جامعة عين شمس
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني

(دراســـة مقارنة)

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من
محمد مقبل حسن البخيتي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ محمد مرغني خيري - مشرفا ورئيسا -
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/ مصطفى محمود عفيفي - عضـــوا -
أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق بجامعة طنطا الأسبق

الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب - عضـــوا -
أستاذ ورئيس قسم القانون العام - جامعة عين شمس

١٤٣٠هـ - ٢٠٠٩م

لا يعار
Not For Loan
جامعة البحرين
المكتبة
LIBRARY

بسم الله الرحمن الرحيم

(ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير
ويأمرون بالمعروف وينهون عن
المنكر وأولئك هم المفلحون)

صدق الله العظيم



إلى من هو ثابت كالجبل لا يهتز ... إلى من رسم لي طريق الحياة وأنار لي الدرب وأجزى لي العطاء وعلمني أسمى معاني حب الخير... والذي لولاه لما كتبت هذه الرسالة ....

أبـــي

إلى من أنا في عينها دمعة ... وفي قلبها خفقة وعلى لسانها دعاء ... فكانت لعيني النور ولقلبي الحياة... منبع الحب والحنان ...

أمـــي

إلى الغالية منبع إلهامي الذي لا ينضب والتي ما دأبت جهداً إلا بذلته لتوفير المناخ الملائم لإنجاز هذا البحث.

زوجتي

أهدي لكم هذا البحث ...

الباحـــث

شكر وتقدير

الحمـــد لله الـــذي لا يبلغ مدحته القائلون. ولا يحصي نعماءه العـــادون. ولا يؤدي حقه المجتهدون. الذى لا يدركه بعد الهمم. ولا يـــناله غـــوص الفطن. فطر الخلائق بقدرته. ونشر الرياح برحمته. ووتـــد بالـــصخور ميدان أرضه. أحمده استتماماً لنعمته. واستسلاماً لعـــزته. واستعـــصاماً مـــن معصيته. وأستعينه فاقة إلى كفايته. أنه لا يـــضل مـــن هداه. ولا يئل من عاداه. ولا يفترق من كفاه. والحمد لله الـــذي عـــلا بحوله ودنا بطوله. مانح كل غنيمة وفضل. وكاشف كل عظـــيمة وأزل. أحمـــده على عواطف كرمه وسوابغ نعمه. وأؤمن به أولاً باديـــاً. واســـتهديه قريباً هادياً وأستعينه قادراً قاهراً. وأتوكل عليه كافـــياً ناصـــراً. نحمده على ماكان ونستعينه من أمرنا على ما يكون. ونسأله المعافاة في الأديان كما نسأله المعافاة في الأبدان.

وأشـــهد أن لا إلـــه إلا الله وحـــده لا شريك له. شهادة ممتحناً أخلاصـــها. نتمسك بها أبداً ما أبقانا. وندخرها لأهاويل ما يلقانا. فإنها عزيمة الإيمان وفاتحة الإحسان ومرضاة الرحمن.

وأشـــهد أن محمداً عبد الله ورسوله. أرسله بالدين المشهور. والعلم المأثور. والكتاب المسطور. والنور الساطع. والضياء اللامع. والأمر الصادع. إزاحة للشبهات واحتجاجاً بالبينات وتحذيراً بالآيات وتخويفاً بالمثلات.

أما بعـــد :

فإننى لا أملك إلا أن أبوح بكلمة شكر لمن يستحق الشكر بعد الله عـــز وجـــل. وأقول: أن الوفاء توأم الصدق ولا أعلم جنة أوقى منه... ويبقى الإنسان ما بقي الوفاء... ومن لا يشكر الناس لا يشكر الله...

ومـــن هنا لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بخالص آيات التقدير الجليل والشكر الوفير المقرونين بالاحترام والامتنان لأستاذي القديـــر ومشرفى الجليل رفيع الخلق. رئيس اللجنة الأستاذ الدكتور/ **محمـد مرغنـى خيرى** – أستاذ القانون العام بحقوق عين شمس على تفضله وبرغم كثرة مشاغله بقبول الإشراف على رسالتي هذه. فـــشملني بعلمه الغزير وخلقه الرفيع وفضله الوفير. وهمته العالية. فكـــان العقل المنير الذي عبر معي ظلام الحيرة فأضاء بحثي حتى وصلنا معاً إلى شاطئ النور. وقد تعامل مع هذا البحث ومنذ البداية بكـــل صدق وجد ومنحه الكثير من وقته واهتمامه وعطائه وعلمه. وقد وجدت فيه صفات العالم المتواضع بعلمه والباحث الجيد والناقد الموضـــوعي. وقد عايش معي مراحل مختلفة من البحث وأرشدني خير إرشاد وساعدني على التغلب على جميع المعوقات التي تواجه عـــادة الباحث. وكان حريصاً على أن يخرج البحث بأفضل صورة تحقـــق الهدف المنشود منه وعندما أتقدم له بالشكر والعرفان فإننى أكـــاد أن أضـــع نفـــسي في أعظم المواقف حرجاً. وأبعدها شأوا. فمكانته من واجب الشكر وعلو القدر والهمة وارتفاع المقام انما هو مرتقـــى صـــعب. فعلمه أغزر من أن يوصف وشكره أبعد من أن يـــنال. فما لقيت منه إلا كل احترام وتقدير. وقد تعلمت منه تواضع العـــالم. وحسن الخلق. ناهيك عن الاستنارة بآرائه العظيمة وأفكاره النيـــرة فلـــه مني عظيم الشكر والتقدير إذ شرفني ورفع هامتي إلي أعلى سنا. فله مني جزيل الشكر ووافر العرفان والتقدير والاحترام. ومـــتعه الله بموفـــور الصحة والعافية ليكون ذخراً ومنهلاً لتلاميذه وجزاه الله عني خير الجزاء.

وكـــذلك أتـــوجه بخالص شكري وتقديري، وعظيم عرفاني وأمتنانـــي، إلـــي الأستاذ الدكتور/ **ربيع أنور فتح الباب** – أستاذ ورئـــيس قـــسم القانـــون العـــام بكلية حقوق عين شمس على قبوله

الاشـــتراك في الحكم على هذه الرسالة، وتحمله عناء قراءتها، رغم مشاغله وأعبائه الكثيرة، فلسيادته مني كل الشكر والامتنان، وجزاه الله عني خير الجزاء، ونفع الله بعلمه رواد العلم والمعرفة، وأدام الله في عمره، ومتعه بالصحة والعافية.

كمـــا أتقدم أيضاً، بخالص شكري وعظيم امتناني وتقديري، للأســـتاذ الدكتور/ **مصطفى محمود عفيفي** – أستاذ القانون العام وعمـــيد كلـــية حقوق جامعة طنطا الأسبق، لتحمله عناء قراءة هذه الرســـالة، والاشـــتراك فـــي لجـــنة الحكم عليها، رغم ضيق وقته ومـــشاغله الكثيـــرة، فلـــسيادته مني كل الشكر والتقدير والامتنان، وجزاه الله تعالى عني خير الجزاء، ومتعه بموفور الصحة والعافية.

وأخيـــراً ، يطـــيب لـــي في هذه المناسبة، أن أنتهز الفرصة لأعبـــر عـــن عميق شكري وحبي لمصر العربية، قيادة، وحكومة، وشـــعباً، لمـــا لقيته في هذا البلد المضياف من رعاية ومحبة طوال ســـنوات إقامتي فيه، ولا يفوتني كذلك أن أشكر بلدي الحبيب اليمن، التى تكبدت نفقات دراستي، راجياً الله سبحانه وتعالى أن يوفقني في رد بعـــض من أفضالها على، قدر الله ما شاء فعل، إنه نعم المولى ونعم النصير.

مقـــدمة

لابـــد لأى مجتمع منظم أن يوجد من بين أعضائه مجموعة مـــن الأشخاص تقوم بدورها تجاه هذا المجتمع، بحيث تسيطر على مختلف أوجه الأنشطة التى يمارسها الأفراد. ويختزل ذلك بوجود ما يـــسمى بالبـــرلمان الذى يتم من خلاله التعبير عن آراء ومعتقدات الشعب للوصول إلى رقي هذا المجتمع وتحقيق أهدافه ومثله العليا. ويقـــوم البـــرلمان بممارســـة عددٍ من الوظائف، تتراوح فى مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى، وذلك حسب الإطار الدستورى السائد وأســـلوب توزيعه لاختصاصات الحكومة، وكذلك تبعاً لمدى التطور الديمقراطى وقوة البرلمان وقدرة أعضائه.

ومـــن المـــتفق عليه فى الفقه الدستورى أن البرلمان يتولى وظيفتين: سلطة التشريع وسن القوانين، وسلطة الرقابة على أعمال الحكـــومة. وتحدد الدساتير وغيرها من التشريعات المنظمة لأعمال البرلمان وسائل وأساليب ممارسة هاتين الوظيفتين، كما تنظم أحكام وقواعد ممارستها وتنظيم العلاقة بين السلطات المختلفة فيما يخص هذه المهام التشريعية والرقابية.

وإذا نظـــرنا إلـــى دور البرلمان فإننا نجده يبرز فى أمرين: أولهمـــا هـــو إيصال طلبات واحتياجات أفراد المجتمع إلى الحكومة لتعمل على تحقيقها بطريقة منظمة وسهلة بحيث تضمن لكل فرد من أفراد الشعب حقه وفقاً للقوانين المعمول بها فى هذا المجتمع.

والأمر الثانى يتمثل فى قيام هذا البرلمان بدور المراقب العام علـــى هـــذه الحكومة وهى فى سبيل تحقيق هذه الاحتياجات بحيث يـــضمن هذا البرلمان عدم تحيز هذه السلطة أو تعسفها تجاه أى فرد من أفراد هذا المجتمع.

وتعتبـــر البـــرلمانات حجر الأساس فى الأنظمة الديمقراطية المعاصـــرة لمـــا لهـــا من مكانة خاصة بين المؤسسات الدستورية الحاكمـــة ولمكانتها من مصدر السلطات (الشعب) باعتبارها الممثلة عنه والمعبرة عن طموحاته.

وإذا نظـــرنا إلـــى الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية نجـــدها قـــد نشطت بشكل كبير، مما أدى إلى زيادة نشاط الحكومة، حـــيث تتدخل مستخدمة الوسائل القانونية والمادية لإشباع الحاجات العامـــة وفـــرض احترام القانون والنظام وفق ثوابت المجتمع الذى تعمـــل فـــيه ولكـــن الحكومة فى أدائها لمهامها تخضع بصورة أو بأخرى للرقابة، سواء أكانت هذه الرقابة تجد مصدرها فى البرلمان أو فى ضغط الرأى العام أو فى الرقابة القضائية، ولكن ما يهمنا فى مجال هذه الدراسة هو الرقابة البرلمانية التى تعتبر الجانب الأهم في النـــشاط البرلمانى فى الدولة الحديثة؛ فبمراقبة الحكومة عن طريق الوسائل الرقابية التى يمتلكها البرلمان وإرغامها على تبرير تصرفها أمـــام البـــرلمان والرأى العام، إنما يمثل فى حقيقته ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم.

وتتـــضح مظاهر الرقابة البرلمانية فى الوسائل والإجراءات الـــرقابية التـــى يملكهـــا أعضاء البرلمان تجاه الحكومة، وأهم هذه الوســـائل حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها أو أحد الوزراء وهـــو مـــا يعرف بالمسئولية الوزارية السياسية، فهى أخطر وسيلة مـــنحها الـــنظام البرلمانى للبرلمان لمراقبة الحكومة، إلا أن ذلك لا يعنى عدم وجود وسائل أخرى، منها الأسئلة التى توجه إلى الوزراء بقـــصد الاستفسار عن أمر من الأمور التى تتعلق بأعمال وزارتهم، كمـــا يـــوجد طـــرح موضوع عام للمناقشة- فيما يتعلق بالسياسية الداخلـــية أو الخارجـــية- وكذلك حق البرلمان فى إجراء تحقيق من خلال لجان التحقيق التى يشكلها لهذه المهمة، من أجل معرفة حقيقة معيـــنة لـــشك فـــى صحة ما تقدمه الحكومة من معلومات وبيانات، ويـــوجد أيـــضاً حق الاستجواب الموجه إلى رئيس الحكومة أو أحد الوزراء لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم.

ولكـــن قـــيام البرلمان بدوره الرقابى يتطلب توافر شرطين: أحـــدهما يتعلق بالبرلمانات نفسها، إذ يفترض أن تتحقق فيها السلطة والمقـــدرة والـــرغبة فـــى مـــراقبة الحكومة وتتحدد السلطة الكافية للبـــرلمان للقيام بالرقابة من خلال الإطار القانونى، أي فى الدساتير والأنظمـــة واللوائح الداخلية التى تنظم عمله وصلته بالحكومة. أما قدرة البرلمان على ممارسة الرقابة فلا تحددها القوانين المجردة بل الإمكانـــات الماديـــة والبشرية الملموسة التى توضع تحت تصرف الـــنواب للقيام بالمراقبة. فالغرض الرئيسى من تأمين هذه الإمكانات

هـو الـسماح للمجلـس وللـنواب بالحـصول على أكبر قدر من المعلومات حول أداء الحكومة؛ فبدون هذه المعلومات يستحيل على الـنائب المراقب القيام بمهمته، وقد يتوافر للمجلس الإطار القانونى للقيام بمهام الرقابة وكذلك الإمكانات المادية والبشرية التى تيسر له مـن الناحـية النظـرية، ولكن دون أن يكون لدى المجلس ونوابه الرغبة أو الإرادة الكافية لممارسة هذا الدور، ذلك أن الرغبة تتأثر بالأجواء السائدة بالبلاد، أي خارج نطاق العمل البرلمانى.

أمـا الـشرط الأخر فيتعلق بالظروف العامة التى تعمل فيها المجـالس النيابية؛ ذلك أن استعدادية البرلمان للقيام بدوره الرقابى يتأثر بعوامل موجودة خارجه، منها نوع الثقافة السياسية السائدة فى البلاد وتوافر الثقافة السياسية والمناخ أو الخلفية الفكرية التى تتكون منها نظرة المواطن إلى مجلس النواب ومدى استعداده للتعاون معه.

كـذلك تؤثـر الـثقافة الـسياسية علـى نظرة المواطن إلى الانـتخابات كوسـيلة مـن وسائل المشاركة فى العمل البرلمانى، فالأحـزاب تلعـب دوراً مهمـاً فـى تكييف الحياة البرلمانية؛ ومن العـوامل المؤثـرة فـى جمهـورية البرلمانات للقيام بالرقابة على الحكـومات أيضاً الأوضاع السياسية الفعلية التى تعيشها البلاد من ناحـية التطور للديمقراطية؛ فلا شك أن قيام تعددية سياسية حقيقية تنعكس على واقع المجلس وتعزز دوره الرقابى فالتكتلات البرلمانية الحزبية أكثر قدرة من النواب الأفراد على مراقبة الأداء الحكومى، وأكثـر قدرة على الحصول على المعلومات الضرورية للاضطلاع

بهـذه المهمـة، كما أن تحقيق مبدأ تداول السلطة يعزز ميل نواب المجلـس، خاصـة مـن المستقلين والمعارضين على القيام بالدور الرقابى ويلعب الإعلام الحي والمستقل دوراً مهماً فى تشجيع النواب علـى الاضطلاع بالدور الرقابى، كما أن للعوامل الخارجية تأثيراً مهمـاً علـى الحياة البرلمانية وعلى قيام المجلس بدور الرقابة على الحكومة خاصة فى مجال علاقات الدول الخارجية.

أهمية الدراسة:

تبدو أهمية هذه الدراسة فى أن السلطة التشريعية يفترض أن تكـون فـى ظل النظام البرلمانى هى أهم سلطات الدولة وأعظمها باعتـبارها الممـثلة للشعب والمعبرة عن نبض أعماقه ولذلك فإن رقابـتها على الحكومة تعتبر من أهم الاختصاصات التى تمارسها، كمـا تتـضح أهمية الدراسة بالنظر إلى تزايد دور السلطة التنفيذية التى بدأت تزاحم البرلمان فى اختصاصاه التشريعى، وأصبحت هى المبادرة فى تقديم مشروعات القوانين إليه، بالإضافة إلى بروز دور خلاق لسلطتها اللائحية، وبالتالى فإن الاختصاص الرقابى للبرلمان فى هذه الحالة تبرز أهميته في ضبط نشاط الحكومة بالتصحيح حيناً وبالمحاسـبة أحـياناً، ضـماناً لعـدم استبدادها بالسلطة، فالرقابة البـرلمانية ليـست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكـومة ولا هى أداة دعائية مسخرة لكسب تأييد ناخبيه أو إظهار براعته أمام الرأى العام، فى مطاردة وزير أو ملاحقة آخر، وليست أداة لتحقـيق مـصالح شخصية أو امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان

وإنمـــا هـــى دوماً وسيلة لتحسين أداء دوره النيابى ورعاية الصالح العام.

