمان⁽⁴⁾

(1) المواد 183 إلى 186 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(2) المواد 07،06 من المرجع نفسه .

(3) المادة 76 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

(4) المادة 134 فقرة 05 من دستور 1996 المعدل .

و منح المشرع التونسي للحكومة مهلة 10 أيام للإجابة عن السؤال الكتابي من تاريخ تلقيها السؤال ويسلم رئيس المجلس نسخة من الإجابة للعضو المعني، ثم يأذن بنشر السؤال الكتابي والجواب بالرائد الرسمي لمداوات مجلس النواب وعلى الموقع الإلكتروني للمجلس .

أما بالنسبة للأسئلة الشفهية فلكل عضو أن يتقدم خلال جلسة عامة بأسئلة شفهية لأعضاء الحكومة على أن يوجّه إعلاما كتابيا إلى رئيس المجلس يبين فيه موضوع أسئلته وعضو الحكومة المعني بالإجابة ويتم إعلام الحكومة بمواضيع الاسئلة وموعد الجلسة العامة المخصصة للإجابة عنها ،على أن تكون الإجابة في أجل أقصاه 15 يوما ، ويتم تلقي جواب الحكومة خلال نفس الجلسة العامة ، وللنائب أن يعقب مرة واحدة على جواب عضو الحكومة ، ويمكن لأي عضو تقديم بأسئلة كتابية أو شفاهية أن يسحبها قبل تلقي الإجابة عنها ، أسبوعا على الأقل قبل موعد الجلسة العامة (1)

أما الإجابة عن الأسئلة في التشريع المصري فتكون شفاهة في الجلسة ما لم تكن من الأسئلة التي تمت الإجابة عنها كتابة ، ويجيب الوزير بإيجاز عن الأسئلة المدرجة في جدول الأعمال ،،وله أن يطلب تأجيل الإجابة إلى الجلسة التالية ومع ذلك فيجوز للوزير الإجابة عن السؤال الموجه في أول جلسة بعد إبلاغه على أن يخطر رئيس المجلس بذلك قبل الجلسة ،وفي جميع الأحوال يخطر الرئيس العضو مقدم السؤال قبل الجلسة بوقت كاف(2) ولا يجوز للوزير أن يتأخر عن الرد على السؤال أكثر من شهر واحد، إلا أن هذا النص يكتفه الغموض فمتى تبدأ مدة شهر، هل من تاريخ تقديم السؤال أم من تاريخ إبلاغ الوزير به؟

كذلك أن إجابة الوزير تكون بإيجاز، وهذا يعني تحجيم أثر السؤال رغم أهمية وجدية معلومات الإجابة ،وإذا كان من شروط تقديم السؤال أن تكون له أهمية عامة فمن المتصور أن تتبعه إتاحة فرصة معقولة للتعليق على إجابة الوزير، إلا أن نص اللائحة الداخلية قرر هذا الحق للعضو مقدم السؤال وحده وبالنسبة لغيره فالتعليق رهين بإرادة رئيس المجلس ومحصور في نطاق ضيق في سلطة منح الإذن بالتعليق لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر، وفي كل الحالات فرضت اللائحة أن يكون التعليق موجزا مهما تكن خطورة السؤال وضعف الإجابة ،وإذا كانت إجابة الوزير على السؤال تتضمن معلومات هامة وجديدة فإنه يستدعي إحالة الإجابة إلى اللجنة المختصة بموضوع السؤال لإعداد تقرير عنهما للمجلس، ويؤخذ رأي المجلس في التقرير دون مناقشة(3) وهو ما يفقد الإحالة الكثير من قيمتها، لكن كذلك ما هو الأثر المترتب على عدم موافقة المجلس على ما جاء في التقرير؟

و منعت اللائحة تحويل الإجابة والملاحظات والتعليقات إلى مناقشة، والراجح أن اللائحة تقصد بذلك توافر شروط طلبات المناقشة العامة المنظمة في المواد 208-211 ،ويجوز للمجلس أن يحيل السؤال والإجابة عنه والتعليقات في شأنه إلى اللجنة المختصة لدراسة موضوعه وإخطار المجلس بتقرير نتيجة

(1) الفصلين 145،146 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(2) المادة 187 من المرجع نفسه .

(3) المادة 189 من المرجع نفسه

دراستها لكنها لم تتطرق إلى مدة إعداد التقرير وكيفية مناقشته وأخذ الرأي عليه ،نص الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الشعب على عدم جواز تحويل السؤال إلى استجواب وأنتقد الفقه هذا المسلك ويرى أنه من الأفضل ترك الأمر لللائحة الداخلية أو حتى للسوابق البرلمانية بما يوفر مرونة موضوعية لمثل هذه الموضوعات .

وأجاز الدستور المصري لمقدم السؤال استرداده في أي وقت⁽¹⁾ وهكذا من المتصور استرداد السؤال حتى عقب إدراجه في جدول الأعمال أو في الجلسة المقررة للإجابة عنه، ويفهم كذلك أن النصوص غلب عليها الجانب الشخصي على الجانب الرقابي الذي تجسده⁽²⁾ وعليه بالرغم من أن الأسئلة بنوعها تهدف إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة، إلا أن الدساتير محل الدراسة لم تمنح السؤال الفعالية اللازمة من حيث الآثار التي تترتب عن الأجوبة غير المقنعة لأعضاء الحكومة.

الفرع الثاني

لجان التحقيق

يعرّف التحقيق البرلماني على أنه " شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان بالتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة تهدف الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية لها ،ويحق للجنة الإطلاع على كل المستندات والوثائق المتعلقة بها والاستفسار عن جميع ملبساتها ووقائعها كما يحق لها استدعاء المسؤولين للمثول أمامها"⁽³⁾ ويرى الفقه أن هذا التعريف قد انطوى على غالبية العناصر الواجب توافرها في تعريف التحقيق البرلماني ،من أنه أناط التحقيق للجنة تتشكل من أعضاء البرلمان في شأن مسألة أو قضية معينة وأبان عن طبيعتها وكونها إحدى وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وأن هدفه كشف الحقائق التي تهم البرلمان في خصوص الموضوع أو القضية المثارة ويبيّن سلطات اللجنة، والتي تتمثل في حق الإطلاع على المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها.

أولاً - نشأة التحقيق البرلماني في دساتير الدول العربية محل الدراسة.

عرفت الدساتير محل المقارنة التحقيق البرلماني مع بداية معرفتها بالحياة الدستورية ،فالجزائر عرفت التحقيق البرلماني في دساتيرها المختلفة⁽⁴⁾ وآخرها دستور 1996 المعدّل بموجب المادة 161 منه التي تنص

(1) المواد 192، و 124 فقرة 03 من الدستور المصري لسنة 1971، و 192 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(2) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 476.

(3) د/ سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني، دراسة مقارنة، دار أبو المجد للطباعة، مصر، 2009، ص 14.

(4) لا يوجد في دستور 1963 نص يتضمن التحقيق البرلماني، لكنه يستنتج من خلال نصوص المواد: 48،38 وهو ما اعتبره الدكتور/ عبد الله بوقفة يدخل في إطار التحقيق البرلماني=

على أنه " يمكن لكل غرفة من البرلمان وفي إطار اختصاصاتها في أن تنشئ أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة" وعلق الأستاذ / عمّار عوابدي على هذه المادة ويرى أنها أتت بمعيار فضفاض ومطاط في تحديد أهداف وتشكيل التحقيق البرلماني ، وذلك في نصها على أنه ".....قضايا ذات مصلحة عامة..."، ويتساءل عن ما الذي يحدد قضية معينة من القضايا ذات مصلحة عامة دون غيرها وما هو المعيار السليم والحاسم لتحديد ذلك؟⁽¹⁾

و لم تعرف الدساتير التونسية السابقة هذا النوع من الرقابة فقد ألغى المجلس القومي التأسيسي بطلب من السيد/ الباهي الأدغم كاهية رئيس الحكومة سابقا الفصل 50 من المشروع الأصلي للدستور الذي يمنح مجلس الأمة حق تأليف لجان تحقيق بحجة أن التحقيق يعارض النظام الرئاسي الذي أقره مشروع الدستور⁽²⁾، ولم يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب أية إشارة صريحة للجان التحقيق والرقابة رغم التعديلات المتعاقبة التي شملته ، ويرى الفقه أن ما طالب به النواب لا يتضارب مطلقا مع وظيفة العلاقات الجديدة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بل يستجيب لدور المراقبة لمجلس النواب⁽³⁾ كما أن أغلب رجال القانون الدستوري يرون أن حق المجالس النيابية في إجراء التحقيق يثبت لها دون حاجة إلى نص دستوري يقره باعتباره وسيلة لازمة للمجلس حتى يتمكن من مباشرة صلاحياته الدستورية⁽⁴⁾ و بمناسبة إلغاء الدستور التونسي الأصلي وإنشاء المجلس الوطني التأسيسي نص الفصلين 72، 73 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي على إنشاء لجنتين خاصتين للجنة الأولى هي لجنة المتابعة والثانية هي لجنة خاصة للتحقيق، وقد بيّن الفصلين تشكيلة كل لجنة على حدى ومهامهما، واحتفظ الدستور الجديد لسنة 2014 بهذا النوع من اللجان ونص عليها الفصل 59 فقرة 03 من الدستور الجديد .

و بالمقابل عرفت الدساتير المصرية هذا النوع من اللجان مع بداية معرفتها بالحياة الدستورية وذلك بصدر دستور 1923 وكذلك دستور 1930⁽⁵⁾ لكن اللائحة الداخلية الصادرة سنة 1923 سواء الخاصة بمجلس النواب أو مجلس الشيوخ لم تشر إلى إجراءات التحقيق، كذلك الحال بالنسبة لللائحة لمجلس النواب الصادرة سنة 1942، بيد أن لائحة مجلس الشيوخ أشارت إلى هذا الحق وضمنته المادة 224 ، وهو تكرار

= - / عبد الله بوقفة الدستور الجزائري (نشأة ، تشريعا، فقها)، المرجع السابق، ص 148، ص 149.

(1) د/ عمّار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر مجلس الأمة، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 66.

(2) صرح النائبان / عبد العزيز العياضي و الشاذلي بن جعفر " انتقاص لسلطات المجلس عدم إقرار.....تكوين لجان تحقيق"

- مداولات مجلس النواب، جلسة 1979/03/06، ص 846.

د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 216.

(3) المرجع نفسه ، ص 211 .

(4) La ferrière Manuel, Droit constitutionnel, 2ème édition, Domat Montchrestien, Paris, 1974, P : 191.

(5) المواد 108 من دستور 1923 المصري، و98 من دستور 1930 المصري.

لنص المادة 108 من دستور 1923، ثم صدر القانون رقم 66 لسنة 1947 منظمًا لإجراءات التحقيق المنصوص عليها في المادة 108 من الدستور، أما دستور 1956 فقد جاء خالياً من النص على حق أعضاء مجلس الأمة في إجراء تحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية، وثار خلاف حول إعطاء هذا الحق للمجلس⁽¹⁾ وعرض هذا الخلاف على لجنة الشؤون الدستورية بالمجلس وذهبت اللجنة إلى إعلان رأيها في 06 يناير 1958 بالاعتراف للمجلس بممارسته هذا الحق باعتباره وسيلة فعّالة لفرض رقابته على السلطة التنفيذية⁽²⁾ وقد أيد أغلب الفقه هذا الاتجاه لأن اختصاص المجالس النيابية في تكوين لجان التحقيق البرلمانية هو اختصاص أصيل لهذه المجالس ولا خلاف حوله، و اتبعه في ذلك دستور 1956 و 1958 و 1964 وأيضاً لوائح المجالس التي صدرت في هذه الفترة وهي لائحة 1960، ولائحة 1964 ولائحة 1966 و 1969، حيث لم يرد بأي منهم ما يشير إلى إمكانية إجراء تحقيق بمعرفة المجلس النيابي، و خالف دستور 1971 الدساتير السابقة وسار عن نفس المنوال الذي سار عليه دستور 1923 حيث نص على حق المجلس في إجراء تحقيق برلماني وذلك بموجب المادة 131 منه، واعتبره الفقه الأساس الدستوري والقانوني للجان التحقيق في مصر⁽³⁾ واقتفت اللوائح الداخلية للمجلس وآخرها اللائحة الصادرة في فبراير 2008 أثر النص الدستوري السابق وأدرجت التحقيق في وظائف اللجان الدائمة أو اللجان التي تشكل لهذا الغرض وأطلق عليها اسم لجان تقصي الحقائق وحافظ عليها المؤسس الدستوري في دستوري 2012 و 2014 بموجب نص المادة 135 منه⁽⁴⁾.

ثانياً - شروط تشكيل اللجان وإجراءات عملها

1 - شروط تشكيل اللجان: تختلف شروط تشكيل اللجان من دولة إلى أخرى حسب طبيعة نظام سياسي كل دولة، لكن المبادرة في تشكيل هذه اللجان يكون للبرلمان نفسه الذي يضيف عليها الصبغة القانونية، وفي الجزائر تكون المبادرة بتشكيل لجان التحقيق بناءً على اقتراح لائحة موقعة من 10 نواب المجلس⁽⁵⁾ ثم رفع المشروع هذا العدد إلى 15 نائباً⁽⁶⁾ أما القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 وكذا النظام

(1) جاء هذا الخلاف بمناسبة ما طالب به أعضاء مجلس الأمة من تكوين لجنة برلمانية للتحقيق في موضوع بيارات الصرف بمستشفى الجيزة في شهر ديسمبر 1957.

(2) د/ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 25.

(3) د/ محمود حلمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دون دار نشر، القاهرة، 1967، ص 199.

- د/ عثمان خليل، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، 1956، ص 237.

- د/ رمزي الشاعر، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثالث، النظام الدستوري العربي 1977، ص 109، 110.

(4) المادة 122 من دستور 2012 المصري الملغى

(5) المادة 12 من قانون 04/80، المؤرخ في 01/03/1980، المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من المجلس الشعبي الوطني

جريدة رسمية، عدد 10، مؤرخة في 04/03/1980.

(6) المادة 108 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

الداخلي لمجلس الأمة فلم يحددا الحد الأقصى لعدد أعضاء لجان التحقيق، وهو ما لم يفعله كذلك القانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، بل اكتفى بالنص على أن تعيين أعضاء لجان التحقيق يتم بنفس الكيفية التي يعين بها أعضاء اللجان الدائمة في كلا الغرفتين⁽¹⁾ وتودع هذه اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة طبقا لما نصت عليه المادة 77 من القانون العضوي رقم 02/99، و يتم توقيع هذه اللائحة من طرف 20 نائبا أو عضوا على الأقل وحسب نفس الشروط المحددة في النظامين الداخليين للمجلسين لتشكيل اللجان الدائمة، أي توزيع مقاعد اللجنة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها مع ترك حرية انضمام أي نائب أو عضو.

ويستثنى من العضوية في لجنة التحقيق الموقعون على اللائحة⁽²⁾ أي أنه لا يمكن الجمع بين عضوية اللجنة والتوقيع على اللائحة، لأن نتيجة التحقيق لن تكون حيادية وخاصة في حالة وجود معارضة قوية وهو ما أشار إليه نواب المعارضة خلال مناقشة أحكام ومواد مشروع القانون العضوي 02/99، فلا يتصور أن يتخذ نواب الأغلبية المبادرة بالتصويت على لائحة إنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة وهم مساندين لها فإنشاء لجان تحقيق يصطدم بظاهرة الأغلبية التي توقف كل مبادرة تصب في هذا الاتجاه⁽³⁾ كما يمنع إنشاء هذه اللجان عندما تكون نفس الوقائع قد أدت إلى متابعة ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف⁽⁴⁾.

و لم نعثر في النظام الداخلي لمجلس النواب أو مجلس المستشارين في تونس على نص قانوني يعالج مسألة تشكيل لجان التحقيق ما عدا النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي الذي نص في فصله 73 على أن " يمكن للمجلس الوطني التأسيسي باقتراح كتابي 3/1 أعضائه إحداث لجان خاصة للتحقيق في القضايا الهامة" وحدد المشرع التونسي عدد الأعضاء بـ 22 عضوا على الأكثر يتم انتخابهم وفق قاعدة التمثيل النسبي للكتل، وبموجب النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب أصبح إنشاء لجان تحقيق يتم بناء على طلب ¼ على الأقل إنشاء لجان تحقيق و يصادق المجلس بأغلبية أعضائه الحاضرين على أن لا يقل عدد الموافقين على الثلث، كما فتح المشرع التونسي الباب أمام أغلبية أعضاء المعارضة في كل سنة نيابية الحق في طلب لجنة تحقيق وترؤسها وليس لمكتب المجلس أي سلطة في إنشاء تلك اللجنة ولا تعرض على

(1) المادة 78 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) المادة 81 من المرجع نفسه .

(3) خدوجة، خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، (مذكرة ماجستير))، معهد العلوم القانونية، جامعة الجزائر

2001 ، ص 84.

(4) المادة 79 من القانون العضوي رقم 02/99 .

مصادقة الجلسة العامة⁽¹⁾، وحظر المشرع التونسي تشكيل أكثر من لجنة في تحقيق في نفس الموضوع وكذلك عدم تشكيل هذه اللجان في الأشهر التسعة الأخيرة من المدة النيابية .

و أقر المؤسس الدستوري المصري في دستوري 1923 و 1930 بحق البرلمان في إجراء تحقيق برلماني إلا أنه لم يصرح بحقه في تشكيل لجنة تباشره، وورد هذا الحق لأول مرة في لائحة مجلس الشيوخ الصادرة عام 1942 بموجب نص المادة 224 منها، وإذا كانت الدساتير الصادرة في سنوات 1956، 1958، 1964 لم يرد بها ما يشير إلى إمكانية إجراء تحقيق برلماني بمعرفة المجلس النيابي وبالتالي لم تتطرق إلى السلطة المنوط بها تشكيل لجان التحقيق، إلا أن المادة 56 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لسنة 1964 جاءت ببعض التفاصيل إلى أن حسم دستور 1971 الأمر بالمادة 131 منه ، وأكدت على ذلك اللوائح الداخلية لمجلس الشعب الصادرة في ظل هذا الدستور وهي لوائح 1972، 1979، 2008.

ويعود طلب تشكيل لجان التحقيق في مصر إلى ثلاثة جهات وهي: اللجنة العامة لمجلس الشعب حيث تملك هذه الأخيرة حق طلب إجراء تحقيق برلماني بخصوص مسألة ما تتسم بالخطورة أو أهمية معينة وأي لجنة من لجانها الأخرى، وأيضا لمجموعة من أعضاء المجلس بشرط ألا يقل هذا العدد عن 20 عضوا⁽²⁾ ويقصد المشرع بعبارة "لجانها الأخرى" كل لجان مجلس الشعب بما فيها لجنة القيم، لأن الصياغة وردت مطلقة ، أما أعضاء مجلس الشعب فإنه يجب ألا يقل الحد الأدنى عن 20 عضوا، وبالتالي فإن المشرع المصري قد وسع تشكيلة الجهات التي يحق لها طلب إنشاء لجان التحقيق ولم يقتصر على أعضاء البرلمان كما هو الحال في الجزائر وتونس، وأشترط المشرع المصري مثل بقية الدول الأخرى أن يكون الطلب مكتوبا وهذا الشرط، وإن كانت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد قصرته في مادتها 219 على فرض واحد وهو كون هذا الطلب مقوما من 20 عضوا على الأقل.

يرى الفقه أن هذا الشرط يجب أن يتوفر أيضا في الطلب المقدم من إحدى اللجان النوعية بالمجلس و إلا كيف يصل العلم به إلى رئيس المجلس لكي يعرضه على المجلس لأخذ الرأي بشأنه.

ويضيف الفقه أن سكوت النص عن شرط الكتابة له ما يبرره في الواقع، ذلك أن رئيس المجلس وهو في ذات الوقت رئيس هذه اللجنة وهو الذي يتقدم للمجلس باقتراح تشكيل لجنة تقصي الحقائق ويكون ذلك بناء على طلبه هو، وهنا لسنا بحاجة إلى طلب مكتوب، أما بناء على طلب أعضاء اللجنة والذي يتضمن في خصوصه مجرد الإفصاح عنه أثناء اجتماعها وما تثبته مضبطة اجتماعاتها من مناقشات⁽³⁾.

(1) الفصلين 97، 98 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(2) المادة 219 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

(3) د/ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 98.

ويشترط في التشريع المصري كذلك شرط الجدية في الطلب وهذا الطلب لم تنوه عنه النصوص صراحة ، إلا أن السوابق البرلمانية أكدت على أهميته وكشفت عن ضرورته⁽¹⁾، وتبدو جدية الطلب من خلال تقديم كافة المستندات والأوراق المؤيدة لصحة ما يدعيه مقدم الطلب وكذلك المبررات والأسانيد التي يرتكز عليها صاحبه لضرورة إجراء التحقيق.

أما عن عدد أعضاء اللجنة في هذا النظام فإنه لا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن 07 ولا يزيد عن 25 عضو⁽²⁾ ، ووضع حد أقصى لأعضاء لجنة التحقيق له ما يبرره حتى لا يكون العدد أكثر من اللازم فيعوق اللجنة عن أداء عملها، أما وضع الحد الأدنى ليس له ما يبرره على الإطلاق وكان من الأفضل ترك الفرصة لمجلس الشعب لملائمة اختياراته وفقا للظروف كما هو الحال في الجزائر التي لم تنطبق إلى الحد الأدنى.

و إن اتفقت الدساتير محل الدراسة و لوائحها الداخلية في أن شروط عضوية لجان التحقيق هي عضوية البرلمان والذي أصبح العمل به من طبيعة الأمور، فإن التساؤل المطروح في النظام المصري هو مدى إمكانية انضمام الوزراء أعضاء البرلمان للجان التحقيق؟ لأن النظام المصري السابق كان يسمح للوزراء بالترشح للانتخابات البرلمانية في السابق .

وبالرجوع إلى نصوص الدستور المصري وكذلك نصوص اللوائح الداخلية لمجلس الشعب فقد أغفلت الإجابة عن السؤال، لكن الممارسة البرلمانية ضمت نائبا لأحد الوزراء إلى عضوية لجنة تقصي الحقائق فقد أجاز المجلس لعضو البرلمان والذي كان يشغل درجة نائب وزير المواصلات أن يكون عضوا باللجنة التي شكلها لتقصي الحقائق لكنه تم استبعاده فيما بعد ، و انتقد الفقه هذا الأمر على أساس أنه يضعف فاعلية الرقابة على أعمال الحكومة حيث لا يتصور قبول مشاركة أحد صناعات السياسة الحكومية في أعمال الرقابة البرلمانية⁽³⁾ وبالمقابل لم يتطرق المشرع الجزائري والتونسي إلى طريقة اختيار الأعضاء تارك ذلك لمجالسهم كما يشترط المشرع المصري في اللجان شرط الخبرة والتخصص في الموضوعات وكذا تمثيل الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة ، ويرى الفقه أن هذا الشرط ضروري وبدونه يصبح تشكيل اللجنة عديمة الفائدة إذا ما فائدة العدد ولو كثر إذا كان فارغا في مضمونه⁽⁴⁾ لكن يعتبر هذا الشرط بديهي يجب توافره حتى ولو

(1) عبّر عن هذا الشرط رئيس مجلس الشعب في الجلسة المنعقدة بتاريخ 1993/12/28 بقوله " لم يعتد في هذا المجلس أن تشكل اللجنة بمجرد تقديم الطلب، بل لابد أن نتأكد من جدية".

- مضبطة الجلسة 22 المنعقدة بتاريخ 1983/12/28 مجلد السوابق والتقاليد البرلمانية خلال أدوار الانعقاد الخمسة للفصل التشريعي السادس من 1990/12/13 إلى 1995/12/12 مضبطة سنة 1995، ص 79.

(2) المادة 219 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(3) د / سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 109، 110 .

(4) د/ زكي محمد النجار، القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، النظام الدستوري المصري، الطبعة الأولى 1995 دون مكان طبع، ص 502.

لم يكن هناك نص صريح يشير إليه، فعدم تضمينه في نصوص دساتير الدول الأخرى أو لوائح برلماناتها كالجزائر وتونس لا يعني تجاهله أو عدم الأخذ به.

أما تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن 10 أعضاء، فهذا الأمر منتقد لأن أحزاب المعارضة تمثل بلجان التحقيق رغم أن عدد أعضائها بالمجلس في كثير من الأحيان لا يتجاوز أصابع اليد الواحدة بالإضافة إلى ذلك قد يتوافر في بعض الأعضاء المستقلين الكفاءة والخبرة والتخصص والأهلية الشخصية المطلوبين لعضوية اللجان، فكيف نحرم اللجان من كفاءاتهم وخبراتهم لمجرد بلوغ عددهم 10 نواب؟⁽¹⁾

والمبادرون بالطلب حسب المؤسس الدستوري المصري لا بد أن يكونوا أعضاء في لجان التحقيق⁽²⁾ أي أن مقترح اللجنة يكون عضوا فيها، وبالتالي لا تكون هناك حيادية في عمل اللجان وهو ما تقاده المشرع الجزائري - كما سبق وأن رأينا -⁽³⁾ أما بالنسبة للمشرع التونسي فالأمر غامض.

2 - إجراءات عمل اللجان: يعتبر عمل اللجان التحقيق عمل سياسي هدفه استجلاء وقائع معينة وبحثها وتمحيصها ، بهدف تمكين المجلس من ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يمتد سلطانها إلى ما وراء ذلك إلا إذا وجد في القانون نص يقضي بذلك.

ويتسم هذا النوع من الرقابة بالانتساع بحيث يمتد نطاق عملها إلى كافة أعمال السلطة التنفيذية سواء كانت سياسية أو إدارية ، كما أن استخدام المشرع لفظ "أي" في النصوص القانونية المنظمة للجان التحقيق هو خير دليل على إطلاق يد المجلس في هذا الشأن ، فلا قيد في مجال التحقيق البرلماني ومع ذلك فقد تم تقييده بمجموعة من الشروط وهي:

- **الموضوعات المنظورة أمام القضاء:** وفقا لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات يمنع تدخل السلطة التشريعية فيما حسمه القضاء من منازعات فعلا، ولا في المنازعات المعروضة أمامه أو تلك التي تكون محلا لتحقيق قضائي ، وقد نص المشرع الجزائري على ذلك صراحة بقوله " لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع و الأطراف"⁽⁴⁾.

(1) د/ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 125.

(2) المادة 131 من دستور 1971 المصري.

(3) هناك من يرى أن حياد اللجنة لا يمكن أن يوفره استبعاد المبادرين بها ، وإنما تحققه مجموعة من الضمانات كتعدد الأعضاء، مراعاة التخصص ،الحفاظ على سرية الاجتماعات، واستبعاد نواب الدائرة الانتخابية التي يجري فيها التحقيق وضرورة تمثيل أكبر عدد من الأحزاب في هذه اللجان.

- عباس عمّار، المرجع السابق، ص 115.

(4) المادة 79 من القانون العضوي رقم 02/99.

و خلت النصوص القانونية في مصر من تنظيم هذه المسألة مما أدى إلى غموض الموقف في هذا الصدد، لكن فيما بعد تم الأخذ بهذا المبدأ عندما عهد إلى لجنة الشؤون الدستورية وقانون الانتخاب واللائحة الداخلية بإعداد تقرير وضع الحدود الدستورية للتحقيق البرلماني، بعد ذلك تواترت التقاليد البرلمانية على منع المجلس النيابي من إجراء تحقيقات في المسائل التي تناولتها سلطات التحقيق وتكون محلا لنزاع معروض على المحاكم⁽¹⁾.

- يجب أن ينصب التحقيق البرلماني على الأجهزة الإدارية والهيئات العامة، ويضاف إليها حتى الأشخاص المعنوية الخاصة، إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام، وقد قصرت المادتين 131 من الدستور المصري لسنة 1971 و128 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التحقيق البرلماني على نشاط "جهة أو مصلحة أو هيئة".

_ أن لا يكون موضوع التحقيق قد خضع لتحقيق سابق، وإلا أهدرت المجالس النيابية وقتها و انشغالها بما لا يفيد، لكن قد يكون هناك من الأسباب الشائعة أو المبررات الكافية ما يجيز إجراء ذلك التحقيق كأن تكشف وقائع أو أدلة أو مستندات لم تكن تحت يد اللجنة السابقة أو لم تحظ بها عمليا وكانت تلك الوقائع أو الأدلة أو المستندات من الأهمية، بحيث أنها كانت تؤثر في اتجاه التحقيق وتغيير من مجراه ولو ظهرت حينها⁽²⁾.

- أن لا ينصب التحقيق على بعض المواضيع ذات الطابع السري، والتي تعتبر من المجالات الحيوية للدولة، وقد عبر كثير من النواب أثناء مناقشة القانون العضوي المحدد للعلاقة الوظيفية بين الحكومة وغرفتي البرلمان عن تخوفهم من أن تحول العراقيل دون تمكينهم من تشكيل لجان التحقيق في بعض المواضيع بحجة المساس بأمن الدولة الداخلي والخارجي، و عبّر عن ذلك النائب الجزائري/ علي قربوعة في أن نية الحكومة تظهر بشكل واضح في وضع العراقيل المختلفة للمجلس وإعفائه عن أداء مهمته الرقابية⁽³⁾.

ولم ينص المؤسس الدستوري الجزائري والتونسي على طريقة اختيار رئيس اللجنة ولم تتعرض له الأنظمة الداخلية لهاتين الدولتين⁽⁴⁾ على عكس المشرع المصري الذي تطرق إلى طريقة اختيار رئيس اللجنة واختيار أمانة اللجنة بموجب المادة 219 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري السابق بحيث يتم اختيار رئيس لجنة التحقيق بترشح من رئيس المجلس وموافقة المجلس على ذلك الترشح -كما سبق وأن رأينا- ويتولى رئيس اللجنة إدارة أعمالها، وعند غيابه يحل بدلا منه وكيلها أو أكبر الوكلاء سنا في حالة تعددهم

(1) د/ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 166، 167.

(2) د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002، ص 115.

(3) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107 المؤرخة في 12/12/1998، ص 24، 28.

(4) ربما يعود ذلك إلى ترك الحرية للبرلمان في إجراءات عمله دون تقييده.

ويتولى أمانة السر أمين يعاونه واحد أو أكثر من العاملين ، وتتعدّد اللجنة بناء على دعوة رئيسها أو بناء على دعوة رئيس المجلس، ويجب دعوتها للانعقاد إذا طلب ذلك 3/1 أعضائها.

وبجانب رئيس اللجنة يوجد منصب المقرر le rapporteur يختص بالجوانب الفنية لموضوع التحقيق ولذا فإن اختياره يتم غالبا من ذوي التخصص في مجال التحقيق، وتقوم اللجنة بعد تشكيلها باختيار هيئة مكتبها بالاقتراع السري ويتكون من رئيسها ووكيلين، وأمين للسر، بالإضافة إلى مقررها أما أمانة المجلس في مصر فيتم اختيارها من بين أعضائها أو من بين العاملين بالأمانة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة⁽¹⁾.

وتتعدّد اللجنة جلساتها مكان انعقاد البرلمان⁽²⁾ فيما بين الأوقات المخصصة لجلسات المجلس النيابية وهو ما ينطبق على لجان تقصي الحقائق، فيراعى في تحديد مواعيد انعقاد اللجان قربها من مواعيد انعقاد جلسات المجلس وعدم تعارضها معها لتمكين الأعضاء من الحضور للجلسات المعتادة للبرلمان فيما عدا الحالات العاجلة ، حيث توجه الدعوى قبل الموعد المحدد للانعقاد بـ 48 ساعة على الأقل.

وفي مصر فإنه طبقا للمادة 51 من اللائحة، فإن رئيس اللجنة يملك دعوتها للانعقاد بالإضافة إلى رئيس المجلس أو 3/1 أعضائها إذا طلبوا ذلك، وتوجه الدعوة إلى الجلسة قبل موعدها بـ 24 ساعة على الأقل.

كما يمنح المشرع مدة محددة لأجل إتمام المهام المسندة لها، لكن في الحقيقة يصعب تحديد ذلك لأن لكل قضية خصائصها فقد تحتاج قضية متعلقة بالفساد الإداري مدة أطول من تلك المتعلقة بهيئات الحكم المحلي، و سهى المشرع الجزائري في دستور 1989 عن تحديد مدة معينة ينتهي عندها عملها وقد تدارك هذا السهو في التعديل الدستوري الأخير، وأعتبر أن لجان التحقيق تكتسي طابعا مؤقتا وتنتهي مدتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء 06 أشهر قابلة للتمديد من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء 12 شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مدتها⁽³⁾ ولم يحدد النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المدة التي يتم فيها إعداد التقرير تاركا الأمر للمجلس.

ولم يتعرض المؤسس الدستوري المصري لهذه النقطة لكن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب بموجب نصها في المادة 220 أشارت إلى أنه في حالة تعذر على لجنة تقصي الحقائق تقديم تقريرها إلى المجلس في الميعاد الذي حدده، وجب عليها إعداد تقرير إلى المجلس تضمنه العقبات والأسباب التي أدت إلى تأخرها.

(1) المادة 219 فقرة 03 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

(2) المادة 93 من دستور 1996 الجزائري المعدل، المادة 24 من الدستور التونسي الملغى، المادة 51 من الدستور التونسي الجديد 2014، المادة 100 من دستور 1971 المصري، المادة 92 من دستور 2012 المصري، المادة 114 من دستور 2014 المصري.

(3) المادة 80 من القانون العضوي رقم 02/99.

ثالثا - سلطات لجان التحقيق ونتائجها

1- سلطات لجان التحقيق: لا يمكن للجان التحقيق أن تقوم بدورها على أكمل وجه إذ لم تكن تتمتع

بسلطات هامة تسمح لها بالقيام بمهمتها الرقابية، لأن نجاح التحقيق مرتبط بالوسائل التي تملكها اللجنة فبقدر ما تكون الوسائل فعّالة بقدر ما تكون سلطة التحقيق متطورة.

لذلك تحرص الدساتير عادة واللوائح الداخلية للمجالس النيابية على الاعتراف لتلك اللجان بالسلطات والصلاحيات التي تحتاجها لأداء مهامها، وتنقسم هذه السلطات إلى ثلاثة: سلطات إزاء الوثائق والمستندات وسلطات إزاء الأشخاص و، سلطات إزاء الأماكن.

2 - نتائج لجان التحقيق : ينتهي عمل اللجان بإعداد تقرير نهائي تضمنه ما قامت به من تحريات مبنية النتائج التي توصلت إليها والتوصيات التي تقترحها لمعالجة ما بدا لها من تقصير وإهمال، والتقرير إذن هو العمل الرئيسي الذي تحيل بموجبه اللجنة إلى المجلس نتائج أعمالها وبمعنى آخر هو مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة دراستها وفحصها وبحثها المتأن والمناقشة الهادفة العميقة للموضوع محل التقرير ويتم نشره بإذن من البرلمان (1).

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 02/99 الجزائري، نصت المادة 85 منه على أن "يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة".

وتتم المصادقة على التقرير من قبل أغلبية أعضاء المجلس وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس (2) ويبلغ التقرير إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا)، كما يوزع على النواب وعلى أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة (3)، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، لكن يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند الاقتضاء أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير (4).

و نص الفصل 74 من الدستور التونسي الملغى على أن " عند اختتام أشغالها تعد كل لجنة تحقيق تقريرا ترفعه إلى رئيس المجلس الذي يعرضه على الجلسة العامة"، ولم يشر إليه في الدستور الحالي لسنة 2014 ، ولكن تمت الإشارة إليه في المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب بنصه على أن "

(1) Jaques Désandre, **Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français**, notes et études documentaires, 10 Février 1976, Paris, P 73.

(2) المادة 32 من القانون رقم 04/80، المؤرخ في 01/03/1980، المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من المجلس الشعبي الوطني.

(3) المادة 85 فقرة 02، 03، من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) المادة 86 من المرجع نفسه .

تعد كل لجنة تحقيق عند اختتام أعمالها تقريراً ترفعه إلى مكتب المجلس الذي يعرضه وجوباً على الجلسة العامة للمناقشة.... "

ولم يرد بالمقابل في الدستور المصري لسنة 1971 الملغى و الدستور الحالي لسنة 2014 أي إشارة إلى تقارير تلك اللجان، و نصت على ذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 2008 بموجب المادة 221 منها" يجب أن يشمل تقرير اللجنة...ويناقش المجلس تقرير لجان تفصي الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمها..."