ولهذا كان من الضرورى دراسة الاختصاصات الرقابية التى يمتلكها البرلمان فى مواجهة الحكومة، وقد تركزت الدراسة بصورة أساســية علـــى كلٍّ من مصر واليمن بمقارنة النصوص الدستورية لكلـــيهما، كما ركزت الدراسة على الفقه الدستوري المصري نظراً لكثـــرة الدراسات التي تمت في هذا المجال عند أساتذتنا في مصر، ولم تغفل الدراسة أيضاً أن تتناول بعضاً من الدول الأخرى في هذا المجال كلما أمكن ذلك.

منهج البحث:

اعـــتمدت الدراسة على المنهج التحليلى المقارن لبيان مزايا النظامين الدستوريين اليمني والمصري وقصورهما، ومن خلال هذه الدراسة يمكننا معرفة النظام السياسى الدستورى، مع إيماننا المطلق بـــأن النـــصوص الدســـتورية قد لا تكون المحك الحقيقى للممارسة الـــسياسية ولكـــنها مؤشـــر علـــى وجهة النظر الرسمية فيما يتعلق بالـــسلطة، ولهـــذا فإن دراسة الواقع أمر لا مفر منه وذلك من أجل رفـــع الواقع إلى مستوى النص وعدم محاولة تطويع النصوص إلى مستوى الواقع.

تقسيم الدراسة:

تقــوم خطــة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى فصل تمهيدى نتناول من خلاله أسس النظام الديمقراطى، وبابين رئيسيين متبوعــين بخاتمة تبين النتائج التى توصلت إليها الدراسة، وبالنسبة للــباب الأول فقد خصصناه لدراسة ماهية الرقابة البرلمانية وتكوين البــرلمان فــى الــيمن، أما الباب الثانى فسنتناول من خلاله وسائل الرقابة البرلمانية وآثارها وذلك على النحو التالى:

الفصل التمهيدى: أسس النظام الديمقراطى.

المبحث الأول: نشأة الديمقراطية وخصائصها.

المبحث الثانى: صور الديمقراطية.

الباب الأول: ماهية الرقابة البرلمانية وتكوين البرلمان

الفصل الأول: ماهية الرقابة البرلمانية.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.

المبحث الثانى: أساس الرقابة البرلمانية.

المبحث الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية.

الفصل الثانى: تكوين البرلمان.

المبحث الأول: التكوين العضوى لمجلس النواب فى اليمن.

المبحث الثانى: التكوين السياسى لمجلس النواب فى اليمن.

الباب الثانى: وسائل الرقابة البرلمانية وآثارها.

الفصل الأول: وسائل الرقابة البرلمانية.

المبحث الأول: الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل الحكومة.

المبحث الثانى: الوسائل المتعلقة بالرقابة على أعمال الحكومة.

الفصل الثانى: آثار الرقابة البرلمانية والعوامل المؤثرة عليها.

المبحث الأول: آثار الرقابة البرلمانية.

المبحث الثانى: العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية.

وعلى الله قصد السبيل

وهو ولى الهداية التوفيق

الباحث

الفصل التمهيدي
أسس النظام الديمقراطي

تمهيد وتقسيم :

إذا كانت الديمقراطية تعرف بأنها حكم الشعب بالشعب، ومن أجل الشعب، فإن الحكومة الديمقراطية هي الأداة التي يحكم بها الشعب نفسه، والوسيلة التي يعبر بها عن إرادته وسيادته، وعن طريقها يمارس السلطة في دولته ورغم أن النظام الديمقراطي قد أصبح الهدف الذي تسعى إليه الشعوب في العصر الحديث للتعبير عن سيادتها، وكفالة حقوق وحريات أفرادها، ولتحقيق غايتها في الحياة الحرة الكريمة، فإن جذور الديمقراطية ضاربة في الماضي البعيد[1].

ومن خلال هذا الفصل نتحدث عن نشأة الديمقراطية وخصائصها وذلك في المبحث الأول ثم نتحدث عن صور الديمقراطية في المبحث الثاني وذلك على النحو التالي :

المبحث الأول : نشأة الديمقراطية وخصائصها.

المبحث الثاني : صور الديمقراطية.

---

(١) راجع في ذلك: د.عصمت عبد الله الشيخ، النظم السياسية، جامعة حلوان، كلية الحقوق، ط٢، ١٩٩٨-١٩٩٩م، ص١٢٠. ؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧م، ص١٤٢؛ د.محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥-١٩٩٦م، ص١٤٣؛ د.أنور رسلان، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، دار النهضة العربية، ١٩٧١م، ص٣٣.

المبحث الأول
نشأة الديمقراطية وخصائصها

اتـــشغلت البـــشرية منذ القدم بالبحث عن أفضل نظم الحكم، وتبايـــنت الآراء وتعـــددت الـــتجارب فـــي هذا الشأن، حتى انتهى المطـــاف بالفكر السياسي إلى تفضيل النظام الديمقراطي عما سواه بصفته النظام الذي يحقق السيادة الشعبية ويكفل الحرية. ومن خلال هـــذا المبحث نتحدث عن نشأة الديمقراطية، وموقف الدين الإسلامي مـــنها، ثم نلقي نظرة تاريخية عن نظام الشورى في اليمن وذلك في المطلـــب الأول، أمـــا الثانـــي نخصـــصه للحـــديث عن خصائص الديمقـــراطية فـــبعد ذلـــك الانتقادات التي وجهت إلى الديمقراطية ومبرراتها في المطلب الثالث.

المطلب الأول : نشأة الديمقراطية.

المطلب الثاني : خصائص الديمقراطية.

المطلب الثالث : تقدير الديمقراطية.

المطلب الأول
نشـــأة الديمقراطية

تـــرجع نشأة الديمقراطية أصلاً إلى بلاد الإغريق، فهى فكرة قديمـــة عـــرفها الفلاسفة منذ القدم. فلقد نادي أفلاطون بأن "مصدر الـــسيادة هـــي الإرادة المتحدة للمدينة" كما قرر أرسطو بأن السلطة تنبع من الجماعة ولا تنبع من شخص الحاكم بذاته، وخير الحكومات هـــى الحكومة الوسط التي يسود فيها مبدأ سيادة القانون على سلطة الحاكم.

وقـــد طـــبقـــت الديمقراطية في المـــــدن اليونانيـــة القديمة مثل أثينا، فكانوا لا يعترفون بالسيادة إلا للقانون الذي هو تعبير عن الإرادة العامـــة للـــشعب[1]. وقد كانت هذه المدن مقسمة إلى ثلاث طبقات أو فئات: طبقة الأرقاء التي بلغت نسبة عالية من عدد سكان المديـــنة، وطبقة الأجانب والتي كثر عددها بسبب نشاطها التجاري، وطبقة المواطنين الأحرار -وهم القلة- الذين كانوا يتمتعون وحدهم بالحقوق السياسية. حيث كانوا يجتمعون في جمعية الشعب لممارسة شئون الحكم بأنفسهم بشرط ألا يقل عمر المواطن الحر عن عشرين ســـنة، وكانـــت هذه الجمعية تمثل السلطة السياسية العليا في المدينة والتـــي اختـــصت بتـــصريف شـــئون الحكـــم ومناقشة مشروعات

---

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩م، ص٧٣٧.

القوانـــين[1]. وإذا كـــان النظام الذي طبق في المدن اليونانية القديمة على النحو السابق.

فـــلا يأخذ من الديمقراطية - حسب قول البعض- إلا الاسم فقـــط، حـــيث كـــان هذا النظام أرستقراطياً في حقيقته بسبب إسناد الـــسلطة لطـــبقة الأحـــرار فقط دون الأرقاء، وإذا كان هذا النظام يختلف في مفهومه الحديث للديمقراطية في الأزمنة المعاصرة، فإن ذلـــك لا يحـــول دون اعتبار الديمقراطية القديمة التي عرفتها مدن الـــيونان العلامة الأولى والأصل الثابتَ الذي قامت واستندت عليه الديمقـــراطية في ثوبها الحديث والمعاصر[2]. ونتيجة لتسلط الملوك والحكـــام نادى الكثير من المفكرين والفلاسفة خلال القرنين السابع عـــشر والـــثامن عشر أمثال لوك وروسو بالفكرة الديمقراطية التي ضـــمنوها الكثيـــر مـــن النظريات، وإذا كانت الديمقراطية قد ظلت مجرد فكرة نظرية فلسفية تحتل مكانها فقط في أراء وفكر الفلاسفة والمفكرين، فإنها مع ذلك كان لها أكبر الأثر في تنوير الأذهان وفي التمهـــيد للأخـــذ بالمبدأ الديمقراطي على نحو تطبيقي عملي كنظام للحكـــم. حتـــى نسب إلى هذه الآراء النظرية كل الفضل في الأخذ بالديمقراطية كنظام للحكم[3].

---

(١) د.إبـــراهيم عبد العزيز شيحا، الأنظمة السياسية، الدول والحكومات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٢م، ص٣٠٨.

(٢) د.ســـامي جمـــال الـــدين، الـــنظم الـــسياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص١٨٧، ما بعدها.

(٣) د.يحيـــى الجمـــل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون

ثـم جاءت الثورة الفرنسية التي تأثر رجالها بالفكر النظري الـسابق، حتـى وصـف البعض كتاب العقد الاجتماعي لجان جاك روسـو بأنـه (إنجيل الثورة الفرنسية)، وعملت الثورة على تقرير الديمقـراطية بعد أن كانت مجرد فكرة فلسفية نظرية، فكان إعلان حقـوق الإنـسان الفرنسي لسنة ١٧٨٩م والذى قرر بأن الأمة هى مصدر السيادة بحيث لا يجوز لفرد أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتـبار أنها صادرة من الأمة (المادة ٣ من إعلان الحقوق). وبأن الأفـراد يـولدون ويعيشون أحراراً يتساوون أمام القانون ولا تفاوتاً اجتماعياً بينهم إلا على أساس المصلحة العامة (م١) [١]. وبأن هدف كـل جماعة سياسية المحافظة على حقوق الإنسان الطبيعية التي لا يمكن أن تسقط عنه (م٢) وبأن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة للأمة (م٦). واعتنق الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١م المبادئ الـسابقة مقرراً أن وثيقة إعلان الحقوق مقدمة له. كما تمسكت بها مقدمـة دستور ١٩٤٦م ودستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨م. وقـد سرت الديمقراطية إلى خارج فرنسا فأصبحت نظاماً للحكم في كثير من دول العالم[٢].

وقد أشارت الكتب السماوية إلى فكرة الديمقراطية، وفي هذا

تاريخ، ص١٣٢.

(١) د.نعمـان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م، ص٢٢٨.

(٢) د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧، ص٤١٩ وما بعدها.

المجال لها نصيب كبير ولكنه متدرج يختلف في مداه باختلاف هذه الكتب، ونخص بالذكر الديانة المسيحية، والديانة الإسلامية.

فبالنسبة للدين المسيحي:

نجد الرأي الشائع يذهب إلى أن هذا الدين لم يتعرض لنظم الحكم، وتركها لجهود البشر يتصرفون فيها، بما يناسب أحوالهم الدنيوية، ويحقق مصالحهم، واكتفى الدين بالدعوة إلى الفضائل الخلقية اللازمة لإسعاد البشر في الدنيا والآخرة، وترك ما لله لله وما لقيصر لقيصر، وفي ظل الدين المسيحي تقوم الديمقراطية على دعائم أخلاقية ولها أصول يجب أن تراعى حتى لا تخرج عن معناها السليم، وهذه الدعائم والأصول دعا إليها الدين المسيحي صراحة، فقضى بإقامة العدل بين الناس، وأوجب الرحمة والبر والإحسان ببني الإنسان، وتطلب المساواة بين البشر بصرف النظر عن أوضاعهم الاجتماعية، فالإنسان من خلق الله وهو من يحاسبهم عن أعمالهم الدنيوية[1].

إن الله وحده - وهو المسيطر على هذا الكون - قد فرض على الإنسان في هذه الحياة الدنيا إقامة العدل والبر بغيره وأخذ الناس جميعاً بالرحمة، هذه هى قوانين الله العليا التي يجب أن تخضع لها قوانين الدولة، وأن تسترشد بها كافة الأحكام الوضعية.

---

(١) د.محمد مرغني خيري، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، الجزء الأول، ١٩٧٩م، ص١٠٥ وما بعدها.

وبهذا تكون المسيحية قد مهدت أذهان البشر للأخذ بالديمقراطية بما دعتهم إليه من أحكام خلقية، وفضائل نفسية على رأسها صفات العدل والإحسان واحترام بنى الإنسان، وبما رسمت من حدود لسلطان الدولة على الفرد في نطاق المبادئ السابقة. وهذا هو موقف الدين المسيحي[1].

موقف الفقه الإسلامي من الفكرة الديمقراطية:

لقد نزل القرآن على خاتم الأنبياء والمرسلين محمد عليه الصلاة والسلام، فثبت ما نادت إليه المسيحية من أحكام وفضائل، بالإضافة إلى دعوته صراحة إلى نظام حكومي واجب اتباعه والتزامه، وهذا النظام الإسلامي يتفوق على الديمقراطية والذي يقوم على قواعد جوهرية ترجع إلى طريقة اختيار رئيس الدولة (الخليفة) وإلى تقييد سلطان هذا الرئيس. فرئيس الدولة يختار بواسطة المبايعة - أى بالانتخاب العام- ويلتزم هذا الرئيس بالشورى فى إدارة شؤون الدولة - وهو صورة للنظام البرلماني الحديث[2]- الذي أكده القرآن في بعض آياته، فقال تعالى **(وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ)**.

فالشورى تعتبر من أهم المبادئ الدستورية التي يقوم عليها النظام السياسي في الإسلام فهى تؤدي إلى توثيق الإخلاص بين

---

(١) د.محمد مرغني خيرى، المرجع السابق، نفس الموضع.

(٢) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٠-١٩٦١م، ص٤١٢.

الإمـــام وأهل شورته، كما تؤدي إلى تكريم أهل العلم وتتويج الدولة بـــتاج العلـــم نتيجة تكريم أهله استحضار الحلول الصائبة بالعرض علـــيهم، كمـــا أنهـــا تؤكد التزام الدولة بقواعد المشروعية وسيادة الـــشريعة والقانـــون[1]. وهى بالنسبة للمسلم إحدى صفاته الأساسية التـــي يجـــب أن يتحلى بها لأنها قد وردت في القرآن الكريم بجوار ركنـــين هامـــين من أركان الدين، وهما الصلاة والزكاة فقال تعالى **(وَالَّـــذِينَ اسْـــتَجَابُوا لِـــرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ)**.سورة الشورى-الاية ٣٨

وقـــد قـــرر القـــرآن والـــسنة النبوية مبادئ الحرية والإخاء والمـــساواة التـــي قامت في سبيل تحقيقها الثورة الفرنسية، وثورات أخـــرى ســـابقة عليها ولاحقة لها. كما قرر الدين الإسلامي مبادئ أخـــرى تجعـــل من النظام الديمقراطي حقيقة مؤكدة لا مجرد شكل بدون مضمون، وهذه المبادئ هى حرية القول والرأى والنقد - أى نقد الأحكام في سبيل المصلحة العامة- وقد ذهب الإسلام في سبيل تقريـــر حـــق النقد وتأكيده شأناً كبيراً لم تبلغه الشرائع الأوربية في القرن العشرين فوصل إلى تبرير المقاومة الثائرة ضد الحكام وذلك دفاعاً عن المصلحة العامة[2]، فقد ورد بالحديث الشريف ما يأتى :

---

(١) د.عاصـــم أحمد عجيلة، د.محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، ط٥، ١٩٩٢م، ص١٧٤ وما بعدها.

(٢) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مطبعة نهضة مصر، مرجع سابق، ص٤١٢ وما بعدها.

(مـــن رأى مـــنكم منكـــراً فليغيره بيده، (أى بالقوة) فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وهذا أضعف الإيمان).

وقـــال الرسول الكريم: **(إن أفضل الجهاد عند الله كلمة حق عـــند سلطان أو أمير جائر. وفى حديث أخر (لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق).**

وإلـــى جوار هذه القواعد الرئيسية حدد الإسلام مجموعة من المـــبادئ الأخلاقـــية القـــوية لـــتكون حـــصناً منـــيعاً يحفظ البنيان الديمقراطي الذي شيده. وهذه الأخلاقيات يجب أن يتمسك بها الحكام والمحكومون على السواء، وقد انهارت الديمقراطيات الحديثة بسبب فـــساد الأخلاق وانعدام الضمائر، وفي عهد الخلفاء الراشدين تأكدت الديمقـــراطية فـــي أروع صورها حيث طبقوا الدين الحنيف تطبيقاً سليماً يحقق للبشر الحرية والمساواة والقوة والكرامة[1].

ولكـــن هـــذه المـــبادئ والأصول الديمقراطية قد أهملت بعد الصدر الأول للإسلام، فلم تهتم الأجيال المتعاقبة بوضع الإجراءات العملـــية التـــي تكفل تطبيق ونفاذ تلك المبادئ، والأصول العامة في مخـــتلف النواحـــي السياسية في الدولة. وهكذا يتضح أن الإسلام قد وضع أركان وأسس نظام سياسي وديمقراطي متكامل فهو يجمع بين الأمـــور الماديـــة والروحية، ويمزج بين الدين والسياسية وكلاهما

---

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مطبعة نهضة مصر، مرجع سابق، ص٤١٤ وما بعدها.

يكمـــل الآخر. وهكذا نصل إلى حقيقة ثابتة لا سبيل إلى إنكارها، أو الاعتراض عليها أو التشكيك فيها. وهى أن الإسلام نظم أمور الدين والدنـــيا، فهـــو دين ودولة، وكان النبي عليه الصلاة والسلام رئيساً للدين والدولة في آن واحد. وقد جاء القرآن الكريم والسنة المطهرة بالأســـس والمـــبادئ العامة للنظام السياسي وأرسيا مبادئ الشورى والعدل والمساواة.

ولكـــن الـــسؤال الـــذي يتبادر إلى الذهن هو ما الفرق بين الشورى والديمقراطية وما الذي يميز الشورى عن الديمقراطية؟

فـــي الـــبداية لابد أن نقوم بتعريف كل منهما ثم نتحدث عن أوجـــه الاتفـــاق والاختلاف بينهما ثم نتحدث عن مميزات الشورى على الديمقراطية.

أولا : تعريف الشورى والديمقراطية :

أ- <u>تعريف الشورى</u>.

تعني كلمة (شورى) في اللغة: معرفة حقيقة أمر ما من خلال عرضه على أصحاب الرأي بغية استخراج، وإظهار تلك الحقيقة.

فالـــشورى، والمـــشاورة، والمشورة: مصادر للفعل (شاور) فـــنقول: شـــاورته فـــي الأمر، أي طلبت رأيه واستخرجت ما عنده وأظهرته، فأصل المشاورة، إذن:الاستخراج والإظهار[1].

---

(١) لمـــزيد مـــن التفاصـــيل عـــن المعني اللغوي انظر: ابن منظور: لسان العرب، دار المعارف المصرية، د.ت، ص٢٣٥٦ وما بعدها.

أما عن الشورى فى الاصطلاح السياسي والفقهي، فقد درج القدماء والعلماء المعاصرون على أن الشورى هي "استطلاع الرأي من ذوي الخبرة للتوصل إلى أقرب الأمور للحق"[١].

ولكـــن هذا التعريف يصدق على نوعية خاصة من الشورى هـــي (الـــشورى الفنية) الخاصة باستشارة أهل الرأي والخبرة في المـــسائل الفنية. أما الشورى كقاعدة من قواعد الإسلام الأساسية في المجـــال السياسي فهي أعم وأشمل من هذا التعريف، إنها تعني لدي الـــبعض (استطلاع رأي الأمة أو من ينوب عنها في الأمور العامة المتعلقة بها) [٢].

فالشورى بهذا المعنى تمثل القاعدة الرئيسية التي يقوم عليها نظام الحكم في الإسلام، حيث يحق للأمة اختيار الحاكم أو عزله إذا جـــد منه ما يستلزم ذلك، وأن يرجع إليها في الأمور الهامة المتعلقة بالصالح العام، بالإضافة إلى حقها في الرقابة والنقد والمعارضة.

وقد استدل علماء الإسلام بحجية الشورى من القرآن والسنة، أما القرآن الكريم فقد وردت آيتان صريحتان ذكرت فيهما الشورى كأمـــر واجب في إحداهما في قوله تعالي **(وشاورهم في الأمر)** [٣]

---

(١) عـــبد الرحمن عبد الخالق، الشورى في ظل الحكم الإسلامي، الدار السلفية، الكويت، ١٩٧٥، ص١٤.

(٢) عـــبد الحمـــيد الأنصاري، الشورى وأثرها في الديمقراطية، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، ط٢، بيروت، ١٩٨٠، ص٤.

(٣) سورة آل عمران، الآية (١٥٩).

وكوصف يَمدح فاعلوه المتصفون به في الثانية في قوله تعالي **(وأمرهم شورى بينهم)** [1].

وقد اختلف العلماء في موضوع الشورى حول قضيتين أساسيتين الأولى: هل تعد الشورى أمراً واجباً على الحكام أم أنها مندوبة. وكان الرأي الراجح بين الفقهاء هو أنه يجب على الحاكم مشاورة الأمة في الأمور العامة بحيث إذا تركها الحاكم كان للأمة أن تطالبه بها، وأن تبدي رأيها – ولو لم يطلب منها – فيما قد يكون لها فيه رأي[2].

الثانية: حول مدى إلزامية الشورى. وفي هذا الخصوص نجد رأيين متعارضين أحدهما يقول إن الشورى ملزمة للحاكم بحيث إذا استقر رأي أهلها أو غالبيتهم على شئ وجب أتباعه، أما الرأي الثاني فيرى أنه لا يجب على الحاكم أن يفعل ما انتهت إليه الأغلبية، وإنما يكتفي بمشاورتهم، ثم ينفذ ما يراه راجحاً عنده، خالف ذلك رأي أهل الشورى أو وافقه[3].

ويـنحاز جمهور العلماء المعاصرين إلى الرأي الثاني القائل بإلزامية الشورى، حيث يرون أن وضع السلطة كلها في يد حاكم

---

(١) سورة الشورى، الآية (٣٨).

(٢) د.محمد سليم العوا، النظام السياسي للدولة الإسلامية، ط٧، القاهرة، المكتب المصري الحديث، ١٩٨٣، ص١٩٨.

(٣) د.عبد القادر عوده، الإسلام وأوضاعنا السياسية، بيروت، مؤسسة الرسالة، ١٩٨١، ص٢٠٠.

فرد لا يمكن أن يكون مقبولاً في نطاق ما يقبله الإسلام، ولهذا يقول الإمام محمد عبده: (إن تصرف الواحد في المجموع ممنوع شرعاً) [١]. فالأمر بوجوب الشورى يقتضي الالتزام بها، أما أن يستمع ولي الأمر إلى آراء أهل الشورى ثم يختار ما يراه هو نفسه بحرية تامة، فإن الشورى في هذه الحالة تفقد معناها وقيمتها[٢].

ويمكن القول إن مبدأ الشورى يعد من أهم المبادئ الإسلامية في المجال السياسي أو الدستوري كما أن التشريع الإسلامي قد جاء من العموم والمرونة في معالجته لهذا المبدأ بحيث يسمح للأمة الإسلامية أن تختار للقيام بواجب الشورى الشكل الذي يلائم الأوضاع المختلفة في كل زمان ومكان.

ب- <u>تعريف الديمقراطية</u> :

الديمقراطية كلمة لاتينية تتكون من شقين هما Demos بمعنى الشعب وcratia بمعنى سلطة أو حكم وبالتالي فالكلمة تعني حكم الشعب مباشرة[٣].

---

(١) د.أحمد كمال أبو المجد، حوار لا مواجهة، دراسات حول الإسلام والعصر، كتاب العربي، العدد السابع، الكويت، ١٩٨٥، ص١١٧.

(٢) أبو الأعلى المودودي، الحكومة الإسلامية، ط٢، القاهرة، دار المختار الإسلامي، ١٩٨٠، ص١٠٧.

(٣) د.حورية توفيق مجاهد، الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٦، ص٣٥.

ثانيا : أوجه الاتفاق والاختلاف بين الشورى والديمقراطية :

أ - أوجه الاتفاق :

تتلخص أوجه الاتفاق بين الشورى والديمقراطية فيما يلي :

١- أن مبدأ حكم الشعب بالشعب الذي تقوم على أساسه الديمقراطية متمثل في نظام الدولة الإسلامية باستثناء أن الشعب ينبغي أن يفهم في الإسلام على نحو شامل.

٢- أن ما تقترن به الديمقراطية عادة من وجود مبادئ سياسية أو اجتماعية معينة مثل مبادئ المساواة أمام القانون، وحرية الفكر والعقيدة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وكفالة حقوق معينة كحق الحياة والحرية والعمل وغيرها، كل هذه المبادئ مكفولة في الإسلام، وإن كانت نظرة الإسلام إلى هذه الحقوق من حيث المنشأ الطبيعي قد تختلف، غير أن هذا الاختلاف لا يؤثر في النظرة في طبيعة تلك الخصائص والحالات، والنتيجة واحدة وهي أن الإنسان تضمن له كل هذه الأمور.

٣- أن ما يستتبعه النظام الديمقراطي من تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، هو أيضاً ظاهر في النظام الإسلامي، فالسلطة التشريعية مودعة في الأمة كوحدة ومنفصلة عن سلطة الإمام، فالتشريع يصدر عن الكتاب والسنة أو الإجماع أو الاجتهاد. وهو بهذا مستقل عن الإمام بل هو فوقه، والإمام ملزم ومقيد به، وما الإمامة في الحقيقة إلا رئاسة السلطة

التنفـيذية والقـضاء مـستقل أيضاً، لأنه لا يحكم وفقاً لرأي الحاكم أو الرئيس، وإنما يحكم وفقاً لأحكام الشريعة، أي أمر الله.

٤- أن فكـرة الإجمـاع، والتـي هـي من خصائص الشريعة الإسـلامية والتـي انفـردت هي بتقريرها لتؤيد القول بأنه خصص للأمة وإرادتها مكاناً في النظام الإسلامي أو هي مما يمكـن أن تـناوله فـي أي نظـام ديمقراطـي مهما كمل، فالمـسلمون قـرروا قبل أن يظهر روسو ويتكلم عن الإرادة العامة، أن إرادة الأمة معصومة وأنها من إرادة الله وجعلت مصدراً للتشريع[١].

ب- **أوجه الاختلاف** :

تتلخص أوجه الاختلاف بين الشورى والديمقراطية فيما يلي:

١- أن المقصود بكلمة شعب أو أمة في الديمقراطية الحديثة، أنه شـعب محـصور في حدود جغرافية، يعيش في إقليم واحد، تجمـع بـين أفراده روابط من الدم والجنس واللغة والعادات المـشتركة. أما الأمة في الإسلام فهي ليست التي تربط بينها وحـدة المكـان، أو الدم، أو اللغة، فهذه روابط صناعية أو عارضـة، ولكن الرابطة - أصلاً - هي الوحدة في العقيدة.

---

(١) محمـد ضياء الدين الريس، النظريات السياسية الإسلامية، ط٧، القاهرة، مكتبة دار التراث، ١٩٧٩، ص٣٨٠.

فكل من اعتنق فكرة الإسلام (بغض النظر عن جنسه أو لونه أو وطنه) فهو عضو في دولة الإسلام.

٢- أن الديمقـراطية الغربية تسعى إلى تحقيق أهداف دنيوية أو ماديـة، أما الإسلام فإنه يشمل الأغراض الدنيوية والروحية، بـل إن الأغـراض الـروحية هي الأولى والأساس، فدولة الإسـلام يجـب أن تنظـر في أعمالها إلى الآخرة على أنها الهـدف، وتقوم بكل أعمال الخير التي يأمر بها الدين، والتي تؤدي إلى رضوان الله وتحقيق المطالب الروحية للإنسان[١].

٣- أن سـلطة الأمة في الديمقراطية مطلقة، فالأمة هى صاحبة الـسيادة وهـي التي تضع القانون أو تلغيه. فالقرارات التي يصدرها المجلس المنتخب تصبح قانوناً واجب النفاذ، ويجب تطبـيقها، حتـى وإن جـاءت مخالفـة للقانون الأخلاقي أو متعارضة مع المصالح الإنسانية العامة. أما في الإسلام فإن سـلطة الأمـة مقـيدة بالشريعة، فهي لا تستطيع أن تخرج عنها[٢].

وبـناء على ما سبق يتضح أنه بالرغم من وجود بعض نقاط الالـتقاء بين الشورى والديمقراطية، إلا أنه من الخطأ الظن بأنهما

---

(١) د.أمـية حـسن أبـو الـسعود، الـشورى والديمقراطية، إشكالية في الفكر والتطبيق الإسـلامي، بحـث منشور بمجلة كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة قطر، العدد العاشر، ١٩٩٩، ص٦١.

(٢) محمد ضياء الدين الريس، مرجع سابق، ص٣٨٢.

شـــئ واحد أو أنهما نظامان متطابقان، فكل منهما له أسسه وفلسفته التـــي يقوم عليها، ومن ثم تتعدد نقاط الخلاف بينهما، فالديمقراطية نظام سياسي، أقترن بأفكار ومفاهيم عن الإنسان والمجتمع وانبعثت عـــن فلـــسفة لا يقبلها الإسلام وقد تتعارض مع فلسفته ونظرته في كثير من نقاطها، فالديمقراطية مبنية على فكرة أساسية هي أن الفرد هـــو الأصل في الدولة، وهي إنما خلقت لمصلحته وله حرية مطلقة فـــي تـــصرفاته سواء في فعاليته الاقتصادية أو الخلقية أو الفكرية، والدولـــة مهمـــتها مقـــصورة علـــى تنسيق حريات الأفراد حتى لا تتصادم.

إن هذه الفلسفة تختلف عن نظرة الإسلام اختلافاً كبيراً، فهي تـــؤدي إلـــى المـــساواة بين الإيمان والإلحاد في مجال الفكر. وبين الإباحية والتقييد في السلوك الخلقي وبين الرأسمالية المترفة الطاغية والتقيـــيد لمـــصلحة الجماعـــة والإســـلام لا يقبل التسوية بين هذه الاتجاهات ولا يمنح الحرية المطلقة التي تؤدي إلى الباطل والرذيلة والظلم[1].

ثالثا: تمييز مبادئ الشورى عن الديمقراطية:

يرى كثير من الباحثين الإسلاميين أن الشورى والديمقراطية وإن كانـــتا تتفقان حول مبدأ أساسي وهو الاعتراف بسلطة الشعب، إلا أن الشورى تتميز وتتفوق على الديمقراطية في تأكيد مبدأ الإرادة

---

(١) محمـــد المـــبارك، الفكـــر الإسلامي الحديث في مواجهة الأفكار الغربية، ط٢، بيروت، دار الفكر، ١٩٧٠، ص٨٢.

العامة وضمان حقوق وحريات الأفراد.

فمبدأ سيادة الشريعة التي تلتزم به الشورى تخضع له الحكومة في الإسلام وهذا يجعله أقوى فاعلية من سيادة القانون الوضعي التي تعتبرها المعاصرة مثلها الأعلى، مع أن التجارب أثبتت أن الحكم الدكتاتوري الشمولي يدعم سلطته باستخدام القانون، أو الدستور الوضعي - ما دام أنه تشريع تصنعه وتصدره الدولة على هوى المسيطرين عليها - أما الشريعة التي تخضع لها الشورى والحكومة الإسلامية فلا تصنعها سلطات الدولة، ولا تتدخل الأجهزة السياسية فيما يتعلق بها، لأنها مستمدة من مصادر سماوية أو من الاجتهاد العلمي أو إجماع الأمة وعلمائها المستقل عن جميع السلطات السياسية للدولة.

كذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات مطلق في الإسلام، لأنه يقوم على الفصل العضوى بين النيابة عن الأمة في الشؤون السياسية - كاختيار الحكام والرقابة عليهم- ويتولاها أهل الحل والعقد وبين النيابة عنها في مجال الفقه والتشريع، ويتولاها المجتهدون والعلماء، وهذا المبدأ يحمي الشعب من استبداد الزعماء ورجال السياسة إذا جمعوا بين سلطة التشريع والسلطة التنفيذية وهذا الفصل العضوى ضروري لاستقرار مبادئ التشريع، حتى لا يتعرض للتغيير والتبديل حسب أهواء الحكام ومصالحهم ومصالح عصبياتهم العرقية أو الحزبية التي تبنى عليها سلطتهم السياسية، وفي ذلك ضمانة كبرى لحقوق الأمة والأفراد تحميهم من تواطؤ من

يختصون بصنع التشريع مع الحاكم الذي له مصلحة في ذلك، والذي يمـــارس سلطة التنفيذ، وهذا التواطؤ يفتح له طريق الحكم الشمولي سواء كان فرداً أو حزباً أو جماعة من أي نوع[١].

كذلك فإن الأساس التعاقدي لولاية الحكم الناتج عن الشورى يـــؤكد أنـــه قد سبق النظرية الأوربية التي تعرف في الفقه الحديث بنظـــرية العقد الاجتماعي، بل تجاوز تلك النظرية بأن أقام المجتمع والحكم على أساس عقد فعلي وواقعي وليس مجرد افتراض نظري. لقـــد حـــاول بعـــض فلاسفة النهضة الأوروبية -أمثال روسو- أن يضعوا حدوداً لسلطة الدولة بافتراض أن أساس السلطة في المجتمع ما يسمى (العقد الاجتماعي) ورغم كل ما بناه أصحاب هذه النظرية على العقد من نتائج تعطي للأفراد حق الثورة على الحكام، إلا أنهم يقررون بأن هذا العقد المزعوم لا دليل على وقوعه ولا يمكن تحديد وقـــت تمامـــه ولا شـــروطه وعناصـــره، وأنه ليس إلا مجرد عقد افتراضـــي مـــن صـــنع خـــيالهم. على العكس من ذلك فإن وجود الحكـــومة الـــشرعية الشورية في الفقه الإسلامي مبني على أساس تعاقـــد فعلـــي وواقعي وليس مجرد افتراضي، وأن الحاكم أو ولي الأمـــر، بل الدولة ذاتها - أو نظام الحكم- أساسه عقد فعلي تطبق عليه جميع أحكام العقود، وهو عقد البيعة الذي له صور متعددة[٢].

---

(١) د.أمية حسين أبو السعود، الشورى والديمقراطية، مرجع سابق، ص٦٣.

(٢) د.توفـــيق الـــشاوي، فقه الشورى والاستشارة، ط٢، المنصورة، دار الوفاء للطباعة والنشر، ١٩٩٢، ص٤٣٢، ٤٣٥.

لمحة تاريخية عن نظام الشورى في اليمن :

إن التطور السياسي في أنظمة الحكم المختلفة التي يعيشها العالم المعاصر لم يكن وليد اللحظة، وإنما هو نتيجة طبيعية لتطور أشكال المجتمعات على مر العصور، واليمن باعتبارها أحد هذه المجتمعات فقد عرفت أول نظام سياسي في تاريخ شبه الجزيرة العربية، حيث أسست فيها أول دولة منذ نحو ٣٠٠٠ ق.م واستمرت حتى عام ١٠٠٠ ق.م تقريباً[١]. فكانت اليمن ذات نظام دستوري شوري تحدث عنه القرآن الكريم حينما قص علينا قصة كتاب سيدنا سليمان عليه السلام إلى الملكة بلقيس ملكة سبأ، فلم تحظ ملكة على مر التاريخ بمثل ما حظيت به الملكة بلقيس من مكانة عالية، وترف أسطوري، وكنوز تفوق التصور[٢]. حيث قال الله تعالى حكاية عن بلقيس: **(قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلأُ إِنِّي أُلْقِيَ إِلَيَّ كِتَابٌ كَرِيمٌ، إِنَّهُ مِنْ سُلَيْمَانَ وَإِنَّهُ بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ، أَلا تَعْلُوا عَلَيَّ وَأْتُونِي مُسْلِمِينَ، قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْراً حَتَّى تَشْهَدُونِ، قَالُوا نَحْنُ أُولُو قُوَّةٍ وَأُولُو بَأْسٍ شَدِيدٍ وَالأَمْرُ إِلَيْكِ فَانْظُرِي مَاذَا تَأْمُرِينَ)** [٣].

---

(١) د.ياسين محمد عبد الكريم الخرساني، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠م، ص٣.

(٢) منال العماوي، أشهر نساء العرب، مصرية للنشر والإعلان، ٢٠٠٤م، ص٧.

(٣) سورة النمل الآيات ٢٩ - ٣٣.

وبالتأمل والتفكير في هذه الآيات نجد أن القرآن الكريم وهو أوثــق المصادر الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه، قد ألمح بإشارة إلى نظام الحكم وهو الشورى[1]، بدليل أن الملكة بلقيس حين ألقى إليها كتاب سيدنا سليمان عليه السلام لم تصدر قرارها من تلقــاء نفسها، بل جمعت نواب الأمة وأشرافها وقرأت عليهم كتاب سليمان واستشارتهم في ذلك : **(قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْراً حَتَّى تَشْهَدُونِ، قَالُوا نَحْنُ أُولُو قُوَّةٍ وَأُولُو بَأْسٍ شَدِيدٍ وَالأَمْرُ إِلَيْكِ فَانْظُرِي مَاذَا تَأْمُرِينَ)**.

ولمــا كانــت من الذكاء والفهم النادر وتعمقها لدراسة نفسية الملــوك وكأنما الحكمة أجريت على لسانها أجابتهم بقولها **(قَالَتْ إِنَّ الْمُلُــوكَ إِذَا دَخَلُــوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ)** [2].

وهــذه ملامح الشورى بذاتها لأن القرآن الكريم يوجز كلامه بأبلغ عبارات، وأنصع ألفاظ، دون التفصيل إذ يرجع ذلك إلى الفهم والذوق السليم.

قــال العلامة طنطاوي جوهري رحمه الله في كتابه "نهضة الأمــم وحياتها" ما معناه، وهذا لعمرك (مجلس الشورى) بعينه الذي يمثله صفوة الأمة المنتقاة، الأمناء عن جميع قطاعات الشعب تمثيلاً

---

(١) د.مطهــر العزي، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٨٣م، ص١٢ وما بعدها.

(٢) سورة النمل آية، ٣٤.

صادقاً صحيحاً إذ هو مصدر التشريع والذى بيده السلطات التنفيذية، وإنمـــا الملـــك رمز لتلك الهيئة ليس له حق التصرف المطلق بمهام الدولة إلا بعد اجتماع مجلس الشورى ونواب الأمة.

وهكذا نجد أن دولة سبأ في اليمن القديم قد أرست مؤسسات الحكـــم الديمقراطي القائم على الشورى بهيئاته التنفيذية والتشريعية والقـــضائية والـــذي كان يستند إلى أخذ رأي الطوائف والجماعات، وعـــد حكمـــاً شعبياً لا يوجد له مثيل في ذلك الزمن، لأن فيه الرأي والمشورة وحكم الشعب.

فممارســـة الحكم كان عبر المجالس الاستشارية التي عرفت بالمزود[1]، والذي كان أعضاؤه من الأقيال والأذواء وسادات القبائل وكـــبار الكهنة والعسكريين[2]. وهذا ما أكده النص القتباني (حلازر ١٦٠٦) بقـــوله (إن الـــيمن عـــرفت نظاماً يتكون من مجالس تمثل الـــشعب تمثيلاً نيابياً، فقد كان يوجد مجلس قبلي إلى جانب العرش

---

(١) المـــزود: عرف هذا المصطلح، في اليمن القديم وهو ما يقابل المجالس النيابية حالياً. فالحكم لم يكن مطلقاً في الجنوبية العربية بل تشارك الملك مجالس استشارية من سادة القـــوم وذوي الرأي تعرف بـــ(المزود أو المسود) أما الشروط التي يجب توافرها في عضو المزود فلا يوجد نص يشير إليها حتى الآن، يراجع د.ياسين الخرساني، المرجع السابق، ص٤.

(٢) الأقـــيال: هـــم الملـــوك المحليون حلوا محل بعض القبائل الصغار والأقيال جمع قيل وسمى قيلاً لأنه إذا قال قولاً نفذ قوله.

- أما الأذواء: فهو لقب يطلق على الحكام والزعماء الذين يتمتعون بسلطات معينة في إطار جماعات صغيرة؛ د.ياسين الخرساني، المرجع السابق، نفس الموضع.

كمـــا كانـــت تمـــثل القبائل المختلفة في الهيئات التشريعية المتعددة وكانـــت إدارة البلاد بيدها، وكان المجلس القبلي يعقد جلساته مرتين في العام في عاصمة الدولة[١]. وكانت تلك المجالس تنتخب في كل مـــنطقة وتعقد جلساتها بشكل منتظم مستعرضة كل القضايا التي تهم منطقتها كي يتم عرضها على المجلس التشريعي في عاصمة الدولة المركـــزية ليـــتم إصـــدار القوانين فيها وعلى الرغم من تعدد هذه المجـــالس ودورها في طرح المقترحات والقوانين ومناقشتها، إلا أن الملك كان لابد أن يصادق عليها بمقتضى مرسوم ملكي[٢].

فكان سر عظمة دولة سبأ يكمن في قيادتها السياسية الحكيمة المتمـــثلة بالـــرموز التـــي قادت اليمن لمراحل زمنية معينة، ومن صـــورها الملكـــة الـــسبئية العظيمة بلقيس التي وصف الله سبحانه وتعالـــى عرضها بقوله **(ولها عرش عظيم)** [٣]، وهي صفة عظيمة مـــن قائـــل عظيم ولن يمنح أية صفة من صفاته تعالى إلا لمن كان أهلاً لاختياره وموضعاً لاصطفائه شخصاً وشعباً وبلداً مصداقاً لقوله تعالى **(اللَّهُ يَصْطَفِي مِنَ الْمَلَائِكَةِ رُسُلاً)** [٤]. وقوله تعالى **(قُلِ اللَّهُمَّ**

---

(١) د.نيكلوس مردود كانا كيس، التاريخ العربي القديم، ترجمة: فؤاد حسين على، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة، بدون سنة طبع، ص١٣٢ وما بعدها.

(٢) محمـــد يحيى الحداد، تاريخ اليمن السياسي، عالم الكتب، القاهرة، ط٣، ١٩٧٦م، ص ١٢٦.

(٣) سورة النمل آية ٢٣.

(٤) سورة الحج آية ٧٥.

مَالِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ تَشَاءُ) [1]. ثم إن هذه الملكة العظيمة قد أوتيت الملك وأوتيت من كل شئ وأخذت بكل أسباب التقدم الحضاري، حتى أن اليمن بذلك المجد كان قد بلغ شأوا في بناء الدولة اليمنية القديمة وكان حكام دولة سبأ قد مروا بمراحل متعددة[2]، حتى اتخذوا ألقاباً تتناسب مع توسيع رقعة الأرض لدولتهم، ثم تعاقبت على حكم اليمن عبر تاريخه الطويل العديد من الدويلات مارست فيه كافة الأنظمة السياسية، من حيث الأخذ بمبدأ تركيز السلطات في يد الحاكم الفرد وانفراد بممارسة السلطات الثلاث، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، كما كان الحال عليه أثناء حكم العثمانيين لليمن، وخلال فترة الاستعمار البريطاني لجنوب اليمن، وخلال حكم (آل حميد الدين) لشمال اليمن[3].

---

(١) سورة آل عمران آية ٢٦.

(٢) المراحل التي مر بها حكام دولة سبأ تعددية بسبب تغير الحكام واتساع رقعة الأرض التي كانوا يتوسعون فيها، ومنها: ١- مرحلة حكم المكارية، ٢- مرحلة حكم ملوك سبأ، ٣- مرحلة ملوك سبأ ذوى ريدان، ٤- مرحلة حكم ملوك سبأ وذى ريدان وحضرموت ويمنة وإعرابهم طودا وتهامة، يراجع: د.حسن إبراهيم حسن، اليمن البلاد السعيدة، مطبعة دار المعارف، القاهرة، د.ت، ص١٤.

(٣) عبد الله عبد الوهاب المجاهد الشماحى: اليمن الإنسان والحضارة، منشورات المدينة المنورة، بيروت، ط٣، ١٩٨٥م، ص١٥٥ وما بعدها.

المطلب الثاني
خصائص الديمقراطية

إن الديمقراطية التي تحدثنا عنها وعن تاريخها، والتي كانت موضوع دراسة الفلاسفة وحديثهم منذ أقدم العصور، والتي اعتنقتها الثورة الفرنسية وحولتها من دائرة الفكر إلى واقع التطبيق هي الديمقراطية التقليدية أو الغربية. والخاصية الجوهرية لهذه الديمقراطية التقليدية تتركز في أن الشعب هو صاحب السيادة والسلطان، وقد يمارس الشعب سيادته بنفسه وهذه هي الديمقراطية المباشرة، وقد يمارسها بواسطة نواب عنه، وتلك هي الديمقراطية النيابية. وقد يمزج بين الطريقتين السابقتين وعندئذ تصبح الديمقراطية شبه مباشرة[1].

وبالإضافة إلى هذه الخاصية الجوهرية للديمقراطية والتي تميزها عن الحكم الفردي، حيث السيادة مركزة في يد شخص واحد، وعن الحكم الأرستقراطي حيث السيادة مركزة في يد فئة قليلة من الأفراد. فإن للديمقراطية خصائص أخرى تتميز بها عن أنظمة الحكم الأخرى نذكرها كما يلى :

أولا : الديمقراطية مذهب سياسي :

تتميز الديمقراطية الغربية التقليدية بأنها مذهب سياسي يقوم

---

(١) د.إبراهيم محمد علي؛ د.جمال عثمان جبريل، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ١٩٩٦م، ص٣٥٤.

علـــى اعتـــبار الـــشعب مـــصدر السيادة وصاحب السلطة الحقيقية يمارســـها بالطـــريقة التـــي تناســـبه وتحقق له الحرية والمساواة، فالديمقـــراطية التقلـــيدية ليست مذهباً اجتماعياً اقتصادياً يهدف إلى إصلاح المجتمع من الناحية المادية فقط فليست مسألة خبز وزبد بل هـــي مـــسألة عقـــل وقلب. وعلى هذا فإن الخلاف بين الديمقراطية الـــسياسية والديمقراطية الاجتماعية، هو أن الأولى تعني أن كل شئ بالشعب، بينما تعني الثانية أن كل شئ للشعب[1]. ولكن الديمقراطية الاجتماعـــية قد طبقت في ظل الأنظمة الديكتاتورية فأصبحت وسيلة لـــصرف الـــشعوب عـــن المطالبة بحقوقها السياسية فلم تحقق هذه الأنظمـــة الرفاهية المادية المزعومة، وإنما حولت دولها إلى سجون للشعوب[2].

ثانـيا : الديمقـراطية تقـوم علـى أسـاس تحقـيق الحـرية السياسية :

فـــي ظل الديمقراطية الحديثة يتساوى جميع أفراد الشعب في ممارسة الحقوق السياسية ويتمتعون بالحماية القانونية، لا فرق بينهم بـــسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو الانتساب إلى مركز اجتماعـــي معـــين. وتقـــوم الديمقراطية التقليدية على أساس حماية الحقـــوق والحـــريات الفردية باعتبارها لصيقة بالإنسان منذ مولده،

---

(١) د.السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، القاهرة، ط٤، ١٩٤٩م، ص٥٤.

(٢) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص٧٥٥.

ومحاربـــة الحكـــم المطلق واستئثار الحكام بالسلطة من دون غالبية المواطنين، ولهذا تعتبر هذه الحقوق والحريات قيوداً على الحاكم لا يجوز له المساس بها أو الاعتداء عليها.

وتـــنطوى هـــذه الحمايـــة على وضع حد لتدخل الدولة في ممارســـة هذه الحقوق والحريات، بحيث تقوم بتنظيمها دون المساس بمـــضمونها وتقريـــر ضـــمانات معينة لحمايتها ضد أي تعسف أو انتهاك من جانب الحكام[1].

---

(١) د.ربـــيع أنـــور فتح الباب، النظم السياسية، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة، ١٩٩٨-١٩٩٩، ص٢٤١.

ثالثا : الديمقراطية التقليدية مذهب فردي :

فالديمقراطية تهدف إلى تمتع أفراد الشعب بحقوقهم السياسية بصفتهم أفراداً، دون النظر إلى أي اعتبار آخر يتعلق بعضويتهم في أيـــة جماعـــة أو انتمائهم إلى طبقة معينة. فهي تنظر إلى الفرد ذاته باعتـــباره إنـــسانا بصرف النظر عن المصالح التي يمثلها أو النقابة التي يتمتع بعضويتها أو الطبقة التي ينتمي إليها[١].