الفرع الثالث

الاستجواب

يعتبر الاستجواب وسيلة من الوسائل الرقابية التي يستعملها أعضاء البرلمان لمراقبة الحكومة وهو وليد التجربة الدستورية في فرنسا لكن تم إلغاؤه في دستور الجمهورية الخامسة، و يعتبر أخطر وسائل الرقابة مضمونا وأثراً إذ يمثل مساءلة ومحاسبة للحكومة عن أخطاء ارتكبت فإذا ما ثبتت صحة هذه الأخطاء موضوع المساءلة، فإن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تكون في الميزان فإما أن تجرى سحب الثقة من الحكومة أو يحل البرلمان .

أقرت بعض الدساتير محل الدراسة هذا الحق (حق عضو البرلمان في استجواب الحكومة) دون أن تتطرق إلى تعريف الاستجواب تاركة للوائح الداخلية تنظيم هذا الحق، ما عدا الدستور التونسي سواء الملغى أو الجديد الذي لم يتعرض إلى الاستجواب.

وتشير مدونة التقاليد البرلمانية التي أصدرها مجلس الشعب المصري إلى أن "الاستجواب هو محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو عن خطأ ارتكبه أثناء تأدية عمله، فإما أن يرجع الوزير عن خطئه أو تسحب منه الثقة، وليس المقصود بالاستجواب التقدم للحكومة أو الوزير برجاء أو استعفاف"⁽¹⁾.

كما عرفه الفقيه "جورج فيدال" بأنه الإجراء النموذجي للحصول على معلومات ومراقبة الحكومة حيث يوفر الفرصة لإجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في مناحيها المختلفة أو في مجملها⁽²⁾ و يؤخذ على هذا التعريف أنه يتغاضى عند تحديد من له حق تقديم الاستجواب ، ويكاد يجمع الفقه العربي والغربي على أن الاستجواب هو محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء، ويرجح الفقه المصري أن

(1) عطية بندارى، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، ((رسالة دكتوراه في الحقوق)) جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، دون تاريخ طبع، ص 27.

- د / جابر جاد ناصر، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 1999 ، ص 06

(2) Georges Vedel, Manuel élément de droit constitutionnel, Paris, Sirey , 1949, P 456.457.

الاستجواب هو حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهته الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات⁽¹⁾ فإذا كانت وسائل وأدوات الرقابة الأخرى تحمل "طلب المعرفة" أو "تبادل الرأي" أو "الوصول إلى الحقيقة"، فإن هذا الحق يتضمن اتهاما للحكومة أو أحد أعضائها أو تجريح سياستها⁽²⁾.

أولا - مقاصد الاستجواب وأهدافه

1- محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها: الغرض من الاستجواب ليس مجرد الوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون الموكلة للحكومة، بل هو مساءلتها عن كيفية تصرفها فيما عهد إليها من سلطة سواء في المسائل الخاصة أو المسائل العامة.

2- تحقيق المصالح العامة: بمعنى الاستجواب يكون متعلقا بموضوع عام وغير مبني على مصلحة شخصية، فإذا تعلق الموضوع بمصلحة شخصية وجب إخطار البرلمان قبل الاشتراك في المناقشة.

3- توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام: يسهم الاستجواب بما يتيح من فرصة أمام مقدمه لعرض البيانات والأدلة المؤيدة لوجهة نظره، وما يتيح كذلك للأعضاء من حق الاشتراك في المناقشة والاستماع إلى رد الحكومة ودفاعها في توضيح سياسة الحكومة، وفي هذا الصدد يقول د/ طعيمة الجرف أن الاستجواب هو حق يسمح للعضو أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو أي نقطة فيها ومن ثم فإن الاستجواب يستخدم كوسيلة لجمع المعلومات عن الإدارة وإعلام الرأي العام عنها.

4- تحريك المسؤولية السياسية: ويقصد بها حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة أو من أحد أعضائها وبعد طرح موضوع الثقة هذا من أهم أهداف الاستجواب فهو الوسيلة البرلمانية لإثارة هذا الموضوع.

5- الاستجواب ضمان مهم للحرية: الاستجواب يمثل ضمانا مهما لحماية حقوق الأفراد وحيرياتهم العامة ضد إجراءات السلطة التنفيذية التعسفية، ويتأكد الدور المهم للاستجواب حيث يكون البرلمان ممثلا لأفراد الأمة تمثيلا حقيقيا وحين يحسن البرلمان استعمال سلطته لحماية من أنابوه⁽³⁾.

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية⁽⁴⁾ وآخرها دستور 1996 المعدل نصت المادة 133 فقرة 01 على أنه "لأعضاء البرلمان إمكانية استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة" وهو نص عام كما يقول الدكتور/

(1) عطية بنداري، المرجع السابق، ص 32.

(2) د/ محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988، ص 598.

- د/ محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 125.

(3) عطية بنداري، المرجع السابق، ص 25.

(4) المواد 161 من دستور 1976 و124 من دستور 1989 الجزائري.

السعيد بوالشعير لا يضع قيودا على النواب سوى أن يكون الاستجواب في إحدى قضايا الساعة⁽¹⁾، حيث تلمس من هذه المادة نوع من الاستقلالية لأعضاء ونواب البرلمان من أجل رقابة تصرفات الحكومة، بينما القانون العضوي 02/99 يتقل ممارسة الاستجواب بشروط يجب توافرها وإلا ما حاز على القبول.

و نصت الدساتير المصرية على هذا الحق منذ صدور دستور 1923 إلى غاية 1971 الذي نصت المادة 125 منه على "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم" وهو ما يعني أنه حق مبرر لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب ، وأن هذا الحق يمارسه العضو تجاه كل عضو من أعضاء الحكومة حتى رئيس الحكومة نفسه، وحافظ المؤسس الدستوري المصري في الدساتير اللاحقة 2012 و2014 على مضمون نفس المادة⁽²⁾.

ثانيا- الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في الاستجواب

1- الشروط الشكلية

أ- شروط تتعلق بمقدم الاستجواب: يقدم الاستجواب مبدئيا من نائب واحد كما هو الحال في مصر انطلاقا من قاعدة لكل عضو من أعضاء المجلس النيابي الحق في توجيه الاستجواب، لكن ثمة أنظمة تفرض توقيع الاستجواب من عدد معين من النواب حتى يكون مقبولا شكلا كما هو الحال في الجزائر في دستور 1996 المعدل وإن كان كل من دستور 1976 وكذا القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 لم يحددا العدد المطلوب للمبادرة بالاستجواب ، في حين اشترط القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 ضرورة أن يوقع الاستجواب من طرف 05 نواب على الأقل وأرتفع هذا العدد ليصبح 30 نائبا على الأقل في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، وهو نفس النصاب الذي حدده القانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة وغرفتي البرلمان لتوقيع الاستجواب حتى يكون مقبولا⁽³⁾.

ويرى الفقه أن هذا الشرط مبالغ فيه بالنظر إلى أن الحد الأدنى للمبادرة بالقوانين وإصدار لائحة وحتى لإنشاء لجان التحقيق لا يتعدى 20 عضوا أو نائبا، فلماذا ينفرد الاستجواب بحد أدنى يفوق الحد المعمول به في آليات الرقابة الأخرى؟ ومن جهة أخرى يبدو غير معقول أن يتساوى الحد الأدنى المطلوب بمباشرة الاستجواب في المجلس الشعبي الوطني مع الحد الأدنى اللازم في مجلس الأمة وأن عدد أعضاء

(1) د/ السعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري**، المرجع السابق، ص 401.

(2) المادة 125 من دستور 2012 المصري ، والمادة 130 من دستور مصر الجديد 2014 .

(3) المادة 65 من القانون العضوي رقم 02/99 .

مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني علما أن تركيبة مجلس الأمة غير متجانسة⁽¹⁾.

لكن من جهتنا نرى أنه ما دام حق الاستجواب يعد أشد وسائل الرقابة البرلمانية ، فإنه من المنطقي أن يكون عدد الموقعين على الاستجواب مرتفع لكن تحديد الحد الأدنى للأعضاء المبادرين بالاستجواب ينجر عنه عدم الاستقرار على عدد معين للأعضاء المبادرين، فمن الاستجابات من قدمه 08 نواب ومنه من قدمه 10 نواب ومنه من قدمه أكثر من 60 نائبا⁽²⁾.

ب- شروط تتعلق بمن يقدم إليه الاستجواب: نصت الدساتير الجزائرية أن الاستجواب يوجه إلى الحكومة لكن هذا لا يمنع أن يكون الاستجواب موجه إلى قطاع من القطاعات الوزارية التي يشرف عليها أحد أعضاء الحكومة، ومن ثم يكون الرد على عاتق الوزير المختصة وزارته بموضوع الاستجواب، الأمر الذي لا يجعل من الاستجواب علاقة خاصة بين طرفي الاستجواب، كما هو الشأن في السؤال بل هو عبارة عن مناقشة عامة يتوج بقرار يصدره البرلمان في شكل إدانة للحكومة ككل أو لأحد أعضائها على السياسة المنتهجة.

و نصت المادة 125 من دستور 1971 المصري، و المادة 198 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 1979، على أن الاستجواب يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

- أن يكون الاستجواب مكتوبا: ما دام الاستجواب أخطر وسائل الرقابة فهناك من النظم الدستورية من اشترطته أن يكون كتابيا ، وهذا ما نصت عليه المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 1979 على أن " يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس....." وهو ما أجمعت عليه اللوائح الداخلية للبرلمان المصري فيما بعد دون استثناء.

أما النظام الداخلي للبرلمان في الجزائر لم ينص على ذلك إلا أن ذلك يفهم ضمنا من النصوص القانونية التي أكدت على تبليغ نص الاستجواب إلى الحكومة وتعليقه بالمجلس وتوزيعه على النواب⁽³⁾.

- أن يرفق الاستجواب بمذكرة شارحة لا تتضمن عبارات جارحة: هذا الشرط انفرد به المشرع المصري في المادة 169 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لسنة 1964 ثم تواتر النص عليه بعد ذلك في جميع اللوائح التالية لهذه اللائحة، وهو ما نصت عليه المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة سنة 1979، " ... كذلك يشترط أن لا يتضمن الاستجواب عبارات نابية... " ، وهذا الشرط مطلوب ومقبول لأنه

(1) د/ عقيلة خرياشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 25، أبريل 2010، ص 40.

(2) عباس عمّار، المرجع السابق، ص 171.

(3) المادة 90 من القانون المتضمن سير المجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، والمادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، والمادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

يرسي دعائم الأخلاق في العمل السياسي، فضلا عما يجب أن يتصف به عضو البرلمان من وقار واحترام وأدب في الحوار وعدم التناول أو تعمد الإهانة تلميحا أو تصريحاً ، وتسهر رئاسة المجلس على الرقابة فتعدل في صياغة الاستجابات بما يتفق والحدود الأخلاقية الواجب الالتزام بها فتحذف العبارات النابية أو تمنع إدراجها في جدول الأعمال، وعليه فإنه يحق لرئيس المجلس استبعاد الاستجواب الذي يتضمن عبارات غير لائقة لمخالفته للدستور .

2 - الشروط الموضوعية للاستجواب

تضمنت الدساتير الجزائرية والمصرية واللوائح المنظمة لأعمالهم البرلمانية شروط موضوعية يجب توفرها في الاستجواب حتى يمكن قبوله وتتمثل هذه الشروط في:

- **ألا يخالف الاستجواب أحكام الدستور و القانون:** مادام البرلمان هو أحد السلطات الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي فإنه من باب أولى عليه احترام هذه القوانين وعلى رأسها الدستور، لذلك لا يصح أن يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون، وقد ورد هذا الشرط لأول مرة في اللائحة الداخلية لمجلس النواب في مصر سنة 1941 بموجب المادة 157 منه ، ويرى الفقه أن هذا الشرط يتطابق مع المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لذلك فمن الأجدر أن يدرج ضمن المادة 199 المذكورة سابقا مع المادة 157 من لائحة 1941 لتطابق الموضوع لذلك يقترحون إزالة مصطلح "العبارات غير اللائقة" والاكتفاء بعدم مخالفة الاستجواب صراحة للدستور أو القانون⁽¹⁾.

- **أن لا يكون الاستجواب ضارا بالمصلحة العامة:** لم يرد هذا الشرط إلا في اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة 1941 بموجب المادة 157 منه " يجب ألا يكون توجيه الاستجواب ضارا بالمصلحة العامة" لكن لم توضح هذه اللائحة متى يكون الاستجواب ضارا بالمصلحة العامة، ومن الذي يختص بتقدير ذلك فليس للوزير أن يتعلل بالصالح العام للامتناع عن الإجابة لأن البرلمان بدوره هدفه الصالح العام، خصوصا وأن الحكومة لا تدير مرافق خاصة وإنما تدير مرافق عامة، فضلا أنها لا تعمل بمفردها بل بالمشاركة مع البرلمان.

- **أن يتعلق الاستجواب بأمر يدخل في اختصاص الحكومة:** من الطبيعي أن تكون الجهة الموجه لها الاستجواب هي الحكومة أو أحد وزرائها صاحبة الاختصاص في موضوع الاستجواب ومن ثم يكون في مقدورها تبرير تصرفاتها ، لذلك من غير الطبيعي مساءلة الحكومة كلها أو أحد وزرائها عن أمر يجهله ، وقد ورد هذا الشرط كذلك في لائحة 1957 المصري بموجب المادة 173 منه ، ثم أكدت عليه المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 1979.

- **ألا يكون الاستجواب في موضوع قد سبق أن فصل فيه المجلس:** جرت السوابق البرلمانية على أنه لا تجوز مناقشة استجواب سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقاد، وهو ما نصت عليه لائحة مجلس

(1) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 480.

الشعب الصادرة سنة 1979 بموجب المادة 199، في حين أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر استجواب الحكومة في نفس الموضوع خلال الفترة التشريعية الرابعة دون أن يتم رفضه⁽¹⁾، لكن تبقى الحكمة من هذا الشرط هو الحرص على عدم تعطيل نشاط البرلمان بتكرار تقديم استجابات في موضوعات سبق وأن تصدى لها المجلس وفصل فيها.

- ألا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية لمقدم الاستجواب: لم يرد النص على هذا الشرط إلا في لائحتي مجلس النواب سنة 1941 ومجلس الشعب 1979، نصت المادة 157 منه على أنه "يجب ألا يكون موضوع الاستجواب متعلقا بشخص النائب أو مصلحة موكول أمر إليه" ويرى الفقه أن حق الاستجواب حق مطلق كفله الدستور، وبالتالي فإن عضو البرلمان يستطيع أن يقدم استجابات في أي أمر من الأمور التي تتفق مع الدستور حتى ولو كانت فيها مصلحة شخصية مادامت مرتبطة بالصالح العام⁽²⁾.

- أن يكون موضوع الاستجواب حول قضايا الساعة: وهذا الشرط انفرد به المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 133 من دستور 1996 المعدل التي نصت على أن "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة..."، ولم يتعرض دستور 1976 إلى هذا الشرط، ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 وكان من شأن نقص هذا النوع يكون بمثابة عرقلة لممارسة المجلس الشعبي الوطني لسلطته في مراقبة الحكومة⁽³⁾ وهو ما يترك المجال واسعا أمام أعضاء البرلمان نظرا لكثرة مواضيع الساعة التي تشغل الدولة والمواطنين على السواء⁽⁴⁾.

3- الآثار المترتبة على عدم توافر الشروط اللازمة للاستجواب:

إن تفحص النصوص القانونية المنظمة للاستجواب في الجزائر سواء الواردة في التعديل الدستوري لعام 1996، أو في النظام الداخلي للبرلمان والقانون العضوي رقم 02/99 لم تسفر عن أي أثر يمكن أن يترتب على عدم توافر الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب، عكس المشرع المصري الذي حصر الأثر في سقوط الاستجواب أو استبعاده فنصت المادة 207 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة سنة 1979 على أن "يسقط الاستجواب بزوال من تقدم به أو من وجه إليه أو بانتهاء الدور الذي قدم خلاله". ومن الناحية العملية فإن السوابق البرلمانية قد جرت على أن الاستجابات المتخلفة عن الدورة البرلمانية السابقة تعتبر كأن لم يكن ولا تدرج في جدول الأعمال للدورة الجديدة ويترتب على سقوط الاستجواب اعتبارها كأن لم تكن.

(1) - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259، المؤرخة في 2001/04/23، ص 04.

(2) عطية بندارى، المرجع السابق، ص 111.

(3) السعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص

334.

(4) عباس عمّار، المرجع السابق، ص 166.

أما استبعاد الاستجابات نصت عليه المادة 201 من لائحة مجلس الشعب لسنة 1979، ويبدو أن الاستبعاد حالة من حالات الاسترداد لأن الاستبعاد قد يترتب على الاسترداد، إلا أن الفرق بين الاستبعاد كنتيجة للاسترداد يتم بالإدارة المنفردة للعضو دون تدخل المجلس، أما الاستبعاد كحالة مستقلة لإنهاء الاستجابات فيتم بعيدا عن إرادة العضو سواء بتدخل من قبل رئيس المجلس أو المجلس نفسه وكنتيجة لذلك فإن المجلس في حالة الاسترداد لا يحول بين العضو وحقه في استرداد استجابته⁽¹⁾.

4- مناقشة الاستجابات والآثار المترتبة عليه:

أ - مناقشة الاستجابات: لكي تتم مناقشة الاستجابات فإنه يلزم اتخاذ عدة إجراءات تسبق إدراج الاستجابات في جدول الأعمال وهي:

- تقديم الاستجابات وقيده: يجب على العضو الذي يريد استجابات الحكومة عن شأن ما أن يقدم استجابته مكتوبا إلى رئيس المجلس - كما سبق وأن رأينا - ولم يرد النص على حكم قيد الاستجابات في النظم الداخلية للبرلمان الجزائري ولا المصري باستثناء لائحة مجلس النواب المصري لسنة 1931 ولائحة مجلس الشعب الصادرة سنة 1979 إذ نصت المادة 104 من هذه اللائحة على "تخصيص جلسة في الأسبوع لشرح الاستجابات بحسب ترتيب تقديمها..." كما نصت عليه المادة 199 من لائحة مجلس الشعب لسنة 1979 ولم تبين هذه اللوائح بشكل كيفية قيد الاستجابات في السجل الخاص المعد لذلك وهل يتم القيد وفقا لتاريخ ورودها أم لا؟ لكن ظاهر النصوص يوحي بأن الاستجابات يكون بحسب تاريخ ورودها.

- إيداع الاستجابات وتبليغه: لم تحدد النصوص الدستورية الجزائرية والنظام الداخلي للبرلمان الجهة التي يودع لديها الاستجابات ماعدا النظام الداخلي لمجلس الأمة والقانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 الذي نص على أن يودع نص الاستجابات لدى مكتب الغرفة المعنية ولو أن منح سلطة تحديد الجلسة التي ينظر فيها الاستجابات لمكتب المجلس الشعبي الوطني، يستفاد من النص على أن الإيداع (إيداع الاستجابات) يتم لدى هذا المكتب⁽²⁾ وبخلاف الإيداع فإن الجهة التي تبلغ نص الاستجابات إلى الحكومة قد حددت بدقة وهي رئيس المجلس المعني بالاستجابات وتتمثل في كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وحددت مدة التبليغ بـ 48 ساعة⁽³⁾.

أما في مصر فإن تقديم توجيه الاستجابات يوجه كتابة إلى رئيس المجلس⁽⁴⁾ وذهب الفقه المصري إلى أن الاستجابات لا يكون مستوفيا لشروطه إلا إذا قدم لرئيس المجلس في أثناء انعقاد الجلسة ذلك لأن روح النص الوارد في المادة 199 من اللائحة الداخلية تستلزم تقديم الاستجابات إلى رئيس المجلس في مكتبه

(1) عطية بندارى، المرجع السابق، ص 114.

(2) عباس عمّار، المرجع السابق، ص 173.

(3) المادة 65 فقرة 02 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) عطية بندارى، المرجع السابق، ص 132.

وتتص المادة 200 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 1979 على أن " يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى من وجه إليه، وإلى الوزير المختص بشؤون مجلس الشعب" وذلك على عكس اللوائح السابقة التي كانت تلزم رئيس المجلس بإبلاغ الاستجواب إلى الوزير المختص فقط ، ويرى الفقه أن هذا النص يتيح لرئيس المجلس الالتفاف حول أي استجواب لا يرغب في طرحه للنقاش⁽¹⁾.

و أغفلت جميع اللوائح الداخلية للبرلمان المصري النص على إلزام رئيس المجلس بإبلاغ الوزير المختص في تاريخ محدد تال لتقديم الاستجواب وهو ما يهدر قيمة أبرز أداة للرقابة البرلمانية.

- إدراج الاستجواب في جدول الأعمال وتحديد موعد مناقشته: لم يتناول المشرع الجزائري إدراج الاستجواب في جدول أعمال الجلسات و لم يتطرق إلى المدة التي يشترط فيها إدراج الاستجواب في جدول الأعمال على عكس المشرع المصري فقد نص في لائحة مجلس الشعب الصادرة سنة 1979 في المادة 201 على أنه " يدرج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية بعد أسبوع على الأقل من إبلاغه لتحديد موعد المناقشة فيه بعد سماع أقوال الحكومة"، وأصبح مكتب المجلس في مصر هو المختص بوضع جدول أعمال الجلسات ولم يعد رئيس المجلس وحده هو الذي يمتلك سلطة إدراج الاستجوابات بجدول الأعمال ويرى الفقه أن المشرع كان حكيما في هذا المجال فقد استهدف ضمانه تتمثل في أن يحدد الأمر ثلاثة أعضاء بدلا من واحد فقط بما يكفل أكبر قدرا من العدالة⁽²⁾ أما تحديد موعد مناقشة الاستجواب في الجزائر فيعود إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة وبالتشاور مع الحكومة تحديد الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها وتحدد هذه الجلسة خلال 15 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب⁽³⁾.

وبجدر التذكير أنه في ظل دستور 1976 كان تحديد تاريخ الجلسة التي ينظر فيها الاستجواب متروك لمكتب المجلس الشعبي الوطني والحكومة ، أما في ظل دستور 1989 أصبحت صلاحية مطلقة لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال الدورات العادية، أما فيما بين الدورات فتحدد بالاتفاق بين كل من الحكومة ومكتب المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾ وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما أقر بأن تحديد الجلسة سوف لن يتجاوز مدة 15 يوما على الأكثر من تاريخ إيداع الاستجواب لأنه لو أخذ بتاريخ التبليغ لتحديد موعد الجلسة لكان من شأن هذا الأمر أن يدفع بمكتب المجلس خاصة إذا كان ينتمي إلى الأغلبية المشكلة

(1) د/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 480.

(2) المرجع نفسه ، ص 136.

(3) المادة 66 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) المادة 148 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، والمادة 91 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

للحكومة إلى التماطل في تبليغ الاستجواب إلى الحكومة حتى تمنحها مدة كافية للتهرب من المثول أمام ممثلي الشعب⁽¹⁾.

وفي مصر فإن تحديد موعد المناقشة يكون بعد سماع أقوال الوزير، بعدها يجوز لمقدم الاستجواب أن يقترح موعداً آخر للمناقشة غير الذي اقترحتة الحكومة، أما تحديد موعد المناقشة فلا يكون إلا قبل مضي 07 أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة⁽²⁾ وأضاف دستور 2014 بموجب المادة 130 فقرة 02 على أن "يناقش الاستجواب بعد 07 أيام على الأقل من تاريخ تقديمه ويحد أقصى 60 يوماً...".، لكن الواقع العملي يشهد أن الحكومة كثيراً ما تلجأ إلى تحديد مواعيد بعيدة نسبياً لمناقشة الاستجواب بل كثيراً ما تعتمد الحكومة إلى تحديد مواعيد غير مناسبة، وغالباً ما يحظى هذا التأخير بالموافقة من قبل المجلس الذي تملك فيه الحكومة أغلبية ظاهرة، ونقتضي بعض الظروف رغم تحديد مواعيد لمناقشة الاستجوابات تأجيل هذه المناقشة عن مواعيدها المحددة وذلك إما بناء على طلب الحكومة إذا كان الأمر متعلقاً بإحدى المسائل الداخلية كما هو الحال في مصر، بشرط أن يكون هذا التأجيل بموافقة مقدم الاستجواب أو إذا تعلق الاستجواب بموضوع معروض على القضاء، تأكيداً على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقرر حصانة السلطة القضائية وقد يؤجل نظر الاستجواب لارتباطه بمشروع قانون معروض على لجان المجلس وهو تبناه مجلس النواب في جلسة 11 يونيو 1946، حيث وافق على تأجيل نظر أحد الاستجوابات لارتباطه بمشروع قانون معروض على لجنة من لجانه على الرغم من اعتراض المستجوب وعدد كبير من الأعضاء على هذا التأجيل⁽³⁾ وقد تأجل مناقشة الاستجواب بسبب طلب بيانات عن موضوعه⁽⁴⁾.

- عرض الاستجواب والرد عليه: في الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب يبدأ العضو المستجوب أو المستجيبين بعرض نص الاستجواب ثم تتولى الحكومة أو الوزير الرد عليه، وبالرجوع إلى النصوص الجزائرية فنجدها قد حددت الإجراءات الواجب إتباعها عند عرض الاستجواب، حيث يقدم صاحب الاستجواب عرضاً لموضوع الاستجواب، ويتم عرضه من طرف مندوب أصحاب الاستجواب وهو ما جرت عليه الممارسة البرلمانية في الجزائر⁽⁵⁾.

أما في مصر فإن الاستجواب يعرض من طرف العضو المستجوب، وقررت اللوائح الداخلية للبرلمان المصري منذ لائحة مجلس النواب عام 1924 على أسبقية الاستجوابات على ما عداها من سائر المواد

(1) عباس عمّار، المرجع السابق، ص 177.

(2) المواد 201، 102 من لائحة مجلس الشعب المصري لسنة 1979.

(3) عطية بنداري، المرجع السابق، ص 148.

(4) المادة 203 من لائحة مجلس الشعب لسنة 1979.

(5) المادة 67 من القانون العضوي رقم 02/99.

المدرجة في جدول الأعمال ماعدا الأسئلة⁽¹⁾ كما أن الاستجابات المتشابهة يمكن أن تضم لبعضها إذا كانت مرتبطة بموضوع واحد فتدرج في جدول الأعمال لتجرى مناقشتها في وقت واحد⁽²⁾ وهو ما يضاعف من قوة المعارضة في المجلس النيابي ،لأنه كلما اتسعت المناقشة في قضية معينة حقق الاستجواب آثاره وفعاليتة في ممارسة الوظيفة الرقابية للبرلمان، وكقاعدة عامة فعادة ما يستتبع الاستجواب بمناقشة تسمح لبقية أعضاء المجلس المعني بالاستجواب المشاركة في مساءلة الحكومة حول موضوع ، ولم تتعرض النصوص الدستورية الجزائرية لسنوات 1989 و1996 المعدل إلى إمكانية إجراء مناقشة بعد عرض الاستجواب كذلك لم تبينه النظم الداخلية ،مما أدى إلى التذبذب في الممارسة البرلمانية و لم ينص كذلك المشرع الجزائري على الوقت المخصص لمناقشة الاستجواب عكس الأسئلة التي تم تحديد وقت لمناقشتها.

أما في مصر فإن باب المناقشة يفتح بعد رد الوزير على الاستجواب وتعقيب مقدم الاستجواب على الاستجواب⁽³⁾ ثم تبدأ بعد ذلك المناقشة في موضوعه⁽⁴⁾ .

ومتلما هو الأمر في الجزائر فقد خلت اللوائح البرلمانية في مصر من النص على تحديد حد أقصى للوقت الذي يجوز أن تستغرقه مناقشة الاستجواب ،وتركت للمجلس تقرير ما يراه في هذا الشأن وتم تحديد هذا الوقت بين 3/1 ساعة و 45 دقيقة والساعة.

أما فيما يخص الرد جرت العادة عند ممارسة الاستجواب أن يرد رئيس الحكومة (الوزير الأول) على نص الاستجواب الموجه إلى حكومته كما هو الحال في الجزائر أو يرد الوزير كما هو الحال في مصر ويرى الفقه أنه انطلاقا من مبدأ التضامن الوزاري في الحكومات البرلمانية الحديثة فإنه يجوز لأي وزير أن ينيب غيره من الوزراء في الرد على الاستجواب الموجه إليه، كما يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن ينيب غيره من الوزراء في الرد على الاستجواب الموجه إليه ،وإذا كانت النظم الداخلية لم تنص على جواز الإنابة لأن الأصل أن يرد الوزير المستجوب بنفسه طالما أن موضوع الاستجواب يقع في اختصاصه إلا أن الممارسة البرلمانية أكدت جواز ذلك⁽⁵⁾.

و في الجزائر فقد أجمعت النصوص القانونية المنظمة للبرلمان على أن الحكومة هي المكلفة بالرد على الاستجواب الموجه لها من طرف أعضاء البرلمان بنصها على أن "تجبب الحكومة" على نص الاستجواب، وبالرجوع إلى الممارسة البرلمانية نجد الوزير المختصة وزارته بموضوع الاستجواب هو الذي كان

(1) المواد 122 من لائحة مجلس النواب لعام 1924 و 202 من لائحة مجلس الشعب الصادرة في سنة 1979.

(2) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 154 المؤرخة في 1990/11/26، ص 02 إلى ص 29.

(3) كثيرا ما ينتقل مجلس الشعب إلى جدول الأعمال دون تمكين مقدم الاستجواب من التعقيب على رد الوزير استنادا لنص المادة 204 من لائحة مجلس الشعب 1979.

(4) المادة 202 من لائحة مجلس الشعب المصري سنة 1979.

(5) في مصر جرت العادة منذ بداية الحياة النيابية 1995 على جواز الإنابة وأصبح من حق وزير الدولة لشؤون مجلس الشعب أن ينوب عن الوزير المختص في الرد على الاستجواب.

عادة يرد على موضوع الاستجواب خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض⁽¹⁾ لكن مشروع التعديل الدستوري الجزائري الأخير قيد الحكومة بالرد "في أجل أقصاه 20 يوما"⁽²⁾.

ب - الآثار المترتبة على الاستجواب: تنتهي مناقشة الاستجواب بأحد القرارات التالية:

- إما إحالة المناقشات التي دارت في شأن الاستجواب إلى لجنة من لجان المجلس، لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي عليها.

- إذا اقتنع المجلس بإجابات الحكومة أو الوزير وأصدر المجلس قرار مسبقا بالثقة بالوزارة أو بالوزير وبتأييده لسياسته، لكن لم تبين النصوص القانونية في الجزائر ومصر الأثر المترتب على الاستجواب إذا قدمت الحكومة أو الوزير إجابة غير مقنعة.

- تشكيل لجنة لتقصي الحقائق عن المخالفات المنسوبة إلى من وجه إليه الاستجواب⁽³⁾.

- إذا لم يقتنع المستجوب ببيان الحكومة أو الوزير، فله أن يبين للمجلس أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة الثقة بالوزير أو بالحكومة⁽⁴⁾.

- وقد يتمخض الاستجواب عن اقتراحات برغبات تقدم للسلطة التنفيذية كما هو الحال في مصر.

المطلب الثاني

أدوات الرقابة التي يترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة

ما دامت كل من الأسئلة ولجان التحقيق والاستجواب لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة في دساتير الدول محل الدراسة، فهذا لا يعني أن الرقابة البرلمانية لا تؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وإن تأخرت تونس في النص على هذا النوع من الرقابة إلا أنها تراجعت عن ذلك ونصت عليه بموجب دساتيرها اللاحقة مسايرة في ذلك المؤسس الدستوري الجزائري والمصري .

(1) في قضية "الباسو" التي تدور حول الطاقة أجاز وزير الطاقة والصناعات البتروكيمياوية، أما الاستجوابين المتعلقين بالحصانة البرلمانية وتزوير الانتخابات فرد عليهما وزير العدل، على اعتبار أن وزارته هي الأقرب لحماية النواب وضمان نزاهة الانتخابات.

(2) المادة 38 من مشروع التعديل الدستوري المعدلة للمادة 133 من دستور 1996.

(3) أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر لجوء النواب إلى تشكيل لجان للتحقيق في مواضيع بعض الاستجابات نتيجة عدم اقتناعهم برد الحكومة كما هو الحال في مجال التجاوزات التي عرفتها انتخابات 1997.

(4) لم يحدث في الجزائر ومصر أن انتهى الاستجواب إلى إقرار من المجلس النيابي بإدانة الحكومة كلها أو أحد أعضائها نتيجة لمجموعة من القيود التي تحد من فعالية الاستجواب.

و انطلاقا من أين توجد السلطة توجد المسؤولية منحت الدساتير محل الدراسة واللوائح التنظيمية المكملة لها العديد من الوسائل لأعضاء البرلمان لتقرير مسؤولية الحكومة، سنتولى تبيانها من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول

المسؤولية السياسية بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة

وتعرف بمعناها العام على أنها "حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة بأجمعها أو من أحد الوزراء ودون توقيع أية عقوبة أخرى، إذ كان العمل الذي ثارت شأنه المسؤولية لا يعتبر جريمة تطبيقا لقانون العقوبات، وهي لا تأسس على خطأ مدني أو جريمة جنائية وإنما تقوم على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالبرلمان"

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري في دستوري 1989 و 1996 المعدل مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام الغرفة الأولى دون الغرفة الثانية وتعود اللبنة الأولى لتبني هذه المسؤولية إلى حوادث أكتوبر 1988 .

وتتقرر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في مناسبتين: الأولى رفض نواب المجلس الشعبي الوطني للمصادقة على برنامج الحكومة، ويلزم الدستور رئيسها بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، والثانية: عقب تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة.

و تم إقرار المسؤولية السياسية في الدستور التونسي على إثر التعديل الذي أدخل عليه في 08 أفريل 1976 الذي من خلاله خول لمجلس النواب صلاحية مراقبة الحكومة، لكن المسؤولية السياسية في تونس مثلها مثل ما هو الأمر في الجزائر فهي تختلف تماما عن مثلتها في النظام البرلماني لعدة أسباب أهمها:

- أن الحكومة في تونس لا تتولى وضع السياسة العامة للبلاد، فرئيس الدولة هو الذي يقوم مقام الحكومة إذ ينص الفصل 49 من الدستور على أن "رئيس الجمهورية يوجه السياسة العامة للدولة ويضبط اختياراتها الأساسية ويعلم مجلس النواب

لرئيس الجمهورية أن يخاطب مجلس النواب ومجلس المستشارين مباشرة أو بيان يوجهه إليها"⁽¹⁾

- وضع الوزراء في تونس يختلف أساسا عن وضعهم في النظام البرلماني، إذ يقتصر دورهم على إدارة مصالح الوزارات وفقا للخطة السياسية التي يرسمها رئيس الدولة⁽²⁾، بحيث تنص المادة 50 من الدستور

(1) نقتح الفقرة 02 من الفصل 49 من الدستور التونسي بمقتضى القانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002، المؤرخ في 01 جوان 2002.

(2) ينص الفصل 58 من الدستور الملغى "تسهر الحكومة على تنفيذ السياسة العامة للدولة تطبيق التوجيهات والاختيارات التي يضبطها رئيس الجمهورية".

على أن " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، كما يعين بقية أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، رئيس الجمهورية هو الذي يترأس مجلس الوزراء".

كما أن رئيس الجمهورية هو الذي ينهي مهام الحكومة أو عضو منها تلقائيا باقتراح من الوزير الأول⁽¹⁾ وهذا يعني أن الوزراء هم بمثابة معاونين شخصيين للرئيس يختارهم بناء على ثقته بهم ويحتفظ بهم ماداموا متمتعين بهذه الثقة، فحتى الوزير الأول لا يستمد ثقته من كونه زعيم الأغلبية كما هو الشأن في النظام البرلماني، بل من ثقة رئيس الدولة فيه مثلما هو الوضع الراهن في الجزائر.

الحكومة في تونس لا تستمد شرعيتها من تركية مجلس النواب، صحيح أن الوزير الأول يعرض برنامج الحكومة على المجلس لكنه لا يلتمس ثقته، فعرض البرنامج يقتصر على مجرد خطاب يلقيه لإطلاع الرأي العام من خلال النواب على سياسة الحكومة، لذا فإن دور مجلس النواب يقتصر وفقا للفصل 62 من الدستور على مراقبة تنفيذ السياسة التي يضبطها رئيس الدولة⁽²⁾ كما أن الحكومة غير مسؤولة أمام الغرفة الثانية على تنفيذ السياسة التي يحددها رئيس الجمهورية لأنها مسؤولة أمام رئيس الجمهورية ومجلس النواب. أما بعد الثورة التونسية وبصدور الدستور التونسي الجديد أصبحت تشكل الحكومة عن طريق تكليف رئيس الجمهورية مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب بتكوين الحكومة خلال شهر، وفي حالة تجاوز المدة الممنوحة دستوريا أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب يقوم رئيس الجمهورية في أجل 10 أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل السياسية، لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر، وإذا مرت 04 أشهر على التكليف الأول ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة فإنه لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه 45 يوما وأقصاه 90 يوما.