وعلـــى هذا النحو قامت الديمقراطية الغربية على أساس أن الأمـــة مكـــونة من أفراد متساوين لا يرتبط بعضهم بالبعض سوى انـــتمائهم لدولة واحدة، ويترتب على ذلك أنه لا يجب الاعتداد بأية امتـــيازات للطوائف الفنية أو للأحزاب أو الإقرار لها بصفة الوسيط بـــين الأفـــراد والأمة في مباشرة الحقوق السياسية، فيشترك الأفراد لمجرد صفتهم -كمواطنين- في حكم البلاد على أساس المساواة[٢].

رابعا : الديمقراطية التقليدية مذهب روحاني :

هذه الخاصية مستمدة من الخاصية الأولى، فالديمقراطية تقوم علـــى فكرة معنوية بعيدة عن الماديات، فهي تقوم على الاعتقاد بأن الشعب صاحب السيادة ومصدرها وأنه وحده له حق ممارستها ولا تقـــوم على إشباع حاجات مادية للأفراد إنما فقط حاجات معنوية في تحقيق اشتراك الشعب في الحكم[٣].

---

(١) د.إبراهيم شيحا، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص٣١٢.

(٢) د.سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٩١.

(٣) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص٧٥٦.

المطلب الثالث
تقدير الديمقراطية

بالـــرغم من المكانة العالية التي وصلت إليها الديمقراطية في قلوب الناس وأذهانهم في كل المجتمعات، إلا أنها لم تسلم من النقد، حيث تعرضت لمجموعة من الانتقادات المختلفة نذكر أهمها ثم الرد عليها وذلك كما يلى :

الفرع الأول
الانتقادات الموجهة إلى الديمقراطية

١- الديمقـــراطية الـــوجه الآخر للسيادة الشعبية، التي تعرضت لمجموعة من الانتقادات منها:

- فكرة السيادة الشعبية غير مستقرة لأن ما استندت عليه هذه الفكرة هو مجرد مجاز وافتراض أوجده الفكر السياسي.
- الـــسيادة الشعبية غير مفيدة لأنها لا تتطلب من حيث المبدأ الأخـــذ بـــنظام الاقتـــراع العـــام - قلب المساواة والحرية السياسية-.
- إذا كانـــت السيادة الشعبية تمثل الوجه الآخر للديمقراطية، فإن المقصود بذلك السيادة الشعبية التي ترتبط بالأمة كوحدة واحـــدة لا تقـــبل التجزئة والتي تمثلها الإرادة العامة، تلك الإرادة، قـــد تميل إلى الاستبداد البرلماني عن طريق الأقلية المنتخبة في البرلمان، وهو استبداد حذر منه العميد "دوجي"

لأنه أكثر خطورة من استبداد الملكية المطلقة[١].

٢- قيل عن الديمقراطية إنها في الواقع حكم الأقلية، لأنها تحولت إلى ديمقراطية نيابية حيث تصدر التشريعات بالأغلبية المطلقة غالباً، والقول بأن الديمقراطية هى حكومة الشعب ليس إلا خداعاً تنقاد إليه الشعوب، فالأغلبية البرلمانية تنقاد للزعماء كما يريدون[٢].

٣- عيب على الديمقراطية أنها لا تهتم بالكفاءات فهي تفضل الكم على الكيف، فكثيراً ما ينتخب الشعب نواباً غير أكفاء بتأثير الدعاية الانتخابية حيث وصف البعض الديمقراطية بأنها حكم الجهلة والأغبياء وأفقر الناس وأعجزهم عن القيام بمهام الحكم[٣].

٤- قيل إن الديمقراطية تقوم على التنافس الحزبي وتعدد الأحزاب، وهذا التنافس والتعدد يؤدي إلى الاختلافات الواسعة بين الأحزاب السياسية المعارضة مما يؤدي إلى تعطيل مصالح الدولة وتفتيت وحدتها[٤].

---

(١) د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٣٤.

(٢) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص٧٧٥.

(٣) د.وحيد رأفت، القانون الدستوري، كلية الحقوق، الجامعة المصرية، ١٩٣٧م، ص ١٣٣.

(٤) د.محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٢٠٧.

٥- تقـــوم الديمقـــراطية علـــى أساس توزيع السلطات على عدة هيـــئات، وبالتالـــي تتوزع المسئولية فيترتب على ذلك عدم معرفة المسئول الفعلي عن إدارة شئون البلاد[١].

٦- قـــيل أن الديمقـــراطية عاجزة عن مواجهة الظروف الصعبة التـــي تتطلب وجود حاكم حازم وقوي ليتمكن من المحافظة على مصالح البلاد والعباد[٢].

٧- قيل إن الديمقراطية خطرة جداً لكونها تضع طلاء من الذهب على القيود والأغلال التي يقيد بها الناس، فتجعلهم أقل ميلاً إلى التمرد والثورة ضد قيود وظلم النظام القائم[٣].

٨- كمـــا قـــيل بـــأن الديمقراطية لا تهتم بفكرة التخصص إذ لا يشترط في الوزراء التخصص الفني لكل وزارة، وهذا يؤدى إلى إضعاف رقابة الرؤساء على المرؤوسين[٤].

كانت تلك الانتقادات التي وجهت إلى الديمقراطية ونأتى للرد على تلك الانتقادات وتبرير الديمقراطية.

---

(١) د.السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٦٠.

(٢) د.عاصم أحمد عجيلة، د.محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٤ وما بعدها.

(٣) د.سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨م، ص١٤٥.

(٤) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٧٧٦.

الفرع الثاني
مبررات الديمقراطية

١- إن مـــا نـــسب إلـــى مـــبدأ سيادة الأمة، وهو الوجه الآخر للديمقـــراطية، كـــان بـــسبب فشل المذهب الفردي في توفير الحمايـــة والعدالـــة الاجتماعية للأفراد بسبب إساءة فهم ذلك المذهب وإساءة تطبيقه، ولم يكن بسبب ذلك المبدأ بما تضمنه من مشاركة الشعب ومحاربة الحكم المستبد[١].

٢- إن الديمقـــراطية الحقـــة هى التي تكفل مشاركة الشعب في اتخـــاذ القـــرارات المهمة والحاسمة وبالتالي يخضع الحاكم لـــرقابة الـــرأي العام، بأغلبيته وأقليته وبناخبيه وغير ناخبيه فيكون الشعب هو المسير للحكومة وليس العكس[٢].

٣- أن ما قيل عن الديمقراطية بأنها تفضل الكم على الكيف. يرد علـــيه بأن هذا الوضع لا يعود إلى النظام في ذاته وإنما إلى تخلـــف الـــشعوب، كما أن اشتراك الشعب في شئون الحكم ومساهمته في توجيه المسائل السياسية يوسع ثقافته ومداركه بمـــا يوصله إلى الحكم الصحيح على الأمور، فتجارب الحياة تعلم الإنسان وتوجهه[٣].

---

(١) د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٣٦.

(٢) د.سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٤٦.

(٣) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٧٧٨.

٤- إن نظـــام الأحـــزاب السياسية له دور كبير فى الوصول إلى الحقـــيقة، وتوجيه نظام الحكم، كما أن الروح الحزبية تخفف مـــن أضرار التحزب والفرقة، فلم يؤد الصراع الحزبي في بـــريطانيا وفرنـــسا إلى الانقسام الداخلي بين فئات وطوائف الشعوب[١].

٥- إن تركيـــز الـــسلطة في يد شخص أو هيئة واحدة يؤدى إلى الاستبداد والظلم، كما أنه مع تقدم الوعي لدي الشعوب يزداد الـــشعور بالمسئولية لدى الحكام والمحكومين، بالإضافة إلى وجود المسئولية الفردية والتضامنية في النظام البرلماني[٢].

٦- أمـــا مـــا قيل بأن الديمقراطية عاجزة عن مواجهة الأزمات، فيرد على ذلك بأن الديمقراطية نظام مرن سهل التكيف وفقاً للظروف والمستجدات التي تحدث، فالتاريخ قد أثبت لنا أنها ســـلاح شـــديد، بل قد تأخذ شكلاً شبه ديكتاتوري مؤقتاً حتى تجـــتاز الظـــروف الاســـتثنائية، فقد كان كل من (تشرشل) و(روزفلـــت) أثناء الحرب العالمية الثانية يديران بلديهما بيد من حديد لإنقاذ بلديهما من غوائل الديكتاتورية، وبذلك تمكنت الديمقراطية من هزيمة الديكتاتورية، مما يثبت صلاحيتها في

---

(١) د.محمد محمد بدان، النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٢٠٧.

(٢) د.عاصم أحمد عجيلة، د.محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٤.

كل الأوقات والظروف[1].

٧- أمـــا مـــا قيل عن عدم التخصص فيمكن التغلب عليه بتكوين اللجـــان البرلمانية المتخصصة وإنشاء مجالس حرفية "هيئات فنـــية استـــشارية" فالوزيـــر مهمـــته وضع السياسة العامة وتوجيهها والإشراف على الفنيين والمتخصصين فيها[2].

ولـــم يكتف أنصار الديمقراطية بصد هجمات أعدائها والرد على انتقاداتهم بل إنهم هاجموا النظم المعادية لها وأضافوا إلى ذلك المزايا التي ترجح كفتها، نشير إلى أهمها :

١- أن الديمقراطية كغيرها من الأنظمة من صنع البشر فلا تبلغ حد الكمال المطلق، فالكمال لله وحده، ولكنها خير نظام للحكم يحقق العدل لأنها تراعي مصلحة المواطنين جميعاً[3].

٢- الـــنظام الديمقراطي يؤدي إلى استقرار النظام السياسي وعدم التعـــرض للانقلابـــات أو الثورات، لأن النظام الديمقراطي يـــسمح لكـــل جماعـــة سياســـية بتنظـــيم نفسها والدفاع عن حقوقها[4].

٣- تعتبـــر الديمقراطية تطبيقاً لقاعدة بديهية مؤداها أن كل إنسان

---

(١) د.نبـــيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، المغرب، ١٩٨٠م، ص١٧٠.

(٢) د.نبيلة عبد الحليم كامل، المرجع السابق، ص١٦٩.

(٣) د.محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٢٠٣.

(٤) د.سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٥١.

عاقــل حر بتصريف شئونه وأموره دون أن يخضع لسيطرة غيره إلا برضاه[1].

٤- كمــا أن الديمقــراطية أقــرب النظم إلى تحقيق العدالة بين الأفــراد ولأن البــرلمان منتخب من الشعب وبالتالي فإن ما يــشرعه من قوانين سيهدف إلى تحقيق مصلحة الشعب وهذا ما تحققه الديمقراطية[2].

---

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٧٨٥.

(٢) د.نبيلة عبد الحليم كامل، مرجع سابق، ص١٧١.

المبحث الثانـــي
صـــور الديمقراطيـة

لقـد عـرفنا أن الديمقراطية هي نظام الحكم الذي يكون فيه الشعب مصدر السيادة وصاحبها، ولكن ممارسة الشعب لسيادته لها صـــور مختلفة تتناسب مع أحوال الدول والمجتمعات وأهدافها، فقد يمـــارس الشعب سيادته بنفسه، ويطلق على هذه الحالة "الديمقراطية المباشـــرة"، وقد يلجأ الشعب في ممارسته للسيادة إلى انتخاب نواب عـــنه - أعـــضاء البـــرلمان- ويترك لهم مقاليد الأمور، وممارسة السيادة نيابة عنه ويطلق على هذا النظام "بالديمقراطية النيابية"، وقد ينـــتخب الـــشعب بـــرلماناً، ولكـــنه لا يترك له الحرية الكاملة في التـــصرف، وإنمـــا يـــشترك معه في ممارسة بعض الاختصاصات الهامة ويطلق على هذا النظام "بالديمقراطية شبه المباشرة".

ومن خلال هذا المبحث نتحدث عن هذه الصور للديمقراطية فـــي ثلاثـــة مطالـــب متتالية ثم نخصص المطلب الرابع للحديث عن الوضع في النظام الدستوري اليمني كما يلي:

المطلب الأول : الديمقراطية المباشرة.

المطلب الثاني : الديمقراطية شبه المباشرة.

المطلب الثالث : الديمقراطية النيابية.

المطلب الرابع : الوضع في الدستور اليمني.

المطلب الأول
الديمقراطية المباشرة

نتـــناول فـــي هذا المطلب على التوالي، تعريف الديمقراطية المباشرة، فمزاياها وعيوبها.

الفرع الأول
تعريف الديمقراطية المباشرة

الديمقـــراطية المباشرة تعني أن الشعب يتولى بنفسه ومباشرة شـــئون الحكـــم، فالشعب ليس مجرد صاحب السيادة في الدولة، بل يمارســـها بالفعـــل بدون حاجة إلى نواب عنه، وبالتالي لا يوجد في ظل الديمقراطية المباشرة برلمان ولا انتخابات برلمانية، فالشعب هو الذي يمارس السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث يتم ذلك عن طريق اجتماع المواطنين الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية في هيئة جمعية شعبية لممارسة شئون الحكم[1].

وعملياً يستحيل أن يمارس أفراد الشعب هذه السيادة على هذا الـــنحو خـــصوصاً فـــي الوقت الحاضر، وهذا ما قرره (جان جاك روســـو) الـــذي كان أكبر المدافعين لهذا النوع من الديمقراطية فقد اكتفـــى بأن يتولى الشعب السلطة التشريعية على أن يترك ممارسة الـــسلطتين التنفـــيذية والقضائية لأشخاص يتم اختيارهم عن طريق الشعب[2].

---

(١) د.وحيد رأفت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٣٨.

(٢) د.فـــؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص٣٣٩ وما بعدها.

الفرع الثاني
تطبيقات الديمقراطية المباشرة

تعـــد الديمقراطية المباشرة أقدم صور الديمقراطية، فقد كان مأخوذاً بها في المدن اليونانية القديمة - خصوصاً أثينا - حيث كان أفـــراد الـــشعب يجـــتمعون في أحد الميادين العامة لسماع خطبائهم والمناقـــشة في الشئون العامة إلا أن هذا النظام يعد في حقيقة الأمر نظامـــاً شكلياً لأن الديمقراطيات اليونانية كانت أرستقراطيات نظراً لانتشار نظام الرق وحرمان الرقيق من الحقوق السياسية فأدى ذلك إلى قلة عدد الأفراد المتمتعين بهذه الحقوق بالنسبة لعدد السكان(١).

وفـــى وقتـــنا الحاضر تطبق الديمقراطية المباشرة في بعض الـــولايات السويـــسرية، حيث يجتمع الأفراد الذين لهم حق مباشرة الحقـــوق السياسية في هيئة جمعية عمومية تسمى بالجمعية الوطنية وتقـــوم هـــذه الجمعـــية بممارسة وظيفة التشريع، كما تقوم بتعيين الأشخاص الذين يتولون السلطتين التنفيذية والقضائية(٢).

وهكـــذا كانـــت الوظيفة الإدارية والقضائية تمارس بواسطة موظفـــين اختيروا لذلك وكانت الديمقراطية المباشرة مقصورة على المسائل التشريعية.

---

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٧٩٨.

(٢) د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٤١.

الفرع الثالث

مزايا الديمقراطية المباشرة وعيوبها

أولاً : مزاياها :

في ظل الديمقراطية المباشرة تتضح السيادة الشعبية في أرقى صورها وأصدقها لعدم وجود وسيط بين الشعب وإرادته، كما ترتفع قيمة المواطن وإحساسه بنفسه ومدى تأثيره في رسم السياسة العامة للأمـــة. ونتـــيجة لعدم وجود وساطة بين الشعب وإرادته فلا توجد أحـــزاب سياسية وإن وجدت فإن الديمقراطية المباشرة تخلص الفرد مـــن الـــدعايات الحزبية المضللة. فهذه الديمقراطية إحساس مباشر ووجهة نظر مباشرة وقرار عملي وواقعي للأمة[1].

ثانياً : عيوبها :

يمكن حصر أهم عيوب الديمقراطية المباشرة فيما يلى :

١- صـــعوبة تطبيق هذا النظام في العصر الحديث، وذلك لكثرة عدد المواطنين واستحالة اجتماعهم في مكان واحد.

٢- المشاكل الفنية والمعقدة التي صاحبت تطور المجتمع ونتجت عـــن الاختراعات الصناعية والاكتشافات العلمية واضطرار الدولة الحديثة إلى التغلغل في حياة الأفراد وتأمينهم في كافة

---

(١) د.محمـــد أحمد فتح الباب، النظم السياسية، ط١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م، ص ١٧٦ وما بعدها.

المجالات وفي جميع مراحل حياتهم[1].

٣- عـدم وصول الكثير من أفراد الشعب إلى درجة من النضج والإدراك العقلـي الـسليم لحكم أنفسهم بأنفسهم، وعدم جدية الاجتماعات الكبيرة في الظهور وكسب الجماهير.

٤- وجـود بعض الموضوعات العامة التي تحتاج في حلها إلى السرية والتكتم التام مثل موضوعات الحرب وتكوين الجيوش والأبحاث العلمية فعرضها على جميع الناس للحوار يخرجها من الخفاء إلى العلن ويعرض أمن البلاد للخطر.

٥- تقتصر ممارسة السلطة في بعض المقاطعات السويسرية على وظيفة التشريع دون الوظيفيتين التنفيذية والقضائية[2].

ويمكـن القـول بـأن هـذا النظام يعد صورة نادرة للحكم الديمقراطـي لا تـوجد في الوقت الحالي إلا في بعض المقاطعات السويـسرية والتـي لا يزيد سكانها عن بضعة آلاف يستطيعون أن يجـتمعوا في مكان واحد، وبالتالي اتجهت الدول إلى صورة أخرى من صور الديمقراطية تتسم بالواقعية والفائدة في وقت واحد.

---

(١) د.أحمـد رسلان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م، ص١٤٠.

(٢) د.ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م، ص١٨٧ وما بعدها.

المطلب الثاني
الديمقراطية شبه المباشرة

نتناول في هذا المطلب تعريف الديمقراطية شبه المباشرة، ثم مظاهرها، فتطبيقاتها، ثم مزاياها وعيوبها.

الفرع الأول
تعريف الديمقراطية شبه المباشرة

الديمقـراطية شبه المباشرة هى نظام يجمع بين الديمقراطية المباشـرة والديمقـراطية النيابـية، فإذا كانت الديمقراطية المباشرة تتمـثل فـي ممارسة الشعب للسيادة بنفسه، وإذا كانت الديمقراطية النيابـية - كما سنرى في الفرع الثالث - تتطلب أن ينتخب الشعب ممثلين عنه في البرلمان ليمارسوا هذه السيادة نيابة عنه وباسمه فإن الديمقـراطية شـبه المباشـرة تعتبـر نظاماً وسط بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية.

وتتمـثل الديمقراطية شبه المباشرة في انتخاب الشعب نواباً عـنه في البرلمان ولكنه لا يترك جميع مقاليد الأمور في الدولة بيد هـذا البرلمان، وإنما يساهم الشعب في تولى بعض المسائل المهمة، وعلى رأسها التشريع، فتصبح هيئة الناخبين سلطة رابعة في الدولة إلى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية[1].

---

(١) د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٠٤.

الفرع الثاني
مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

يقصد بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة مدى اشتراك الشعب مع البرلمان في تولى الشئون العامة. ويمكن حصر هذه المظاهر في الأمور الآتية:

١- الاستفتاء الشعبي.

٢- الاعتراض الشعبي.

٣- الاقتراح الشعبي.

٤- حق الحل الشعبي.

٥- حق الناخبين في إقالة النائب.

٦- حق عزل رئيس الجمهورية.

ونتناول شرح هذه المظاهر المختلفة بإيجاز على النحو التالي:

أولاً : الاستفتاء الشعبي[١] :

ويقصد به الرجوع إلى جمهور الناخبين لأخذ رأيهم أو قرارهم في موضوع معين يعرض عليهم أي أنه لا يكفي قرار البرلمان في هذا الموضع. وللاستفتاء صور مختلفة :

---

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨٠٦,وما بعدها.

١- **من حيث موضوعه** : فإذا كان الاستفتاء بخصوص مشروع قانـــون دستوري سمى استفتاء دستورياً، وإذا كان بخصوص قانون عادي سمي استفتاء تشريعياً، وإذا كان الاستفتاء يتعلق بموضوع سياسى كإقرار خطة معينة، أو اتباع سياسة جديدة سمي استفتاءً سياسياً.

٢- **مـــن حـــيث ميعاده وإجرائه** : يتم الاستفتاء إما لاحقاً لإقرار البرلمان للمشروع وهو الغالب، وإما سابقاً على هذا الإقرار، فـــإذا وافق جمهور الناخبين على هذا المشروع قام البرلمان بصياغة المشروع وإقراره ولهذا يسمى الاستفتاء السابق.

٣- **مـــن حيث وجوبه أو جوازه** : قد يكون الاستفتاء إجبارياً إذا نـــص الدســـتور علـــى وجوب إجرائه، وقد يكون الاستفتاء اختـــيارياً إذا ترك الدستور للسلطة المختصة حق التقدير في إجراء الاستفتاء وفقاً للمصلحة العامة[١].

٤- **مـــن حـــيث مدى قوته الإلزامية** : ينقسم الاستفتاء أيضاً إلى استفتاء ملزم واستفتاء غير ملزم، ومناط هذا التقسيم ليس في الالـــتجاء إلى الاستفتاء ومدى وجوب إجرائه، وإنما هو في تحديد مدى تقيد السلطة التي أجرت الاستفتاء بنتيجته أو عدم تقيدها بنتيجته. فالاستفتاء الملزم هو الذي تكون نتيجته ملزمة للـــسلطة التـــي أجرته، أما الاستفتاء غير الملزم فإنه لا يلزم

---

(١) د.وحيد رأفت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢١٧.

السلطة التي أجرته بنتيجته. ولكن الواقع يثبت أن السلطة التي أجرت الاستفتاء تجد نفسها مضطرة من الناحية الأدبية إلى التقيد بنتيجة الاستفتاء ولو كان غير ملزم[1].

ثانياً : الاعتراض الشعبي[2] :

ويقصد به إعطاء الحق لعدد معين من الناخبين في الاعتراض على قانون قام البرلمان بإصداره، وذلك بتقديم تقرير عدم الموافقة على هذا القانون خلال مدة معينة من نشره. فإذا تم هذا الاعتراض خلال هذه المدة، وجب عرض القانون على الشعب لاستفتائه فيه. ولهذا فإن الاعتراض لا يؤدي إلى إسقاط القانون الصادر من البرلمان وإنما يؤدي إلى إيقاف نفاذه، حتى تظهر نتيجة الاستفتاء، فإذا لم يوافق الشعب عليه سقط، وإذا وافق عليه نفذ القانون. فإذا لم يعترض العدد المعين من الناخبين على القانون الذي أصدره البرلمان خلال هذه المدة المحددة من نشره، أصبح نهائياً ونافذاً.

ثالثاً : الاقتراح الشعبي[3] :

يقصد بالاقتراح الشعبي قيام عدد محدد من الناخبين باقتراح

---

(١) د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢١٨ وما بعدها.

(٢) د.سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص١٧٣ وما بعدها.

(٣) د.عبد الحميد متولى، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ١٩٧٤م، ص١٦٤.

مـــشروع قانـــون أو فكـــرة معينة إلى البرلمان. فإذا كان الاقتراح متـــضمناً لمـــشروع معين فإن البرلمان يلتزم بمناقشته وإصداره أو عرضـــه على الشعب في استفتاء تشريعي لأخذ رأيه فيه حسب ما ينص عليه الدستور. وفي حالة ما إذا كان الاقتراح مجرد فكرة فإن البـــرلمان يتولـــى صياغتها في مشروع قانون ليناقش ثم يصدر، أو يـــستفتى عليه طبقاً لما يحدده الدستور. وهكذا فإن الشعب هو الذي يتولـــى المـــبادرة فـــي حالة الاقتراح الشعبي، أما بالنسبة للاستفتاء الـــشعبي والاعتـــراض الـــشعبي فإن البرلمان يتولى إعداد مشروع القانون.

رابعاً : الحل الشعبي[1] :

تعطـــي بعـــض الدساتير الحق لعدد معين من الناخبين حق طلـــب حـــل المجلس النيابي كله، فإذا تقرر ذلك يعرض الأمر على الشعب، فإذا وافق على ذلك انحل المجلس القائم، وأجريت انتخابات جديدة. ونظراً لخطورة هذا الإجراء، فإن بعض الدساتير التي تأخذ بهـــذا الحق، تشترط موافقة أغلبية عدد الناخبين المقيدين، ولا تكتفي بأغلبـــية مـــن أدلوا بأصواتهم بالفعل. وقد أخذ بهذه الطريقة بعض المقاطعات السويسرية والاتحاد المركزي الألماني.

---

(١) د.عاصم عجيلة؛ محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٧٤.

خامساً : حق الناخبين في إقالة نائبهم[1] :

هـذا الحق لا يقتصر على إقالة نواب البرلمان، وإنما يشمل الموظفين والقضاة المنتخبين. وهذا الحق تقرره بعض الدساتير لعدد معـين مـن الناخبـين كالربع أو الخمس مثلاً. وهذا المظهر – من مظاهـر الديمقـراطية شبه المباشرة- منتشر في الولايات المتحدة الأمـريكية، ولـه إجـراءات خاصة تبينها الدساتير التي تأخذ بهذه الطريقة.

سادساً : عزل رئيس الجمهورية[2] :

المظهـر الأخيـر للديمقـراطية شبه المباشرة هو أن ينص الدسـتور علـى إمكانـية عزل رئيس الجمهورية بواسطة الناخبين بـشروط معينة، ومن أمثلة الدساتير التي قررت هذه الحالة دستور (فيمـر) الألمانى الصادر عام ١٩١٩م. فقد أجاز هذا الدستور لعدد معـين من الناخبين حق طلب عزل رئيس الجمهورية ويعرض هذا الطلـب على مجلس النواب (الدستاج) فإذا وافق عليه بأغلبية ثلثي أعـضائه يوقـف رئـيس الجمهورية عن مباشرة مهام منصبه، ثم يعرض الأمر على الشعب فإذا وافق الشعب في الاستفتاء على عزل رئـيس الجمهورية فعليه ترك منصبه، أما إذا لم يوافق الشعب على ذلـك فيعتبر هذا تجديداً لانتخاب الرئيس لمدة أخرى، ويحل مجلس

---

(١) د.محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٢٢١.

(٢) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨١٠.

النواب الذي وافق على عزل الرئيس.

هذه هى مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ولا يشترط الأخذ بجميع هذه المظاهر حتى يتحقق وجود هذا النظام وإنما يكفي الأخذ بمظهر واحد أو أكثر ويختلف ذلك باختلاف الدساتير.

الفرع الثالث

تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة

تعتبر سويسرا الدولة الأكثر اتخاذاً لمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، وقد ظهر النظام شبه المباشر في سويسرا منذ بداية القرن التاسع عشر وأهم مظاهر النظام شبه المباشر في سويسرا الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي والاقتراح الشعبي. كما أخذت دساتير بعض الولايات المتحدة الأمريكية ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، حيث تطبق مبدأ الاستفتاء الشعبي في القوانين العادية، وذهبت بعض دساتير تلك الولايات إلى عرض جميع القوانين على الناخبين، وهو ما يطلق عليه "الاستفتاء التشريعي"، كما أخذت بعض الولايات بحق الاقتراح الشعبي وحق عزل النائب، كما أخذت مصر بالاستفتاء الشعبي منذ عام ١٩٥٢م كمظهر من مظاهر الديمقراطية المباشرة[١].

---

(١) لمزيد من التفاصيل راجع: د.وحيد رأفت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٢٦ وما بعدها.

الفرع الرابع
مزايا وعيوب الديمقراطية شبه المباشرة

أولاً : مزاياها[1] :

١- هـذا النظام أقرب إلى تحقيق المثل الأعلى للديمقراطية أكثر من النظام النيابي.

٢- يعتبر وسيلة لمحاربة المجالس النيابية المنتخبة.

٣- إضعاف سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين.

٤- يحقق الانسجام بين البرلمان والشعب، كما يعمل على تفادي الخلاف بين الأغلبية البرلمانية وهيئة الناخبين.

٥- يـؤدي هـذا النظام إلى تحرير النواب من ضغط الناخبين، فالـنائب إذ يعلـم أن الكلمـة العليا للشعب في النهاية، فإنه سيبدى أراءه وفقاً لما يرضيه ضميره والمصلحة العامة، ولا يتقيد بآراء ورغبات ناخبيه.

ثانياً : عيوبها :

١- أن الشعوب لا تستطيع مشاركة البرلمانات في الحكم مشاركة جديـة وذلـك لعدم كفاءتها وقدرتها على القيام بهذه المهمة المعقدة.

٢- أن الاسـتفتاءات الشعبية لا تسبقها مناقشات كافية ولا تدرس

---

(١) د.محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص٨١٨.

فيها المسائل بالعناية الواجبة.

٣- أن اشتراك الشعب في شئون الحكم هو أمر صورى فالشعب سريع التأثر بنفوذ رجال الدين والرأسمالية.

٤- أن هـذا الـنظام يتطلب نفقات باهظة فيرهق ميزانية الدولة، ويضع وقت الناخبين وأعمالهم مما يضر بالإنتاج في الدولة.

ولهـذا يرى البعض أن هذا النظام يتطلب -لإمكان نجاحه- مـستوى رفيعاً من الثقافة حتى يستطيع الشعب المساهمة الجدية في شـئون الحكم، فهو نظام يصلح في الدولة قليلة السكان والتي بلغت مستوى عالياً من الثقافة والحضارة والتقدم[١].

---

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨١٨ وما بعدها.

المطلب الثالث
الديمقراطية النيابية

تتميز الديمقراطية النيابية كصورة من صور الديمقراطية بأن الشعب صاحب السيادة لا يمارسها بنفسه ولكن ينيب غيره في ممارستها، حيث يقوم الشعب بانتخاب نواب (برلمان) يمارسون السلطة باسمه ونيابة عنه، وذلك خلال مدة معينة يحددها الدستور.

ومن خلال هذا المطلب نتحدث عن نشأة النظام النيابي، وصلة النظام النيابي بالمبدأ الديمقراطي، ثم نتكلم عن أركان النظام النيابي وصوره.

الفرع الأول
نشأة النظام النيابي

نشأ النظام النيابي في إنجلترا خلال عدة قرون حتى استكمل أركانه ومقوماته وقد كان أول عوامل نجاح واستقرار هذا النظام بالطبع النظام الإقطاعى الإنجليزي، فقد كانت إنجلترا تتكون من عدة ممالك صغيرة (مقاطعات)، والتي اتحدت وكونت المملكة الإنجليزية. ولكن هذا الاتحاد لم يفقد الممالك الصغيرة كيانها بل ظلت محتفظة بطابعها ومجالسها الشعبية، أما المملكة الجديدة فأصبح لها جمعية عمومية كبيرة تسمى (بمجلس الحكماء) وكانت تضم الأساقفة ورؤساء الأديرة ورؤساء المقاطعات[1].

---

(١) د.نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي،

وقد كان لهذا المجلس اختصاصات واسعة، ولكنها نظرية في أغلبها، فقد كان للمجلس تعيين الملوك وعزلهم، وكذلك رؤساء المقاطعات ولا يستطيع الملك أن يصدر قانوناً إلا بعد موافقة المجلس، والاشتراك مع الملك في تعيين الأساقفة، ومنح الأراضي العامة، وفرض الضرائب وإعلان الحرب وتقرير السلم، كما كان هذا المجلس يشكل مع الملك محكمة عليا للنظر في القضايا الجنائية والمدنية.

إلا أن سلطات هذا المجلس كانت شكلية فكان الملك هو الذي يقرر كيفية تكوين وشروط عضويتهم[1]. ومما زاد الأمر خطورة أنه عندما غزا النورمانديون الجزر البريطانية وأخضع (دوق نورماندي) هذه الولايات له، ونصب نفسه ملكاً عليها، وأوجد بجانبه جمعية تضم عدداً من الأعيان وكبار ملاك الأراضي ورجال الكنيسة وطبقة الأشراف، أطلق على هذه الجمعية (المجلس الكبير)، وكسابقه لم يكن لهذا المجلس سلطات فعلية، وإنما كانت استشارية في المسائل التشريعية والسياسية، بينما المسائل الأخرى كانت يتضمنها مجلس خاص يسمى (مجلس الملك) ويتكون من البارونات، ورجال الدين وأستأثر بالسلطة الإدارية بعيداً عن المجلس الكبير[2].