وأصبحت الحكومة تعرض موجز برنامجها (أي بمعنى ملخص) على مجلس نواب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وعند نيل الحكومة ثقة المجلس يتولى رئيس الجمهورية فوراً تسمية رئيس الحكومة وأعضائها⁽³⁾ ولم يعد رئيس الجمهورية هو الذي يضبط السياسة العامة كما كان معمولا به سابقا بل أصبح رئيس الحكومة هو الذي يضبط هذه السياسة مع مقتضيات الفصل 77 ويسهر على تنفيذها وأصبح رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء والحكومة أصبحت مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب بمعنى آخر استقلت الحكومة استقلالاً تاماً عن رئيس الجمهورية وهو المعمول به في النظام البرلماني⁽⁴⁾

(1) المادة 51 من الدستور التونسي الملغى، مرجع سابق .

(2) د/ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، المرجع السابق، ص 215.

(3) الفصل 89 فقرة 02 من الدستور التونسي الجديد 2014.

(4) الفصول 91، 93، 95 من مشروع مسودة الدستور التونسي لسنة 2013 .

أما في مصر فقد ورد النص على المسؤولية السياسية للوزارة في نص المادة 126 من دستور 1971 تحت عنوان سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء أو نواب الوزراء ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء ، ومعنى ذلك أن الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة عام 1979 قد حددا على سبيل الحصر من تسري بشأنه المسؤولية الوزارية فإذا كان التصرف الموجب للمسؤولية يتعلق بالسياسة العامة للوزارة كانت المسؤولية في هذه الحالة مسؤولية تضامنية أما إذا كان هذا التصرف يتعلق بوزارة معينة أو إحدى المصالح التابعة لها كانت المسؤولية فردية.

وتتص المادة 125 من الدستور المصري لسنة 1971 على أن الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته⁽¹⁾ مع العلم أنه تم النص عليها سابقا في الدساتير المصرية المتعاقبة⁽²⁾ وهذه المسؤولية السياسية تكون أمام مجلس الشعب وليس أمام مجلس الشورى. بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 في الجزائر أصبحت الحكومة تقدم مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني، وهذا المخطط مستمد من برنامج رئيس الجمهورية⁽³⁾ وأعطت للوزير الأول حق تقرير تكليف مخطط العمل من عدمه باستعمال مصطلح "يمكن" مما يعني أن مناقشات النواب في هذا المجال لا جدوى منها⁽⁴⁾

بعد تعيين رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) يقوم بضبط برنامجه في مجلس الوزراء ثم يقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته من طرف أعضاء المجلس للموافقة عليه أو رفضه⁽⁵⁾ مع الإشارة أن التعديل الدستوري لسنة 1988 لم يلزم رئيس الحكومة بعرض البرنامج على مجلس الوزراء لأن هذا البرنامج الوزاري هو نفسه برنامج رئيس الجمهورية الذي أنتخب على أساسه ، ويتضمن هذا البرنامج عادة مبادئ وأهداف ومحاور ووسائل النشاط الحكومي والإداري في كافة المجالات الاجتماعية الاقتصادية السياسية الأمنية والدفاعية وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة⁽⁶⁾ وهذا البرنامج لا يكسب الصفة الرسمية والتي تسمح له بسريان تنفيذه، إلا بعد إتباعه للإجراءات المكرسة وموافقة البرلمان عليه.

(1) د/ رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر، 2006، ص 140.

(2) المواد 83 من دستور 1946، 61 من دستور 1930، 65 من دستور 1923 المصري.

(3) المادة 79 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل .

(4) المادة 80 من دستور 1996 الجزائري، والمادة 07 من قانون 19/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل

الدستوري، جريدة رسمية عدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

(5) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 180 المؤرخة في 31/01/2000، ص05.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 223 مؤرخة في 09/10/2000، ص 03.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 53 مؤرخة في 09/06/2003، ص 08

(6) المواد 76 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، 91 من النظام الداخلي للمجلس الوطني .

أما بالنسبة لمجلس الأمة بالرغم من أن الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمامه باعتباره غير قابل للحل إلا أن الدستور ألزم رئيس الحكومة بتقديم عرض حول برنامجه أمام مجلس الأمة⁽¹⁾ وذلك خلال 10 أيام على الأكثر عقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 80 من الدستور⁽²⁾ والغاية من ذلك هو إعلام هذا الأخير بمحتوى برنامج الحكومة باعتباره شريك في العمل التشريعي، إلا أنه لا يصل إلى حد الرقابة بل يعتبر مجرد استماع لا غير ويمكن لأعضاء مجلس الأمة على إثر ذلك أن يصدروا لائحة لأنه لا يعقل أن يصوت مجلس الأمة على القوانين اللازمة لتقدير برنامج الحكومة وهو يجهل البرنامج في حد ذاته. ولعل التساؤل يبقى قائما فيما يخص الجدوى من تقديم ومناقشة برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة ما

دامت المصادقة على البرنامج قد تحققت في المجلس الشعبي الوطني؟ وما هي قيمة وأثر هذه اللائحة؟.

أما فيما يخص فائدة المناقشة لمجلس الأمة بعد مناقشة المجلس الشعبي الوطني ما دام أن هذا النقاش لا يتوج بآثار ملزمة ، فيرى الأستاذ **عبد القادر بن صالح** أن نقاش برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة يكتسي أهمية قصوى لأكثر من سبب منها: أن نقاش أعضاء مجلس الأمة يشكل محطة إضافية لكل أعضاء مجلس الأمة والحكومة للتكفل ببعض الانشغالات ومعالجة بعض النصوص التي لم يتعرض لها في المجلس الشعبي الوطني ويعطي للحكومة فرصة إضافية بتسليط الضوء على مضمون البرنامج الذي جاءت به أمام البرلمان، إضافة إلى طبيعة التركيبية البشرية لمجلس الأمة المتمثلة أساسا في الجماعات المحلية و 3/1 الرئاسي المشكل من شخصيات وطنية تم انتقائها لمواصفات خاصة محددة في الدستور وكلتا الهيئتين تمثلان البعد الوطني الواضح⁽³⁾، أما فيما يخص قيمة وأثر هذه اللائحة فإن هذه الأخيرة لا تؤثر على مصير الحكومة ولا تحول دون تأديتها لمهامها بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني، لكن منطوق الأشياء يقول أيضا " أن الحكومة ستكون ملزمة ولو أدبيا بمراعاة مضمون نقاش مجلس الأمة عند التنفيذ أولا والاستئناس بمضمون التوصيات الواردة في اللائحة في حالة صدورها لأن القوانين الأساسية للبلاد أعطت بشكل واضح مجلس الأمة صلاحية الرقابة على أعمال الحكومة⁽⁴⁾".

نفس الموقف الذي أبداه الأستاذ الدكتور/ **عمار عوابدي**، حيث يرى هذا الأخير أن الفائدة من عرض البرنامج على مجلس الأمة له ثقله السياسي والمعنوي لدى السلطات العامة في الدولة ولدى الرأي العام الوطني نظرا للمكانة الدستورية والسياسية التي يحتلها مجلس الأمة⁽⁵⁾ كما أن هذه اللائحة من شأنها

(1) المادة 80 فقرة 03 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

(2) المادة 49 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان (القانون، الواقع، التصور...)، مجلة الفكر البرلماني

الجزائر ، مجلس الأمة، العدد الثالث ، جوان 2003، ص 14، 17.

(4) المرجع نفسه ، ص 16.

(5) د/ **عمار عوابدي**، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن ، المرجع السابق ، ص 60.

التأثير سياسيا على مكانة الحكومة وتضعف مركزها السياسي واستقرارها خاصة إذا كانت الأغلبية التي نالتها في الغرفة الأولى ضعيفة⁽¹⁾.

لكن الواقع يؤكد مرة أخرى أن مجلس الأمة لم يستعمل هذا الحق الذي منحه إياه الدستور لاعتبارات لم يتم التعبير عنها صراحة⁽²⁾ ولعل ذلك يعود إلى أن برنامج الحكومة هو نفس برنامج الأغلبية كما أن رئيس الحكومة يكون ملزما بتنفيذ وتنسيق البرنامج الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾ فبقدر ما تلتزم الحكومة بتنفيذ البرنامج الذي صادق عليه المجلس بقدر ما تكون العلاقة بينهما طبيعية وعلى أحسن ما يرام ويبقى الهدف من عرض برنامج الحكومة ومناقشته من طرف أعضاء البرلمان هو رصد وتجميع المعلومات والحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة والإدارة التابعة لها ليشكل ذلك لديهم رؤية محددة وواضحة ورسمية عن ما تعهدت الحكومة بإنجازه في الآجال المقررة والمتفق عليها⁽⁴⁾ إضافة إلى أن برنامج الحكومة الموافق عليه يصبح دليل البرلمان في عملية الاضطلاع بالوظيفة التشريعية، حيث أن أغلب المبادرات بالتشريع تتبع من هذا البرنامج وأن جل المناقشات والدراسات يجب أن تستلهم منه أو تتطابق وتتوافق مع محتوياته⁽⁵⁾.

وعليه فإن دور المجلس على هذا المستوى محدود بعدة عوامل منها أن المجلس الشعبي الوطني ليس في وسعه أن يؤثر على الحكومة فيدفعها إلى تكليف برنامجها حسب ما يشاء أو يرفض هذا البرنامج حسب ما يريد، فيجب أن لا ننسى أن رئيس الجمهورية هو شخص منتخب انتخابا شعبيا عاما ومباشرا وسريا على المستوى الوطني ورئيس الحكومة لا يطبق البرنامج الذي يريد بل البرنامج الذي يوافق عليه رئيس الجمهورية قبل المجلس الشعبي الوطني، لهذه الاعتبارات يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وأعضائه أيضا. نفس القول ينطبق على النظام السياسي التونسي القديم إلا أنه يخيم عليه الغموض فلا توجد أي إجراءات تبين كيفية وإجراءات المناقشة والتصويت سواء في الدستور أو النظام الداخلي.

و بموجب النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب فإن الثقة تمنح لأعضاء الحكومة ككل أو أحد أعضائها، ففي حالة منح الثقة لأعضائها فإن رئيس المجلس يدعو المكتب للاجتماع في غضون يومين من تلقيه الملف المتضمن طلب عقد جلسة للتصويت على منح الثقة للحكومة أو لعضو من الحكومة، ويتولى المكتب في اجتماعه تحديد موعد الجلسة العامة في أجل أسبوع من اجتماع المكتب، وقبل افتتاح الجلسة

(1) د / إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، الجزائر، مركز التوثيق والبحوث

الإدارية، المجلد 10، العدد الأول، 2000، ص 78.

(2) عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 19.

(3) المادة 83 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

(4) د/ عمّار عوايدي، المرجع السابق، ص 60.

(5) عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 12.

المخصصة للتصويت على منح الثقة للحكومة يوزع على أعضاء المجلس ملف يتضمن مختصرا لبرنامج عمل الحكومة وتعريفا موجزا بأعضائها .

يتولى رئيس المجلس تقديم موجز لموضوع الجلسة ثم تحال الكلمة لرئيس الحكومة المكلف الذي يتولى تقديم عرض موجز لبرنامج حكومته ولأعضاء حكومته المقترحة ، وتحال الكلمة بعد ذلك لأعضاء المجلس في حدود الوقت المخصص للنقاش العام في تلك الجلسة ثم تحال الكلمة لرئيس الحكومة المكلف مجددا للتفاعل مع تدخلات أعضاء المجلس ، وترفع الجلسة وتستأنف في نفس اليوم للتصويت على الثقة ويتم التصويت على الثقة بتصويت وحيد على كامل أعضاء الحكومة والمهمة المسندة لكل عضو وأشترط المشرع التونسي الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة من الأعضاء لنيل ثقة المجلس⁽¹⁾.

وفي حالة منح الثقة لأحد أعضائها فإنه قبل افتتاح الجلسة المتعلقة بالتصويت على منح الثقة لأحد أعضاء الحكومة يوزع على أعضاء المجلس ملف يتضمن بيانا مختصرا حول سبب التحويل وتعريفا موجزا بعضو الحكومة المقترح ، إذا تقرر إدخال تعديل على الحكومة التي نالت ثقة المجلس بضم عضو جديد أو أكثر أو بتكليف عضو بغير المهمة التي نال الثقة بخصوصها ، فإن ذلك يتطلب عرض الموضوع على المجلس لطلب نيل الثقة ويتولى رئيس الجلسة التقديم الموجز لموضوع الجلسة ثم تحال الكلمة لرئيس الحكومة ليتولى التقديم الموجز لسبب التحويل والتعريف المختصر بالعضو أو الأعضاء المقترح ضمهم للحكومة ، وتتبع نفس الإجراءات المقررة بالفقرات : 03، 04، 05 من الفصل 143 من نفس النظام . ويتم التصويت على الثقة بتصويت منفرد لكل عضو وفي المهمة المسندة له، ويشترط لنيل ثقة المجلس الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة من الأعضاء⁽²⁾

و نص المشرع المصري في المادة 133 من دستور 1971 على أن رئيس مجلس الوزراء يقدم برنامج الوزارة خلال 60 يوما من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائبا يناقش المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء عن برنامج الوزارة ويحال هذا البيان إلى لجنة خاصة لدراسته وإعداد تقرير عنه .

تتشكل اللجنة برئاسة أحد وكليي المجلس ويراعى في عضويتها تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة و أن تضم أحد الأعضاء المستقلين على الأقل ، ويجب أن تنتهي هذه الأخيرة من دراسة البرنامج و إعداد تقرير عنه خلال 10 أيام ليعرض على المجلس في أول جلسة تالية لانتهاه هذه المدة ويجب أن يصدر قرار المجلس بقبول أو رفض برنامج الوزارة خلال 10 أيام التالية لعرض التقرير على المجلس ، بحيث أن لا تزيد المدة بين تقديم برنامج الوزارة إلى المجلس و صدور قرار المجلس بشأنه على ثلاثين يوما .

(1) الفصلين 142، 143 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(2) الفصل 144 من المرجع نفسه .

وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة، كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة وهذا ليس بالجديد فقد نصت عليه الدساتير المصرية المتعاقبة⁽¹⁾ لكنها كذلك لم تبين كيفية ممارسة هذا الإجراء، وتطرق نصوص المواد إلى الجزاءات المترتبة على مناقشة برنامج الحكومة إذا كان موضوع موافقة أو رفض، أما في دستور 2014 أصبح عرض برنامج الوزارة على مجلس النواب مرتبطا بتشكيل حكومة جديدة فقط ولا يقدم إلى المجلس بصورة سنوية⁽²⁾ كما كان عليه الحال وفقا للمادة 133 من دستور 1971 قبل تعديلها عام 2007، وقد سار دستور 2014 على نهج خطى دستور 1971 المعدل في 2007 بمنح المجلس فرصة واحدة لرفض برنامج الحكومة، و إذا عاد المجلس ورفض برنامج الحكومة الجديدة " يعد المجلس منحلا " وهو بذلك استبعد الفرصة الثالثة التي أتاحتها دستور 2012 للمجلس لاختيار الشخص الذي يكلفه الرئيس بتشكيل الحكومة حسب نص المادة 139 من دستور 2012⁽³⁾.

الفرع الثاني

المسؤولية السياسية بمناسبة بيان السياسة العامة للحكومة

يعرّف بيان السياسة العامة للحكومة على أنه وسيلة إبلاغ أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج وما هو في طور التحقيق، كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها⁽⁴⁾.

نص عليه المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 84 من دستور 1996 المعدل وعليه فإن الحكومة على موعد حاسم مع نواب المجلس الشعبي الوطني بعد مرور سنة من الموافقة على برنامجها قصد تقديم بيان عن سياستها العامة، تعقبه مناقشة لعملها من طرف النواب وهي كذلك محطة ثانية تمكنهم من الإطلاع والوقوف على مدى تحقق وعود رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) والنتائج المرجوة من برنامجه التي وعد بها النواب قبل سنة عند عرضه لبرنامجهم أمام المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾ ويختم المجلس الشعبي الوطني المناقشة العامة التي تعقبت بيان السياسة العامة بإجرائين هما: اللائحة أو إصدار ملتمس رقابة.

(1) المواد 82 من دستور 1964، 61 من دستور 1930 المصري .

(2) المادة 146 من دستور 2014 المصري .

(3) محمد علي أبو ريدة، الوظيفة السياسية لمجلس النواب في دستور جمهورية مصر العربية المعدل الصادر في 18 يناير

2014، وثائق برلمانية، مجلس النواب المصري، ص 10، أنظر الموقع الإلكتروني: www.parliament.gov.eg **أطلع عليه بتاريخ: 2015/12/11** .

(4) د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 179.

(5) الجريدة الرسمية للمجلس الشعبي الوطني، رقم 318 المؤرخة في: 2001/12/03، ص 04.

أولاً - اللائحة⁽¹⁾: تستعمل هذه اللائحة إما لتأييد الحكومة وبالتالي التعبير عن عملها وهذا ما يشكل دعماً سياسياً لها وقوفاً إلى جانبها وتعبيراً عن استمرار الثقة فيها وبالتالي حسن العلاقة ، وإما التحفظ على سياستها ولفت انتباهها إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المنفق عليه وأن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة إلى احترام البرنامج وتجاوز مواطن التقصير مثل هذا الموقف يعبر عن إدانة وإذازار الحكومة بأن مشاريع قوانينها قد تصطدم بالرفض أو التعديلات الضرورية لها ، هذا الموقف له أثر سياسي ثقيل على الحكومة ويضعها في موقف حرج لدى الرأي العام دون أن يذهب إلى درجة سحب الثقة منها.

تضمن هذه الآلية دستوري 1989 و1996 المعدل⁽²⁾ وهو حق دستوري في الجزائر مخول لأعضاء المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة ونظراً لخطورة هذا النوع من الرقابة تم تقييده بمجموعة من الشروط والإجراءات منها:

- ارتباط ملتزم الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة وهذا معناه أن النواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر، وهو ما يؤدي إلى المحافظة على الاستقرار الحكومي.

- اقتراح ملتزم الرقابة من طرف 7/1 من النواب وهذا يدل على أن هذا الاقتراح يمارس بطريقة جماعية للنواب.

- إيداع ملتزم الرقابة من قبل مندوب المبادرين به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني على أن يعلق على المجلس ويوزع على كافة النواب، وينشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

- مناقشة ملتزم الرقابة حيث حددت النصوص القانونية المناقشة التي تسبق التصويت على ملتزم الرقابة وقصرتها على عدد محدود من النواب وهم: الحكومة، مندوب أصحاب الاقتراح (أصحاب ملتزم الرقابة) نائب يرغب في التدخل للمعارضة ونائب مؤيد.

- التصويت على ملتزم الرقابة بعد مرور 03 أيام من إيداعه⁽⁴⁾ ويرى الفقه أن القصد من هذه المدة هي تهدئة الأعصاب واستبعاد أن يصدر الملتزم الذي يؤدي إلى استقالة الحكومة فوراً كما تسمح بإجراء

(1) المادة 114 فقرة 04 من التعديل الدستوري لسنة 1988، والمواد 84،80 من دستور 1989، والمواد 51 إلى 55 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) المواد 126 من دستور 1989، و 84 فقرة 04، 135 من دستور 1996 المعدل ، أما في دستور 1963 وبموجب المادة 55 منه فإن ملتزم الرقابة يقترح ضد رئيس الجمهورية باعتبار أن هناك وحدة السلطة التنفيذية ويتطلب التوقيع على ملتزم الرقابة من طرف 3/1 من النواب، والتصويت يكون بالأغلبية، لكن تحقيق هذا النصاب أمر مستحيل باعتبار أن النواب من نفس حزب رئيس الجمهورية وهو الأمين العام له.

(3) المواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) المادة 136 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل، في حين كان دستور 1963 ينص على 05 أيام بموجب المادة 56 من دستور 1963.

المحاولات لإقناع أصحاب الاقتراح بالتراجع عنه أو عدم التصويت، كما تسمح هذه المدة كذلك للنواب المبادرين بملتصم الرقابة من البحث عن دعم زملائهم قصد مساندةهم أثناء التصويت لإسقاط الحكومة⁽¹⁾ ويتم الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية 2/3 النواب⁽²⁾ و يرى الفقه أن هذا النصاب من الصعب تحقيقه في مجلس تعددي مشكل من فسيفساء سياسية، أي أن اللائحة في النظم البرلمانية لا تقيم دائما نشاط الحكومة إيجابا بل يكون هذا التقييم سلبيا دون أن يطلب منها الاستقالة، فاللائحة يمكن أن تؤدي إلى استقالة الحكومة من تلقاء نفسها إذا رأت ذلك ضروريا، وتقدم اقتراحات هذه اللوائح في أجل 72 ساعة الموالية للاختتام المناقشة مع العلم أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 قد حددها بـ 48 ساعة الموالية للاختتام المناقشة وتوقع هذه اللائحة من قبل 20 نائبا على الأقل حتى تكون مقبولة⁽³⁾ ولا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع، وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه تبطل اقتراحات اللوائح الأخرى ويتم التصويت على اللائحة من قبل أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

شهدت الدورة الخريفية لسنة 2000 ، لأول مرة منذ بداية العهدة التشريعية الرابعة تقديم محافظ البنك الجزائري بيانا سنويا حول الوضع المالي إلى المجلس الشعبي الوطني وفق ما نص عليه قانون النقد والعرض رقم 10/90 المؤرخ في 14 أبريل 1990⁽⁴⁾.

لكن في الجزائر أنه عوض استقالة الحكومة فإن رئيس الجمهورية يفضل حل المجلس الشعبي الوطني ما دامت الحكومة تحظى برضاه، لأن المسألة لا تتعلق بالحكومة بقدر ما تتعلق برئيس الجمهورية بعينه فالمجلس الشعبي الوطني لا تتاح له فرصة إسقاط الحكومة بعدم الموافقة على برنامجها إلا مرة واحدة في السنة، وهي بمناسبة تقديم السياسة العامة لذلك فإن الحكومة تكون مضطرة إلى مراعاة الرئيس أكثر من مراعاة المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾.

ثانيا - ملتصم الرقابة: عبارة عن لائحة يوقعها عدد من النواب يتضمن انتقادا لمسعى الحكومة وتسمح هذه الأداة بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان، ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها مسؤولة عن عرقلة الحكومة ولا يصوت لها على مشاريع القوانين التي تقدمها له تنفيذا للبرنامج المنفق عليه أو لأي سبب

(1) عباس عمّار، المرجع السابق، ص 275.

(2) المادة 136 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل.

(3) المادة 52 من القانون العضوي رقم 02/99 .

(4) عبد الحق بن سعدي، المرجع السابق ، ص.497.

(5) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ،جامعة قسنطينة، مارس 1991 ص 497.

آخر⁽¹⁾ كما أن الحكومة هي بدورها المسؤولة عن العلاقة وتدهورها والوصول إلى الانكسار المذكور لأنها هي المسؤولة حسب المادة 83 من الدستور عن تنسيق وتنفيذ البرنامج، وهي الماسكة بمصائر الأمور وعن السياسة العامة للبلاد.

بالنسبة لمجلس الأمة فإن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "يمكن" وهو ما يفيد الجواز وليس الإلزام كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني حينما استعمل المؤسس الدستوري مصطلح "تقدم" و من ثم يتبين أن للحكومة سلطة تقديرية في عرض بيان السياسة العامة أمام الغرفة الثانية أو عدم عرضه وفي حالة نجاح ملتزم الرقابة من قبل النواب فإنه يؤدي إلى إسقاط الحكومة ويقدم رئيسها استقالته لرئيس الجمهورية، لكن رئيس الجمهورية سيدافع عن برنامجه ويرد بالمثل وهو حقه في حل المجلس الشعبي الوطني والواقع يبين أنه لم يحدث وأن لجأ النواب إلى هذه الوسيلة لإسقاط الحكومة نظرا لحيازة هذه الأخيرة على أغلبية كبيرة في المجلس الشعبي الوطني ومنه يجعل إسقاط الحكومة أمرا صعبا.

أما تونس عرفت آلية أسمتها لائحة اللوم، وتجدر الإشارة إلى أن الدستور التونسي في صياغته الأصلية لم يتعرض لهذه اللائحة، ولم يكن بالتالي للسلطة التشريعية وسائل رقابة حاسمة بصفة جذرية وقد ظهرت هذه الآلية الجديدة في تعديل الدستور في 08 أبريل 1976، وحافظ عليه المؤسس الدستوري التونسي بعد صدور دستور تونس الجديد لسنة 2014 بموجب الفصل 97 منه و أصبح التصويت على لائحة اللوم يقوم بعد تقديم طلب معلل لرئيس مجلس نواب الشعب من طرف 3/1 الأعضاء على الأقل وهي نفس النسبة التي كانت تشترط في التعديل الدستوري الملغى لسنة 2002، ولا يقع التصويت على هذه اللائحة إلا بعد مضي 15 يوما على إيداعها لدى رئاسة المجلس وهي مدة أطول من كل المدد التي كان منصوص عليها سابقا، ويشترط نص هذا الفصل أنه لسحب الثقة من الحكومة لابد من موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس وتقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يصادق على ترشيحه في نفس الوقت، ويتم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية بتكوين حكومة طبق أحكام الفصل 89 وفي صورة عدم تحقق الأغلبية المذكورة فإنه لا يمكن تقديم لائحة اللوم مجددا ضد الحكومة إلا بعد مضي 06 أشهر وبنفس الإجراءات السابقة.⁽²⁾

و في مصر فإن إلقاء بيان السياسة العامة حق دستوري مخول لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بمناسبة دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب⁽³⁾ علما أنه في الدساتير السابقة ومنها دستور 1956 نصت المادة 77 منه على أنه "... رئيس الجمهورية يلقي بيانا عن سياسة الحكومة لا الدولة .."، وهذا يعود إلى جمع رئيس الجمهورية بين منصبين: رئاسة الجمهورية والحكومة وتكررت نفس المادة في دستور 2014

(1) د/ أحسن مزود، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23، 24 أكتوبر 2000، ص 25، 26.

(2) الفصل 148 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(3) المواد 132، 133 من دستور 1971 المصري .

بموجب المادة 105 منه ، لكن تم فصل المنصبين بصدور دستور 1946، و دستور 1971، ويرى الفقه المصري أنه مادام برنامج الحكومة يقدم سنويا للبرلمان ويتطرق فيه إلى السياسة العامة فما الفائدة من هذا التكرار؟ و خلت الدساتير السابقة على عام 1971 من التطرق إلى حق المجلس في مناقشة بيان رئيس الجمهورية، كما تفادت اللائحة الداخلية الحالية لمجلس الشعب بتخصيصها المواد من 104 إلى 110 التطرق لمجريات مناقشة بيان رئيس الجمهورية .

وإذا قرر المجلس مناقشة بيان رئيس الجمهورية يحيله إلى اللجنة العامة أو لجنة خاصة ثم تقوم اللجنة بدراسة البيان وإعداد تقرير عنه في الموعد المحدد من المجلس، ويتقديم التقرير تبدأ مرحلة مناقشة البيان وأخذ الرأي يكون على تقرير اللجنة وليس لبيان رئيس الجمهورية⁽¹⁾

أما بالنسبة لبيان رئيس مجلس الوزراء فإنه يلقي كذلك في بداية دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب وعلى خلاف الوضع بالنسبة لبيان رئيس الجمهورية⁽²⁾ يتعين على البرلمان مناقشة بيان الحكومة لأن الحكومة المكونة من مجلس الوزراء هي المسؤولة سياسيا أمام مجلس الشعب، ومن ثمة فإن مناقشة المجلس لبيان الحكومة ليس مجرد حق ولكنه التزام دستوري و لائحي ، بخلاف بيان الرئيس الذي تترك مناقشته أو عدمه لقرار المجلس .

وتتم مناقشة بيان الحكومة بداية في إطار لجنة خاصة بالرد على البيان أو رفضه لكن النص الدستوري أغفل بيان موعد تقديم هذا البيان ولما كانت اللائحة تقضي بإغلاق الباب أمام الأسئلة والاستجابات لحين تقديم الحكومة لبيانها ، فإن النصوص تمد الحكومة تأخير تقديم بيانها الوقت الكافي ليفقد السؤال أو الاستجواب قيمته أو فاعليته ، و لم يحدث أن قامت اللجنة الخاصة بإبداء الرأي تجاه أي توصية من توصيات اللجان النوعية أو حتى أشارت إليها، ويرجع ذلك إلى فكرة راسخة أن اللجنة الخاصة بالرد على بيان الحكومة وحدها المختصة بالدراسة والتقرير والانتهاة إلى رأي، إلا أن هذا الفهم والتطبيق يحمل قدرا من التعسف ويؤدي إلى إهدار آراء ودراسات مئات الأعضاء داخل اللجان النوعية والاكتفاء فقط بآراء رؤساء اللجان النوعية باعتبارهم أعضاء في اللجنة الخاصة أيضا⁽³⁾.

أما النتائج المترتبة على تقديم البيان هو سحب الثقة من الوزراء بالنسبة لبيان الحكومة ، وذلك بموجب نص المادة 126 من دستور 1971 ، و حددت النصوص القانونية من تسري بشأنهم المسؤولية الوزارية وهم: نواب رئيس مجلس الوزراء، النواب الوزراء، رئيس مجلس الوزراء .

(1) يعود السبب إلى حرية الخيار في مناقشة بيان رئيس الجمهورية أو عدم مناقشته إلى أن رئيس الجمهورية لا يخضع لأي شكل من أشكال المساءلة السياسية البرلمانية، كما أن القرار الصادر عقب مناقشة بيان رئيس الدولة ينصب على تقرير اللجنة المناقشة دون البيان ذاته.

(2) المادة 111 فقرة 04 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(3) أد/ باكينام الشرقاوي، المرجع السابق ، ص 91.

و نوع المؤسس الدستوري المصري بين أنواع المسؤولية منها التضامنية والفردية - كما سبق وأن رأينا- ويتم سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء، نواب الوزراء بعد الانتهاء من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه، ويجب أن يقدم طلب سحب الثقة في هذه الحالة كتابة إلى رئيس المجلس موقعا عليه من 10 أعضاء على الأقل أي حوالي 46 عضو، ويعرض رئيس المجلس الطلب باقتراح سحب الثقة على المجلس فور تقديمه إليه ، ثم تجرى المناقشة في الطلب إذا رأى المجلس محلا لذلك ويجوز للمجلس أن يؤجل المناقشة في الطلب إلى موعد آخر يحدده، وفي كل الحالات لا يجوز أن يصدر قرار المجلس في طلب سحب الثقة قبل 03 أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه، وبعد انتهاء هذه الفترة يصدر المجلس قراره بسحب الثقة بأغلبية أعضائه.

ويشير الفقه أنه ولم يحدث وأن استخدمت هذه الوسائل الرقابية للإطاحة بالحكومة ،ويعتبرها أنها ظاهرة عامة في كافة النظم البرلمانية ينذر استخدامها بحدوث أزمة سياسية بين الحكومة والبرلمان⁽¹⁾ ولم تشهد الممارسة العملية مناقشة بيان رئيس الجمهورية في مجلس الشعب ،بينما تمت مناقشته في مجلس الشورى سابقا .

الفرع الثالث

التصويت بالثقة

تقوم الأنظمة البرلمانية على خاصية جوهرية مفادها أن الحكومة لا يمكنها مواصلة عملها إلا إذا تأكدت من مساندة البرلمان لها، وقد أخذ النظام السياسي الجزائري والتونسي بهذه الوسيلة الدستورية في حين لم ينص عليها المؤسس الدستوري المصري.

وتعتبر هذه الوسيلة سلاحا قويا يسمح بالتحقق من مدى الاتفاق القائم بين الحكومة والأغلبية البرلمانية وفي نفس الوقت وسيلة ضغط في يد الحكومة توجهها للمجلس متى رأت ذلك مناسبا⁽²⁾.

وتطرح الحكومات ثقتها أمام مجلس النواب بعد عرض برنامجها على إثر تشكيلها لأول مرة كما جرى العرف في النظم البرلمانية وإما بمناسبة التصويت على نص، أو عقب تقديم بيان عن سياستها العامة. وقد تأثرت الجزائر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 وتبناها نظامها الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962 حيث مكّن رئيس الحكومة إمكانية طرح مسؤولية حكومته على المجلس حول برنامجها أو بمناسبة التصويت على نص، أو حول بيان السياسة العامة، كما تبنته الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني لسنة 1994، وربطته بمناسبة التصويت على نص من طرف المجلس الوطني الانتقالي⁽³⁾.

(1) محمد أبو ريدة، أدوات الرقابة المهمشة ، مجلة قضايا برلمانية ، عدد 29 ، أوت 1999 ، ص 19.

(2) عباس عمّار، المرجع السابق، ص 283.

(3) المادة 131 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي الجزائري =

و نص عليها دستوري 1989-1996 وفي ظل هذه الدساتير كلها فإن طلب التصويت بالثقة متروك للسلطة التقديرية لرئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) الذي يمكنه مباشرة بعد بيان السياسة العامة لحكومته طلب ذلك⁽¹⁾ وهو كذلك ما أثبتته الممارسة البرلمانية في الجزائر⁽²⁾ وما ضبطته كذلك أحكام القانون العضوي 02/99.

و أستجد هذا الإجراء في دستور 2014 التونسي بموجب الفصل 98 منه حيث يقدم طلب التصويت من جهتين: هما رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية الذي يطلب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها مرتين على الأكثر خلال المدة الرئاسية، وفي كلتا الحالتين سواء قدم الطلب من رئيس الحكومة أو من رئيس الجمهورية يتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب وإذا لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة، وعندئذ يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر لتكوين الحكومة في أجل أقصاه 30 يوما ، وفي حالة تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس النواب لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها في أجل أدناه 45 يوم وأقصاه 90 يوما ، وفي حالة تجديد المجلس الثقة في الحكومة مرتين يعتبر رئيس الجمهورية مستقيلاً⁽³⁾ أما الإجراءات المتعلقة بالتصويت على الثقة فهي منظمة في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي وهي نفس الإجراءات بالنسبة للائحة اللوم المنصوص عليها في الفصل 118 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

بالإضافة إلى وسائل الرقابة المشتركة التي سبق ذكرها فقد انفرد النظامين المصري والتونسي بوسائل أخرى للرقابة لم يتطرق إليها المشرع الجزائري وهي:

1 - **جلسات الحوار:** أشار إليها الفصل 11 من النظام الداخلي التونسي المعدل في الفقرة 07 منه إلى إمكانية تخصيص جلسات دورية للأسئلة الشفهية جزئياً أو كلياً للحوار، حول التوجيهات والسياسات القطاعية و جاء هذا الفصل بناء على دعوة رئيس الجمهورية الهادفة إلى تقنين هذه الجلسات واستجاب له مجلس النواب في 07 نوفمبر 1997 بأن نص عليه عند تعديل النظام الداخلي للمجلس في يوليو 1999، ثم وقع الارتقاء بهذا التقنين إلى منزلة دستورية ورفع من مكانة هذه الممارسة حتى أصبحت قاعدة دستورية بمقتضى الاستفتاء الدستوري الذي تم في 26/05/2000، حيث نص عليها الفصل 61 الجديد من القانون الدستوري المؤرخ في 01 يونيو 2002 فقرة (د) على أنه " يمكن أن تخصص الجلسة الدورية لحوار بين مجلس النواب والحكومة حول هذه السياسات" وجدد التعديل الدستوري لسنة 2002 إدراج إمكانية تخصيص حصة من

=- المادة 19 من الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

(1) المادة 84 فقرة 05 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

(2) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 173 لسنة 1990، ص 1000.

(3) الفصل 99 من الدستور التونسي 2014 الجديد.

الجلسة العامة لمجلس النواب للإجابة على الأسئلة الشفهية بشأن مواضيع الساعة، بأن جعلها في نفس المنزلة الدستورية المخصصة لبقية وسائل الرقابة⁽¹⁾.

وبعد الثورة التونسية نص عليها النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي والنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، حيث تخصص جلسات حوار مع الحكومة حول التوجهات العامة والسياسات القطاعية مرة كل شهر وكلما دعت الحاجة بطلب من المكتب وبأغلبية أعضاء المجلس، وتفتح جلسات الحوار بعرض يقدمه عضو الحكومة حول الموضوع ثم يتولى تباعا الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وله حق إمهاله لإعداد الردود⁽²⁾

2 - طلبات الإحاطة⁽³⁾: لم يشر إليها الدستور المصري لسنة 1971، ونص عليها الدستور الحالي لسنة 2014 على أن " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم طلب إحاطة أو بيانا عاجلا إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، في الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية " يعني أنه محاولة من جانب عضو المجلس لإثارة انتباه الوزير المختص وتوجيه نظره إلى وضع معين غير سليم يدخل في اختصاصه قصد العمل على توجيهه وإصلاحه⁽⁴⁾

ونظمتها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المواد 194-197، ووردت ضمن الباب السابع المخصص لوسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية، وقد ذهب البعض إلى القول بعدم دستورية طلبات الإحاطة لأن طلب الإحاطة يرمي إلى إحاطة الوزير بأمر يجهله له أهمية عامة وعاجلة، لكن فهل يتصور ألا يعلم الوزير بأمر كهذا؟ كما اعتبرها الفقه أنها سؤال في صورة مخففة وهذه الوسيلة ضعيفة

3 - لجان الاستطلاع والمواجهة: هذه اللجان تشترك مع طلبات الإحاطة في عدم النص عليها دستوريا نقصد بذلك دستور 1971 الملغى، واستندت في وجودها إلى اللائحة الداخلية⁽⁵⁾ تتشكل هذه اللجان بناء على اقتراح من رئيس المجلس أو 20 عضوا على الأقل ويصدر قرار التشكيل من رئيس المجلس وتتكون هذه اللجان من عدد لا يقل عن 03 ولا يزيد عن 10 أعضاء ويشترط فيهم التخصص والخبرة في الموضوعات التي شكلت اللجنة من أجلها ويراعى في ذلك تمثيل الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة والأعضاء المستقلين إذا كان عددهم لا يقل عن 10 أعضاء وتعقد هذه اللجان اجتماعاتها، إما بمناسبة بحثها مشروع قانون أو اقتراح مشروع قانون أو حال دراستها لأخذ الموضوعات المحالة إليها، والواقع العملي يشير إلى أن الآلية لما يتم استخدامها منذ 1971 إلى غاية سنة 1999، نظرا إلى ما تعقده اللجان النوعية من اجتماع

(1) د/ الأزهر بوعوني، المرجع السابق، ص 372.

- أ / صالح الطبرقي، تحديث العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب، المؤتمر الدولي الخاص بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004، ص 45.

(2) الفصلين 117 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، 143 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب .

(3) أشار إليها دستور 2012 الملغى بموجب المادة 124 منه، ودستور 2014 الحالي بموجب المادة 134 منه.

(4) د / سامر عبد الحميد العوضي، المرجع السابق، ص 129 .

(5) المواد من 223 إلى 233 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

وجلسات استماع يغني عن الحاجة لاستخدام هذه الآلية البرلمانية كما قد يعود إلى أن الموضوعات الهامة التي كان يمكن استخدام هذه الآلية حيالها مثل مشروع قانون التجارة لجأ المجلس إلى تشكيل لجان خاصة لدراستها وليس لجان استطلاع ومواجهة.

4- طلبات المناقشة: هي آلية رقابية جماعية تجوز لكل 20 عضواً أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة بقصد استيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي في شأنه⁽¹⁾ ويقدم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابةً ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس، واسم العضو الذي يختاره مقدموا الطلب، لتكون له أولوية الكلام في موضوع المناقشة العامة، ويدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه للمجلس صلاحية استبعاد الطلب من جدول الأعمال لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة وواحد من المعارضين له ولا يجوز بناءً على طلب للحكومة أن يقرر المجلس مناقشة الموضوع في ذات الجلسة، ولا تدرج طلبات المناقشة العامة قبل أن تقدم الحكومة برنامجها، وينتهي المجلس من مناقشته ويصدر قراره في شأنه⁽²⁾.

وإذا انتقلنا إلى الواقع الفعلي في استخدام هذه الآلية من جانب أعضاء المجلس خلال عمر المجلس الممتدة من عام 1971 حتى سنة 1999، تشير الأرقام إلى أن مجلس الشعب قد أدرج بجدول أعماله 161 طلب مناقشة عامة على مدى 06 فصول تشريعية في 04 أدوار انعقاد من الفصل التشريعي السابع، ومن بين هذا العدد من الطلبات لم تتم مناقشة سوى 48 طلب مناقشة عامة فقط أي نسبة إنجاز لا تتعدى 29.8% من جملة ما تقدم به الأعضاء من طلبات مناقشة عامة⁽³⁾.

5 - الاقتراح بقرار: هو أداة رقابية تماثل الاقتراح برغبة⁽⁴⁾ وقد نصت عليها المادة 133 من دستور 2014 على أنه " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو نوابهم " و أوردتها اللائحة الداخلية للمجلس تحت نفس البند ووضعت لها ذات القواعد، فلكل عضو من أعضاء المجلس أن يقدم اقتراحاً بقرار يرغب في أن يصدره المجلس في نطاق اختصاصه، ويقدم الاقتراح كتابةً إلى رئيس المجلس مرفقاً به مذكرة إيضاحية توضح موضوع القرار واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرضه على المجلس اشترطت اللائحة ألا يتقدم بالاقتراح بقرار أكثر من 10 من أعضاء المجلس وألا يتضمن أمراً مخالفاً للدستور أو القانون أو عبارات غير

(1) المادة 123 من دستور 2014 .

(2) المواد 129 من دستور 1971 المصري، و 106 من دستور 2012 الملغى، و 132 من دستور 2014 الحالي.

(3) محمد أبو ريدة، أدوات الرقابة المهمشة، المرجع السابق، ص 16.

(4) ورد الاقتراح برغبة في نص المادة 133 من دستور 2014 التي نصت على أن " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو نوابهم "، وتقابلها المادة 105 من دستور 2012 .

لائقة أو ماسة بالأشخاص أو الهيئات أو أن تخرج عن اختصاص المجلس فإذا لم تتوافر الشروط السابقة في الاقتراح أعطت اللائحة لرئيس المجلس الحق في حفظه

المبحث الثاني

الاختصاصات الأخرى

يؤدي أعضاء البرلمان دوراً أساسياً من أجل استقرار المؤسسات السياسية وحسن سيرها واستمراريتها والحرص على حسن تطبيق الدستور، لذلك يتمتع هؤلاء باختصاصات متنوعة بخلاف الاختصاصات الأصلية التي سبقت الإشارة إليها و أطلقنا عليها اختصاصات أخرى لأنها وردت متفرقة من بينها اهتمام العضو بدائرته الانتخابية، و حزبه ، وتمثيله الدبلوماسي ، وأطلقنا عليه الاختصاصات التمثيلية (المطلب الأول) إضافة إلى ذلك يتمتع عضو البرلمان باختصاصات سياسية (المطلب الثاني) أخرى بخلاف المذكورة تحت عنوان الاختصاص الرقابي منها مراجعة وتعديل الدستور، تركية ترشيح رئيس الجمهورية وتأدية اليمين الدستورية لرئيس الجمهورية أمام أعضاء البرلمان وتقديم استقالته كذلك أمامهم ، الاتهام الجنائي من قبل الأعضاء لرئيس الجمهورية، والموافقة على المعاهدات ، كما يمثل أعضاء البرلمان جهة استشارية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية .

المطلب الأول

الاختصاصات التمثيلية

يمارس أعضاء البرلمان مجموعة من الاختصاصات التمثيلية المتنوعة والمتمثلة في التمثيل المحلي و التمثيل الحزبي إضافة إلى التمثيل الدبلوماسي ، ومن هذه الاختصاصات ما ورد في الدستور ومنها ما ورد في الأنظمة الداخلية لهذه الدول محل الدراسة ، و سنتولى شرح هذه الاختصاصات في الفروع التالية :

الفرع الأول

التمثيل المحلي

بالرغم من أن الدساتير العربية محل الدراسة نصت على أعضاء البرلمان يمثلون الأمة جمعاء - كما سبقت الإشارة إليه- إلا أن عضو البرلمان لا يستطيع أن يعيش بقطع النظر عن هذه الصفة ضمن معطيات حياته في أنه ينتمي لمدينة أو لجهة معينة ،لأنه مرشح بالدرجة الأولى للدائرة أو الجهة التي وجد فيها وقد قام بحملته الانتخابية بين أرجاءها وتم انتخابه من طرف مواطنيها أي أنه مرّ قبل الوصول إلى صفة العضو أو النائب " الأمة جمعاء " بتزكية سكان دائرته الانتخابية.

لذلك مهما تنوعت و تباينت الدساتير العربية محل الدراسة فهي تلتقي من جهة في اعتبار المواطن العمود الفقري للدولة والمجتمع الذي لا مبرر لوجودهما ، و أن السيادة من جهة أخرى هي ملك الشعب يمارسها عن طريق عن طريق الاستفتاء أو عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة ، في هذا السياق نجد أول نص قانوني يعالج العلاقة بين الناخب والمنتخب هو الدستور نفسه الذي يتضمن جملة من المبادئ والقواعد القانونية منها المادة 06 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل التي تنص على أن " الشعب مصدر كل سلطة والسيادة الوطنية ملك للشعب وحده " والمادة 10 من نفس الدستور التي تنص على أنه " الشعب حر في انتخاب ممثليه ، و لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور و قانون الانتخابات " ونص الفصل 03 من الدستور التونسي الجديد 2014 على أنه " الشعب هو صاحب السيادة و مصدر السلطات يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء " و نصت المادة 04 من الدستور التونسي لسنة 2014 على أن " السيادة للشعب وحده يمارسها ويحميها ، وهو مصدر السلطات ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة و العدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين وذلك على الوجه المبين في الدستور " و نصت المادة 87 من نفس الدستور على أن " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني و لكل مواطن حق الانتخاب والترشح " و ما دام الانتخاب حق فإن الناخب ليس مجبرا على ممارسة الانتخاب و القيام بالتصويت ، بل يمكنه أن يمتنع إذا ارتأى أنه ليس راغبا في ذلك لأي سبب كان لذا فإن المنتخب هو نتاج إرادة الناخب بعيدا عن تأثير خارجي ، و ارتباط النائب بواقعه المحلي يلزمه بالتعامل مع الناخب والقيام بدور فعال في الدفاع عن مصالحه، لأن البرلمان كمؤسسة منتخبة يمثل المجتمع بكل أطيافه يقع على عاتقه مسؤولية عظمى تكمن في التوفيق بين المصالح المتعارضة للمجموعات المختلفة عبر الوسائل الديمقراطية المتمثلة في الحوار والتسوية⁽¹⁾

ومن ثم فالعلاقة بين أبناء الدائرة الانتخابية (الناخب) و المنتخب ليست علاقة قانونية بحتة بل أنها متعددة الجوانب ، إذ أنها علاقة سياسية من حيث الجوهر وكذلك اجتماعية تظهر فيها مشاعر الانتماء الجغرافي، لذا تتدخل فيها قوى و أطراف كثيرة مثل الأحزاب السياسية وجمعيات المجتمع المدني و الإدارة العمومية وغيرها⁽²⁾ لكن هذه العلاقة من المفروض أنها لا تطرح بعد نجاح العضو في الانتخابات وإنما تطرح قبل ذلك.

أولا - علاقة العضو بالناخب قبل الانتخابات

قبل انتخاب أعضاء المجالس النيابية، لا بد على الناخب أن يعي طبيعة عمل النائب البرلماني وأبعاد الدور الذي يتحرك فيه ونوعية المهام الملقاة على عاتقه، والدور المحدد له في القانون والدستور وأسلوب

(1) د / سعيد مقدم، العلاقة بين المواطن والبرلمان (الواقع والتطلعات)، مجلة الوسيط، عدد 10، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2013، ص 294 .

(2) أ د / الأمين شريط ، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري ، مجلة الوسيط ، عدد 08 ، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر ، 2010 ، ص 41 .

تحقيقه لمهام وظيفته ،وأن ينعكس كل ذلك بالتبعية في مرحلة تالية على الأسس التي يطبقها المواطن في اختيار نائبه بالبرلمان ومعايير المفاضلة بين مختلف المرشحين.

فإذا عرفت الوظيفة عرف الرجل المناسب لها، لكن نتيجة تفشي الأمية السياسية في الدول العربية محل الدراسة فقد حل المفهوم الصحيح لوظيفة عضو البرلمان مجموعة من المفاهيم الخاطئة بسبب تفشي قيم وعادات هدامة مثل: الوساطة، والمحسوبية والرشوة، واستغلال النفوذ... إلخ، إلى أن أصبحت صورة عضو البرلمان في أذهان العامة مشوشة ومهزوزة.

فالبعض يصفه أو يعتبره بأنه إحدى وسائل الوساطة القوة للدوران حول النظم أو القوانين للحصول على فرص أو امتيازات شخصية أو مصالح ذاتية أو مكاسب فردية، واستعمال وسائل الرقابة للحصول على تأثيراتهم السحرية التي تفتح الأبواب المغلقة، لذلك فهؤلاء غالبا ما يميلون لاختيار نواب يتمتعون بالنفوذ والجاه والعلاقات القوية.

وهناك من ينظر إلى النائب على أنه شخص يريد أن يظفر بوضع اجتماعي متميز تحت غطاء براق ولا مانع في ذلك حسب نظرة هؤلاء، مادام سيكون هناك مقابل سيقدمه للمواطن باتفاق باطني لشراء صوته لذلك يميل هؤلاء إلى اختيار النواب الأثرياء.

وهناك من لا تشغله تلك الحسابات بل تحكمه عواطفه البحتة عندما يختار نائبه البرلماني فيميل لاختيار من هو من عصبته أو من قبيلته أو من عائلته دون اعتبار لمعايير أخرى. وهناك من لا يعنيه الأمر برمته ،ويرى أنه لا يوجد أي فائدة ترجى من الممارسة السياسية نتيجة ميراث الحكم الديكتاتوري لذلك ضاعت أسس المنهج السليم الذي يطبقه الناخب ليصل بنائب برلماني مؤهل وكفء لمجلس نيابي، نائب قادرا على رفع جودة أداء مجلس الأمة، ومواكبته لعصر المعلومات⁽¹⁾.

ثانيا- علاقة العضو بالناخب بعد الانتخابات

تعتبر العلاقة بين عضو البرلمان والناخب بعد الانتخابات أحد أهم مصادر الشرعية وإن لم تكن أهمها على الإطلاق، لأن نجاح العضو لا يتوقف على مستواه الثقافي بقدر ما يعتمد على صلته وتواصله مع الناخب وهو انتفاع سياسي بالدرجة الأولى لأنه داخل الدائرة الواحدة لا نستطيع أن نفرق بين النائب والمواطن بصفة عامة لأن النائب أو العضو يتفاعل مع الناخبين سواء حضروا عملية الاقتراع أم لا وهو ما أكده الأستاذ "ماسلي" أن العلاقة الموجودة بين عضو البرلمان ودائرته الانتخابية هي جغرافية وسوسولوجية محددة⁽²⁾، لذلك فمهامه على مستوى دائرته الانتخابية تتمحور حول ثلاثة مستويات وهي:

- الدفاع عن مصالح المواطنين: تظهر فعالية عضو البرلمان من خلال قربه من نبض المواطنين ليعرف أوضاعهم ويطلع على أحوالهم، فالناخب وضع ثقته في النائب لتمثيله ونقل معاناته وما يحتاج إليه من دون

(1) د/ شريف محسن، وظيفة النائب البرلماني، مجلة قضايا برلمانية، القاهرة، العدد 36، مارس 2000، ص 37، 38، 39.

(2) Jean-claude, Masclat, Un député pour quoi faire ?, 1ère édition, Paris, presses universitaire de France, 1982, P 153.

أي إحراج بكل احترام واهتمام، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 08 من القانون الأساسي للنائب رقم 01/01 المعدل والمتمم " يضطلع عضو البرلمان بتمثيل الشعب، كما يسهر على رفع انشغالات المواطنين إلى الجهات المعنية، و التحسيس بها والدفاع عنها"، كما نصت المادة 10 من نفس القانون على أن " يمكن عضو البرلمان بناء على آراء وانشغالات المواطنين تقديم اقتراحات في المسائل المشار إليها في المادة 09 أعلاه إلى السلطات المعنية"، وهذا الدور وإن كان هام إلا أنه يجعل النائب منطويا تحت تعريف لنشاط كان قد ضبطه الكتاب الفرنسيين بقولهم " المدافع أمام الإدارة المصالح العامة لدائرته وعلى المصالح الخاصة للعائلات التي تسكنها" وتبقى نسبة المواطنين المتعلقة بالعنصر الثاني أكبر بكثير من العنصر الأول⁽¹⁾.

- **عقد جلسات استماع دورية:** يعتبر عقد جلسات الاستماع الخطوة الأولى التي يخطوها عضو البرلمان للاتصال بناخبيه ومن هنا يستأنس له مواطن دائرته ويقصده للتعامل معه في قضاء حوائجه وأستقر الأمر على قبول هذا الدور وتنظيمه على نحو متوازن، حيث تعرف مختلف برلمانات العالم ما يسمى : "بمكاتب المطالبة أو الطلبات" التي تقوم بتلقى طلبات المواطنين وطلبات جماعات المصالح وطلبات الفئات المعترضة على القرارات الحكومية، وقد يكون تنظيم عمل هذه المكاتب مركزيا أي في مقر البرلمان ذاته أو محليا أي ينشر في الدوائر الانتخابية والمناطق المحلية ذاتها في هيئة مكاتب لنواب تلك الدوائر، فالنائب (أو عضو البرلمان) عليه أن يعمل في إطار معين وبإمكانيات معروفة، وهذا الإطار وهذه الإمكانيات تتغير حسب الأشخاص، وحسب ظرفي الزمان والمكان.

إنّ العمل التشريعي المسند لعضو البرلمان مقنن ومضبوط بصفة دقيقة ضمن الدستور والقوانين و الأنظمة الداخلية، بينما العمل الجهوي (المحلي) للعضو لم يحدده ولم يضبط ، ولا يوجد إطار يقيد ما عدا بعض التقاليد أو طرق عمل واجتهادات خاصة مرتبطة ارتباطا وثيقا بشخصية النائب، و لم تنظمه النصوص الدستورية والقانونية و المحاولات تقريبا كلها فردية⁽²⁾.

و نصت المادة 09 من القانون الأساسي للنائب في الجزائر على أنه " يقوم عضو البرلمان على المستويين الوطني والمحلي بمتابعة حضور الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية من خلال لقاءاته بالمواطنين، والمجتمع المدني" لكن تبقى هذه المكاتب تقتصر على الاستقبال فقط، لأن الناخب أو المواطن الذي يقصد العضو، يقوم بذلك بحثا عن حل لمشكلته فقط ولا يتصل به لأجل معرفة عمله التشريعي و الرقابي، لذا فإن مهمة العضو في هذه المرحلة هي امتداد لحملة الانتخابية وهي مهمة سياسية بالدرجة الأولى، حتى أن البعض يذهب إلى التشكيك في العلاقة بعد الانتخابات على أنها ضرب من

(1) المنصف الفضلي، علاقة النائب بدائرته الانتخابية، أعمال الملتقى 04، 05 نوفمبر 1983 حول مجلس النواب الجمعية

التونسية للقانون الدستوري، ص05.

(2) المرجع نفسه ، ص07.

ضروب الوهم والخيال لأنه غالبا ما تنقطع العلاقة بينهما بعد مرحلة الانتخابات ولا يرى أحدهم منهم الآخر إلا في موسم الانتخابات التالية بعد انقضاء العهدة النيابية.

وانقطاع تلك العلاقة لا يتوقف على مجرد انعدام اللقاءات الشخصية، بل أنها تنقطع على المستوى المعلوماتي أيضا فلا يعلم الناخب ماذا فعل نائبه بالمجلس طوال العهدة البرلمانية هل حضر كل الجلسات؟ أم غاب عنها؟ وما هي الوسائل الرقابية التي استخدمها؟

وبالمقابل لا يعلم العضو شيئا عن آراء أبناء دائرته عما يطرح من قضايا ومواضيع داخل المجلس واقتراحاتهم بخصوصها أي أن العلاقة مقطوعة بين الطرفين، وفي وصلها فائدة للجميع بمعرفة الناخب ماذا فعل نائبه طوال مدة نيابته حق أصيل يستطيع أن يبني عليه قراره بخصوص استمرار ذلك النائب أو اختيار من هو أكفاء منه في الانتخابات القادمة، وذلك لن يتأتى إلا بتنشيط دور الإعلام البرلماني فإذا ساعدنا الناخب على اتخاذ قرار رشيد بخصوص اختيار نائبه فبدون شك سيكون لذلك عظيم الأثر في رفع جودة الأداء البرلماني في المستقبل، لأن النائب أصبح بهذا تحت مجهر النقد والتحليل المستمر من قبل الشعب ومعرفة عضو البرلمان آراء واقتراحات أبناء دائرته سوف يزيد من دائرة المشاركة السياسية في صنع القرار القومي ويثري مناقشات البرلمان⁽¹⁾ لأن عمله التشريعي يمكن أن يستمد جزءا هاما منه مما يعيشه داخل منطقتة ومما تفكر فيه المجموعات و الأفراد التابعة لدائرته الانتخابية وعلى هذا الأساس فإن نشاطه الجهوي يكون مفيدا إلى حد بعيد لعمله التشريعي⁽²⁾.

كما يقوم عضو البرلمان بربط علاقات بالمجموعات المختلفة الموجودة على مستوى دائرته الانتخابية وعلى رأسها المجموعات المحلية (البلدية والولاية) لأنه ممثل للإرادة الشعبية ولا ينقص من دوره الوطني.

وعلاقة عضو البرلمان بالمجموعات المحلية تختلف هي الأخرى من دولة إلى دولة أخرى و من نائب إلى آخر وهي كيفية حسب شخصية النائب وأهميتها تستوحى من مكانته الجهوية (المحلية) فعضو البرلمان الجزائري في مجلس الأمة انبثق عن المجموعات المحلية (البلدية والولاية)، لذلك فإن روابطه دائمة معه من أجل العمل التنموي الذي تشهده كل دائرة وكل جهة في الولاية لذلك، لا بد من القيام بعمل متمم مع والي الجهة، فكثيرا ما يكلف عضو البرلمان بالدفاع عن موضوع أو ملفات مختلفة مع وزير أو مع مصالح الوزارات أو حتى إثارتها أثناء مناقشة مشاريع وميزانية الوزارات المختلفة، و هذه العلاقة (علاقة النائب بالناخب) منظمة بواسطة المادة 14 فقرة 02 من دستور 1996 التي تنص على أن " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية " و المادة 16 من نفس الدستور التي تنص على أن " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "

(1) د/ شريف محسن، المرجع السابق، ص 40.

(2) المنصف الفضلي، المرجع السابق، ص 03.

و توحى هذه المبادئ أن العلاقة بين الناخب و المنتخب هي علاقة وكالة أمرة أو شبه أمرة من حيث طبيعتها القانونية ، ولكن بالرجوع إلى النصوص لا نجد ما تضع بين أيدي الناخب أية وسائل قانونية للتأثير على المنتخب مثل حق العزل (révocation) بل أن الدستور في نص في المادة 105 من الدستور على أن " مهمة عضو البرلمان و وطنية" وهذا يعني أن الطبيعة القانونية للعلاقة بين الناخب و نائبه في البرلمان هي وكالة عامة ، فالمنتخب ليس عليه أن يعود إلى منتخبيه لاستشارتهم و أخذ رأيهم أو غير ذلك ، كما أن الناخب لا يستطيع أن يلزم المنتخب بشيء أو أن يطلب تقديم حسابات أو تقارير عنه أو عزله ، كل ما في الأمر هو أن الدستور نص في المادة 100 منه أن " واجب البرلمان أن يبقى وفيًا لثقة الشعب ، ويظل يتحسس تطلعاته " و بالتالي فإن علاقة الناخب بالمنتخب هي في نهاية الأمر علاقة ثقة تحكمها القيم و المثل الأخلاقية أساسا ، ما عدا أن الناخب بإمكانه انتظار انتهاء عهدة المنتخب المحددة بـ 05 أو 06 سنوات لمراقبة المنتخب لعدم إعادة انتخابه إن رأى ذلك (1) .

و يشير الفقيهان الجزائريان محمد الوافي و بوكرا إدريس إلى أن الدساتير الجزائرية أعطت الطابع الوطني لتمثيل النائب في حين أن القانون الأساسي للنائب رقم 01/97 و القانون الأساسي للنائب رقم 14/89 قد تعرضا لدور الناخب في دائرته الانتخابية و لم يتعرضا لعلاقته بناخبيه و علقا على ذلك بقولهما " النائب غير ملزم بتوجيهات ناخبيه ، ولا يمكن عزله من طرف ناخبيه ، فالعلاقة التي تربطه بالدائرة الانتخابية تتم في إطار الحزب ، ويؤدي مهامه بالاتصال مع مختلف الهيئات العمومية و المجالس الشعبية و مجالس العمال " (2) أي أن الشعب لا يمارس السيادة إلا بصفة ظرفية أي أثناء انتخاب الممثلين عنه من أجل تفويضهم السلطة، الأمر الذي يؤدي إلى تجريد الشعب صاحب السيادة من جميع سلطاته و من هنا تنتهي مهمة الناخبين في ممارسة السيادة بمجرد انتهاء العملية الانتخابية (3)

أما الدكتور/ السعيد بوالشعير ، فيرى أن الدستور قد تبني فكرة الوكالة العامة بدلا من الوكالة الإلزامية، إلا أنه لم يهمل هذه الفكرة بصفة مطلقة فقد أسندت للنائب مهمة متابعة تطورات الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية ، وتقديم الاقتراحات بشأنها (4) .

وتعتبر تونس من بين الدول التي أعطت للنائب مكانة مرموقة على المستوى المحلي وذلك بموجب المنشور المؤرخ في 20 نوفمبر 1982، وقد تضمن هذا المنشور ضرورة تشريك النائب في أشغال مجلس الولاية والمجالس البلدية بما يمكنه من المساهمة في النهوض بجهته اقتصاديا وثقافيا (5).

(1) أ د/ الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 42 .

(2) عبد الحق بن سعدي، المرجع السابق ، ص 32 .

(3) أ د / بشير بلس شاوش ، الناخب و المنتخب في المنظومة القانونية الجزائرية ، مجلة الوسيط ، عدد 08 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2010 ، ص 33 .

(4) د / السعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 324 .

(5) المنصف الفضلي، المرجع السابق ، ص 05.

ويرى الفقه التونسي أن هذه العلاقة أتت بثمارها لأن لغة تجاذب عضو البرلمان مع السلطة المركزية ينظر لها بمنظار مختلف عن طرق تعامل السلطة الجهوية الإدارية.

أما في الجزائر فقد رفض المجلس الدستوري الجزائري تمكين عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العلمية والاستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار ورأى المجلس الدستوري عدم إلزام السلطات المحلية بذلك.

كما رفض المرتبة التشريعية للاتفة لعضو البرلمان ورفض إلزام السلطات الولائية والبلدية من تمكين عضو البرلمان من أداء مهمته بوضع تحت تصرفه المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها استنادا إلى عدم وجود أساس دستوري لذلك⁽¹⁾.

وهو ما يجمد مهام ونشاطات عضو البرلمان، فكيف يلعب دوره المحلي والوطني إذا منعت عنه كل هذه الوسائل القانونية.

في مصر نصت المادة 138 من دستور 2014 على أنه " لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة ، وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء المختصين ، و عليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك ، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها " ، يتضح من خلال نص هذه المادة أن المؤسس الدستوري المصري يأخذ بمبدأ الديمقراطية التشاركية في الحكم (la démocratie participative) عن طريق فتح مجال الاقتراح للمواطنين وهي شكل جديد للديمقراطية تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية و اتخاذ القرارات السياسية المتعلقة بها ، أو هي توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين بإقحامهم و إشراكهم في الحوار و النقاش العمومي و اتخاذ القرار السياسي المترتب على ذلك⁽²⁾.

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 12/01 ، المؤرخ في 13 يناير 2001 ، المتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم... المؤرخ في الموافق المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، مرجع سابق.

(2) أ د / الأمين شريط ، الديمقراطية التشاركية (الأسس والآفاق) ، مجلة الوسيط ، عدد 06 ، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر ، 2008 ، ص 46 .

الفرع الثاني

التمثيل الحزبي

لقد ارتبط النظام النيابي أيا كانت صورته بالنظام الحزبي حتى قيل أن النظام النيابي لا يمكن تطبيقه بغير أحزاب سياسية، فالمفروض أن النخب لا تذهب إلى صناديق الاقتراع لاختيار عضو البرلمان لصفات شخصية ولكن لمعتقدات سياسية معينة يلزم المترشح بتنفيذها لو قدر له النجاح⁽¹⁾.

و الأحزاب حيث طبيعتها القانونية عبارة عن جمعيات أو مؤسسات سياسية تشكل إطارا للطابع السياسي للعلاقة بين الناخب والمنتخب ، لذلك تعرّف العضوية داخل الأحزاب السياسية بأنها الصفة التي تطلق على الأفراد المنظمين والنشطين في الحزب والذين يؤمنون بمبادئه ويعملون على نشرها والدفاع عنها وهذا بعد الاقتناع الكامل بها، و دور العضوية الحزبية مهم جدا في تحديد درجة فاعلية الحزب السياسي لأنها تسعى إلى تكوين الإطارات القادرة على تولي الحكم في حال الفوز به ،ولهذا تعتبر الأحزاب مدارس سياسية تلقن فيها مبادئ ممارسة السلطة ، لتخريج القادة الذين يتمتعون بقدرات القيادة والخبرة في الشؤون العامة.

ومادامت قوائم المترشحين تقدم تحت رعاية الأحزاب السياسية فإن جل الأعضاء الممثلون في المجالس النيابية المنتخبة هم مناضلون ينتمون إلى أحزاب سياسية يعملون وفقا لمبادئها وبرامجها النيابية يتلقون منهم التعليمات والتوجيهات المستمرة، وإن كانت هذه العلاقة مهمة في نظر الفقه انطلاقا من حاجة عضو البرلمان لكسب ثقة حزبه لإيجاد قاعدة سياسية ضرورية له كمختار ولقائمه باعتباره رافعة لواء حزبه لذلك يقوم المنتسبون إلى الأحزاب الفائزة بتشكيل "مجموعات برلمانية" بغرض تنظيم أنفسهم بغية المشاركة في أعمال ونشاطات المجالس النيابية.

إلا أن الاستقلالية التي يتمتع بها عضو البرلمان والامتيازات التي خولها له الدستور لا تسمح له أن يكون سيد الموقف في تصرفاته نتيجة خضوعه لتعليمات حزبه الذي ترشحه، وبذلك تصبح حرية أعضاء البرلمان مقيدة فيما يبذونه من آراء وملاحظات أو ما يقدمون به من طلبات واقتراحات وبذلك يتحول الأعضاء من ممثلين للأمة أو الشعب، إلى ممثلين لأحزابهم السياسية المختلفة⁽²⁾ وهو ما أطلق عليه باسم "الحزبية" التي تجعل من عضو البرلمان تابعا أميناً لزعيم وقيادة الحزب حتى في ظل غياب أي نص قانوني وهو ما يتنافى مع المصلحة العامة ومع كرامة النائب من جهة أخرى⁽³⁾.

(1) محمد عثمان حجازي ، دور العوامل البيئية في اختيار عضو البرلمان (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه في الحقوق

كلية الحقوق ،جامعة عين شمس ،مصر ،2005 ،ص 463 .

(2) د/ نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، مصر، 1982، ص 42.

(3) د/ آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام"، الجزء 02 ، النظرية القانونية في الدولة منشورات دار العلم للملايين بيروت 1971، ص 734.

ويعود سبب خضوع العضو إلى أوامر وقرارات حزبه أملاً في إعادة ترشيحه وانتخابه في المجالس النيابية مرة ثانية وهذا لا يتحقق إلا بموافقة زعماء الحزب، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ لاويل " إن من واجب النائب في إنكلترا أن يقوم بتعزيد زعماء الحزب الذي ينتسب إليه، إلا فقد أولئك مراكزهم كنواب واعتبروا من المارقين الخائنين ".⁽¹⁾ ولذلك يرى الأستاذ / دافيد بيتام أن من الموضوعات المثيرة للجدل دائماً هي ايجاد توازن بين ما يمليه الانضباط الحزبي على عضو البرلمان وحقه في التعبير عن رأيه بحرية ويرى كذلك أنه يقع على الأحزاب مسؤولية وضع إجراءات ديمقراطية داخلية تسمح بإجراء مناقشة كاملة حول الموضوعات الشائكة⁽²⁾.

وتتميز العلاقة بين القيادات الحزبية في الدول العربية محل الدراسة والبرلمانيين بالتبعية للقيادات الحزبية والانضباط خاصة من خلال تواجد قيادات الأحزاب أنفسهم داخل البرلمان، وعليه فإن الانضباط الحزبي في الأحزاب هو القاعدة بينما الخروج عنها هو الاستثناء، كذلك من السمات البارزة في الحياة الحزبية المعاصرة هي ظاهرة العضوية المتحركة للأحزاب أو ما يسمى "بالتجوال السياسي" وهي ظاهرة انتقال الأعضاء من حزب إلى آخر، أو الخروج من الحزب والترشح بصفة مستقلة نتيجة لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية أهمها: ضعف الممارسة الديمقراطية داخل الحزب الافتقار إلى التجربة السياسية للأعضاء، كذلك البحث عن الامتيازات التي يتمتع بها المنتخبين للحزب الحاكم، فأعضاء هذا الحزب يتمتعون عادة ببعض التسهيلات ويوضع خاص لاسيما فيما يتعلق بالاتصال بالمسؤولين التنفيذيين من رؤسائهم ووزرائهم وغيرهم من جميع المستويات الأخرى، مثل هذا الاتصال يمنح لهم فرصة أفضل في توصيل طلباتهم ورغباتهم إلى المسؤولين دون معاناة كبيرة مع احتمال كبير لتلبية هذه الطلبات وتحقيق هذه الرغبات، على خلاف غيرهم من النواب أو المرشحين الذين يمثلون اتجاهات معارضة وهذا هو الدافع والمبرر الرئيسي والأساسي وراء سعي المرشح أو العضو إلى تغيير جلده السياسي أو هويته السياسية، ومن النادر جداً أن يكون التغيير بناء على إيمان من المرشح أو العضو بالإيديولوجية أو بالأسس والمبادئ التي يقوم عليها الحزب الذي يريد التغيير إليه أو الانضمام إلى عضويته⁽³⁾.

وقد ثار التساؤل في مصر عن التجوال السياسي (تغيير الهوية السياسية) بمناسبة انتخابات مجلس الشعب المصري للفصل التشريعي الثامن، والتي جرت خلال شهري أكتوبر ونوفمبر من سنة 2000 بسبب

(1) د/ عبد الحميد متولي، الحريات العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1975، ص 151.

(2) ديفيد بيتام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرون، الإتحاد البرلماني الدولي بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبرنامج العالمي لدعم البرلمانات، بيروت 2006، ص 46.

(3) د/ جورج شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، شروط وضمانات الترشيح للمجالس النيابية مشكلة ازدواج الجنسية وتغيير الهوية السياسية بعد الفرز في الانتخابات دراسة عملية نقديه، درا النهضة العربي، القاهرة يوليو 2001، ص 180.

انضمام المستقلين بعد نجاحهم في الانتخابات إلى الحزب الوطني الديمقراطي⁽¹⁾ لكن الفقه المصري يجمع على أن تغيير الهوية السياسية هو نوع من الحرية السياسية، وهو ما أكده الدكتور أحمد فتحي سرور رئيس مجلس الشعب المنحل سابقا بقوله " بحثت في المؤتمرات البرلمانية الدولية وأنتهى الرأي على اعتبار أنها تمثل نوعا من الحرية السياسية " كذلك عدم وجود نص دستوري أو قانوني يقيد أو يمنع أو يحول دون تغيير الهوية السياسية بعد الفوز في الانتخابات .