مرجع سابق، ص١٨٨.

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨٢٢ وما بعدها.

(٢) نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٨٨ وما بعدها.

ونتيجة لاستبداد الملوك حدث شقاق بينهم وبين الأساقفة فاضطر الملك (جان سان تير) إلى إصدار أول دستور إنجليزي مكتوب سمي (بالعهد الكبير) فى عام ١٢١٥م وذلك للحد من سلطان الملوك. وبموجب هذا الدستور أصبح المجلس الكبير هو المعبر عن إرادة الدولة والمختص بفرض الضرائب، وفي القرن الثالث عشر استقر شكل ومضمون المجلس الكبير، وأصبح يجتمع دورياً، وأطلق عليه اسم البرلمان، وهو الاسم الذي سمي به فيما بعد. وأصبح لهذا المجلس حق إبداء الرأي في جميع التشريعات ولكنه رأي غير ملزم، وفي عهد الملك (أدوارد الثالث) لم يعد الملك يستطيع إلغاء قانون وافق عليه البرلمان مسبقاً[١]. وأصبح الملك لا يستطيع فرض ضريبة إلا بموافقة البرلمان باستثناء ضرائب الإقطاع.

وبمرور الزمن أصبح من حق البرلمان الفصل في الاتهامات الموجهة إلى أعضائه، أو إلى كبار رجال الدولة، وأطلق على أعضاء البرلمان لقب (لوردات) وبذلك أصبح المجلس الكبير النواة الأولى لأحد مجلسي البرلمان الإنجليزي الحالي وهو مجلس اللوردات. ثم دعا الملك (هنري الثالث) في عام ١٢٥٤م فارسين عن كل مقاطعة بالانتخاب للاشتراك في جلسات البرلمان، وانضم إليهم ممثلو مقاطعات المدن الهامة فأصبح البرلمان ممثلاً لكل فئات الشعب[٢].

---

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨٢٦ وما بعدها.

(٢) د.نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٨٩.

ولكن سرعان ما ظهر الانقسام بين صفوفه، إذ كون الأشراف والأساقفة كتلة، وكون نواب المقاطعات والمدن كتلة أخرى، وفى عام ١٢٣٢م حدث انفصال بين الكتلتين داخل البرلمان، وأصبحت كل كتلة تدير مناقشاتها مستقلة عن الأخرى فأصبح واضحاً وجود مجلسين مستقلين داخل المجلس الواحد، وفي عام ١٣٦١م اتخذ النواب مكاناً خاصاً لاجتماعهم، وانتخاب رئيس لهم من بينهم، وتدريجياً استطاع البرلمان الإنجليزي (مجلس اللوردات - مجلس العموم) الاستيلاء على السلطة التشريعية[1]، وفي أواخر القرن السابع عشر بدأ يتدخل في تسيير دفة الحكم عن طريق التصويت على القوانين والرقابة على أعضاء السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني
علاقة النظام النيابي بالمبدأ الديمقراطي

يعترف النظام النيابي بالشعب مصدراً وحيداً للسيادة، إلا أنه يحرمه من ممارستها وينتقل هذا الحق إلى نوابه، فالذي يحكم فعلاً هم هؤلاء النواب، فكيف يوصف حكم هؤلاء بالديمقراطية التي تعنى حكم الشعب؟ نشط المفكرون لتبرير هذا التناقض، وانقسموا في هذا الشأن إلى عدة مذاهب نوجزها في ثلاث نظريات :

---

(١) د.سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٨٠.

١- نظرية النيابة[١] :

أســـاس هـــذه النظرية هو نظرية النيابة في القانون الخاص، حـــيث يقـــوم الـــنائب بالتصرفات القانونية نيابة عن موكله، لترجع آثارهـــا إلـــى الموكل، وتعتبر وكأنها صادرة من الموكل شخصياً. وبتطبـــيق هـــذه النظرية على علاقة النائب بالأمة، تكون الأمة هى الموكل وعضو البرلمان هو الوكيل الذي تحل إرادته محل إرادتها، وتـــنفذ أعماله في حقها، وكأنها هي التي تصرفت بنفسها. وبذلك لا يـــوجد تعارض بين النظام النيابي والديمقراطية. فالشعب وفقاً لهذه النظرية يكون هو المتصرف في أموره عن طريق نوابه أو وكلائه.

نقد نظرية النيابة[٢] :

انـــتقد الفقهاء الفرنسيون هذه النظرية بعدة انتقادات، كالقول بـــأن مضمونها الاعتراف للأمة بالشخصية القانونية، وأنه لا يجوز الاعتراف بهذه الشخصية للدولة وللأمة في وقت واحد، ثم إن فكرة الوكالة تفترض وجود شخص ثالث يقوم البرلمان بالتعبير عن إرادة المـــوكل فـــي مواجهـــته، فمن هو هذه الشخص؟ لا يمكن أن يكون الـــسلطة التنفـــيذية لأنها في وضع أدنى في مواجهة البرلمان ممثل الأمة وإرادتها، كما أنه منطقياً ليس الأمة.

وهكذا فإن نظرية النيابة لا تصلح لتبرير صلة النظام النيابي

---

(١) د.محمد أبو زيد محمد، الوجيز في النظم السياسية، ٢٠٠٦م، ص١٨٧.

(٢) د.محمد أحمد فتح الباب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٠٠.

بالديمقراطية فظهرت نظرية العضو.

٢- نظرية العضو[١] :

تقوم هذه النظرية على أساس وجود شخص جماعي واحد له إرادة جماعية واحدة لا تنفصل عنه. وهذا الشخص الجماعى هو الأمة التي تعبر وحدها عن إرادتها بنفسها. أما الهيئات المختلفة، ومنها البرلمان، فهي بمثابة العضو في جسم هذا الشخص الجماعي أي مجرد أدوات لتنفيذ إرادة هذا الشخص الواحد ولا تستقل بأية إرادة ذاتية منفصلة عن هذا الأخير. فالبرلمان بمثابة العين واللسان والأذن بالنسبة للإنسان.

نقد نظرية العضو[٢] :

عيب على هذه النظرية بأنها تعتمد على المجاز والخيال، فمن غير المقبول محاولة إيجاد مقارنة وتطابق بين شخصية الأمة المعنوية، وشخصية الإنسان المادية. والنظرية بذلك تؤدي إلى القول بأن إرادة البرلمان هى إرادة الشعب ذاته، ولا يصح أن يعترض أحد على ما يقرره البرلمان من قوانين مهما كانت ظالمة، فهي تؤدي إلى الاستبداد وخضوع المحكومين للحكام خضوعاً مطلقاً مهما كان الظلم الواقع عليهم.

---

(١) د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٥٤٣ وما بعدها.

(٢) د.محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٢١٤.

٣- النظرية الواقعية :

قـــال بهذه النظرية الأستاذ الفرنسي (برتملي) ومضمونها أن فكـــرة النظام النيابي لا يمكن تبريره على أساس النظريات القانونية وحـــدها، وإنمـــا تبـــررها الـــضرورات الواقعية واستحالة تطبيق الديمقـــراطية المباشـــرة، إما لكثرة عدد السكان وتفرقهم في أرجاء البلاد الواسعة - الاستحالة المادية - وإما بسبب تعقد مشاكل الحكم والإدارة، الأمر الذي يجعل توليها مستحيلة على العامة - الاستحالة الفنـــية-، فتـــرك شئون الحكم في يد النواب الذين اختارهم الشعب ويمكن مراجعتهم ومحاسبتهم، على الأقل عند إعادة الانتخاب، وذلك أفضل يقيناً من نظم الحكم الفردي المطلق الذي لا يلقى بالاً للشعب وإرادته[١].

الفرع الثالث

أركان النظام النيابي

يقوم النظام النيابي على أربعة أركان أساسية وهي :

١- برلمان منتخب من الشعب.

٢- النائب يمثل الأمة كلها.

٣- استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين.

---

(١) د.محمـــد مرغنـــي خيري، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص١٢٥.

٤- انتخاب البرلمان لمدة معلومة[١].

١- وجود برلمان منتخب من الشعب :

يعد وجود هيئة برلمانية منتخبة من قبل الشعب الركن الأول لقيام النظام النيابي، سواء كانت هذه الهيئة مكونة من مجلسين أم من مجلس واحد. ذلك أن هدف النظام النيابي هو تحقيق تعبير البرلمان عـن إرادة الأمة، وتمثيلها في هيئة تتولى شئون السلطة نيابة عنها، وذلـك يتحقق بانتخاب الشعب لأعضاء البرلمان. فالنظام النيابي لا يتحقق إلا بوجود برلمان منتخب بكامله أو بغالبيته بواسطة الشعب. وعلى ذلك فإن من الخطأ البين إضفاء الصفة النيابية على الأعضاء المعينين في البرلمان[٢].

ومـن ناحية أخرى فإن هذا البرلمان المنتخب يجب أن تكون له سلطة حقيقية واختصاصات فعلية في إدارة شئون الدولة، خاصة في مجال التشريع، كما يجب أن يكون له دور فعال في الرقابة على الـسلطة التنفيذية، أما إذا انقطعت سلطاته وانحسر نشاطه في مجرد القيام بدور استشاري فقط فقد انعدم وجود النظام النيابي[٣].

---

(١) راجع: د.وحيد رأفت؛ د.وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، ١٩٣٧ م، ص١٤١ وما بعدها؛ د.السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٨؛ د.محـسن خلـيل، القانـون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٥٢٢؛ د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨٣٧ وما بعدها.

(٢) ومـن أمـثلة ذلـك مجلس اللوردات البريطاني، راجع: د.سليمان الطماوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٦١.

(٣) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨٤٠.

٢- النائب يمثل الأمة كلها :

كـــان النائب قبل قيام الثورة الفرنسية يمثل دائرته الانتخابية فقـــط وفقـــاً للسائد في النظم النيابية حينذاك، وبالتالي كان من حق الناخبـــين إصـــدار أوامر لنائبهم وعليه الانصياع لها وتقديم حسابٍ بأعمالـــه، حـــيث كان من حق الناخبين عزل النائب قبل انتهاء مدة نيابـــته. فكـــان النائب يضع نصب عينيه تحقيق المصلحة الإقليمية لدائـــرته، وبقـــيام الثورة الفرنسية، تقرر مبدأ تمثيل عضو البرلمان للأمة جمعاء. وقد سرى هذا المبدأ في غالبية الدساتير[١]. وقد ترتب علـــى هذا المبدأ أن النائب يمثل إقليم الدولة بأكمله، ويمثل مصالح الأمة جمعاء وعليه أن يغلب المصلحة العامة على مصلحة دائرته.

٣- استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين :

الـــنظام النيابي مبني أيضاً على استقلال البرلمان قانوناً مدة نيابـــته عـــن مجموع الناخبين إذ تقتصر وظيفة الناخبين في النظام النيابـــي علـــى تكوين البرلمان بانتخاب أعضائه فإذا ما تمت عملية الانـــتخاب انـــتهت مهمـــة الشعب الدستورية وأصبح البرلمان هو صـــاحب الـــسلطة القانونـــية، والمباشر لها بالاشتراك مع السلطة التنفـــيذية، وبـــذلك يتميـــز النظام النيابي عن النظام المباشر الذي يمـــارس الـــشعب فيه السلطة بنفسه، وعن النظام شبه المباشر الذي

---

(١) د.محـــسن خلـــيل، القانـــون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٥٢٥ وما بعدها.

يشارك الشعب فيه البرلمان في بعض الوظائف التشريعية[١].

وتتعدد مظاهر استقلال البرلمان عن الشعب في النظام النيابي على النحو التالي[٢]:

- ليس للشعب الحق في اقتراح القوانين ولا يملك إجبار البرلمان على سن قانون معين أو السير على سياسة معينة.
- ليس للشعب الحق في الاعتراض على قانون صادر من البرلمان، وكل ما يملكه الشعب هو عدم تجديد انتخاب أعضاء البرلمان عند انتهاء مدة نيابتهم.

إذا اختلف الشعب مع البرلمان في الرأي، وأصبح البرلمان غيرَ معبرٍ عن الرأي العام فإن الشعب لا يملك التخلص من البرلمان قبل انتهاء مدته، وكل ما يملكه هو تقديم عريضة لرئيس الدولة مطالباً إياه بحل البرلمان، فإذا لم يحله الرئيس ظل البرلمان قائماً حتى نهاية مدته.

٤- انتخاب البرلمان لمدة معلومة :

إذا كان الشعب لا يمارس السيادة بنفسه في النظام النيابي، فإنه يختار من يمارسها باسمه والنيابة عنه، وبالتالي فإن النواب المنتخبين إنما يعبرون في تصرفاتهم عن اتجاه الرأي العام، ومن

---

(١) د.محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، جامعة حلوان، بدون تاريخ، ص٥٩٤ وما بعدها.

(٢) د.وحيد رأفت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٩٣ وما بعدها.

أجـل ذلـك كان من الطبيعي أن تكون مدة عضوية النواب موقوتة بمـدة معينة حتى يستطيع الشعب أن يراقب ممثليه إذا ما عادوا إليه بعـد انـتهاء مـدة عضويتهم لتجديد الثقة بهم أو عدم تجديدها تبعاً لتمسكهم بما يستهدفه الشعب في هذا المجال أو عدم تمسكهم به[1].

فـإذا كانت سياسة البرلمان سليمة ومرضية ومتفقة مع إرادة الأمـة وشـعورها فإن الناخبين سيقدمون على إعادة تجديد انتخاب الأعـضاء، وإن كـان الشعب غير راضٍ عن سياسة البرلمان فإنه سيـسقط الأعـضاء في الانتخاب ويختار آخرين كي يطبقوا سياسة جديدة تتفق مع إرادة الشعب، وتحقق أهدافه.

ويلاحـظ أن معظم الدساتير الحديثة تجعل مدة نيابة البرلمان فترة تتراوح بين أربع أو خمس سنوات وهذا هو الاتجاه الغالب[2]. فتوقـيت مـدة البرلمان يجعل أعضاءه حريصين على احترام إرادة الأمـة حتـى يضمنوا الاحتفاظ بمقاعدهم البرلمانية في الانتخابات المقبلة.

---

(١) د.محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦م، ص ٢٦٥.

(٢) د.سـعد عـصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٨٢ وما بعدها.

الفرع الرابع
صور النظام النيابي

يتخذ النظام النيابي عدة صور مختلفة يرجع السبب في اختلافها إلى طبيعة العلاقة القائمة بين السلطات العامة في الدولة، وخصوصاً السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وإذا استعرضنا دساتير الدول الديمقراطية المختلفة نجد أنها تأخذ بإحدى الصور الثلاث الآتية :

١- إما أن يدمج الدستور السلطتين التشريعية والتنفيذية في البرلمان ويطلق على نظام الحكم حكومة الجمعية أو الحكومة المجلسية. فيمارس البرلمان السلطتين التشريعية والتنفيذية ويعتمد هذا النظام على إدماج السلطات وتركيزها في يد واحدة.

٢- وقد يفصل الدستور بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى أبعد حد ممكن، وهذا النظام يقوم على الفصل التام بين السلطات في الدولة ويطلق عليه النظام الرئاسي.

٣- وقد يقوم الدستور على عدم الفصل المطلق بين السلطات ويأخذ بنظام الفصل المعتدل، وذلك الفصل المشرب بروح التعاون والتضامن بينها، ويطلق على هذا النظام أسم النظام البرلماني[١].

---

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨٤٧ وما بعدها.

وبـــناءً علـــى مـــا تقدم.. نقوم بإلقاء نظرة سريعة على هذه الأنظمة الثلاثة على النحو التالي :

أولاً : نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي) :

هو ذلك النظام الذي تندمج فيه السلطتان التشريعية والتنفيذية، حيث يتم هذا الاندماج لصالح ترجيح كفة السلطة التشريعية، فتتولى الهيئة التشريعية الوظيفة التشريعية والتنفيذية معاً[1].

ويمكـــن القـــول بأن نظام حكومة الجمعية يتميز بالخصائص الآتية :

١- تركيز السلطة في يد الهيئة التشريعية وتبعية السلطة التنفيذية لها.

٢- يتولـــى البـــرلمان اختـــيار أعضاء الحكومة، يعين من بينهم رئيساً يسمى رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية.

٣- يخـــتص البرلمان برقابة أعمال الحكومة، ويتولى عزلهم إذا أســـاءوا التـــصرف أو حاولوا الانحراف بالسلطة عن هدفها المشروع وغايتها في تحقيق المصالح العامة للشعب[2].