ويؤكد الفقه المصري في هذا المجال أن مبدأ الالتزام الحزبي هو بمثابة صنم أن الأوان لتعطيمه لأن التغييرات السياسية زعزت دعائم وأيديولوجيات عتيقة ظلت تحكم البشرية طويلا وأصبحت لا تتناسب مع كل المستجدات والمستحدثات التي نعيشها على أعتاب الألفية الثالثة، فلا يوجد إيديولوجيات متكاملة من صنع الإنسان مكتوب لها الخلود.⁽²⁾

في الجزائر وخلال الفترة التشريعية الرابعة تم إيجاد عددا من المنشقين عن أحزابهم سواء نتيجة صراع داخلي أو نتيجة غياب الديمقراطية داخل معظم الأحزاب، إلا أنه تم التمسك بالمعيار المتعلق بعدم حرمان البرلماني من مقعده و لو طرده حزبه لأن عهده تمثيلية وليست حزبية⁽³⁾.

وبمناسبة إعداد مشروع القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات نص المشروع على تجريد أي منتخب من عهده الانتخابية في حالة التحاقه بحزب سياسي غير ذلك الذي أنتخب تحت رعايته لكن لجنة الشؤون القانونية والدستورية بالمجلس الشعبي الوطني رفضت هذه المادة في المشروع ليتم العدول عنه في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 01/12، لكن تم تبنيه في مشروع التعديل الدستوري لسنة 2014 وبالتالي تمت إضافة المادة 28 من الدستور المادة 100 مكرر التي تقضي بأن " يجرى من عهده النيابية بقوة القانون المنتخب في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة المنتمي إلى حزب سياسي الذي يغير خلال عهده الانتماء السياسي الذي أنتخب بعنوانه من قبل المواطنين " .

أما في تونس فقد نص الفصل 45 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب على أنه " إذا استقال عضو مجلس نواب الشعب من الحزب أو القائمة أو الائتلاف الانتخابي الذي ترشح تحت اسمه أو الكتلة التي انظم إليها، فإنه يفقد آليا عضويته في اللجان النيابية أو مسؤولية في المجلس تولاهما تبعا لانتمائه ذلك، و يؤول الشغور في ذلك إلى الجهة التي استقال منها "

(1) نفس المرجع السابق، ص 170.

(2) د/ شريف محسن، المرجع السابق، ص 41.

(3) رباح العروسي، السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية، (مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري)، كلية العلوم السياسية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2003، 2004، ص 240.

- أ د/ عبد النور ناجي، تغيير الانتماء الحزبي داخل البرلمان الجزائري وأثره على الأداء البرلماني والتطور الديمقراطي مداخلة غير منشورة، الملتقى الدولي حول السلطة التشريعية في بلدان المغرب العربي الذي نظمه كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة يومي 22/21 أفريل 2013.

لذلك يجب أن تبقى علاقة الحزب بنوابه قائمة على أساس التوازن الدقيق بين حرية النواب ومصالح الحزب، فالنشاطات البرلمانية ذات التأثير المباشر على النشاط الحزبي مثل طرح الثقة بالحكومة أو تشكيل حكومة جديدة تلزم النائب أن يصوت حيالها على ما قرره الحزب بشأنها أما باقي المسائل غير الأساسية فلا بد أن تترك للنائب مساحة لا بأس بها من الحرية في عمله البرلماني بحيث يستطيع أن يدلي بدلوه الخاص لا سيما وأن انعكاساتها لا تشكل خطرا كبيرا على الحزب.

وعليه فإن البحث عن الصلة بين التمثيل السياسي بصفة عامة و الممارسة النيابية توصل الباحثون إلى وجود خمسة أصناف من الأدوار وهي:

- **خادم الرعية:** وهو النائب المنشغل بالمشاكل التي يعانيتها الأفراد داخل محيط دائرته الانتخابية في أضييق نطاق.
- **ممثل الشعب:** الذي يهتم بالمشاكل الفردية للمواطنين، ولكن ضمن كل دائرته الانتخابية الموسعة
- **المدافعون عن المصالح السياسية:** الذين يتولون تطبيق برامج أحزابهم السياسية على مستوى الهياكل المحلية .
- **الوسطاء السياسيين:** الذين لا يلتزمون ببرنامج إيديولوجي و يضعون أنفسهم في موقع الحكم في جل المسائل السياسية.
- **الناطقون السياسيون:** و هم من يتولون التركيز على الدائرة الانتخابية ضمن منظور سياسي شامل⁽¹⁾

الفرع الثالث

التمثيل الدبلوماسي

أضحت الدبلوماسية (البرلمانية) الشعبية إحدى العلامات البارزة في العلاقات الدولية المعاصرة واستطاعت أن تشكل قنوات تأثير على الرأي العام الدولي، وتتميز الدبلوماسية البرلمانية بالمرونة والحركية فهي لا تتم بين أشخاص رسميين يعبرون عن وجهة نظر جامدة للدولة وإنما يحملون أوراق تفويض في مسائل معينة بين أحزاب وقوى سياسية متباينة في برامجها وأهدافها في داخل دولها بغض النظر عن كون الأحزاب في الحكم أم لا.

وتعرف على أنها تلك الوسيلة لترقية وتبادل الآراء وتنسيق النشاطات ودفع التعاون بين الدول وهي المسار الذي ينتهجه أعضاء البرلمان بما يشرحوا لنظائرهم من برلمانات أخرى ويبلغوا لهم المواقف الرسمية

(1) منى حميتوش ، الديمقراطية و الإدارة المحلية في المملكة المتحدة ، مجلة الوسيط ، عدد 08 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2010 ، ص 92 .

لبلدانهم حول الشؤون التي تهم العالم مستعملين في ذلك إطارا رسميا مرخصا للنشاط البرلماني⁽¹⁾، ولم يعد العمل الدبلوماسي البرلماني في الوقت الحاضر مقتصرًا على نشاط الدبلوماسية التقليدية التي يتبادلها البرلمان لرعاية مصالحها ولتوطيد العلاقات الدولية الناجمة عن كثافة المبادلات وتنوعها في ظل التقدم العلمي والتكنولوجي إلى جانب حجم الرهانات قد أفضى إلى دخول مصالح حكومية وشركات اقتصادية ومالية في نشاطات تعتبر امتداد للعمل الدبلوماسي.

ومن جهة أخرى، فإن رغبة البلدان في تطوير علاقاتها مع الخارج وتوطيد مكانتها السياسية والحفاظ على مصالحها الاقتصادية، قد دفع بها إلى تعبئة وتسخير كل وسائلها لتحقيق ذلك.

وفي هذا السياق لا يتصور أن تبقى المجالس البرلمانية في معزل عن ميدان العمل الخارجي لاسيما بعد تعميم النظام الديمقراطي عبر معظم بلدان العالم والمكانة التي تتمتع بها المجالس المنتخبة كهيئات تمثل إرادة الشعوب وهكذا أصبحت مختلف الاتحادات البرلمانية إطارا لممثلي مختلف الشعوب لإقامة علاقات تعاون فيما بينها بصورة ثنائية أو متعددة الأطراف⁽²⁾، و كانت مساهمة برلمانات الدول محل الدراسة جلية عبر بوابة الدبلوماسية البرلمانية في النشاط الدبلوماسي لكل دولة.

وتتخذ النشاطات الدبلوماسية أشكالًا مختلفة تتمثل في:

- استقبال الوفود الأجنبية البرلمانية منها والحكومية وممثلي الهيئات الإقليمية والدولية، وكذا الشخصيات والمشاركة في البعثات البرلمانية المشتركة بين البرلمانات.
- المساهمة في اللقاءات الجهوية والدولية.
- التعريف بالوضع السائد في الدول العربية، وحقيقة الأزمات التي يعيشها وشرح التطور السياسي والتوجه الديمقراطي الحاصل فيها.
- إسماع أصواتها وإبداء رأيها حول مختلف القضايا الراهنة على الساحة الدولية والدفاع عن مواقفها في المنابر الدولية والجهوية.
- التعريف بإمكانياتها الاقتصادية من أجل جلب رؤوس الأموال والمستثمرين وبتوفير المناخ المناسب والملائم من أجل تطوير فرص الشراكة والتعاون.
- إنشاء جمعيات الصداقة والأخوة البرلمانية.

وعليه فإن الدبلوماسية البرلمانية تعتبر بصفة عامة منابر لمخاطبة الرأي العام وإثارة اهتمامه بالقضايا المختلفة في العالم وزيادة وعيه بها⁽³⁾.

(1) إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 308.

(2) الموقع الإلكتروني: www.majliselouma.dz

(3) اليوم الدراسي الذي نظمه المجلس الشعبي الوطني الخاص بالدبلوماسية البرلمانية- واقع وآفاق-، 28، 29 يناير 2007.

فالجزائر عضوة في العديد من الاتحادات و المنظمات منها " **إتحاد المغرب العربي** " الذي تم إنشاؤه في 17 فبراير 1989 بمراكش المغربية و الذي يضم الجزائر ، تونس ، المغرب ، ليبيا موريتانيا (1) ويتكون إتحاد المغرب العربي من " **مجلس شوري** " يتألف من 10 أعضاء عن كل دولة يقع اختيارهم من قبل الهيئات النيابية للدول الأعضاء أو وفقا للنظم الداخلية لكل دولة .

و كذلك الإتحاد البرلماني الدولي ، و البرلمان العربي ، والإتحاد البرلماني الإفريقي والجمعية البرلمانية للإتحاد من أجل المتوسط ، و إتحاد مجالس الدول الأعضاء في منطقة التعاون الإسلامي والمنظمة العربية لحلف شمال الأطلس .

ويتم التمثيل الدبلوماسي في تونس على ثلاثة مستويات بتمثيل المجلس في الهيئات و المجالس الوطنية و العربية والدولية، بالإضافة إلى مجموعات الصداقة و اتفاقات التوأمة (2) وبقيم البرلمان المصري علاقات مع البرلمانات الدولية عن طريق تبادل الزيارات بين الوفود البرلمانية لتعميق التجربة البرلمانية ، و تتمثل العلاقات في إطار الجامعة العربية في الاجتماعات الدورية " **لإتحاد البرلمانيين العرب** " التي تنعقد دوريا في مدينة القاهرة مقر جامعة الدول العربية أو إحدى عواصم أحد الدول الأعضاء (3)

وتعتبر الشعبة البرلمانية للمؤتمرات الدولية الجهاز الرئيسي الذي يمثل المجلس في كافة علاقاته الخارجية الثنائية والإقليمية و الاجتماعية، وتتكون الجمعية العمومية للشعبة من جميع أعضاء المجلس ورئيس المجلس هو رئيس الشعبة ووكيلا المجلس هما وكيلا الشعبة. وتتشكل اللجنة التنفيذية للشعبة من مكتب المجلس وثلاثة أعضاء يختارهم مكتب المجلس من بين المتخصصين في نشاط الشعبة على أن يكون من بينهم عضو واحد على الأقل من ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة ، ويتولى أمين عام المجلس الأمانة العامة للشعبة ويشرف على تنظيم أمانتها وأعمالها ويكون مسؤولا عنها أمام رئيس الشعبة (4)

(1) تمت معاهدة إنشاء إتحاد المغرب العربي بعضوية الملك الحسن الثاني (المغرب)، زين الدين بن علي (تونس) الشاذلي بن جديد (الجزائر) ، معمر القذافي (ليبيا) ، معاوية ولد سيدي أحمد الطايع (موريتانيا) .

(2) الفصول 135 ، 136 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي ، و الفصول 163 ، 164 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب

(3) د/ محمد بركات ، **النظام القانوني لعضو البرلمان** ، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ، مصر، فرنسا و بعض الأنظمة الأخرى ، (مهام و أعمال و علاقات عضو البرلمان)، الجزء 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012 ، ص343

(4) المواد من 85 إلى 90 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

المطلب الثاني

الاختصاصات السياسية

يتمتع أعضاء البرلمان بمجموعة من الاختصاصات السياسية الأخرى بخلاف الاختصاصات السياسية التي سبق التطرق إليها، ومن بين هذه الاختصاصات: تعديل الدستور، الموافقة على المعاهدات الاتهام الجنائي

وستنولى شرح هذه الاختصاصات من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول

مراجعة وتعديل الدستور

لأعضاء البرلمان دور كبير في مراجعة وتعديل الدستور، سواء بالمشاركة في اقتراح التعديل أو التصويت عليه، وهذا ما استقرت عليه دساتير الدول محل الدراسة الثلاثة وأنظمتها الداخلية، إذ نصت المادة 177 من دستور 1996 المعدل الجزائري على أن " يمكن 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي" كذلك التصويت عليه بعد مبادرة رئيس الجمهورية⁽¹⁾ وهو توسع آخر عرفه مجال تدخل أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا دون استثناء، على عكس المؤسس الدستوري التونسي الذي أوكل لمجلس النواب سابقا بوصفه سلطة تأسيسية فرعية إمكانية المبادرة بذلك بواسطة 3/1 أعضائه، إلى جانب المبادرة التي يقوم بها رئيس الجمهورية في نفس الغرض⁽²⁾ بالمقابل أقصى مجلس المستشارين من هذه المهمة ولم يخول له الدستور أية صلاحية للنظر في تنقيح الدستور مبادرة وتعديلا وتقديما سواء كان ذلك في التعديل العادي للدستور، أو في التعديل الدستوري الذي يقتضيه الاندماج المغربي وفقا للفصل 02 فقرة 02 من الدستور و بذلك يكرس وجها آخر من أوجه عدم المساواة في المهام الوظيفية بين أعضاء الغرفتين⁽³⁾.

(1) المادة 174 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

(2) الفصل 76 من الدستور التونسي القديم الملغى، المنقح بالقانون الدستوري عدد 65 لسنة 1997، المؤرخ في 27 أكتوبر 1997.

(3) شعبان صدراوي، المرجع السابق، ص 94.

إلا أن الفقه الجزائري يرى أن مبادرة اقتراح ¼ أعضاء البرلمان المجتمعتين تعديل الدستور على رئيس الجمهورية ليست مبادرة بآتم معنى الكلمة حيث أن السلطة التقديرية تعود لرئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي أو الامتناع عن ذلك (1) .

و حافظ الدستور التونسي الجديد لسنة 2014 و بموجب الفصل 143 منه على نفس النسبة لاقتراح تعديل الدستور وهي 3/1 أعضاء مجلس نواب الشعب، لكنه أضاف أن مبادرة رئيس الجمهورية لها أولوية النظر، وتعرض المبادرة من قبل رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي.

و أوكل الدستور المصري مهمة تعديل الدستور لمجلس الشعب سابقا وأشترط أن يكون طلب التعديل موقعا من 3/1 أعضاء المجلس على الأقل مثلما أشترطه المؤسس الدستوري التونسي (2) ولم يشر إلى أعضاء مجلس الشورى فيما يخص هذا المجال، لكن يتم إخطار مجلس الشورى من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل رئيس مجلس الشعب (3)، ويعقد المجلس بهذا الخصوص جلسة خاصة خلال أسبوع من تاريخ ورود طلب التعديل ويعرض رئيس مجلس الشورى بيانا شارحا لهذا الطلب على المجلس ليحال على لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية ليتم إعداد تقرير برأيها في مبدأ التعديل خلال 15 يوما من تاريخ الإحالة وتجرى مناقشته ويؤخذ الرأي على مبدأ التعديل (4).

وفي دستور 2012 أقر صلاحية طلب التعديل لمجلس النواب، أما مجلس الشورى فدوره يقتصر على المناقشة مع مجلس النواب على طلب التعديل خلال 30 يوما من تاريخ تسلمه، وكذلك الرفض أو الموافقة (5)، وبموجب دستور 2014 الجديد رفع المؤسس الدستوري المصري عدد الأعضاء إلى 5/1 من أعضاء مجلس النواب لطلب تعديل الدستور، كما مكنه من صلاحية المناقشة في أجل 30 يوما من تاريخ تسلمه ليصدر المجلس قراره بالقبول أو الرفض (6)، وعليه يبقى المؤسس الدستوري الجزائري وحده الذي منح أعضاء غرفتي البرلمان صلاحية تعديل الدستور.

(1) ججينة لوناسي ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، (رسالة دكتوراه دولة في القانون العام) جامعة

مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر ، 2007 ، ص 120 .

(2) المادة 189 من دستور 1971 المصري الملغى .

(3) المادة 189 و 195 من المرجع نفسه .

(4) المواد 67 ، 68 ، 69 من النظام الداخلي لمجلس الشورى المصري .

(5) المواد 217 ، 218 من دستور 2012 المصري الملغى .

(6) المادة 226 من دستور 2014 المصري الحالي .

الفرع الثاني

الموافقة على بعض أصناف المعاهدات

المعاهدات الدولية لا تعتبر نافذة المفعول إلا بعد المصادقة عليها وبعد تطبيقها من الطرف الآخر وهي بذلك تمثل أهم مصدر من مصادر القانون وأقوى نفوذا من القانون إذا صادق عليها رئيس الجمهورية ووافق عليها البرلمان.

و أقرت الدساتير محل الدراسة لأعضاء البرلمان حق الموافقة على بعض أصناف المعاهدات نظرا لأهميتها على الصعيد الخارجي، فقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل بموجب المادة 97 منه على أن " رئيس الجمهورية يوقع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم بعد أخذ رأي المجلس الدستوري ليعرضها فورا على كل غرفة من غرف البرلمان لتوافق عليها صراحة" وكذلك ما نصت عليه المادة 131 من نفس الدستور على أن " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

وعليه فإن المؤسس الدستوري الجزائري خص أعضاء الغرفتين بالموافقة على المعاهدات المبينة بنصوص الدستور على عكس الدستور التونسي الذي قصر حق الموافقة على الغرفة المنتخبة فقط⁽¹⁾ وقد نص الدستور التونسي في فصله 48 فقرة 02 على أن مجلس النواب يوافق على إشهار الحرب وإبرام السلم مع استبعاد مجلس المستشارين في هذا المجال، كذلك ما نص عليه الفصل 32 من نفس الدستور على أنه " لا يجوز المصادقة على المعاهدات الخاصة بالتنظيم الدولي، أو تلك المتعلقة بالتعهدات المالية للدولة والمعاهدات المنظمة لأحكام ذات صبغة تشريعية أو المتعلقة بحالة الأشخاص إلا بعد الموافقة عليها من قبل مجلس النواب"، و أبقى الدستور التونسي الجديد لسنة 2014 بموجب الفصل 67 منه على نفس الصنف من المعاهدات التي تعرض على مجلس نواب الشعب للموافقة.

أما الدستور المصري لسنة 1971 نص هو الآخر على أصناف أخرى من المعاهدات التي يجب موافقة مجلس الشعب عليها، وهي معاهدات الصلح، والتحالف، والتجارة، والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة⁽²⁾ ويلزم أخذ رأي مجلس الشورى بالنسبة لهذه المعاهدات ويبلغ هذا الأخير رأيه في الأمور المحالة عليه إلى رئيس الجمهورية و مجلس الشعب⁽³⁾ وليس لمجلس الشعب أن يعدل في

(1) نقصد بذلك دستور 1971 المصري، أما دستور 2012 فقد أشرك المجلسين.

(2) المادة 151 من دستور 1971 المصري.

(3) المادة 195 من المرجع نفسه .

المعاهدة ، و إنما له فقط أن يوافق عليها كما هي أو يرفضها أو يؤجل نظرها ، وفي حالة الرفض أو التأجيل لرئيس المجلس أن يخطر رئيس مجلس الوزراء بأسباب الرفض أو التأجيل ، و هو ما يعني أن لرئيس المجلس سلطة جوازية في هذا الشأن⁽¹⁾ ، و لم تتحدث نصوص الدستور أو اللائحة الداخلية عن أغلبية معينة للموافقة على المعاهدات المبرمة ، وهو ما يعني اكتفاء المشرع بالأغلبية العادية لصدور القوانين . و تم اختزالها في دستور 2012 في معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة ويجب موافقة المجلس بأغلبية 2/3 أعضائهما⁽²⁾ ليتم تعميمها في دستور 2014 الذي نصت المادة 151 منه على أن " يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات ويصادق عليها بعد موافقة مجلس النواب."

وعليه فإن المؤسس الدستوري المصري الأخير هذا حذو الو.م.أ في أن جميع المعاهدات التي تبرم تتطلب تصديق الاعتماد من قبل الكونغرس بحيث لم يستثن أي معاهدة من مجال موافقة البرلمان على خلاف الدساتير الجزائرية والتونسية⁽³⁾.

الفرع الثالث

تزكية ترشح رئيس الجمهورية

على خلاف الدستور الجزائري فقد أجازت الدساتير التونسية والمصرية لأعضاء البرلمان تزكية ترشح رئيس الجمهورية وأقتصر التأييد في تونس على أعضاء مجلس نواب الشعب حاليا ومجلس النواب سابقا دون أعضاء مجلس المستشارين سابقا⁽⁴⁾، وفي مصر فإن التزكية في دستور 1971 تتم من قبل 65 عضو بمجلس الشعب و 25 عضو من مجلس الشورى وتم تخفيض العدد إلى 20 عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين في مجلسي النواب والشورى في دستور 2012 مع الحفاظ على نفس العدد في دستور 2014 أي 20 عضوا على الأقل من أعضاء مجلس النواب لقبول ترشيحه، أو ينتقل إلى شرط التأييد الجماهيري من 25 ألف ناخب على الأقل من 15 محافظة بحد أدنى ألف مؤيد من كل محافظة⁽⁵⁾

كما نصت الدساتير التونسية والمصرية على أن رئيس الجمهورية يؤدي اليمين الدستورية أمام أعضاء البرلمان عندما أخذت بالازدواجية البرلمانية، وأمام أعضاء الغرفة الواحدة لما أخذت بالأحادية

(1) د / صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006، ص 136 .

(2) المادة 145 من دستور 2012 المصري.

(3) أحسن مزود، المرجع السابق ، ص 47.

(4) الفصل 74 فقرة 03 من الدستور التونسي الجديد 2014 ، والفصل 40 من الدستور الملغى.

(5) المادة 76 من دستور 1971 المصري ، والمادة 135 من دستور 2012، والمادة 142 من دستور 2014.

البرلمانية وذلك قبل تأدية مهامه⁽¹⁾ وقد أتاح المؤسس الدستوري المصري لسنة 2014 أداء القسم أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا في حالة عدم وجود مجلس النواب، في حين أن دستور 2012 أتاح ذلك أمام مجلس الشورى (غير القابل للحل) عند حل مجلس النواب ،في حين لم يحتاط دستور 1971 لهذا الاحتمال⁽²⁾ على خلاف المؤسس الدستوري الجزائري الذي نص على أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام الشعب وبحضور جميع الهيئات العليا في الأمة دون تحديد هذه الجهات.

أما فيما يخص تقديم استقالة رئيس الجمهورية لم تشر النصوص الدستورية الجزائرية والتونسية إلى الجهة التي يقدم إليها رئيس الجمهورية استقالته ما عدا الإجراءات المتعلقة بثبوت المانع لرئيس الجمهورية من ناحية تبليغ الشغور النهائي الذي يتم من قبل المجلس الدستوري في الجزائر إلى البرلمان ،ليعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية 2/3 أعضائه⁽³⁾، وفي تونس يبلغ الشغور من قبل المجلس الدستوري قديما إلى رئيس مجلس المستشارين ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس نواب الشعب حاليا ،أما تقديم الاستقالة لرئيس الجمهورية يقدم استقالته كتابة إلى رئيس المحكمة الدستورية ويبلغ ذلك إلى رئيس مجلس النواب⁽⁴⁾.

خلافا للساتير المصرية سواء كانت القديمة أو الجديدة منها، إذ نصت على جهة واحدة يقدم إليها رئيس الجمهورية استقالته هي مجلس النواب ،سواء كان ذلك في ظل الازدواجية أو الأحادية البرلمانية.⁽⁵⁾ وعند خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان ، يعلن مجلس النواب خلو المنصب ويكون الإعلان بأغلبية 2/3 الأعضاء على الأقل ويخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات.

الفرع الرابع

الاختصاص الاستشاري

تعتبر المشاركة في اتخاذ القرار من الضمانات الأساسية المعبرة عن الديمقراطية، لكن واقع المؤسسات التي تشارك في اتخاذ القرار ضعيف جدا لذلك فهي تتدخل لتشاطر رأي السلطة التنفيذية، بل لتكريس ما تقوم به من أعمالها وهذا ما نصت عليه أغلب الدساتير المقارنة في إشراك أعضاء البرلمان في حالة الظروف غير العادية إلى جانب رئيس الجمهورية وقد نص الدستور الجزائري على إشراك رؤساء

(1) الفصول 42 من دستور تونس الملغى، و76 من الدستور التونسي الجديد 2014، والمواد 79 من دستور 1971 المصري و 137 من دستور 2012 ، و 144 من دستور 2014.

(2) وحدا دستوري 2012 و 2014 نص القسم بالنسبة لرئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة و أعضاء مجلس النواب وغيرهم ممن نظم الدستور تعيينهم، بينما تضمن دستور 1971 نصا مختلفا لعضو مجلس الشعب.

(3) المادة 75 من دستور 1996 الجزائري المعدل.

(4) الفصول 57 من دستور تونس الملغى، و84 من دستور تونس 2014 الجديد.

(5) المواد 83 من دستور 1971 المصري ، و151 من دستور 2012، 158 من دستور 2014.

غرفتي البرلمان في حالة إقرار رئيس الجمهورية حالتي الطوارئ و الحصار، والحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وفي حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد وفي هذه الحالة الأخيرة يجتمع البرلمان وجوبا⁽¹⁾، وقد كرس الدستور التونسي والمصري هذا الاختصاص لأعضاء البرلمان سواء في الدساتير الملغاة أو الجديدة تأثرا في ذلك بالمشرع الفرنسي، لكن مع بعض الاختلافات.

بالرجوع إلى الدستور التونسي القديم نجده قيد رئيس الجمهورية في حالة اتخاذ التدابير الاستثنائية باستشارة رئيس مجلس النواب ومجلس المستشارين⁽²⁾، ولم يخرج الدستور التونسي الجديد عن هذا الإطار مع اعتبار أن مجلس النواب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة، كما أعطى الدستور لرئيس مجلس النواب أو ثلاثون من أعضائه وبعد مضي 30 يوما من سريان هذه التدابير أن يطلب من المحكمة الدستورية البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه، وفي حالة إرسال قوات إلى الخارج فلا بد من موافقة مجلس النواب كذلك على أن يعقد المجلس للبت في الأمر خلال أجل لا يتجاوز 60 يوما من تاريخ قرار إرسال القوات⁽³⁾.

أما الدستور المصري لسنة 1971 فينص هو الآخر على استشارة رئيس مجلس الشعب والشورى في حالة إقرار رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، وفي حالة الطوارئ يعرض الإعلان على مجلس الشعب دون مجلس الشورى⁽⁴⁾، وفي دستور 2012 نصت المادة 148 على أن رئيس الجمهورية لما يعلن حالة الطوارئ وجب عليه عرض الإعلان على مجلس النواب خلال 07 أيام التالية، وإذا كان المجلس غير منعقد وجب دعوته للانعقاد فوراً، وفي حالة حل المجلس يعرض الأمر على مجلس الشورى ويتم إقرار حالة الطوارئ بأغلبية عدد أعضاء المجلسين وفي حالة التمديد وجب إجراء استفتاء عام، وهو ما خالفه الدستور المصري الجديد الذي أقر أنه في حالة التمديد تستوجب موافقة 2/3 عدد أعضاء المجلس⁽⁵⁾، أما في حالة الحرب فقد تم استبعاد مجلس الشورى سابقاً في الحصول على الموافقة وأكتفى المؤسس الدستوري المصري بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب وحالياً بأغلبية 2/3 وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة وموافقة كل من مجلسي الوزراء والدفاع الوطني⁽⁶⁾.

وعليه فإن التزام رئيس الجمهورية باستشارة البرلمان سواء بغرفة واحدة أو بغرفتيه يوفر التريث لرئيس الجمهورية وعدم إنفراده بالرأي، ولكنها لا تقيد من حرية رئيس الجمهورية في أصل الموضوع فالاستشارة

(1) المواد 91، 92، 93 من الدستور الجزائري 1996 المعدل.

(2) الفصل 46 من الدستور التونسي الملغى.

(3) الفصل 77 فقرة 4 من الدستور التونسي الجديد 2014.

(4) المواد 74، 148 من دستور 1971 المصري.

(5) المادة 154 من دستور 2014 المصري.

(6) المادة 152 من المرجع نفسه .

إلزامية من حيث مبدأ طلبها، ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها⁽¹⁾ فاتخاذ هذه التدابير يمكن أن يتم بصرف النظر عن موافقة رؤساء البرلمان أو معارضتهم، لأن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بتقييم توفر العناصر الموضوعية التي تفرض اللجوء إلى التدابير الاستثنائية.

كما أن اشتراط انعقاد للبرلمان بقوة القانون واستمرار انعقاده وعدم جواز حله خلال هذه الفترة لا يمثل قيد على سلطات رئيس الجمهورية بقدر ما يمثل دعماً لموقفه حتى يستطيع الرئيس اتخاذ الإجراءات التي يراها كفيلة بدرء الخطر من خلال مجلس الشعب لما يوفره ذلك من مساندة شعبية يقوى بها خلال هذه الفترة⁽²⁾، فكل هذه الأمور لا يعقل أن تتم بعيدة عن ممثلي الشعب لذلك فإنه من باب الإعلام أو من باب المجاملة الدستورية أن يكون البرلمان موجوداً في خضم هذه الأحداث.

ويرى الفقه الفرنسي أن البرلمان لا يتوفى في حالة الحرب، وإنما يدخل في سبات عميق أو حالة مبيت شتوي بمجرد إعلان الرئيس لحالة الحرب⁽³⁾ ولم تبيين الدساتير محل الدراسة الطريقة التي تتم بها الاستشارة، يعني هل أن الاستشارة تتم شفاهة أم كتابة؟ فسكوت المؤسس الدستوري عن هذه المسألة يترك المجال مفتوحاً سواء بالنسبة للشكل الكتابي أو الشفهي، حتى ولو كانت الاستشارة تعني نوعاً من الحوار وتبادل الرأي مما يرجح فيها الشكل الشفهي⁽⁴⁾.

ومع ذلك تبقى استشارة رؤساء غرف البرلمان في الحالة الاستثنائية أمراً إجبارياً وبالغ الأهمية فإذا انفرد رئيس الجمهورية بسلطة اتخاذ القرار دون أن يقوم باستشارة غرف البرلمان أعتبر عمله غير دستوري.

الفرع الخامس

الاتهام الجنائي

هي آلية رقابية تضاف إلى إقرار المسؤولية السياسية التي تتضمنها الآليات السابقة الإشارة إليهما مع العلم أن بعض الفقهاء لا يعتبرون الاتهام الجنائي من أدوات الرقابة على اعتبار أنه يتصل بما يرتكبه رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة أو الوزراء في بعض النظم لكن ما دام الاتهام الجنائي يصدر من البرلمان بتشكيلته السياسية و بإجراءات وعقوبات ذات طابع سياسي كعزل الرئيس أو الوزير من منصبه فإن الأداة

(1) أ د/ مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، كلية الحقوق، الجزء 36، رقم 01 لسنة 1998، ص 33.

(2) د/ رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 201.

(3) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 552.

(4) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، ((رسالة دكتوراه في القانون العام)) جامعة جيلالي اليابس، كلية الحقوق، سيدي بلعباس 2004، 2005، ص 130.

لها صلة بالسياسة⁽¹⁾ ولا ترتبط هذه الآلية بمناقشة استجواب موجه للوزير المعني كما هو الحال في سحب الثقة من الوزراء .

و إن تضمنت نصوص الدساتير محل المقارنة هذه الوسيلة، لكنها اختلفت في الجهات التي توجه الاتهام والجهات المختصة بتوقيع العقوبة أو محاكمة السلطة التنفيذية.

في الجزائر نصت المادة 158 من دستور 1996 المعدل على أن "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ورئيس الحكومة عن الجنايات والجرح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامها" وعليه فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد استبعد محاكمة من رئيس الجمهورية من طرف الجهات القضائية العادية أو من طرف البرلمان، وتبنى موقف ثالث تمثل في تأسيس محكمة خاصة تختص بهذا النوع من القضايا، أما رئيس الحكومة (الوزير الأول) فيحاكم أمام المحاكم العادية لأن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "الجنايات و الجرح".

كما استبعدت هذه المادة مسؤولية أعضاء الحكومة، وتأخر صدور القانون العضوي المنظم للمحكمة العليا للدولة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية، على اعتبار أن الدستور نص على ذلك في نفس المادة فقرة 02، ويبقى الإشكال مطروح بتحديد مفهوم الخيانة العظمى؟، وما دام لا يوجد أي نص قانوني صريح يعاقب على هذه الجريمة تطبيقاً لمبدأ الشرعية، لا نستطيع محاكمة لا رئيس الجمهورية ولا رئيس الحكومة.

أما في تونس نص الدستور التونسي الجديد على أن الاتهام يوجه إلى رئيس الجمهورية فقط ولم يذكر رئيس الحكومة، و حدد الجهة المخول لها اتهام رئيس الجمهورية وهم أغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب عن طريق لائحة معللة لإعفائه، وذلك بسبب الخرق الجسيم للدستور ويوافق عليها المجلس بأغلبية 2/3 من أعضائه وفي هذه الحالة تقع الإحالة إلى المحكمة الدستورية للبت في ذلك بأغلبية 2/3 من أعضائهما والعقوبة المقررة هي العزل مع استبعاد التبعات الجزائية عند الاقتضاء ويترتب على الحكم بالعزل فقدانه لحق الترشح لأي انتخابات أخرى⁽²⁾.

على خلاف ما كان معمول به في مشروع الدستور القديم الملغى حيث نص الفصل 100 منه على تكوين المحكمة العليا عند اقرار الخيانة العظمى من قبل رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة لكن على المستوى الجنائي فإن الفصل 63 المتعلق بالمحكمة العليا اكتفى بحصر اقرار الخيانة العظمى في أعضاء الحكومة فقط⁽³⁾.

(1) مولود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، ((أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية)) جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012 / 2013، ص 157 .

(2) الفصل 88 من دستور 2014 التونسي الجديد، ويقابلها الفصل 87 من مشروع الدستور.

(3) د/ الأزهر بوعوني، المرجع السابق، ص 312.

وفي مصر فإن اقتراح الاتهام يكون ضد الوزير، يقدم مكتوباً إلى رئيس المجلس موقع عليه من 5/1 أعضاء المجلس على الأقل ويجب أن يتضمن الطلب تحديد الأفعال التي يبنى عليها الاتهام والأفعال التي يقوم عليها وما قد يكون لدى مقدميه من بيانات أو أسانيد أو مستندات تؤيده.

ويعرض رئيس المجلس طلب الاتهام فور تقديمه على المجلس لإحالته إلى اللجنة العامة لدراسته وتقديم عرض عنه خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة، وعلى اللجنة أن تستدعي الوزير المعني عن طريق رئيس المجلس وأن تستمع إلى أقواله، ولها أن تجري ذلك بنفسها أو بواسطة لجنة فرعية تختارها من بين أعضائها وإذا ما انتهت اللجنة إلى الموافقة على الاقتراح باتهام الوزير وجب أن يصدر قرارها بأغلبية أعضائها.

ويصدر قرار المجلس باتهام الوزير بموافقة 2/3 أعضاء المجلس على الأقل بعد مناقشة تقرير اللجنة العامة في جلسة خاصة، ويبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بقرار الاتهام مشفوعاً ببيان يتضمن الوقائع التي نسبت إلى الوزير والإجراءات التي اتبعتها المجلس والأسباب والأسانيد التي يبنى عليها قراره كما يصدر قراراً يشكل لجنتين للتحقيق والمحاكمة طبقاً لقانون محاكمة الوزراء⁽¹⁾.

وبموجب دستوري 2012 و2014 أصبح الاتهام يوجه إلى رئيس الجمهورية وليس إلى الوزراء ويكون الاتهام بناء على طلب موقع من أعضاء مجلس النواب مع اختلاف النصاب في الدستورين في دستور 2012 يوقع طلب الاتهام من 3/1 أعضاء مجلس النواب على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية 2/3 أعضاء المجلس⁽²⁾ أما في دستور 2014 فإن طلب الاتهام يوقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية 2/3 كذلك وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام وإذا كان به مانع يحل محله أحد مساعديه⁽³⁾، وبمجرد صدور القرار يوقف رئيس الجمهورية عن عمله ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم في الدعوى ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى وعضوية أقدم نائب لرئيس مجلس الدولة وأقدم رئيس بمحاكم الاستئناف، ويتولى الإدعاء أمامها النائب العام وإذا قام بأحدهم مانع حل محله من يليه في الأقدمية وتعتبر أحكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن، كما ينظم القانون إجراءات التحقيق والمحاكمة وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية يعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى⁽⁴⁾.

و هو نفس ما ورد في المادة 152 من دستور 2012 فيما عدا استحداثها لتهمة انتهاك الدستور وكذلك تحقيق النائب العام في الاتهام قبل إصدار مجلس النواب قرار فيه، كما زاد الحد الأدنى لنصاب تقديم الطلب من ثلث أحد الأعضاء في دستور 2012 إلى أغلبية عددهم في دستور 2014، غير أن الملاحظة

(1) المواد 245، 246، 247 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(2) المادة 152 من دستور 2012 المصري .

(3) المادة 159 من دستور 2014 المصري .

(4) المادة 159 فقرة 02 و03 من المرجع نفسه .

الأهم هنا هو أن الدستوريين قد نصا على تشكيل المحكمة التي تتولى الفصل في الاتهام الموجه إلى رئيس الجمهورية بينما أوكلت المادة 85 من دستور 1971 هذه المهمة إلى قانون لم يصدر أبدا.

و استحدث الدستور المصري لسنة 2014 اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية بموجب المادة 161 منه وهي في غاية الأهمية إذ نصت على أنه " يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية ،و إجراء انتخابات رئاسية مبكرة ،بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل ، وموافقة ثلثي أعضائه ،ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة ،وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية و إجراء 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 خاليا ،وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء أو إذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض ،عد مجلس النواب منحلا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ الحل " (1)

ويرى الفقه المصري أن هذه المادة جاءت كأثر منطقي للدعوات الثورية الشعبية التي نادى بمادة دستورية تكفل لجماهير الشعب حق التمرد على حاكمه بطريقة دستورية سليمة إذا ما حاد عن الطريق الذي رسمه له الدستور أو اهداف العقد الاجتماعي، ولصعوبة وضع تلك السلطة الخطيرة بيد سلطة مجهولة غير معروفة دستوريا كان الحل في إسناد تلك الصلاحية لمجلس النواب ليميل ميزان القوى نحوه ،ولتكون تلك المادة ورقة ضغط إضافية على رئيس الجمهورية (2) لاسيما و أن الدافع وراء هذه المادة هو قيام ثورتين في حياة الشعب المصري و هما ثورة 25 يناير 2011 والتي أسقطت حكم الرئيس الأسبق حسني مبارك ونظامه السياسي وثورة 30 يونيو 2013 والتي أسقطت حكم الرئيس السابق محمد مرسي و جماعة الإخوان المسلمين التي كان ينتمي إليها (3)

(1) لم يتم النص على هذه المادة في دستوري 1971 و 2012.

(2) د/ ياسر محمد عبد السلام رجب، المرجع السابق، ص 96، 97.

(3) د/ سامر عبد الحميد العوضي ، المرجع السابق ،ص 172 .

خاتمة

من خلال هذا البحث الذي يتناول مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية - دراسة مقارنة - (الجزائر تونس ، مصر) ، الذي عالجه في بايين :

تناولت في الباب الأول : الإطار القانوني للعضوية البرلمانية ، تطرقت فيه إلى إجراءات اكتساب العضوية البرلمانية بعد نجاح العضو في الانتخابات التشريعية ، حيث حدد المؤسس الدستوري الجهات التي تتمتع بالفصل في صحة العضوية البرلمانية ، والنتائج المترتبة على الفصل في صحة العضوية ، إضافة إلى الضمانات التي وفرها المشرع بنوعها الضمانات القانونية و المادية لتمكين أعضاء البرلمان من أداء مهامهم باستقلالية بعيدا عن أي تأثير .

و عالجت في الباب الثاني :الإطار القانوني للوظيفة البرلمانية من خلال الاختصاصات التي أنيطت بعضو البرلمان ، والمتمثلة في الاختصاص التشريعي و المالي والرقابي ،بالإضافة إلى اختصاصات أخرى متنوعة في العديد من المجالات .

و اتضح لنا من خلال هذه الدراسة المقارنة أن المؤسس الدستوري أحاط عضو البرلمان بمجموعة من الأطر القانونية من بداية اكتساب العضوية إلى نهايتها، فأعضاء البرلمان أغلبهم يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب مما يضمن استقلاليتهم عن السلطة التنفيذية ، ومن ثم فهو غير تابع للحكومة من ناحية الاختيار لأنه ممثل بالدرجة الأولى للقاعدة الشعبية ، ولا فضل للحكومة عليه لكن هذا لا يمنع الحكومة من الإشراف على العملية الانتخابية من بداية التسجيل في القوائم الانتخابية إلى غاية إعلان نتائج الانتخابات والظعن فيها فإذا كانت البداية بالتزوير فلا يستغرب من وصول عضو البرلمان إلى المقعد النيابي عن طريق التزوير وهو ما يخالف الإرادة الشعبية.

كما يتمتع عضو البرلمان بالاستقلالية من ناحية اكتساب العضوية البرلمانية ، إذ بعد نجاحه في الانتخابات فهو من يقوم بإثبات عضويته بنفسه (عن طريق البرلمان نفسه) ، أو قد يعهد بها للقضاء دون تدخل من السلطة التنفيذية ، وينترتب على اكتساب العضوية قيام عضو البرلمان بتأدية اليمين القانونية المنصوص عليها في الدستور تمهيدا لمباشرة عضويته البرلمانية ، ثم يصرح بممتلكاته أمام الهيئات المختصة لذلك ثم يقوم بإعداد نظامه الداخلي الذي يعتبر الركيزة الأساسية لانطلاق العمل البرلماني .

و لممارسة مهامه على أحسن وجه أقر له المؤسس الدستوري مجموعة من الضمانات القانونية كالحصانة البرلمانية بنوعها الموضوعي والإجرائي بهدف حمايته من أي كيد سياسي يحاك ضده لإبعاده عن ممارسة عمله نظرا لأن أقواله و أفكاره تشكل خطرا على السلطة التنفيذية ، و حظر المشرع على العضو الجمع بين

عضويته البرلمانية ووظائف و مهام أخرى نظرا للعديد من الاعتبارات منها أنه يصعب التوفيق عمليا بين وظيفتين في نفس الوقت مما يؤدي إلى إهمال وظيفة على حساب الأخرى .

و تعويضا له عن المجهودات المبذولة و المتمثلة في تمثيل الشعب و الدفاع عن مصالحه ،أقرت له الدساتير مجموعة من الضمانات المادية كالمكافأة البرلمانية و التمتع بنظام تقاعد إلى ما بعد نهاية العضوية و يتمتع عضو البرلمان بالاستقلالية من ناحية إجراءات تنظيم عضويته استنادا إلى نظامه الداخلي ،حيث يقوم من خلاله بترتيب بيته بنفسه من الداخل عن طريق تنصيب أجهزته وهيأته البرلمانية المتكونة كلها من أعضاء البرلمان و لا وجود لعنصر خارجي (سواء كان من الحكومة أو غيرها) ، والتي من خلالها يتحدد إطار عمله في إطار الدورات التي يعقدها والجلسات المخصصة لذلك ، وكل هذا العمل لا بد أن يتم في كنف الالتزام بضوابط العمل البرلماني المنصوص عليها في الأنظمة الداخلية .

و العضوية البرلمانية مثلها مثل أي مهمة أو وظيفة أخرى ليست مهمة أبدية ،فقد نص المشرع على الحالات التي تنتهي بموجبها العضوية ،فقد تنتهي نتيجة لأسباب متصلة بالمجلس كانهاء مدة العهدة البرلمانية أو حل الغرفة المنتخبة ، وقد يستقيل العضو من منصبه بإرادته الحرة ، وهذه كلها طرق عادية لنهاية العضوية ،وبالمقابل قد تنتهي العضوية نتيجة لطرق غير عادية كالإسقاط و الإقصاء .

مادام تقييم العمل البرلماني يتم من خلال الأدوار الرئيسية المنوطة بالأعضاء ، لذلك مكنهم المشرع العديد من الاختصاصات أهمها الاختصاص التشريعي الذي يعتبر الاختصاص الأصلي لعضو البرلمان من خلال تمتعه بحق المبادرة بالقوانين و دراسة النص التشريعي و مناقشته والمصادقة عليه ، ثم الاختصاص المالي الذي من خلاله تتحدد مهمة أعضاء البرلمان في الرقابة على الميزانية العامة و مناقشتها والتصويت عليها و إعداد الميزانية الخاصة بهم و إدماجها ضمن الموازنة العامة ورقابة كيفية تنفيذها .

و لا يقل الاختصاص الرقابي أهمية عن الاختصاصين التشريعي و المالي ،إذ من خلال الوسائل المتنوعة والهامة التي زودها بهم المشرع و المتمثلة في الأسئلة و التحقيق البرلماني و الاستجواب و إقرار المسؤولية السياسية بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة و بيان السياسة العامة للحكومة و التصويت بالثقة يستطيع أعضاء البرلمان الإطاحة بالحكومة عن طريق إقرارهم لمسئوليتها السياسية .

كما يتمتع أعضاء البرلمان باختصاصات أخرى فيما يخص التمثيل سواء على المستوى المحلي لأن النائب ابن دائرته الانتخابية و ممثل لها و من ثم يقع على عاتقه الاهتمام بمشاكلهم و العمل على إيجاد حلول مناسبة لها بإيصالها إلى السلطة المركزية ، وعلى المستوى الحزبي فهو ممثل لحزبه لأن جل الأعضاء الموجدين بالبرلمان في أصلهم منبثقين عن أحزاب سياسية ،لذلك فهم ملزمين بتوجيهاتها و العمل في إطارها أما على المستوى الخارجي عضو البرلمان ممثل دبلوماسي في إطار علاقاته مع برلمانات دول أخرى عن طريق ربط التعاون من أجل تبادل الأفكار و الآراء وحتى التجارب مع هذه الدول .

و يمارس عضو البرلمان اختصاصات أخرى يغلب عليها الطابع السياسي في مجالات متعددة و متنوعة من بينها مراجعة و تعديل الدستور، و الموافقة و المصادقة على المعاهدات التي حددها الدستور، وفي إطار

علاقته برئيس الجمهورية ،فعضو البرلمان من يزكي ترشيحه للوصول للرئاسة إذا كان مترشحا مستقلا ويؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام أعضاء البرلمان و يقدم استقالته كذلك أمامهم ، ويحق لأعضاء البرلمان سحب الثقة من رئيس الجمهورية وتجريده من مهمته .

وفي ظل الظروف غير العادية لا مفر من استشارة أعضاء البرلمان في حالة و الطوارئ الحصار والحالة الاستثنائية و حالة الحرب.

و عليه فالإطار القانوني و الوظيفي لعضو البرلمان موجود أقرته الدساتير موضوع الدراسة، و أكدت عليه قوانينها و أنظمتها، ولكن في مضمونها لا تحمي أعضاء البرلمان وتضمن لهم الاستقلالية من ضغط السلطة التنفيذية، و منه توصلنا إلى **النتائج والتوصيات التالية:**

أولا - النتائج

1- أعضاء البرلمان تنقصهم الكفاءة العلمية ، فلا توجد نصوص قانونية تشترط المؤهل العلمي للترشح ما عدا الدستور المصري ، وهو ما يؤدي إلى افتقار المجالس المنتخبة إلى الاختصاصيين في الشؤون القانونية والسياسية والاقتصادية المؤهلين لتقديم الاستشارات التي يحتاجها الأعضاء في ممارسة عملهم .

2- المشرع الجزائري و التونسي مكن أعضاء البرلمان من إثبات عضويتهم بأنفسهم (الاختصاص البرلماني) ، وإن كان يضمن استقلالية أعضاء البرلمان إلا أن هذا النوع من الاختصاص يغلب عليه الطابع السياسي أكثر من القانوني ،لأن المشرع لم يحدد معايير قانونية يتم على أساسها إثبات العضوية البرلمانية ، وحسنا فعل المشرع المصري لما أسند الاختصاص للقضاء نتيجة لما انجر عن الاختصاص البرلماني من قيود و انتقادات مرت بها التجربة المصرية في الدساتير السابقة .

3- بالرغم من أن العضوية البرلمانية من أثقل المهام الملقاة على عاتق أعضاء البرلمان (مهمة تمثيلية) إلا أن المشرع الجزائري حرّمهم من تأدية اليمين القانونية ،مقارنة بالمشرع التونسي والمصري الذي نص على تأدية اليمين للأعضاء قبل مباشرتهم عضويتهم .

4- نصت الدساتير محل الدراسة على الحصانة البرلمانية كضمانة تكفل للأعضاء حرية التعبير والرأي الشيء الذي يؤدي إلى رفع معنويات الأعضاء في عدم خشية إبداء ما يروونه مناسبا من النقد الموجه تجاه السلطة أو الهيئة محل النقد ، ولكن يلاحظ افتقار التجربة الجزائرية في مجال رفع الحصانة البرلمانية إلى تطبيقات عملية ، في حين حصرها المشرع التونسي في حوادث المرور مقارنة بالتجربة المصرية تعتبر ثرية في مجال رفع الحصانة البرلمانية .

5- يعاب على المشرع في الدول العربية محل الدراسة أنه لم يحدد بداية فترة الحصانة البرلمانية (النطاق الزمني للحصانة) ولا يوجد رأي للمجلس الدستوري في الجزائر، أو في تونس من طرف المحكمة الدستورية حاليا فيما يخص جواز تفتيش مسكن العضو من عدمه ، فكان أولى بالمشرع أن يعالجه بالسلب أو بالإيجاب.

6- افتقار التجربة البرلمانية الجزائرية والتونسية إلى مدونة سلوك أخلاقية تضبط سلوك و تصرفات الأعضاء داخل المجالس تسمح لهم بإظهار أعلى درجات الأخلاق التي تتوافق مع الدور المهم الذي يؤديه من أجل المصلحة العامة ، وتعمل على ردع ومعاقبة حالات محددة من السلوك غير الأخلاقي من جانب البرلمانيين من أجل الحفاظ على نزاهة وكرامة الوظيفة البرلمانية ، أسوة بالمشروع المصري بإنشائه لجنة القيم .

7- حداثة التجربة البرلمانية الجزائرية و افتقارها إلى تقاليد و أعراف برلمانية سابقة ، يمكن للتجربة الحالية الارتكاز عليه ، مما ينعكس على أداء الأعضاء .

8- في المجال التشريعي الذي يعتبر الاختصاص الأصلي لأعضاء البرلمان، ورغم توزيع المبادرة بالتشريع بين السلطتين إلا أنه على مستوى النصوص القانونية فالأولوية للحكومة، ثم يليها أعضاء البرلمان، وعلى المستوى التطبيقي العملي تبقى المبادرة للسلطة التنفيذية، وأغلب القوانين التنفيذية تأتي مجسدة في رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة (الوزير الأول) .

9- الاقتراحات الواردة من المعارضة في قوانين الدول محل الدراسة لا تحظى عادة بالموافقة بحكم نظام الأغلبية.

10- ضعف المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمانيين في الجزائر ، نتيجة لأسباب تقنية تعيق النواب عن أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة، ومن جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي عادة ما تلعبه الحكومة في إعداد القوانين التي تندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقتها على برنامج عمل الحكومة .

11- وضع المؤسس الدستوري قيود شكلية وموضوعية على مبادرات النواب، وأصبح النواب لا يبادرون باقتراحات، وإنما ينتظرون مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، وكأنهم تحولوا إلى نواب مصوتون وأعطيت للمواضيع التي يغلب عليها الطابع السياسي الأولوية ل طرحها في النقاش.

12- ما زاد من سيطرة السلطة التنفيذية في ميدان التشريع هو تحول رئيس الجمهورية إلى مشرع في حالة غياب البرلمان أو في حالة حله ، وتعتبر الجزائر من أكثر الدول التي شهدت في فترة 1996 التشريعات بأوامر لرئيس الجمهورية والتي كانت سببا في الكثير من الانتقادات ، وكانت كذلك سببا في استقالة العديد من الوزراء، كذلك اعتراض رئيس الجمهورية في الجزائر على القوانين التي صوت عليها البرلمان وعدم ترتيب الجزاء المترتب على عدم اصدار رئيس الجمهورية القانون، وانتقال الأمر في حالة حل المجلس الشعبي الوطني إلى رئيس دون قيد أو إجراء أو ضابط، كل ذلك يؤثر على استقلالية أعضاء البرلمان وتجعلهم رهينة السلطة التنفيذية.

13- اللجان البرلمانية و إن كانت تعد المخبر الرئيسي لجميع مشاريع واقتراحات القوانين، و مستقلة في إعداد تقاريرها باسم اللجنة المختصة إلا أنها لم تسلم من تدخل السلطة التنفيذية في طلب استعجال دراسة مشاريع قوانين ترى السلطة التنفيذية ضرورة في ذلك، وبالرغم من كثرة عدد اللجان المختصة إلا

أنه عادة ما نجد لجنة أو لجنتين فقط نشيطة في عقد اجتماعاتها أما بقية اللجان الأخرى نجدها أقل فعالية وهذا ما يدل على ضعف الجانب التشريعي للمجلس.

14- سيطرت السلطة التنفيذية على تحديد جدول أعمال البرلمان، من حيث تدخلها في ترتيب المواضيع وإقرارها حق الأولوية بالنسبة للمشاريع التي تراها مهمة ومستعجلة، وأصبح هذا الحق مطلق غير مقيد لا من حيث الوقت ولا من حيث الموضوع، مما جعل الحكومة تنتدع باستعجال المشاريع في كل مرة لما تريد إصدار قانون ما، وأصبحت المؤسسة التنفيذية متفوقة فعليا في هذا المجال، وأشارت المديرية العامة للتشريع للمجلس الشعبي الوطني في تقريرها هذا الوضع بقولها "... لذا يفضل مستقبلا أن يكون جدول أعمال الدورة مبنيا على معطيات دقيقة حتى نضمن دراسة مشاريع القوانين المسجلة في الآجال المحددة قانونا.

15- في المجال المالي يعاني أعضاء البرلمان في الدول محل المقارنة من نقص المعلومات التي تسمح لهم بتأدية وظائفهم الرقابية، فهم يعتمدون على معلومات مستمدة من مصادر حكومية، الأمر الذي يحد من فعالية هذه الرقابة، و عدم امتلاك أعضاء البرلمان لأدوات تسمح لهم بالتأكد من أن عملية صرف الأموال قد ساهمت بشكل فعلي في تحقيق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي يمكن أن تنصب المحاسبة على مدى تحقق الهدف من عدمه.

16- بالنسبة للاختصاص الرقابي فقد وفرت الدساتير والقوانين الفردية وسائل رقابية متنوعة ولكنها لم تؤثر في الحكومة ولم تؤدي إلى إسقاطها، وذلك لعدة أسباب أهمها حرمان الغرفة الثانية في مصر وتونس من إشراكها في عملية الرقابة البرلمانية من منطلق أن وجود مجلسان يراقبان الحكومة من شأنه أن يربكها ويعطلها عن أعمالها.

17- ضعف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، يرجع إلى حرص أعضاء البرلمان الشديد على التعاون مع الحكومة ليتمكنوا من البقاء في مناصبهم أطول فترة ممكنة، وذلك لتعويض ما أنفقوه من أموال أثناء حملاتهم الانتخابية والمحافظة على امتيازاتهم الوظيفية والمالية التي سوف يفقدونها إذا حلّ البرلمان. كذلك خوفهم من تصنيفهم كمعارضين لنظام الحكم، إذا ما عارضوا السلطة التنفيذية لذلك تحرص العديد من البرلمانات أثناء المناقشات البرلمانية أن يوضحوا انتقاداتهم موجّهة لسياسة الحكومة وليس لنظام الحكم لينقادوا مثل هذا التصنيف، مما يؤكد أن الأعضاء يدركون هذا الأمر ويخشون عواقبه، ومن أهم العواقب التي تترتب على مثل هذا التصنيف حرمانهم من تولي المناصب الوزارية، وعضوية المجالس النيابية كما أنهم يفقدون شعبيتهم في مناطقهم الانتخابية.

18- بالرغم من أهمية رقابة لجان التحقيق إلا أنه لم يتم تفعيلها إلا في مناسبات قليلة جدا، فعلى وسبيل المثال في الجزائر تم تفعيلها في 04 مناسبات تقريبا من طرف المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة فالمناسبة الأولى كانت في أكتوبر 1997 عندما حدثت تجاوزات وخروقات دستورية وقانونية مست نتائج الاستحقاق الانتخابي، وتعرض على إثرها نواب المجلس الشعبي الوطني لضغوط وممارسات تتعارض وحصانتهم البرلمانية، مما استدعى استجواب الحكومة حول هذا الموضوع، والمناسبة الثانية كانت في أواخر

شهر أبريل 2001 في أحداث القبائل التي عرفتها بعض الولايات الجزائرية، والمناسبة الثالثة كانت عندما ارتفعت أسعار الزيت والسكر بشكل مفاجئ ، أما المناسبة الرابعة كانت في تفجيرات عين أميناس سنة 2013.

19- في تونس كانت الأولى بمناسبة النظر في تصرفات الوزير الأسبق للاقتصاد والتخطيط والمالية السيد/أحمد بن صالح سنة 1969، أما الثانية كانت في سنة 1984 للتحقيق في تصرف السيد/ إدريس فيقة وزير الداخلية الأسبق خلال ما عرف بأحداث الخبز في جانفي 1984 واتهامه بالخيانة العظمى ومقاضاته من أجل ذلك.

20- في مصر تم تشكيل لجنة حول حادث غرق العبارة " السلام" لسنة 1998 في مياه البحر الإقليمي وقرر المجلس بجلسته المنعقدة بتاريخ 12 فبراير 2006 تشكيل لجنة تقصي الحقائق، وكذلك تم إنشاء لجنة تحقيق بشأن مشروع شركة لأجربوم للبتروكيمياويات في جوان 2008، ولجنة تحقيق حادث قطار الصعيد في 29 فبراير 2002.

21- لجان التحقيق في هذه الدول تهدف إلى محاولة تبرئة ذمة الحكومة وتبييض صورة النظام السياسي القائم أكثر من تنوير الرأي العام، لأن نشر التقارير يتم بعد استشارة الحكومة، ومنه يظهر انعدام سيادة الأعضاء وأصبح هؤلاء تحت وصاية الحكومة.

22- عدم توفر وسائل الدعم التكنولوجي والمعلوماتية، فالعمل البرلماني الحديث والرقابة البرلمانية الفاعلة تحتاج إلى توفر الإطارات الفنية وأجهزة المعلوماتية الحديثة، ومنح الأعضاء حرية الوصول عبر شبكة الانترنت للبيانات والمعلومات التي يحتاجون الاطلاع عليها من الوزارات والدوائر الحكومية المعنية بصورة فورية لمساعدتهم على توفير الوقت و الجهد، واستخدام تلك البيانات والمعلومات لمساعدة الأعضاء في اتخاذ القرارات السليمة أثناء المناقشة مع الحكومة.

23- أداء عضو البرلمان في الدول محل الدراسة مرهون بمدى اتساع هامش الحرية لدى قيامه بوظيفته التمثيلية لكن في هذه الدول التمثيلية عبارة عن سوق سياسي تطبعه علاقات زبونية تميز خاصة علاقة النائب بالسلطة، أي أننا نجد أنفسنا أمام نواب سياسيين، وهو ما أدى بالبعض إلى النظر للنائب البرلماني على أنه شخص يريد أن يظفر بوضع اجتماعي متميز ويستتر بغطاء براق من أجل تحقيق مكاسب أو امتيازات شخصية.... الخ، لذلك يميل هؤلاء إلى اختيار النواب الاغنياء أصحاب الثروات ولا يرون في ذلك شبهة أو ابتزاز.

24- نتيجة لضعف علاقة النائب بمنتخبه للقضاء على مظاهر الوكالة الإلزامية، أدى إلى عزوف الناخبين عن اللجوء إلى المنتخبين لطرح مطالبهم و انشغالهم و تفضيل أساليب التعبير بالغضب في الشارع أو اللجوء إلى جهات أخرى خارج مؤسسات الدولة .

25- افتقار العلاقة بين الناخب والمنتخب في التشريع الجزائري إلى أطر وقنوات و أدوات قانونية تتحقق فيها هذه العلاقة ، مما ينتج عنه تجريد الناخب من صلاحيات تؤثر على المنتخب وتراقبه .

26- على المستوى الحزبي بالرغم من إنشاء العديد من الأحزاب السياسية في تاريخ الدول العربية إلا أنها كانت ولازالت أحزاب شخصية وسلطوية محدودة الانتشار والفعالية، فالحزب الحاكم في الدولة هو الحزب الوحيد التي تنبثق منه الأغلبية البرلمانية، حتى في ظل التعددية السياسية والتحول الديمقراطي على الرغم من هذا الكم والتنوع في الأحزاب السياسية إلا أنه لم يكن لها دور يذكر في الحياة النيابية لأنها فشلت في إيصال أعداد معقولة من مرشحيها لمقاعد البرلمان، فلا يمكن الحديث عن مكانة عضو البرلمان دون أن يكون هناك نظام حزبي قادرا على التعبير عن أهدافه وبآليات متاحة لكل الأحزاب بدون استثناء، فهيمنة حزب واحد على الحياة السياسية على أن تحيط به مجموعة من الأحزاب الضعيفة والهشة في بنائها وأفكارها يجعل هناك صعوبة في تفعيل دور أعضاء المجالس النيابية لأن الحزب لا يتعدى تأثيره إلا المكان الذي يباشر فيه عمله.

27- من عيوب النظام الانتخابي (القوائم المغلقة) أنه ينقل عملية اختيار المنتخبين إلى الأحزاب ، ولا يترك للناخبين سوى مهمة المصادقة على القوائم وتركيتها فقط ، وفي هذه الحالة فإن المنتخب يكون في حالة تبعية شديدة و تامة للحزب الذي يرشحه و بصفة أدق لقيادة الحزب ، و لذا فإنه يقوم بمهمته النيابية كممثل للحزب الذي يرشحه و بصفة أدق لقيادة الحزب ،ولذا فإنه يقوم بمهمته النيابية كممثل للحزب أكثر مما تمثيله لناخبيه ، وبالتالي تبقى العلاقة بين الناخب والمنتخب علاقة صورية .

28- الجزائر لم تؤسس إلى غاية اليوم ما يمكن تسميته بالدراسات البرلمانية الجزائرية المتخصصة وبالتالي لا توجد دراسات متخصصة حول البرلمان الجزائري التعددي وحول استقلالية البرلمان بصفة عامة، على عكس الحال في مصر يوجد مركز التدريب البرلماني العربي الذي أنشأ في جانفي 1995 ومقره مبنى مجلس الشعب والشورى سابقا، ويهدف هذا المركز إلى إعداد وتدريب الموظفين البرلمانيين سواء من العاملين في الأمانة العامة للمجالس النيابية العربية، أو المرشحين للعمل بها وذلك لرفع كفاءة أدائهم وزيادة مقدرتهم في معونة هذه المجلس في أداء وظائفها التشريعية والرقابية.

ثانيا - التوصيات

1 - التركيز على المستوى الدراسي في اختيار المرشحين وإدراجه ضمن قوانين الانتخاب حتى نظفر بأعضاء مؤهلين علميا في عملية صنع القرار بعيدا عن مؤثرات السلطة التنفيذية، لاسيما في ظل تزايد التطور العلمي والتكنولوجي وتطور وظيفة الدولة من حارس إلى متدخلة.

2- مراجعة النظام الانتخابي في قوانين الدول محل الدراسة ، من أجل إبراز الإرادة الحقيقية للشعب في اختيار ممثليه، و الثقل السياسي والحقيقي للقوة النيابية في الدولة، مما يدفع بتلك القوة لإعادة تقييم نفسها وإصلاحها تبعا لهذا التقييم.

3- إعادة النظر في المادة 109 من دستور 1996 الجزائري المعدل، وجعل الحصانة البرلمانية من حيث الزمان تتميز بالدوام سواء أثناء المدة أو بعدها خشية المتابعات الممكنة الوقوع أثناء مدة نيابة العضو.

- 4- إعادة النظر في المادة 111 من دستور 1996 المعدّل فيما يخص مسألة تأجيل اتخاذ تدابير القبض على النائب الذي توفرت في حقه أدلة الاتهام ،لأن رفض المجلس طلب النيابة فيه مساس بمبدأ المساواة ،خصوصا في حالة انتقاء الأسباب الكيدية ، و كذا عدم توفر الأسباب المباشرة في توظيف هذا الاستثناء ،لذلك لا بد من تحليل هذه المادة الدستورية حتى لا تكون مطية لتوظيفها لأغراض مشبوهة .
- 5- حذف التنازل الشخصي عن الحصانة البرلمانية الوارد في المادة 110 من الدستور الجزائري، والفصل 69 من الدستور التونسي لسنة 2014، وتبيان مصير طلب رفع الحصانة في حالة عدم إجابة البرلمان بعد انتهاء المدة المحددة قانونا.
- 6 - معالجة أحكام المادة 112 من الدستور الجزائري المعدّل لسنة 1996 المتعلقة بشروط استخلاف عضو البرلمان في حالة شغور المقعد لسبب من الأسباب التي يمكن أن تشكل في نظرنا أيضا حالة من حالات رفع الحصانة .
- 7- إعادة النظر في الفصل 28 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي .
- 9 - تبيان مصير المترشح للانتخابات قبل اكتساب العضوية البرلمانية إذا رفعت عليه دعوى ثم فاز في الانتخابات ، علما أنه في الجزائر وتونس لا توجد سوابق تمت مصادفتها في هذا المجال .
- 10 - ضرورة إعادة صياغة المادة 06 فقرة 02 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بحالات التنافي في الجزائر ، وتوضيحها فيما يخص الأجل المتعلق بإيداع التصريح لدى مكتب الغرفة المعنية .
- 11- تمكين عضو البرلمان من الدفاع عن نفسه في حالات التنافي (منازعات حالات التنافي)، ونقترح أن يختص المجلس الدستوري بهذه الصلاحية.
- 12 - إدخال آليات جديدة من آليات الديمقراطية التشاركية المعمول بها في محيطنا المتوسطي والتي تهدف إلى تحسين علاقة الناخب بالمنتخب .
- 13 - إيجاد حل لأزمة التمثيل في قوانين الدول محل الدراسة، إذ يجب على النائب الاهتمام ليس فقط بالقضية موضوع الخلاف، و إنما أيضا التوصل إلى الموازنة و التحكيم بين التوقعات المتضاربة لكثلة الحزب من جهة وجمهور الناخبين من جهة أخرى .
- 14 - اهتمام الأحزاب السياسية بمناضليها وأعضائها في الحزب من ناحية تقديم الدعم والخبرة الفنية و المعلوماتية و الدراسات والبحوث المنشورة قبل طرح أي موضوع للمناقشة على المجلس، بحيث لا يصبح دورها مقصورا على قضايا الالتزام الحزبي لنوابها وسلوكهم تجاهه، وتحفيزهم على استخدام الوسائل الرقابية الفعّالة، فكلما تنوعت الخلفيات الثقافية والعلمية للأعضاء كان البرلمان أكثر فعّالية، فإذا كان للعضو أستاذًا جامعيًا فإنه يكون قادرًا على توظيف خبراء لديه، ويكون معتمدا على مصادر معلوماتية واستشارية من أجهزة الدولة ، حتى لا يجد البرلماني نفسه تجاه الحكومة في موقف الهاوي أمام فئة من المحترفين على حد يعتبر العلامة هوريو.

15 - توسيع مجالات المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة في الجزائر في ظل الاحتفاظ به في مشروع التعديل الدستوري لسنة 2014.

16 - تقنين مدونة سلوك لضبط تصرفات أعضاء البرلمان في الجزائر وتونس داخل الجلسات، و عدم الاكتفاء بالقواعد المحددة في النظام الداخلي للبرلمان ، من أجل الارتقاء بأعلى درجات الأخلاق التي تتوافق مع دورهم المهم .

17 - تزويد مكاتب أعضاء المجالس النيابية بالأجهزة ووسائل الاتصال التكنولوجية الحديثة وربطها عبر الانترنت مع مصادر بيانات الحكومة لتمكينهم من القيام بواجباتهم التشريعية والرقابية بكفاءة وفاعلية.

18 - إنشاء مراكز معلومات حقيقية مزودة بالأجهزة العلمية الحديثة في برلمانات دول العالم النامي على أن يتم ربط هذه المراكز بمختلف شبكات المعلومات الداخلية والخارجية في مختلف دول العالم، حيث يتضح للأعضاء جمع مصادر المعلومات القديمة والحديثة، ما يستجد فيها أول بأول، أو ما يسمى بيوت الخبرة Think tank (مستودع التفكير) وهي عبارة عن مؤسسات بحثية تقوم بأبحاث وتقديم تحليلات وبدائل للأفكار ذات الصلة بالهيئات الحكومية وتضم فريق من العلماء والخبراء والباحثين في مجالات متعددة يحقق استغناء عضو البرلمان عن الحكومة في المعلومات التي يحصل عليها.

19 - الاحتكاك المستمر بتجارب ونماذج برلمانية أخرى ناجحة لاسيما في المنطقة العربية.

20 - تبقى العبرة في مكانة عضو البرلمان ليست في الاستقلالية العضوية أو الوظيفية، بل الأهم الاستقلالية الذاتية والفكرية والتي قوامها النزاهة والتجرد والنقيد بأحكام الدستور والأنظمة الداخلية، فإذا ما توفر الإخلاص والنزاهة والأمانة الوطنية والتثبيت بالمصلحة العليا للبلاد توفرت الاستقلالية الأمر الذي يغني عن الضمانات والامتيازات ، كما تبقى فعالية أداء عضو البرلمان مرتبطة بمدى استعداده ورغبته الشخصية في القيام بها أو لا بعيدا عن النصوص القانونية.

المراجع باللغة العربية

أولا : النصوص الرسمية

1- الدساتير

أ - الدساتير الجزائرية:

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 المعدل سنة 2008.
- تعديل دستوري 2014.

ب - الدساتير التونسية:

- دستور الجمهورية التونسية 1959/06/01 والتعديلات التي شهدتها إلى غاية القانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 ، المؤرخ في 01 جوان 2002 المتعلق بتنقيح بعض أحكام الدستور .
- دستور الجمهورية التونسية الجديد 2014 .

ج - الدساتير المصرية:

- دستور جمهورية مصر العربية 1923
- دستور جمهورية مصر العربية 1956
- دستور جمهورية مصر العربية 1964
- دستور جمهورية مصر العربية 1971
- دستور جمهورية مصر العربية 2012
- دستور جمهورية مصر العربية 2014

2- التشريعات العضوية

أ - الجزائر:

- القانون العضوي رقم 99-02، مؤرخ في مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، عدد 15، مؤرخة بتاريخ 09 مارس 1999

- القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 01، مؤرخ في 14 يناير 2012.

- القانون العضوي 02/12، المؤرخ في 12 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية جريدة رسمية، عدد 01، مؤرخ في 14 يناير 2012.

- القانون العضوي رقم 04/12، المتعلق بالأحزاب السياسية، مؤرخ في 12 يناير 2012، جريدة رسمية عدد 02، مؤرخ بتاريخ 15 يناير 2012.

ب - تونس

- قانون عدد 25 لسنة 1969، مؤرخ في 08 أبريل 1969، المتعلق بالمجلة الانتخابية، الرائد الرسمي عدد 14 بتاريخ 15 أبريل 1969، و التتقيحات المنفذة عليه:

بمقتضى قانون عدد 14 لسنة 1970 مؤرخ في 07 أبريل 1970، قانون عدد 47 لسنة 1971 مؤرخ في 11 نوفمبر 1971، قانون 36 لسنة 1973 مؤرخ في 10 جويلية 1973، قانون عدد 60 لسنة 1974 مؤرخ في 2 جويلية 1974، قانون عدد 25 لسنة 1975 مؤرخ في 31 مارس 1975 وقانون أساسي عدد 66 لسنة 1976 مؤرخ في 11 أوت 1976، قانون أساسي عدد 35 لسنة 1979 مؤرخ في 15 أوت 1979، قانون أساسي عدد 71 لسنة 1981 مؤرخ في 09 أوت 1981

قانون أساسي عدد 79 لسنة 1981 مؤرخ في 24 سبتمبر 1981، قانون أساسي عدد 144 لسنة 1988 مؤرخ في 29 ديسمبر 1988، قانون أساسي عدد 48 لسنة 1990 المؤرخ في 04 ماي 1990

قانون أساسي عدد 118 لسنة 1993 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993، قانون أساسي عدد 93 لسنة 1998 مؤرخ في 06 نوفمبر 1998، قانون أساسي عدد 58 لسنة 2003 مؤرخ في 04 أوت 2003

قانون أساسي عدد 48 لسنة 2004 مؤرخ في 14 جوان 2004، قانون أساسي عدد 31 لسنة 2006 مؤرخ في 22 ماي 2006، قانون أساسي عدد 19 لسنة 2009 مؤرخ في 13 أبريل 2009.

- القانون الاساسي عدد 48 لسنة 2004، المؤرخ في 14 جوان 2004 المتعلق بتنظيم مجلس النواب و مجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما .

- القانون الأساسي عدد 32 لسنة 2006 ، المؤرخ في 22 ماي 2006، المتعلق بإتمام القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004، المؤرخ في 14 جوان 2004 .
- القانون الأساسي عدد 52 لسنة 2004 ، المؤرخ في 12 جويلية 2004 المتعلق بالمجلس الدستوري
- القانون الأساسي عدد 32 لسنة 1988 ، المؤرخ في 07 مارس 1988، المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية.
- القانون الأساسي عدد 03 لسنة 2008 ، المؤرخ في 29 جانفي 2008، المتعلق بتتقيح و إتمام القانون عدد 08 لسنة 1968، المؤرخ في 08 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبة
- القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 ، المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء .

3 - التشريعات العادية

أ- الجزائر

- القانون الإنتخابي رقم 64 / 254، المؤرخ في 25 أوت 1964 ، المتعلق بإنتخاب المجلس الوطني التأسيسي الجزائري ، جريدة رسمية ، عدد 27 ، مؤرخة في 28 أوت 1964
- القانون رقم 01/77 المؤرخ في 17 أوت 1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جريدة رسمية ، عدد 68 ، صادرة بتاريخ 04 سبتمبر 1977 .
- القانون رقم 01/79 المؤرخ في 09 يناير 1979 المتضمن القانون الأساسي للنائب، جريدة رسمية عدد 03، صادرة بتاريخ 16 يناير 1979.
- القانون رقم 08/79 المؤرخ في 04 أوت 1979 تتضمن تعديل المادة 47 من القانون رقم 01/77 المؤرخ في 17 أوت 1977 و المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 32 ، صادرة بتاريخ 07 أوت 1979.
- القانون رقم 03/80 المؤرخ في 23 فبراير 1980 يتضمن تحديد القواعد التي تحكم التعويضات التي تدفع لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 09 ، صادرة بتاريخ 26 فبراير 1980 .
- القانون رقم 04/ 80 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 10 ، صادرة بتاريخ 04 مارس 1980 .
- الأمر رقم 02/82 المؤرخ في 27 مارس 1982 يحدد القواعد التي تضبط النظام التعويضي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 13 ، صادرة بتاريخ 30 مارس 1982 .
- الأمر رقم 02/82 المؤرخ في 27 مارس 1982 يحدد القواعد التي تضبط النظام التعويضي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني (استدراك) ، جريدة رسمية ، عدد 16 ، صادرة بتاريخ 20 أفريل 1982 .

- القانون رقم 82 / 07 المؤرخ في 17 أبريل 1982 يعدل بعض أحكام القانون رقم 01/77 المؤرخ في 15 غشت 1977 المعدل و المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد 16، صادرة بتاريخ 20 أبريل 1982 .
- القانون رقم 82 / 09 المؤرخ في 12 يونيو 1982 يتضمن المصادقة على الأمر رقم 02 / 82 المؤرخ في 27 مارس 1982 المحدد للقواعد التي تضبط النظام التعويضي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية، عدد 24، صادرة بتاريخ 15 يونيو 1982.
- القانون رقم 83 / 11 المؤرخ في 02 يوليو 1983 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية و النصوص اللاحقة بها، جريدة رسمية، عدد 28، صادرة بتاريخ 03 يوليو 1983 .
- القانون رقم 83 / 12 المؤرخ في 02 يوليو 1983 المتعلق بالتقاعد، جريدة رسمية، عدد 28 صادرة بتاريخ 03 يوليو 1983 .
- قانون رقم 17/84، مؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية، عدد 28 مؤرخة في 10 يوليو 1984
- القانون رقم 87 / 10 المؤرخ في 10 مارس 1987 المتضمن تعديل بعض أحكام القانون رقم 01/77 المؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد 11، صادرة بتاريخ 11 مارس 1997 .
- القانون رقم 89 / 13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 32 لسنة 1989.
- القانون رقم 89/14 المؤرخ في 08 غشت 1989، المتضمن القانون الأساسي للنائب، جريدة رسمية عدد 33، صادرة بتاريخ 09 أوت 1989 .
- القانون رقم 89 / 16 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره جريدة رسمية، عدد 52، صادرة بتاريخ 11 ديسمبر 1989.
- القانون رقم 90 / 06 المؤرخ في 27 مارس 1990 يعدل ويتم القانون رقم 89 / 13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 13، صادرة بتاريخ 28 مارس 1990.
- القانون رقم 91 / 06 المؤرخ في 02 أبريل 1991 يعدل ويتم القانون رقم 89 / 13 المؤرخ في 07 أوت 1989 و المتضمن قانون الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 16، صادرة بتاريخ 10 أبريل 1991
- القانون رقم 91 / 17 مؤرخ في 15 أكتوبر 1991 يعدل ويتم القانون رقم 89 / 13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 48، صادرة بتاريخ 16 أكتوبر 1991
- القانون رقم 91/22 المؤرخ في 04 ديسمبر 1991 يعدل القانون رقم 89 / 14 مؤرخ في 08 أوت المتضمن القانون الأساسي للنائب، جريدة رسمية، عدد 63، صادرة بتاريخ 07 ديسمبر 1991.
- الأمر رقم 95/20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة .

- الأمر رقم 96 / 26 المؤرخ في 30 أكتوبر 1996 يعد ويتم القانون رقم 89 / 13 المؤرخ في 07 غشت 1989 المتضمن قانون الانتخابات المعدل والمتمم، جريدة رسمية ، عدد 66 ، صادرة بتاريخ 03 نوفمبر 1996 .
- الأمر رقم 97 / 04 المؤرخ في 11 يناير 1997 يتعلق بالتصريح بالممتلكات، جريدة رسمية عدد 03، مؤرخة في 12 يناير 1997.
- الأمر رقم 97/ 13 المؤرخ في 31 ماي 1997 يعدل ويتم القانون رقم 83 / 12 المؤرخ في 02 يوليو 1983 المتعلق بالتقاعد ، جريدة رسمية ، عدد 38 ، الصادرة بتاريخ 04 يونيو 1997 .
- القانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 يناير 2001 المتعلق بعضو البرلمان، جريدة رسمية ، عدد 09 صادرة بتاريخ 04 فبراير 2001 .
- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم جريدة رسمية، عدد 14 مؤرخة في 08 مارس 2006 .
- الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية ، جريدة رسمية عدد 46 ، صادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.
- قانون المحاماة رقم 07/13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، جريدة رسمية، عدد 55 ، صادرة بتاريخ 30 أكتوبر 2013 .
- القانون رقم 05/15، المؤرخ في 01 فبراير 2015 المعدل والمتمم للقانون رقم 83/11 المؤرخ في 02 يوليو 1983 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية ، جريدة رسمية عدد 07 ، مؤرخة في 12 فبراير 2015
- التعليم العام رقم 08 - 2000 ، مؤرخة في 12 جويلية 2000 الخاصة بالأسئلة الشفوية و الكتابية
- التعليم العام رقم 09 - 2000 ، مؤرخة في 12 جويلية 2000 الخاصة بتقديم التعديلات عن إقتراحات و مشاريع القوانين
- التعليم العام رقم 02 - 2004 ، المتعلقة بتنظيم المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني

ب - تونس

- القانون عدد 16 لسنة 1985، المؤرخ في 08 مارس 1985 المتعلق بضبط نظام تقاعد أعضاء مجلس النواب.
- الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995 معدل ومتمم بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة جديدة رسمية، عدد 50، 01 سبتمبر 2010
- أمر عدد 1089 لسنة 2011 ، المؤرخ في 03 أوت 2011 ، المتعلق بتحديد مسؤوليات صلب هياكل التجمع الدستوري الديمقراطي طبقا للفصل 15 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011 مؤرخ في 10 ماي 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي.
- قانون عدد 112 لسنة 1996، المؤرخ في 30 ديسمبر 1996، المتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات

قانون عدد 112 لسنة 1983، المؤرخ في 12 ديسمبر 1983، المتعلق بضبط النظام الأساسي لأعوان الدولة و الجماعات العمومية المحلية ، والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ، الرائد الرسمي عدد 82 ، بتاريخ 16 ديسمبر 1983 .

- القانون عدد 08 لسنة 1968 المؤرخ في 08 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات.
- القانون عدد 57 لسنة 1997 ، المؤرخ في 28 جويلية 1997 ، المتعلق بتتقيح القانون عدد 16 لسنة 1985 ، المؤرخ في 08 مارس 1985 ، المتعلق بضبط نظام التقاعد أعضاء مجلس النواب .
- القانون عدد 87 لسنة 1989 ، المؤرخ في 07 سبتمبر 1989 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة
- قانون عدد 17 لسنة 1987، المتعلق بالتصريح بالملكيات ، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 27 ، المؤرخ في 14 أبريل 1987

- القانون الانتخابي عدد 54 لسنة 2005 ، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتعلق بسحب الأنظمة الخاصة المنطبقة على أعضاء مجلس النواب على أعضاء مجلس المستشارين.
- القرار الصادر من رئيس المجلس الوطني التأسيسي ، المؤرخ في 21 جويلية 2012، المتعلق بإسناد منح لنادبي رئيس المجلس الوطني التأسيسي الممثلين لدوائر إنتخابية خارج الجمهورية ، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ، عدد 61، 03 أوت 2012

- القرار الصادر من رئيس المجلس الوطني التأسيسي ، المؤرخ في 21 جويلية 2012، المتعلق بإسناد منح لنادبي رئيس المجلس الوطني التأسيسي الممثلين لدوائر إنتخابية داخل الجمهورية ، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ، عدد 61، 03 أوت 2012

- القرار الصادر من رئيس المجلس الوطني التأسيسي ، المؤرخ في 21 جويلية 2012 ، المتعلق بإسناد منح لنادبي لممثلي الدوائر إنتخابية خارج الجمهورية ، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 61 03 أوت 2012.

- والقرار الصادر من المجلس الوطني التأسيسي ، المؤرخ في 21 جويلية 2012 ، المتعلق بإسناد منح و إمتيازات لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي الممثلين لدوائر إنتخابية داخل الجمهورية عدد 61، 03 أوت 2012

ج - مصر

- قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956، معدّل بالقانون 235 لسنة 1956، المعدل بالقانون 247 لسنة 1959، المعدل بالقانون 23 لسنة 1972 ، المعدل بالقانون 46 لسنة 1976 المعدل بالقانون رقم 76 لسنة 1976، المعدل بالقانون 41 لسنة 1979 ، المعدل بالقانون 46 لسنة 1984 المعدل بقرار بقانون رقم 02 لسنة 1987 ، المعدل بالقانون 202 لسنة 1990 ، المعدل بالقرار بقانون 220 لسنة 1994 ، المعدل بالقرار 167 لسنة 2000، المعدل بقانون 13 لسنة 2000، المعدل بالقانون رقم 01 لسنة 2001 ، المعدل بالقانون 173 لسنة 2005 ، المعدل بقانون 18 لسنة 2007 المعدل بالقانون 46 لسنة 2011

،مرسوم قانون 110 لسنة 2011 ،معدل مرسوم بالقانون 132 لسنة 2011،معدل بمرسوم بقانون 124 لسنة 2011 ،مرسوم بقانون 241 لسنة 2011،القانون رقم 02 لسنة 2013 .

- القانون رقم : 38 لسنة 1972 المتعلق بمجلس الشعب ، المعدل بالقرار بقانون رقم 201 لسنة 1990 و القانون رقم 114 لسنة 1983 ، والقانون رقم 12 لسنة 2002 ، و القانون رقم 13 لسنة 2000 ، و القانون رقم 109 لسنة 1972 ، والقرارين بقانونين رقمي 21، 22 لسنة 1979 والقانونين رقمي : 114 لسنة 1983 و 188 لسنة 1986 ، و القانون رقم 175 لسنة 2005 مرسوم قانون رقم 121 لسنة 2011

- القانون رقم :120 لسنة 1980 المتعلق بمجلس الشورى المعدل بالقانون رقم 10 / 1989 والقانون 08 / 1995 ، والقانون رقم 13 / 2000 ، والقرار بقانون 2000/166 ، و القرار بقانون 2000/ 167 و القانون 176 / 2005 ، وبالمرسوم بقانون رقم 122 لسنة 2011.

- القانون رقم 100 لسنة 1987 ، بشأن تحديد مرتبات نائب رئيس الجمهورية ورئيسي مجلسي الشعب والشورى و رئيس مجلس الوزراء، الجريدة الرسمية ، عدد 37 مكرر في 06، 07، 1987 ،

- القانون رقم 46 لسنة 2014، المتعلق بإصدار قانون مجلس النواب المصري .

4- التشريعات الفرعية

أ - الجزائر

- المرسوم رقم 42/80 مؤرخ في 23 فبراير 1980 يتضمن تحديد مبلغ التعويض الأساسي الذي يتقاضاه أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 09 ، صادرة بتاريخ 26 فبراير 1980

- المرسوم التشريعي رقم 94 / 05 المؤرخ في 11 أبريل 1994 يعدل القانون رقم 83 / 12 المؤرخ في 02 يوليو 1983 التعلق بالتقاعد ، جريدة رسمية ، عدد 20 ، صادرة بتاريخ 13 أبريل 1994 .

- المرسوم الرئاسي رقم 414/06 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات الجريدة الرسمية، عدد 74 مؤرخة في 22 نوفمبر 2006.

- المرسوم الرئاسي رقم 02 / 322، المؤرخ في 16 أكتوبر 2002 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90 / 228 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ، جريدة رسمية ، عدد 69 ، صادرة بتاريخ 20 أكتوبر 2002 .

- المرسوم الرئاسي رقم 03 / 71 المؤرخ في 19 فبراير 2003 يتضمن استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه، جريدة رسمية، عدد 12، صادرة بتاريخ 23 فبراير 2003.

ب - تونس

- مرسوم عدد 79 لسنة 2011 ، المؤرخ في 20 أوت 2011، المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة .

- مرسوم عدد 35 لسنة 2011 ، مؤرخ في 10 ماي 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي عدد 33 ، مؤرخ في 10 ماي 2011.
- المرسوم عدد 14 لسنة 2011 ، المؤرخ في 23 مارس 2011 ، المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية.
- مرسوم 72 لسنة 2011 ، مؤرخ في 03 أوت 2011 المتعلق بتنقيح و إتمام المرسوم عدد 35 لسنة 2011، المؤرخ في 10 ماي 2011 .

5 - آراء و قرارات المجلس الدستوري

أ - الجزائر

- رأي رقم 03-97 المؤرخ في 31 جويلية 1997، المتعلق بتطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور، جريدة رسمية ، عدد 53 ، صادرة بتاريخ 13 أوت 1997 .
- رأي رقم 04-98 المؤرخ في 10 فيفري 1998 ، المتعلق بتطابق النظام الداخلي لمجلس الأمة مع الدستور ، جريدة رسمية ، عدد 08 ، صادرة بتاريخ 18 فبراير 1998 .
- رأي رقم 05-98 المؤرخ في 24 فيفري 1998، المتعلق بمراقبة المادة 29 المعدلة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 14 ، صادرة بتاريخ 15 مارس 1998 .
- رأي رقم 04-98 المؤرخ في 13 يونيو 1998 حول دستورية المواد من 04 إلى 07، 11، 14، 15، 23، من القانون رقم ...المؤرخ في ...الموافق ...، و المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان ، جريدة رسمية ، عدد 43 ، صادرة بتاريخ 16 جوان 1998
- رأي رقم 08-99، المؤرخ في 21 فيفري 1999، المتعلق بمراقبة تطابق القانون العضوي المحدد لتنظيم و سير المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و الحكومة مع الدستور، جريدة رسمية، عدد 15 ، صادرة بتاريخ 09 مارس 1999 .
- رأي رقم 09-99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، المتعلق بتطابق النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل مع الدستور، جريدة رسمية ، عدد 84 ، صادرة بتاريخ 28 نوفمبر 1999 .
- رأي المجلس الدستوري رقم 01/12، المؤرخ في 13 جانفي 2001، المتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم، المؤرخ في.... و المتضمن القانون الأساسي للبرلمان، جريدة رسمية عدد 09، مؤرخة في 04 فبراير 2001.
- رأي رقم 04 /ر.م.د/ مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، الجريدة الرسمية، عدد 01، صادرة بتاريخ 14 يناير 2012
- قرار رقم 02/ق.ق.م.د/89 مؤرخ في 30 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب جريدة رسمية، عدد 37، صادرة بتاريخ 04 سبتمبر 1989

- قرار رقم 01/ق.م.د / 02 مؤرخ في 14 يوليو 2002 ، يتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 49 ، صادرة بتاريخ 17 يوليو 2002 .
- قرار رقم 01 / ق.م.د / 03 مؤرخ في 12 يناير 2003 يتعلق باستخلاف نائب بالمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية ، عدد 05 ، صادرة بتاريخ 26 يناير 2003 .
- قرار رقم 01 / ق.م.د / 04 مؤرخ في 16 ماي 2004 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية ، عدد 34 ، صادرة بتاريخ 30 ماي 2004 .
- قرار رقم 02 / ق.م.د / 04 مؤرخ في 13 سبتمبر 2004 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية ، عدد 63 ، صادرة بتاريخ 03 أكتوبر 2004 .
- قرار رقم 03 / ق.م.د / 04 مؤرخ في 16 أكتوبر 2004 يتعلق باستخلاف نائب بالمجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 69 ، صادرة بتاريخ 03 نوفمبر 2004 .
- قرار رقم 01 / ق.م.د / 06 مؤرخ في 27 فبراير 2006 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 20 ، صادرة بتاريخ 02 أبريل 2006 .
- قرار رقم 97/09 مؤرخ في 09 يوليو 1997 المتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية، عدد 47، مؤرخة في ربيع الأول لسنة 1418.
- قرار رقم 12/171 مؤرخ في 26 سبتمبر 2012 المتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، عدد 57، مؤرخة في 17 أكتوبر 2012.
- قرار مؤرخ في 18 مارس 2012 المتعلق باعتماد الأحزاب السياسية، جريدة رسمية، عدد 18 مؤرخة في 28 مارس 2012.

ب - تونس

- رأي المجلس الدستوري التونسي، عدد 73 - 2005 الصادر بتاريخ 2005/11/23 ، بخصوص مشروع قانون أساسي متعلق بالمصادقة على المرسوم عدد 01 سنة 2005، المؤرخ في 10 أوت 2005 المتعلق بتركيبة المجالس الجهوية.

6 - الأنظمة الداخلية

أ- الجزائر

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، المؤرخ في 13 أوت 1997 المعدل و المتمم.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المؤرخ في 18 فيفري 1998 المعدل و المتمم .

- النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1999 .
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الصادر بتاريخ 30 يونيو 2000 .
- النظام الداخلي لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين، أقره البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا في قصر الأمم بالجزائر 08 أفريل 2002 .

ب - تونس

- النظام الداخلي لمجلس النواب بتونس 2009
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين بتونس 2005
- النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي 2012
- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب 2014 .

ج - مصر

- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

7- المداولات:

أ - مداولات المجلس الشعبي الوطني الجزائري و مجلس الأمة الجزائري

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 154 المؤرخة في 1990/11/26
- محضر الجلسة العلنية الأولى المنعقدة يوم 04 جانفي 1998 ،المتعلق بتشكيل لجنة إثبات العضوية العدد الأول، 1998 .
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 ،المؤرخة في 1998/12/12.
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 236 المؤرخة في 2000/11/27
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 180 المؤرخة في 2000/01/31.
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 223 مؤرخة في 2000/10/09.
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259، المؤرخة في 2001/04/23
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259 المؤرخة في 2001/04/23.
- الجريدة الرسمية للمجلس الشعبي الوطني،رقم 318 المؤرخة في 2001/12/03
- الجريدة الرسمية للمداولات ،المجلس الشعبي الوطني السنة الأولى رقم 02 ،الصادرة بتاريخ 26 يونيو 2002.

- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الامة، محضر الجلسة العلنية السادسة، المتضمن تسجيل حالة إثبات عضوية أعضاء مجلس الامة الجدد، الدورة الربيعية 2002، العدد 06 .
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 53 مؤرخة في 2003/06/09.
- الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، محضر الجلسة العلنية العامة الأولى، المنعقدة يوم الأربعاء 03 مارس 2004، متعلقة بالمصادقة على تقرير لجنة اثبات عضوية 04 أعضاء جدد الفترة التشريعية الثانية، السنة الأولى. الدورة الربيعية 2004 العدد الأول.
- الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني السنة الأولى، الموافق لـ 04 جوان 2007 .
- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الامة، محضر الجلسة العلنية المتضمن انتخاب لجنة العضوية والمصادقة على تقريرها، الفترة التشريعية الخامسة السنة الأولى، الدورة الخريفية 2009، العدد 10 .
- الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني السنة الأولى، الموافق لـ 30 ماي 2012 .
- الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني السنة الأولى رقم 01، الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت 26 ماي 2012 الصادرة بتاريخ 30 ماي 2012.

ب - مدولات مجلس النواب التونسي ومجلس المستشارين

- مداولات مجلس النواب، جلسة 1979/03/06
- مداولات مجلس النواب التونسي، عدد 11، جلسة 17 ديسمبر 1987.
- مداولات مجلس النواب، عدد 03، جلسة 30 أكتوبر 1990
- مداولة مجلس النواب، جلسة 12 جويلية 2005
- مداولات مجلس المستشارين، عدد 05 الجمعة 05 ديسمبر 2008.

ثانيا - المؤلفات

- 1 - البدرابي، حسن، الأحزاب السياسية والحريات العامة، (دراسة أصلية تحليلية مقارنة في حرية تكوين الأحزاب، حرية النشاط الحزبي، حق تداول السلطة)، دار المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق الإسكندرية، طبعة 2000 .
- 2 - أبو يونس، محمد باهي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002.
- 3 - آدمون، رباط، " الوسيط في القانون الدستوري العام "، ج02، النظرية القانونية في الدولة منشورات دار العلم للملايين، بيروت 1971 .
- 4 - الدباس، علي محمد، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة الثقافة، 2008 .

- 5 - أوصديق ، فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري، السلطات الثلاث، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 01، الجزائر.
- 6 - أوصديق ، فوزي ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2008 .
- 7 - أوصديق ، فوزي ، النظام الدستوري الجزائري (دولة الامير عبد القادر) ، دراسة تحليلية مقارنة الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2003.
- 8 - الحلو، ماجد راغب، "النظم السياسية و القانون الدستوري"، الإسكندرية ، منشأة المعارف 2005.
- 9 - الحلو ، ماجد راغب ، القانون الدستوري ، الاسكندرية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1995.
- 10 - الحرارزين، ناهد زهير ديب ،المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، الطبعة 01 ، 2015 .
- 11 - أحمد خليل، جيهان حسن سيد ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 2002.
- 12 - الطماوي ، سليمان محمد ، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، 1958 .
- 13 - إيهاب زكي، سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، 1983
- 14 - الموافي، أحمد أحمد، الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية، دون تاريخ و مكان طبع .
- 15 - المظفر، زهير ، مجلس النواب بتونس التجربة البرلمانية 1959-1986 ، المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة ، تونس ، 1989 .
- 16 - النجار، زكي محمد ، القانون الدستوري و المبادئ الدستورية العامة ، النظام الدستوري المصري الطبعة الأولى ، 1995
- 17 - النجار، زكي محمد، حسن محمد هند، "الفصل في صحة عضوية البرلمان"، دراسة مقارنة، القاهرة دار النهضة العربية ، طبعة 2000 .
- 18 - أندريه ، هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية(ترجمة علي مقلد، شفيق حداد عبد الحسن سعد، ط1، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 1974 .
- 19 - السنوسي محمد، صبري محمد ، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، وحدود إختصاص مجلس الشعب، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2000.
- 20 - السنوسي محمد، صبري محمد ، أثر الأحكام الجنائية على ممارسة الحقوق السياسية و العضوية البرلمانية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014
- 21 - السيد علي ، سعيد ، التحقيق البرلماني ، دراسة مقارنة ،مصر، دارأبو المجد للطباعة ، الهرم 2009.

- 22 - العوضي، سامر عبد الحميد، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور 2014 دار الفتح للطباعة و النشر ،مصر ،2015.
- 23 - الصالحي ،عبد الرحمن إسماعيل ، " المؤسسات التشريعية في الوطن العربي ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005 .
- 24 - الصاوي ،علي ، بيوت الخبرة البرلمانية (الرسالة والدور)، جامعة القاهرة ،وبالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية بمصر ، 2004 .
- 25 - الصاوي ،علي ،الإصلاح البرلماني ، البرنامج البرلماني ، جامعة القاهرة ، دون تاريخ طبع ، ولا مكان طبع .
- 26 - الصاوي ،علي ، المنوفي ، كمال ، " العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظم السياسية ، جامعة القاهرة، 2004 .
- 27 - الشاعر، رمزي طه ، النظام الدستوري المصري ، تطور الأنظمة الدستورية المصرية وتحليل النظام الدستوري في ظل دستور 1971 ، القاهرة ، دار التيسير ، 2000.
- 28 - الشاعر، رمزي طه ، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار النهضة، الطبعة 03،، القاهرة 1983
- 29- الشاعر، رمزي طه ، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثالث، النظام الدستوري العربي 1977.
- 30 - الذهبي ، محمد ، الفصل في صحة عضوية أعضاء المجالس النيابية ، دراسة مقارنة القاهرة دار النهضة العربية، مصر ،2006 .
- 31 - بوعوني، الأزهر، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي ، مركز النشر الجامعي 2002
- 32 - بن حماد، محمد رضا،المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية ، تونس مركز النشر الجامعي ، 2006 .
- 33 - بو الشعير، السعيد ، "النظام السياسي الجزائري"، دار الهدى، دون تاريخ طبع.
- 34 - بو الشعير، السعيد ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الجزء 04 2013.
- 35 - بوعلي، البشير، مجلس الأمة، الدار التونسية للنشر، دون مكان طبع، 1969.
- 36 - بوعلي، البشير، مجلس النواب (1956 . 1992) ، شركة فنون الرسم و النشر والصحافة سوسة .
- 37 - بسيوني عبد الله، عبد الغني، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، منشأة دار المعارف بالإسكندرية 1990.

- 38 - بركات، محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر، مصر، فرنسا وبعض الأنظمة الأخرى (انتخاب وتعيين ثم حقوق وواجبات عضو البرلمان)، جزء 01 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 39 - بركات، محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر، مصر، فرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، (مهام و أعمال و علاقات عضو البرلمان)، الجزء 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 40 - بوقفة، عبد الله، الدستور الجزائري، نشأته، أحكامه، محدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، 2003.
- 41 - بوقفة، عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع، 2002.
- 42 - بوقفة، عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع، 2003.
- 43 - بوقفة، عبد الله، الدستور الجزائري، نشأة تشريعا فقها، دار الهدى، الجزائر، عين مليلة، دون تاريخ طبع.
- 44 - بندارى، جلال، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دون تاريخ طبع، ودون مكان طبع.
- 45 - بوضياف، عمّار، مدخل العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون و تطبيقاتها في القانون الجزائري الجزائر، دار ربحانة الطبعة 02، دون تاريخ طبع .
- 46 - بلحاج، صالح، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، ط1 الجزائر دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2006.
- 47 - بلحاج، صالح، السلطة التشريعية و مكانتها في النظام السياسي الجزائري، ط 2، الجزائر مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش . EPA . جوان 2012 .
- 48 - بوعون، أحمد، آراء المجلس الدستوري 2004، 2005، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2010.
- 49 - بوكرا، إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث 2003.
- 50 - بيتام، ديفيد، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي العشرون ترجمة وطبع النسخة العربية الإتحاد البرلماني الدولي بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبرنامج العالمي لدعم البرلمانات بيروت 2006.
- 51 - بوحوش، عمّار، الذنبيات، محمد محمود، مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2001 .
- 52 - بلودنين، أحمد، الدستور الجزائري و إشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية الجزائر دار هومة للطباعة والنشر، 2013 .

- 53 - جابر جاد ناصر، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1999 .
- 54 - وجدي ثابت غبريال، الفترة الانتقالية في مصر في ضوء النظرية الدستورية الحديثة (مقترحات دستورية)، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2012.
- 55 - دسوقي، رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية مصر، 2006.
- 56 - ياسر محمد عبد السلام رجب، مصر بين دستورين (دراسة للنظام الدستوري المصري في ضوء دستور 2012 والدستور المعدل، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2014.
- 57 - كامل، نبيلة عبد الحليم، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي مصر 1982.
- 58 - لعشب، محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر 2001 .
- 59 - محمد رفعت، عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الجلي الحقوقية، بيروت لبنان 2002.
- 60 - محسن، خليل، " النظم السياسية والقانون الدستوري "، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
- 61 - محيو، أحمد، المنازعات الإدارية، (ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد)، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة 07، الجزائر، 2008.
- 62 - ساري، جورجى شفيق، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، دار النهضة العربية القاهرة، يوليو 2001.
- 63 - ساري، جورجى شفيق، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، شروط وضمانات الترشيح للمجالس النيابية، مشكلة ازدواج الجنسية وتغيير الهوية السياسية بعد الفرز في الانتخابات دراسة عملية نقديه، دار النهضة العربية، القاهرة، يوليو 2001.
- 64 - ساري، جورجى شفيق، أصول وأحكام القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002 2003.
- 65 - سعدي، محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، لبنان، الطبعة الأولى، 2008.
- 66 - سمير داود سلمان، مدى تمثيل النائب للناخبين في ظل النظام النيابي، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2015 .
- 67 - عدنان، محسن ظاهر، "حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية"، دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، منشورات مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي، 2007 .
- 68 - عواد، تيسير، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1993 .

- 69 - عرفة، هشام جمال الدين، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، دراسة مقارنة، 2000.
- 70 - عباس، عمّار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر دار الخلدونية، 2006 .
- 71 - عباس، عمّار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 72 - عاشوري، العيد، المؤسسة التشريعية في الجزائر (النشأة... التنظيم... الصلاحيات)، المجلس الشعبي الوطني الطبعة 04، الجزائر، 2012 .
- 73 - عبد الفتاح، عمر، الوجيز في القانون الدستوري، تونس، مركز الدراسات والبحوث والنشر كلية الحقوق والعلوم السياسية، 1987
- 74 - فكري، فتحي، وجيز القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة 2003-2004.
- 75 - قبلان، هشام، الدستور واليمين الدستورية . بيروت، باريس : منشورات عويدات، دون تاريخ طبع .
- 76 - شنتاوي، فيصل، "النظم السياسية والقانون الدستوري"، الحامد للنشر والتوزيع، الجامعة الأردنية طبعة 2003.
- 77 - شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليله للنظام الدستوري اللبناني، بيروت، الدار الجامعية للنشر، دون تاريخ طبع.
- 78 - شيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999.

ثانيا- المقالات

- 01 - أبو بكر، صالح، تأثير الحصانة البرلمانية على نشاط النائب البرلماني الجزائري من واقع الممارسة، مجلة النائب، الجزائر، المجلس الشعبي الوطني، عدد 02، 2003
- 2- أبوريدة، محمد، أدوات الرقابة البرلمانية المهمشة، مجلة قضايا برلمانية عدد 29، أوت 1999 09 -
- 3- أبو ريذة، محمد علي، الوظيفة السياسية لمجلس النواب في دستور جمهورية مصر العربية المعدل الصادر في 18 يناير 2014، وثائق برلمانية، مجلس النواب المصري.
- 4 - الديماسي، مروان، "المشهد الحزبي في تونس"، الثورة والانتقال التأسيسي تحت إشراف أحمد السوسي، تونس، مجمع الأطرش، 2012.
- 5 - أوصديق، فوزي، حالات التنافي في التشريعات الجزائرية، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108، 112 من الدستور الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزائر 13 ماي 2001.

- 6 - الحكيم بناني ، عبد الإله ، دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية ، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، مجلس الأمة ، عدد 11 ، جانفي 2006 .
- 07 - الطبرقي ، صالح ، تحديث العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب، المؤتمر الدولي الخاص بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة، 2004.
- 8- الططباي، عادل ، جدول أعمال البرلمان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول والرابع، 1986.
- 9 - الكراي سالم، ولمياء ناجي، المجلس الدستوري على ضوء تعديل 01 جوان 2002، مجلة دراسات قانونية 2007، عدد 14، صادر عن كلية الحقوق بصفاقص، المطبعية الرسمية للجمهورية التونسية 2007.
- 10- المظفر، زهير ، الحصانة البرلمانية ، مقالة منشورة في كتاب تحت عنوان " الجمعية التونسية للقانون الدستوري أعمال ملتقى يومي 04-05 نوفمبر 1983 الخاصة بمجلس النواب.
- 11 - السعيد ، هبة ، إختصاصات رئيس مجلس الشعب : بين اللائحة الداخلية والممارسة البرلمانية القاهرة ، مجلة قضايا برلمانية ، العدد الثالث ، يونيو 1997
- 12- العراي ، علي عبد الله ، دراسة مقارنة بين مشروع قانون الكشف عن الذمة المالية (من أين لك هذا) وقانون الكسب غير المشروع المصري رقم 62 لسنة 1975، إدارة شؤون اللجان والبحوث ، قسم الدراسات والبحوث ، 2009
- 13 - الفضلي، المنصف، علاقة النائب بدائرتة الانتخابية، أعمال الملتقى 04، 05 نوفمبر 1983 حول مجلس النواب، الجمعية التونسية للقانون الدستوري.
- 14 - الشرقاوي ،باكينام ، الوظيفة السياسية لمجلس الشعب، العلاقة بين تكوين البرلمان وأدائه مجلس الشعب المصري في الفصل التشريعي 2005-2006 تقديم عبد المنعم المشاط، القاهرة 2008
- 15 - التواتي بن سعيدة ، لطيفة ، " قراءة في الأبعاد الإصلاحية لمراجعة أحكام المجلة الانتخابية" مقالة منشورة في مجلة الحياة النيابية، عدد 70، جويلية 2000.
- 16 - الخفاجي ،أحمد علي عبود ،حالات إنتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق 2005 ، مجلة الكوفة ،العدد 08، قسم الحقوق ،دون تاريخ ولا سنة طبع .
- 17- بجاوي، محمد، المجلس الدستوري، صلاحيات... إنجازات...آفاق.....، مجلة الفكر البرلماني الجزائر مجلس الأمة، عدد 05 أفريل 2004.
- 18 - براهيم، عيسى ، الحصانة البرلمانية ، مجلة النائب ، الجزائر ، المجلس الشعبي الوطني ، العدد 02 ، 2003.
- 19- بوالشعير، السعيد، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01 مارس 1988.
- 20- بن صالح ،عبد القادر، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان (القانون، الواقع ،التصور...) مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلة الأمة، العدد الثالث جوان 2003

- 21 - بوكرا ، إدريس ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، الجزائر مركز التوثيق والبحوث الإدارية، المجلد 10، العدد الأول، 2000.
- 22- بنيني ، أحمد ، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية ، اليوم الدراسي الخاص بـ " السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية" ،وزارة العلاقات مع البرلمان ، إقامة الميثاق، الجزائر الأحد 26 سبتمبر، 2001.
- 23- بوسلطان ، محمد ، إستخلاف أحد أعضاء البرلمان في حالة شغور مقعده، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108، 112 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001.
- 24- بوزيد لزهاري ، حالات التنافي في التشريع الجزائري ، مجلة الوسيط ، العدد 10 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2013
- 25 - بوزيد لزهاري ، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني الجزائر، مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2003.
- 26- بريك ، محمد ، المجلس الشعبي الوطني و الممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة و أثرها على الميزانية العامة للدولة، دراسة مقارنة ،يوم دراسي حول موضوع : التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية و الأنظمة المقارنة ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 23 جوان 2014 .
- 27- بوغزالة ،محمد الناصر ، الحصانة البرلمانية إمتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة ، مجلة الوسيط وزارة العلاقات مع البرلمان ، عدد 09 ،الجزائر ،2012.
- 28 - دشيثة ، عثمان، الحصانة البرلمانية وتطورها ، مجلة الدراسات القانونية ، عدد 02 الصادرة بتاريخ سبتمبر 2002 .
- 29 - هيئة التحرير، البرلمان وقوانين المالية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 04 أكتوبر 2003
- 30- وهبي ،عزة ، نظام الحصص كآلية لتفعيل دورة المرأة برلمانيا ، مجلة قضايا برلمانية السنة الثالثة العدد 23 ، فبراير 1999.
- 31 - زربي ، نذير، " منهاج عمل المجلس الدستوري من خلال مراقبة صحة عمليات التصويت لانتخاب أعضاء البرلمان"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة ، الجزائر، عدد 12، أبريل 2006.
- 32- حميتوش ، منى ، الديمقراطية و الإدارة المحلية في المملكة المتحدة ، مجلة الوسيط ، عدد 08 وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2010.
- 33 - كايس ،الشريف ، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري ، اليوم الدراسي الخاص بالدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري ، و الأنظمة المقارنة ،وزارة العلاقات مع البرلمان ،، فندق الأوراسي ، الجزائر، 07 ديسمبر 2014 .

- 34 - مانع، جمال عبد الناصر ، لجان التحقيق البرلماني في الجزائر، مقالة غير منشورة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول السلطة التشريعية في بلدان المغرب العربي يومي 21، 22 أبريل 2013 جامعة باجي مختار، عنابة.
- 35- مفتاح ،عبد الجليل ، كيفيات معالجة حالات التنافي ، مجلة الوسيط ، العدد 10 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2013 .
- 36 - مخاليف ، عباس ، الحصانة البرلمانية مجلة النائب ، الجزائر ، المجلس الشعبي الوطني مجلة النائب ، العدد الثاني السنة الأولى ، 2003.
- 37- معمري، نصر الدين ، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، الجزائر، المجلس الشعبي الوطني، العدد04، 2004
- 38 - مزود ،أحسن ، علاقة الحكومة بالبرلمان ،مداخلة نشرت في وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 23، 24 أكتوبر 2000
- 39 - ماتلو، الطيب " مجلس الأمة والقضايا المحلية " ، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003
- 40- مصطفى، هالة، سياسة بعض النواب... وأداء المؤسسة التشريعية، مجلة قضايا برلمانية القاهرة العدد30، سبتمبر 1999.
- 41- مقران، آيت العربي، " نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة "، مجلة الفكر البرلماني الجزائر، مجلس الأمة، عدد خاص ، ديسمبر 2003 .
- 42- مقدم ، سعيد ، الحصانة البرلمانية ، (مفاهيم و مقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة) مجلة الوسيط ، عدد 09 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2012 .
- 43 - مقدم ، سعيد ، العلاقة بين المواطن والبرلمان (الواقع والتطلعات) ، مجلة الوسيط ، عدد 10 وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2013 .
- 44 - معتز سلامة، آلية التصويت داخل مجلس الشعب، مجلة قضايا برلمانية ، العدد السابع ، أكتوبر 1998.
- 45 - مجلس الأمة، القاموس البرلماني ، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003
- 46 - نظير، مروة ، دور رئيس البرلمان في تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ،الملتقى الدولي الخاص بالعلاقة بين البرلمان والحكومة ، جامعة القاهرة ، 2004 .
- 47 - ناجي ، عبد النور ، تغيير الانتماء الحزبي داخل البرلمان الجزائري وأثره على الأداء البرلماني والتطور الديمقراطي، مداخلة غير منشورة ،أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول السلطة التشريعية في بلدان المغرب العربي الذي نظّمته كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة يومي : 21 - 22 أبريل 2013 .

- 48- طاطاح ، بوعلام ، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة و السادسة (2002 - 2012) ،مجلة الوسيط ، عدد 10 ، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر، 2013.
- 49 - يلس شاوش، بشير، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري ، الجزائر، مجلس الأمة ،العدد 02، مارس 2003.
- 50- يلس شاوش، بشير ،التطبيقات العملية لقانون المالية وانعكاساتها على الصلاحيات المالية مجلة الفكر البرلماني، الجزائر ، مجلس الأمة ،العدد الثالث، جوان 2003.
- 51 - يلس شاوش، بشير، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة، حسابات التخصيص الخاص، الفكر البرلماني،الجزائر ، مجلس الأمة ، عدد خاص ،ديسمبر 2003
- 52- يلس شاوش ، بشير ، الناخب و المنتخب في المنظومة القانونية الجزائرية ، مجلة الوسيط ،عدد 08 وزارة العلاقات مع البرلمان ،الجزائر ،2010 .
- 53- يلس شاوش ،بشير ، مبدأ التنافي (دراسة مقارنة) ، مجلة الوسيط ، وزارة العلاقات مع البرلمان العدد 10 ، الجزائر ، 2013 .
- 54 - علي راضي، حسنين،أثر اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية على العلاقة بين الحكومة والمجلس (تجارب: مصر، السودان، الأردن، الكويت)، المؤتمر الدولي الخاص بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية) ، كلية الاقتصاد، والعلوم السياسية جامعة القاهرة 2004 .
- 55 - عوابدي ،عمار، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني ،الجزائر مجلس الأمة عدد5 ، أبريل 2003
- 56 - عوابدي ،عمار ، عملية الرقابة البرلمانية دورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلمان، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 01، ديسمبر 2002.
- 57 - عثمانى، فاطمة، (من أين لك هذا؟) بين هشاشة النصوص القانونية، ونقص إرادة التفعيل مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري يومي: 06-07 ماي 2012، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بسكرة.
- 58 - عمرو هاشم، ربيع، أداء مجلس الشعب وقضية تغيب الأعضاء، القاهرة، مجلة قضايا برلمانية العدد 23، فبراير 1999، مؤسسة الأهرام.
- 59- علي، موسى، التحليل البرلماني للتشريعات (الفلسفة، الآلية، اللوائح البرلمانية)، سلسلة دراسات برلمانية، العدد الأول 2008.
- 60 - عاشوري ، العيد ، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري مجلة الفكر البرلماني الجزائر، مجلس الأمة، عدد 03، جوان 2003 .
- 61 - عاشوري ، العيد ، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري(النص والممارسة)، إقامة الميثاق، الجزائر، الأحد 23 أبريل 2006 .

- 62 - عاشوري العيد ، العلاقة بين البرلمان والحكومة في مجال الرقابة البرلمانية ، المؤتمر الدولي الخاص بيوت الخبرة البرلمانية المنعقد بالقاهرة يومي 22، 24 ديسمبر 2001 ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة، 2003
- 63 - عبد الرحمان ، إيمان ، موقع المرأة على خريطة الإصلاح البرلماني ، جامعة القاهرة المجلد الخاص بالإصلاح البرلماني .
- 64 - فيصل، كلثوم، الأثر المتبادل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الجمهورية العربية السورية ،الملتقى الدولي الخاص بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية، كلية الحقوق والعلوم للسياسة، جامعة القاهرة ، 2004 .
- 65 - فريجة ،حسين ، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، هل تحتاج إلى إعادة نظر مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ،العدد 06، أبريل 2010.
- 66 - كشود ، محمد ، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، الجزائر، المجلس الشعبي الوطني، العدد 02 السنة 01، 2003.
- 67- رزيق ، كمال ، الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية و أبعاده ، اليوم الدراسي حول " التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية و الأنظمة المقارنة " ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر، 23 جوان 2014.
- 68 - شيهوب ، مسعود ، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر مجلس الأمة، العدد 09 ، جويلية 2005 .
- 69 - شيهوب ، مسعود ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة ،العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية، من كتاب ((من يشتكي من الآخر)) " كلية الإقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، 2004.
- 70- شيهوب، مسعود ، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية مجلة الوسيط ، عدد 10 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2013 .
- 71 - شامي ، ياسين ، نظرية الظروف الاستثنائية (حالة الحصار)، دراسة مقارنة ،الجزء الأول مجلة الفقه والقانون 2008، 2009
- 72 - شريط ، الأمين ، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية ، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد 103، 108، 112 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 13 ماي 2001.
- 73 - شريط ، الأمين ، التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر مجلس الأمة، العدد 04، أكتوبر 2003.
- 74- شريط،الأمين ، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري ، مجلة الوسيط ، عدد 09 ، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر ، 2012 .

- 75- شريط ، الأمين ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة) ،مجلة الوسيط عدد 10 ،وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2013.
- 76- شريط ،الأمين ، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري ، مجلة الوسيط ،عدد 08 ،وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2010 .
- 77- شريط ،الأمين ، الديمقراطية التشاركية (الأسس والآفاق) ، مجلة الوسيط ، عدد 06 ، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر ، 2008 .
- 78 - شريط ، الأمين ، علاقة الحكومة بالبرلمان ، مطبوعة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزائر ، 2000 .
- 79 - شريف ،محسن، وظيفة النائب البرلماني، مجلة قضايا برلمانية، القاهرة ، العدد 36، مارس 2000
- 80 - شطورو، أحمد ، المبادرات التشريعية ،الجمعية التونسية للقانون الدستوري،تونس ، أعمال الملتقى 04، 05 نوفمبر 1983 حول مجلس النواب .
- 81 - خويضر ، الطاهر،" دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية" دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، عدد 05 أبريل 2004
- 82 - خراشي ،عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني،الجزائر مجلس الأمة، العدد 25 أبريل 2010 .
- 83 - خليفة، عبيد، مسألة المجموعات البرلمانية في تونس، مقال منشور في كتاب الجمعية التونسية للقانون الدستوري، أعمال الملتقى 04 و 05 نوفمبر 1983 حول مجلس النواب.
- 84- خذري ، محمود ،الكلمة الإفتتاحية بمناسبة اليوم الدراسي تحت عنوان " حالات التنافي مع العهدة الانتخابية " ، مجلة الوسيط ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، عدد 10 ، الجزائر ، 2013 .
- 85 - خليل عبد المنعم، خليل مرعى، دراسة حول مراجعة وتحديث نظام الأحزاب السياسية الصادر بالقانون رقم 40 لسنة 1977، مجلس النواب، الأمانة العامة، قطاع البحوث البرلمانية، مجلس النواب.

رابعاً - الرسائل والمذكرات

أ- الرسائل:

- 1 - بوالشعير السعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه دولة في القانون جامعة الجزائر ، 1984.
- 2- شريط ، الأمين ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، رسالة دكتوراه دولة في القانون جامعة قسنطينة ، مارس 1991.
- 3- عادل عبد الله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة دكتوراه في الحقوق كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1995.

- 4- إسماعيل عبد الرحمان، إسماعيل الخلفي ، ضمانات عضو البرلمان ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1999.
- 5 - حجازي ، محمد عثمان ، دور العوامل البيئية في اختيار عضو البرلمان (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه في الحقوق كلية الحقوق ،جامعة عين شمس ،مصر ،2005
- 6- بنيني، أحمد، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية ،جامعة الحاج لخضر،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة،2005-2006.
- 7- بركات، محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة في القانون جامعة الجزائر، 2005 ، 2006.
- 8 - بندارى ،عطية ، الإستجاب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة.
- 9 - لوناسي ، جبيعة ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ،(رسالة دكتوراه دولة في القانون العام) ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر ،2007 .
- 10- طعيبة، أحمد ، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي ، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية ، جامعة الجزائر ،2007.
- 11- ملاوي، إبراهيم، النظام القانوني لعضو البرلمان ، رسالة دكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر 2008/2007 .
- 12- خرياشي، عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة،2010 .
- 13- شريط ، وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ،أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ،جامعة بوبكر بلقايد ،تلمسان ، 2012،2011 .
- 14- ذبيح ،مولود ، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2012 . 2013 .
- 15- يعيش تمام ، شوقي ،الطعون في إنتخابات المجالس النيابية (دراسة مقارنة :الجزائر ،تونس المغرب)، رسالة دكتوراه في الحقوق ،جامعة محمد خيضر ، كلية الحقوق ،بسكرة،2013 . 2014.
- 16 - مرزوقي ،عبد الحليم ، حق الحل في النظام في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر،قسم الحقوق ، باتنة،2013، 2014 .
- ب . مذكرات الماجستير:**

- 1 - بن سعدي، عبد الحق ،التجربة البرلمانية في الجزائر من جوان 1997 إلى غاية أكتوبر 2001 مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2001 .

- 2 - خلوفي ، خدوجة ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية جامعة الجزائر ، 2001 .
- 3 - العروسي ، رابح ، السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2003، 2004
- 4 - لصلح ، نوال ، ضمانات إستقلال البرلمان في الجزائر طبقا لدستور 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون ، المركز الجامعي سوق أهراس ، 2007 .
- 5 - صدرابي ، شعبان ، الوضعية القانونية لأعضاء المجالس النيابية في تونس ، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام والتجارة الدولية ، كلية الحقوق بصفافس، تونس، 2010 / 2011.
- 6- عثمانى، فاطمة ، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة ماجستير في القانون ،جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2011.

خامسا - الأيام الدراسية و الندوات

أ- الجزائر

- 1 - الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول "العلاقة بين الحكومة و البرلمان" الجزائر، 23، 24 أكتوبر 2000.
- 2 - الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، اليوم الدراسي الخاص بـ "مناقشة المواضيع المتضمنة المواد 103 ، 108 ، 112 من الدستور، 13 ماي 2001" .
- 3- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،اليوم الدراسي حول موضوع " السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية" ،وزارة العلاقات مع البرلمان ، إقامة الميثاق، الجزائر، الأحد 26 سبتمبر 2001.
- 4- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع: " القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، و مجلس الأمة و عملها و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة بين النص و الممارسة" ، الجزائر، فندق الأوراسي، أكتوبر 2001 .
- 05- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ،نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزائر : الأوراسي 29-30 أكتوبر ، الج 01 و 02 ، 2002 .
- 06- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،اليوم الدراسي حول موضوع " السؤال الشفوي والكتابي كآليات الرقابة البرلمانية" ، إقامة الميثاق، الجزائر، الأحد 23 أبريل 2006.
- 07 المجلس الشعبي الوطني، اليوم الدراسي الخاص بـ "الدبلوماسية البرلمانية، واقع وآفاق"، 28 29 يناير 2007.

- 08- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، اليوم الدراسي حول موضوع " البرلمان ، المجتمع المدني الديمقراطية " ، الجزائر ، فندق الأوراسي ، 27 ، 28 أبريل 2008 .
- 09- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، اليوم الدراسي حول موضوع " الناخب و المنتخب في المنظومة القانونية الجزائرية " ، الجزائر ، النادي الوطني للجيش ، بني مسوس ، 30 ديسمبر 2009 .
- 10- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،اليوم الدراسي حول موضوع " الحصانة البرلمانية (مفاهيم و ممارسات) ، الجزائر ،النادي الوطني للجيش ، بني مسوس ، 12 ديسمبر 2011 .
- 11- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،اليوم الدراسي حول موضوع " حالات التنافي مع العهدة الإنتخابية " ، 10، الجزائر ، إقامة الميثاق ، 10 ديسمبر 2012 .
- 12- الملتقى الدولي حول السلطة التشريعية في بلدان المغرب العربي ، كلية الحقوق جامعة باجي مختار عنابة يومي : 21 - 22 أبريل 2013 .
- 13- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، اليوم الدراسي حول موضوع " العملية التشريعية و نظام التعديلات " ، الجزائر ، إقامة الميثاق ، 07 أكتوبر 2013 .
- 14- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، اليوم الدراسي حول موضوع " تجربة الجزائر في مجال تسوية الميزانية و الأنظمة المقارنة " ، الجزائر ، إقامة جنان الميثاق ، الإثنين 23 جوان 2014 .
- 15- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، اليوم الدراسي الخاص " بالدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري ، و الأنظمة المقارنة " ، الجزائر ، فندق الأوراسي ، 07 ديسمبر 2014.

ب - تونس

- الجمعية التونسية للقانون الدستوري، أعمال الملتقى 04 و 05 نوفمبر 1983 حول مجلس النواب.
- الجمعية التونسية للقانون الدستوري ، المجلس القومي التأسيسي (أعمال الملتقى 29 ، 30 ، 31 ماي 1984 ، مركز الدراسات والبحوث والنشر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية و الإقتصادية بتونس ، دون تاريخ طبع .

سادسا - المجالات البرلمانية

1 - المجالات الجزائرية:

أ - مجلة المجلس الشعبي الوطني

- مجلة النائب ، العدد 01 ، 2000
- مجلة النائب ، العدد 02، 2003
- مجلة النائب ، العدد 04، 2004

ب - مجلة مجلس الأمة

- مجلة الفكر البرلمان، العدد 01، ديسمبر 2002
- مجلة الفكر البرلمان، العدد 02، مارس 2003.
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 05 ، أبريل 2003
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، أكتوبر 2003
- مجلة الفكر البرلمان، العدد 01، ديسمبر 2003
- مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 05 ، أبريل 2004.
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 08 ، مارس 2005
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 09 ، جويلية 2005
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 11 ، جانفي 2006
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، أبريل 2006.
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 25 ، أبريل 2010
- مجلة الفكر البرلماني، العدد 26 ، نوفمبر 2010.

ج - مجلة الوسيط (وزارة العلاقات مع البرلمان)

- العدد 06، 2008
- العدد 08، 2010
- العدد 09، 2012
- العدد 10، 2013

2 - المجلات التونسية

- المجلة الانتخابية ، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية 2010 .
- مجلة الحياة النيابية ، صادرة عن مجلس النواب التونسي سابق ، عدد 71 ، جانفي 2010.
- المجلة التجارية التونسية، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية 2012.
- مجلة الإجراءات الجزائية، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية 2012 .

3 - المجلات المصرية

- مجلة قضايا برلمانية، العدد 03 ، يونيو 1997.
- مجلة قضايا برلمانية، العدد 23، فبراير 1999.

- مجلة قضايا برلمانية العدد 29، أوت 1999.
- مجلة قضايا برلمانية، العدد 36، مارس 2000.
- مجلة قضايا برلمانية، العدد 37، أبريل 2000.
- مجلة قضايا برلمانية، العدد 38، مايو 2000.
- مجلة قضايا برلمانية، القاهرة، العدد 41، أغسطس 2000.

المراجع باللغة الفرنسية

I. Les ouvrages :

- 1 – Albertini (P) ,Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnel français ,PUF,Paris , 1977 .**
- 2 - Ardant (P) , Institution politiques et droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 2006**
- 3- Avril (P), Gicquel (J) , Droit parlementaire , éd Montchrestien , 2 éme édition , Paris ,1996.**
- 4 – Ameller (A) , Les questions instrument du contrôle parlement, L.G.D.J, Paris, 1964 .**
- 5 -Barthélémy (j) et Duez (P), Traité de droit constitutionnel, édition, Dalloz, Paris, 1933.**
- 6- Barthélemy (j) , Travail parlementaire et le système des commissions, librairie de la grave, Paris, 1934.**
- 7 - Benabbou kirane (F) , Droit parlementaire Algérien,office des publications universitaire , tome 01 , édition 2009.**
- 8 - Benabbou kirane (F) , Droit parlementaire Algérien ,office des publications universitaire , tome 02 , édition 2009.**
- 9 - Burdeau (G), Manuel du droit constitutionnel, 21 éme, éd, LGDJ Paris,1988.**
- 10 - chapus (R), Droit administratif générale, tome 01, 12 édition Montchrestien, 1998.**
- 11 - Duverger,(M), Elément de droit public : presse universitaires de France, 1974.**
- 12 - Duverger (M), Le système politique français, Paris, PUF, 1990.**
- 13 - Désandre (J), Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français, notes et études documentaires, 10 Février, Paris, 1976**
- 14 - Esmein (A) , Eléments de droit constitutionnel Français et comparé, sirey,paris,éd, 1921 .**

15 – Laferrière (J) , **Manuel de droit constitutionnel**, 2ème édition, Domat Montchrestien, Paris,1974.

16 - Magnet (J) , **La cour des comptes**, Paris, France, 1986.

17 - Masclet (J _ C) , **Un député pour quoi faire ?** 1ère édition, Paris, presses universitaire de France, 1982

18 - Pierre (V): **Droit constitutionnel et science politique**, Edition l'hermès, 2ème Edition, Lyon, Tome 2, France, 1998.

19 - Portelli (H), **Droit constitutionnel**, 3ème, édition, Paris, Dalloz, 1999.

20 - Verpeaux (M), **Droit constitutionnel institutions politiques**, Ed Dalloz, Paris 2003.

21 - Vedel (g) , **Manuel élément de droit constitutionnel**, Paris, Sirey , 1949.

II. Les articles

1 –Ben badiss (F), **Les prérogative l'égislatives du conseil de la nation dans le bicamérsime algérien**, la journée d'étude ayant pour thème " **Le rôle législatif du conseil de la nation dans le le système constitutionnel algérien et systèmes comparés**" , le ministère des relations avec le parlement ,le dimanche 07 décembre 2014 , à l'hotel ELAURASSI , Alger.

2-Eric, (A), "**Loi de règlement budgétaire l'escperience algérienne et systèmes comparés**" journée d'étude, ayant pour thème" **L'escpérince algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés**, le ministère des relations avec le parlement, le 23 juin 2014, Alger.

3 - Izar (H) , **Immunité parlementaire ou impunité du parlementaire ?** R.F.O.C, n⁰20 p.u.f ,1994.

4-Guillaum (D), **Fonction consultative du conseil d'état et fonction de gouvernement** : de la consultation à codécision AJDA, 2003 N°18, droit constitutionnel d'institution politiques Dalloz, Paris.2003.

5-Ghanem (Med larbi), "**Escpérience algérienne en matière d'élaboration de la loi de reglement budgétaire**" , journée d'étude, ayant pour thème "**l'escpérence algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés**" , le ministère des relations avec le parlement ,le 23 juin 2014, Alger.

I. Les thèses

1 - Ben hamed (R) , Le pouvoir exécutif dans les pays du Maghreb, étude comparative, thèse d'état en droit, faculté de droit et des sciences politiques , C.E.R.P Tunis, 1995.

2 - Madhaffar (Z),Le pouvoir législatif au Maghreb, thèse en droit, faculté de droit et des sciences politiques , Tunis , CPU , 1987 .

3 - Pauline (T), Les commissions parlementaires, permanentes et le renouveau du parlement sous la Ve république, thèse pour le doctorat en droit public, université de Lille 02, Dalloz ,2004 - 2005.

SUR LE NET

-<http://www.majliselouma.dz/>

-<http://www.apn.org/>

- www.magharebia.com

- www.qanony.net

- www.ahram.org.eg

- www.shura.bh

- <http://www.anc.tn>

- www.almaany.com/ar/dict/ar/

www.arabruleoflaw.org/.../Parliament/.../EgyptBackgrou

- www.parliament.gov.eg

- Marocdroit.com.

الفهرس

01	مقدمة
07	الباب الأول : الإطار القانوني للعضوية البرلمانية
08	الفصل الأول: إجراءات اكتساب العضوية البرلمانية
09	المبحث الأول: إثبات العضوية البرلمانية
09	المطلب الأول:الجهة المختصة بإثبات العضوية
10	الفرع الأول: الاختصاص البرلماني
17	الفرع الثاني: الاختصاص القضائي
21	المطلب الثاني: النتائج المترتبة على إثبات العضوية
21	الفرع الأول: أداء اليمين القانونية
23	الفرع الثاني: التصريح بالامتلاكات
28	الفرع الثالث:إعداد النظام الداخلي
33	المبحث الثاني:ضمانات العضوية البرلمانية
34	المطلب الأول:الضمانات القانونية
34	الفرع الأول:الحصانة البرلمانية
42	الفرع الثاني: التفرغ للعضوية البرلمانية
52	المطلب الثاني: الضمانات المادية
53	الفرع الأول: المكافأة البرلمانية
59	الفرع الثاني: التمتع بنظام التقاعد
64	الفصل الثاني: إجراءات تنظيم العضوية البرلمانية و نهايتها
65	المبحث الأول : إجراءات تنظيم العضوية البرلمانية
65	المطلب الأول: الأجهزة الرئيسية

66	الفرع الأول : الرئيس
70	الفرع الثاني: المكتب
72	الفرع الثالث: اللجان البرلمانية
78	المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية
79	الفرع الأول:هيئة الرؤساء و التنسيق
81	الفرع الثاني:المجموعات البرلمانية
85	المطلب الثالث: سير العمل البرلماني
85	الفرع الأول: دورات عمل البرلمان
89	الفرع الثاني: جلسات عمل البرلمان
92	الفرع الثالث: ضوابط العمل البرلماني
101	المبحث الثاني: نهاية العضوية البرلمانية
101	المطلب الأول: الطرق العادية لنهاية العضوية
102	الفرع الأول:انتهاء مدة العضوية والوفاة
104	الفرع الثاني: الاستقالة
108	الفرع الثالث: حل الغرفة المنتخبة
114	المطلب الثاني: الطرق غير العادية لنهاية العضوية
115	الفرع الأول : الإسقاط
121	الفرع الثاني : الإقصاء
124	الباب الثاني: الإطار القانوني للوظيفة البرلمانية
125	الفصل الأول:الاختصاص التشريعي و المالي
126	المبحث الأول: الاختصاص التشريعي
126	المطلب الأول: المبادرة بالتشريع
127	الفرع الأول : اقتسام المبادرة بالتشريع

135	الفرع الثاني : التعديلات الواردة على التشريع
139	الفرع الثالث : واقع المبادرة البرلمانية
141	المطلب الثاني: سير العملية التشريعية
142	الفرع الأول : دراسة النص التشريعي على مستوى الغرفة الأولى
148	الفرع الثاني : مناقشة النص التشريعي
152	الفرع الثالث: التصويت
157	الفرع الرابع: دراسة النص التشريعي ومناقشته على مستوى الغرفة الثانية
160	الفرع الخامس: اللجنة المتساوية الأعضاء
164	المبحث الثاني: الاختصاص المالي
165	المطلب الأول: الرقابة على إعداد الميزانية العامة
165	الفرع الأول : إعداد الميزانية العامة
168	الفرع الثاني : مرحلة الدراسة
172	الفرع الثالث :مرحلة المناقشة
175	الفرع الرابع :مرحلة التصويت و المصادقة
180	الفرع الخامس :إصدار قانون المالية
182	المطلب الثاني : الرقابة على إعداد ميزانية البرلمان و تنفيذها
182	الفرع الأول : الرقابة على إعداد ميزانية البرلمان
185	الفرع الثاني : الرقابة على تنفيذ الميزانية
191	الفصل الثاني : الاختصاص الرقابي و اختصاصات أخرى
192	المبحث الأول : الاختصاص الرقابي
192	المطلب الأول : أدوات الرقابة التي لا ترتب أي مسؤولية على الحكومة
193	الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية
200	الفرع الثاني: لجان التحقيق

210	الفرع الثالث: الاستجواب
220	المطلب الثاني: أدوات الرقابة التي يترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة
221	الفرع الأول: المسؤولية السياسية بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة
227	الفرع الثاني: المسؤولية السياسية بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة
232	الفرع الثاني: التصويت بالثقة
236	المبحث الثاني: الاختصاصات الأخرى
236	المطلب الأول: الاختصاصات التمثيلية
236	الفرع الأول: التمثيل المحلي
243	الفرع الثاني: التمثيل الحزبي
246	الفرع الثالث: التمثيل الدبلوماسي
249	المطلب الثاني: الاختصاصات السياسية
249	الفرع الأول: مراجعة وتعديل الدستور
251	الفرع الثاني: الموافقة على بعض أصناف المعاهدات
252	الفرع الثالث: تزكية ترشح رئيس الجمهورية
253	الفرع الرابع: الاختصاص الاستشاري
255	الفرع الخامس: الاتهام الجنائي
259	خاتمة
268	قائمة المراجع
298	الفهرس

ملخص الرسالة

تعتبر المؤسسة التشريعية من المؤسسات الدستورية الهامة في كل الدساتير العربية والغربية باعتبارها ممثلة للإرادة الشعبية بجميع أطيافها، وذلك من خلال أعضائها الذين يعتبرون المحرك الرئيسي لهذه المؤسسة.

و عضو البرلمان سوا جاء عن طريق الانتخاب أو التعيين فإنه في كلتا الحالتين يمثل الطبقة الشعبية بكل أطيافها والمتكلم باسمها والمعبر عن مشاكلها وهمومها ،لذلك أحاطه المؤسس الدستوري بمكانة هامة ودرجة رفيعة لضمان استقلاله عن ضغط السلطة التنفيذية وكل مؤثر خارجي يمكن أن يؤثر عليه ويعرقه عن أداء مهامه ، لا سيما و أن الدول العربية محل الدراسة (الجزائر ،تونس ،مصر) تعاني من سيطرة السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات ،وسيطرة النظام الحاكم ،بالرغم من قيامها بإصلاحات جذرية لتكريس مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية السياسية .

وحتى تضمن هذه الدول المكانة التي يستحقها ممثلو الشعب فإنها وفرت لهم نظام قانوني خاص بهم والمتمثل في تمكينهم من إثبات عضويتهم بأنفسهم وأن لا يعتمدوا به إلى سلطة أخرى ،وترتيب بينهم من الناحية الداخلية عن طريق تشكيل الهياكل الأساسية التي يقوم عليها البرلمان والمتمثلة في الرئيس المكتب ، اللجان ، المجموعات البرلمانية وغيرها من الهياكل سواء كانت أساسية أو استشارية ، وقيامهم بإعداد النظام الداخلي الذي يعتبر المرجع العام والأساسي الذي يعتمد عليه أعضاء البرلمان في ممارسة أعمالهم وتنظيم البرلمان من الناحية الداخلية و التقيد بالإجراءات المكرسة فيه في إطار احترام الدستور .

ويقوم أعضاء البرلمان بالمهام الموكلة إليهم من خلال التقيد بنظام الدورات والجلسات المقررة دستوريا مقابل ضمانات قانونية ومادية كالحصانة البرلمانية والتفرغ للعضوية وعدم الجمع بينها وبين مهام ووظائف أخرى محددة قانونيا لضمان تفرغ النائب ،والتصريح بالامتلاكات لمكافحة الفساد وأن لا تتحول العضوية مصدرا للثراء وتبتعد عن هدفها المنشود ،إضافة إلى ذلك لابد من مكافئة العضو عن المهام المسندة إليه بمنحة برلمانية تناسب مستوى أعماله و التمتع بنظام تقاعد يضمن له مستقبله .

وقد أسندت لأعضاء البرلمان ثلاثة مهام أساسية وهي التشريع والرقابة على أعمال الحكومة والاختصاص المالي وهي مهام اساسية لا تنافسها فيها أي سلطة ،لكن للأسف أصبحت سلطة التشريع تمارس بالموازاة مع الحكومة و لهذه الأخيرة حصة الأسد في مشاريع القوانين على حساب اقتراحات القوانين، أما الرقابة و إن كان المؤسس الدستوري قد مكن الأعضاء من وسائل هامة للرقابة إلا أن فيها أساليب هشة غير فعالة و أساليب أخرى غير مفعلة من قبل الأعضاء أنفسهم خوفا من السلطة التنفيذية أما الاختصاص المالي فقد سيطرت عليه السلطة التنفيذية سيطرة كلية لانعدام الكفاءات المتخصصة في المجال المالي وهي النتيجة المترتبة على عيب الانتخاب .

ويبقى عضو البرلمان مدينا بالوفاء لأبناء دائرته الذين أوصلوه إلى المقعد البرلماني وخوفا من عدم وصوله مرة ثانية لهذا المقعد من جهة ومدينا للحزب الذي ترشح تحت لوائه من جهة ثانية وبالتالي لا بد عليه أن يوفق بين هذه الأطراف المتشعبة و تمثيله الوطني الذي يعتبر الاساس .

وعلى عضو البرلمان أن يتقيد بضوابط العمل البرلماني المتمثلة في حضور الجلسات ومحاربة ظاهرة الغياب التي أصبحت تلقي بظلالها على مجالس البرلمان العربية ، والتقيد بأداب الجلسات المقررة في النظام الداخلي و إلا تعرض للجزاء التأديبية قد تصل إلى حد إسقاط العضوية كما هو الحال في مصر .

وختمنا موضوع الدراسة بنهاية العضوية لأنه لا شيء يتصف بالدوام فلا عضوية مدى الحياة فالعضوية قد تنتهي نتيجة لأسباب قد تعود للوظيفة البرلمانية ،و أسباب قد تعود للعضو في حد ذاته مما يجعل المقعد البرلماني في كلتا الحالتين شاغرا ويحل محله الاستخلاف .

ومع كل هذه الترسانة القانونية للعضوية البرلمانية إلا أن الأداء البرلماني في هذه الدول محل الدراسة مازال دون المستوى المطلوب، وأصبح أعضاء البرلمان يكرسون الرداءة البرلمانية سواء على المستوى التشريعي أو الرقابي.

Résumé

L'organe législatif est considéré comme l'institution constitutionnelle la plus importante dans les institutions arabes et occidentales .Elle exprime en priori la volonté de toutes les catégories populaires, de part ses membres qui sont les représentants légitimes du peuple et ils sont aussi son porte parole visa –vis le pouvoir exécutif.

En effet, le membre du parlement qu'il soit élu dans la plus part des cas, ou désigné, il représente toutes les couches populaires, ils exposent leurs problèmes et acclament les solutions.

Ainsi la constitution lui accordé une place importante ,l'a situé comme institution suprême pour être indépendant de toute pression de l'organe exécutif ou autres qui peut l'influencer ou le gêner dans l'exercice de son mandat électif ,notamment chez les pays arabe ,objet de notre étude (Algérie ,Tunisie ,et Egypte) , connu par l'ingérences de l'exécutif au détriment des autres organes ,de part la domination des gouvernants sur le reste ,malgré les nouvelles reformes introduisant le multipartisme et la séparation des pouvoirs .

Aussi ,afin de mener à bien sa mission l'assemblée ou le parlement à institué un règlement intérieure régissant son fonctionnement ,lui permettant de confirmer la qualité du membres élus eux même ,sans recourir à d'autres instances et définissant le rôle de chaque membre de l'assemblée ,s'organiser en fonction de ce même règlement intérieur pour , constituer les déférents organes ,sur les quelles est basé le fonctionnement de l'assemblée à savoir : **Le Président ,les vices présidents ,le bureau , les commissions ,les groupes parlementaires et d'autres organes jugés nécessaires y compris à titre consultatif** et le tout en conformité avec le constitution .

Les membres du parlement exercent leur fonction en conformité avec le planning des sessions arrêtés par la constitution, leur garantissant l'immunité parlementaire.

Les membres du parlement doivent se consacrer entièrement à leur missions électives et se détacher de toutes autres fonctions cumulatives, ils doivent également faire la déclaration de leur bien, devenu actuellement obligatoire, et ce, afin de lutter contre la corruption et éviter que le fonction du député ne se transforme à une source de richesse.

D'autre part les députés sont rémunérés pendant leur mandat, ils perçoivent une rémunération répondant à leur tache et ils bénéficient de régime spécifique de retraite.

Le membre du parlement exerce (03) trois fonctions essentielles à savoir :

Législative – contrôle l'activité du membre du gouvernement – et le budget de l'état.

Se sont là des fonctions fondamentales qu'aucune autre autorité ne doit les concurrencer.

Cela en théorie, malheureusement, on constate que l'activité législative est exercée en parallèle avec le gouvernement d'où ce dernier possède la part de lion, notamment concernant la proposition des projets des lois.

Quant à la fonction du contrôle, malgré que la constitution a attribué au membre du parlement tout pouvoir de contrôle, sauf qu'en réalité cette activité est restée inefficace en pratique, Cela est du soit par manque de compétences ou par crainte des membres du parlement eux même de prendre des initiatives, sachant que les finances sont entièrement géré et maîtrisés par l'exécutif.

La mandat du député est avant tout national, néanmoins, ce dernier doit rester fidele à ses électeurs de la circonscription électorale que grâce auxquels est arrivé au parlement (et s'il veut être réélu) d'une part et il reste aussi redevable à son partie, d'où il doit faire en sorte de répondre aux doléances des uns et aux autres.

Le membre du parlement doit se conformer aux taches parlementaires de son mandat qui consistent entre autre à :- Assister aux audiences et lutter contre l'absentéisme dans les audiences qui règne dans les pays arabes.

Respecter le règlement intérieur du parlement, sous peine d'être exposé à des sanctions disciplinaires, qui peuvent aller jusqu'à l'exclusion par l'annulation de sont mandat de député, comme c'était le cas en Égypte.

Et nous avons conclu notre étude sur la fin du mandat du député, en effet, rien n'est eternal, la qualité du membre peut prendre fin pour plusieurs causes (fin de mandat, décès, affectation a d'autres fonctions etc...) et par conséquent son siège restera vacant et dans tous les cas il sera remplacé.

Enfin, malgré l'arsenal des lois qui régissent la qualité du membre du parlement, nous constatons que la mission parlementaire dans les pays arabes objet de notre étude, reste très insuffisante et loin de ce qu'on attend d'un membre du parlement.