---

(١) د.عثمان خليل، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، ١٩٥٦م، ص٣١٣.

(٢) د.محمـــد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م، ص١٣٥.

تطبيقات النظام المجلسي :

هناك مجموعة من الدول التي طبقت هذا النظام ولكنها دول قليلة، حيث تحولت وعدلت عنه ولم يبق منها إلا سويسرا، والتي تعتبر الدولة الوحيدة في العالم حالياً والتي تأخذ بهذا النظام حيث يقوم هذا النظام في سويسرا على أساس وجود مجلس تنفيذي مكون من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي (المكون من المجلس الوطني ومجلس الدويلات) لمدة أربع سنوات غير قابلين للعزل أثناءها، ويجعل الدستور السويسري المجلس التنفيذي في مركز التابع بالنسبة للبرلمان الاتحادي، ويقرر أن لهذا الأخير السلطة العليا في الاتحاد، فهو الذي يختار أعضاء المجلس التنفيذي، وله أن يصدر إليهم الأوامر والتوجيهات، وله أن يلغي ويعدل قراراتهم، ويلزم الدستور المجلس التنفيذي بتقديم بيان عن أعماله وعن مركز الاتحاد إلى البرلمان[1].

إلا أن ما سقناه من مظاهر نظام حكومة الجمعية في سويسرا إنما يصدق من الناحية القانونية أما على مستوى الواقع فإن الأمر مختلف جداً فالبرلمان لا يجتمع طول العام إلا فترة زمنية قصيرة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، مما أدى إلى انتقال السلطة الفعلية إلى أعضاء الحكومة، وقد ساعد على ذلك انتخابهم لمرات عديدة وبقاء معظمهم

---

(١) د.محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٦٢٦ وما بعدها.

في الحكومة لمدة طويلة وصلت أحياناً إلى ثلاثين عاماً.

ثانياً : النظام الرئاسي :

يوجد النظام الرئاسي في الجمهوريات وحدها، وأهم مظاهره أن رئـــيس الدولـــة يكون منتخباً من قبل الشعب، ويجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة.

ويقـــوم هـــذا الـــنظام علـــى أساس الفصل شبه المطلق بين الـــسلطات، والولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي، ومنها انـــتقل إلى العديد من دول العالم ويمكن القول بأن خصائص النظام الرئاسي تتمثل فيما يلي :

١- وحدة رئيس الدولة والحكومة :

لا يعـــرف هذا النظام فكرة التمييز بين منصبي رئيس الدولة ورئـــيس الحكومة، فرئيس الدولة هو في نفس الوقت رئيس السلطة التنفـــيذية، فيقوم برسم السياسة العامة للدولة، وتنفذ قراراته مباشرة دون حاجـــة إلى توقيع وزير أو غيره بجوار توقيعه، فرئيس الدولة يـــسود ويحكم، ولذلك يسمى بهذا الاسم على اعتبار أنه النظام الذي ترجح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات[١].

---

(١) د.محمـــد مرغنـــي خيري، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص١٣١.

٢- لا وزراء ولا مجلس وزراء :

ما دام أن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يجمع بين وظيفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة فإن النتيجة المنطقية المترتبة على ذلك تتمثل في عدم وجود وزراء أو مجلس للوزراء، فالوزير السياسي الذي يساهم مع زملائه بمجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة وفي تحمل مسئولياتها لا وجود له هنا.

ولذلك فإن الوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية يخضعون لرئيس الدولة خضوعاً تاماً وليس لهم الاستقلال بسياسة مستقلة عن سياسة رئيس الجمهورية الذي له حق تعيينهم وعزلهم[١]. وبالتالي فإن هؤلاء الوزراء لا يتحملون أي مسئولية تجاه البرلمان.

٣- الفصل التام بين السلطات :

تعد هذه الخاصية هى السمة الأساسية التي تميز النظام الرئاسي التي تبني عليها الخصائص الأخرى. فالسلطة القضائية مستقلة تماماً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى سبيل المثال فإنه في الولايات المتحدة الأمريكية يتم اختيار القضاة بالانتخاب، ولا يمكن تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا وفقاً للأوضاع الخاصة بتعديل الدستور[٢]. أما السلطة التنفيذية فإنها تستقل تماماً

---

(١) د.محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٣٨ وما بعدها.

(٢) د.عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٠٠.

عـــن الـــسلطة التـــشريعية، فالرئيس لا يسأل سياسياً أمام البرلمان، ولـــيس للبـــرلمان توجيه أسئلة أو استجوابات للرئيس أو لوزرائه، ولـــيس لـــه بالتالـــي سحب الثقة من أحدهم أو منهم جميعاً، ولا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة.

أما السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان فإنه ليس للرئيس ولا للحكـــومة التدخل في أعماله، فليس له دعوته للانعقاد، وليس له فض دورته أو حله ولا تقديم مشروعات القوانين إليه ولا حتى تقديم مشروع الميزانية[1].

مظاهر النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية[2] :

مـــن المعروف أن الولايات المتحدة الأمريكية هى البلد الأم لهـــذا الـــنظام ولكن الدستور الأمريكي قد خرج في بعض نصوصه علـــى التشدد التام في الفصل بين السلطات ليوجد نوعاً من التعاون والانسجام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن ذلك :

١- حـــق الـــرئيس في الاعتراض على مشروعات القوانين التي وافـــق علـــيها البـــرلمان، فـــيعاد المشروع مرة أخرى إلى البرلمان بمجلسيه، فإذا وافقا عليه مرة أخرى بأغلبية الثلثين

---

(١) د.محمد أبو زيد محمد، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٢٧ وما بعدها.

(٢) راجـــع فـــي ذلـــك: د.عبد الغني بسوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٠٢؛ د.محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع ســـابق، ص١٤٠؛ د.نبـــيلة عـــبد الحلـــيم كامل، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص٢١٣.

فـــي كـــل منهما فإن القانون ينفذ رغم الاعتراض عليه من رئـــيس الجمهـــورية، أما إذا لم يحصل القانون على أغلبية الثلثين فلا يتم إصداره.

٢- وجـــوب موافقة مجلس الشيوخ على تعيين الرئيس للوزراء (الـــسكرتيرين) والـــسفراء وقضاة المحكمة الاتحادية العليا، وبعـــض كبار الموظفين الذين لم يُبينْ الدستور طريقة أخرى لاختيارهم[١].

٣- وجـــوب موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات التى تبرمها الدولـــة وعلـــى برامج المساعدات الخارجية وعلى السياسة الخارجية بصفة عامة.

٤- يتولـــى نائـــب رئيس الجمهورية بحكم منصبه رئاسة مجلس الـــشيوخ، فـــإذا خـــلا منصبه بعد الانتخابات لأى سبب من الأســـباب كمـــا لو حل محل رئيس الجمهورية، فإنه يستلزم مـــوافقة مجلـــس الشيوخ على تعيين نائب رئيس الجمهورية الجديد.

٥- ترســـل الحكـــومة إلى البرلمان رسائل تبين فيها حاجتها إلى قوانين معينة، ولوزير المالية أن يرسل إلى البرلمان برسائل يوضـــح فيها حاجة الحكومة إلى اعتمادات مالية في مجالات

---

(١) د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤١٧.

محددة[1].

كما تقوم لجان البرلمان في المجالات المختلفة بدعوة الوزراء وأعضاء الحكومة إلى اجتماعات لتبادل الرأي ولبيان احتياجات كل منهما تجاه الآخر.

ثالثاً : النظام البرلماني :

نظراً لأهمية النظام البرلماني فإننا سوف نتحدث عنه بشئ من التفصيل فنتكلم عن تعريفه ونشأته ثم أركانه على النحو التالي :

١- تعريف النظام البرلماني :

النظام البرلمانى هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[2].

بحيث يعتبر هذا النظام الصورة الصحيحة، والنموذج المعبر عن مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه السليم، وهو فصل مع تعاون متبادل ورقابة قائمة بين مختلف السلطات وبالأخص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[3].

---

(١) د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٣١٨.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

(٣) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٣٧، د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٢٢.

فالنظام البرلماني نظام نيابي يقوم على وجود مجلس نيابي أو برلمان غير أن البرلمان يوجد أيضاً فى النظام الرئاسي وفى نظام حكومة الجمعية، ولكن النظام البرلماني يحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويسوي بينهما، فهو لا يفصل بينهما فصلاً مطلقاً يرجح كفة السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي، ولا يرجح كفة الهيئة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة الحقيقية بين يديها كما فى نظام حكومة الجمعية، ولكن النظام البرلماني يبقي على مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويحافظ على وجود التوازن بينهما عن طريق ما يقرره لكل منهما من صور التداخل أو التأثير فى أعمال أخرى(١).

وهكذا فلا يكفى وجود مجلس نيابي أو برلماني في دولة من الدول حتى تصبح ذات حكومة برلمانية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يوجد برلمان مكون من مجلسين ومع ذلك فنظامها رئاسي غير برلماني، وفي الاتحاد السويسرى يوجد برلمان أو جمعية نيابية مكونة من مجلسين ولكن نظام حكومتها لا يمت بصلة للشكل البرلماني، بل هو شبيه بحكومة الجمعية النيابية، وإذا كان النظام المجلسي والنظام الرئاسي لا يصلحان للتطبيق إلا فى الدول التى تأخذ بالنظام الجمهوري، فإن النظام البرلماني يطبق فى الدول الملكية والدول الجمهورية على حد سواء(٢).

---

(١) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٠٢.

(٢) د. وحيد رأفت، القانون الدستورى، مرجع سابق، ص٤٩٣؛ د. محمد محمد بدران،

٢- نشأة النظام البرلماني:

فـــي إنجلترا نشأ النظام البرلماني وذلك خلال القرنين السابع عـــشر والـــثامن عـــشر، وبعد أن انتقلت السلطة من يد الملك غير المسئول إلى الوزارة المسئولة أمام البرلمان، تكون الحكم البرلماني، وتـــاريخ البـــرلمان فى إنجلترا هو تاريخ الوزارة[١] ولذلك لابد من الحديث عن نشأة الوزارة والمسئولية الوزارية وما ترتب عنهما من نشأة حق الحل :

أ - نشأة الوزارة :

كـــان لملـــوك إنجلتـــرا مجلس خاص يسمى (مجلس الملك الخاص) يتم تعيين أعضائه من قبل الملك، وكان الملوك يستشيرون هـــذا المجلـــس ويستعينون به للقيام بأعمالهم ووظائفهم، ولما كثرت أعمـــال الحكومة أصبح من المتعذر على المجلس الخاص أن يتولى كل مهام الدولة لذلك بدأت اختصاصات هذا المجلس تنتقل تدريجياً إلى الوزارة لقلة أفرادها من ناحية، وللبرلمان من جهة أخرى لزيادة نفوذها[٢].

الـــنظم الـــسياسية المعاصـــرة، مرجع سابق، ص٤٣٣، د. عبد الغنى بسيوني، مرجع سابق، ص٢٠٦.

(١) د. وحيد رأفت، مرجع سابق، ص٤٩٣.

(٢) د. وحـــيد رأفـــت، نفس المرجع، ص٥٠٣، السيد صبرى، مبادئ القانون الدستورى، مرجع سابق، ص٢٠٠، وما بعدها.

وفـــى النـــصف الأول مـــن القرن السابع عشر تكونت أول وزارة كالوزارات الحديثة، إلا أنها كانت معينة من قبل الملك، وبعد ثـــورة ١٦٨٨م بدأ تدخل البرلمان في تعيين الوزارة، التى أدت إلى زيـــادة مـــراقبة البرلمان للملك فاضطر الأخير إلى اختيار أعضاء الـــوزارة مـــن حزب الأغلبية لكي يظل على وفاق مع البرلمان[١] وحتـــى حكـــم الملكة آن (١٧٠٢م – ١٧١٤م) ظل مجلس الوزراء يجـــتمع برئاسة الملك، ونتيجة لارتقاء العرش ملوك ألمان يجهلون اللغـــة الإنجليزية أصبح مجلس الوزراء ينعقد بدون الملك، حتى بعد ثـــورة ١٦٨٨ كـــان تعيين الوزارة حقاً من حقوق الملك الشخصية ونتـــيجة لأن مجلس اللوردات كان متفقاً مع سياسة الملك، ومجلس العمـــوم لم يكن بمثل الآن لفساد انتخابه، وقلة عدد الناخبين فقد أدى ذلـــك إلى عدم تمكن البرلمان من التغلب على حق الملك فى تعيين الوزارة[٢] وفى أواخر القرن الثامن عشر بدأت تظهر بوادر تكوين الـــوزارة، واستقرت القواعد العامة لتكوين الوزارة وبدأ حق الملك فى تعيين الوزارة يتقيد بالأغلبية البرلمانية[٣].

ب- نشأة المسئولية الوزارية :

ظهـــرت هـــذه المسئولية فى بداية الأمر فى صورة مسئولية جنائـــية، مـــن خـــلال حق مجلس العموم فى مهاجمة الوزراء عن

---

(١) د. السيد صبرى، المرجع السابق، ص٢٠١.

(٢) د. السيد صبرى، ص٢٠١ وما بعدها.

(٣) د. وحيد رأفت، المرجع السابق، ص٥٠٧.

طـــريق الاتهـــام وحق مجلس اللوردات فى محاكمتهم، وكانت هذه المـــسئولية تقتـــصر على الوزير الذي اقترف الجريمة باعتبار أن الوزيـــر من موظفي التاج، واتخذ مجلس العموم من الاتهام الجنائي الوســـيلة التـــى تـــساعده على التخلص من كل وزير في نزاع مع المجلس[1].

ولكـــن ســـلطة الاتهام الموجهة إلى الوزراء في بداية القرن الـــرابع عشر لم تكن قائمة على أساس قانونى، وإنما كانت تتم عن طـــريق تحـــريض مـــن اللوردات للنواب لاستعماله وبعد أن تكرر استعمال الاتهام أرجع الإنجليز تعليله إلى قواعد النظام العام، وكان أول اتهـــام حـــدث فى إنجلترا خلال سنة ١٣٧٦ حيث اتهم (اللورد ولايثمـــر) مستـــشار الملك بسبب عدائه لفكرة الإصلاح الديني التي كانـــت ترمـــي إلى زيادة استغلال الكنيسة، وقد توقف البرلمان عن اســـتخدام وســـيلة الاتهام الجنائي خلال مدة حكم أسرة (الثيودور) (١٤٨٥-١٦٠٣) نتـــيجة للـــوفاق الـــذي حصل بين البرلمان وهذه الأســـرة، ثم عاد الاتهام الجنائي للظهور في عهد أسرة (استيورات) التـــى تـــولت الحكـــم من (١٦٠٣-١٦٨٨) [2]. ولكن سلاح الاتهام الجنائي لم يعد ملائماً لعدم سهولته وصعوبة شروط استعماله، وفي

---

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ٥٩.

(٢) د. الـــسيد صـــبرى، حكـــومة الوزارة، المطبعة العالمية، ١٩٥٣، ص١٠٥، عبد الله ناصـــف، مـــدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية ١٩٨١، ص٤٨ وما بعدها.

خـــلال القـــرن السابع عشر تحولت المسئولية الجنائية للوزراء إلى مسئولية شبه جنائية وسياسية، فلم يعد يقتصر حق مجلس العموم فى اتهام الوزراء على المسائل الجنائية، بل امتد إلى الأخطاء الجسيمة التـــى يقتـــرفونها، وظهـــرت قاعدة تخول الوزراء الحق في تقديم استقالتهم عند اتهام البرلمان لهم[١] وتأكيداً لذلك كان السير (والبول) هـــو أول مـــن شغل منصب الوزير الأول فى تاريخ إنجلترا من (١٧٢١ - ١٧٦٢) حـــيث استمر فى منصبه عشرين عاماً واستحوذ علـــى سلطات لم يمارسها وزير أول من قبله[٢] وفى عام (١٧٤١) حـــدث خلاف بين (والبول) ومجلس العموم فطلب النواب إقالته من الـــوزارة فاعترض على هذا التصرف وحاول تبرير موقفه، ولكنه عندما أدرك نية المجلس فى الالتجاء إلى اتهامه بارتكاب جرائم ضد الدولـــة اضطر إلى الاستقالة، وتعتبر أول استقالة فى تاريخ إنجلترا يقدم عليها وزير بناء على قرار صادر ضده من مجلس العموم، وقد أعلـــن مستر (بلنتى) زعيم الأغلبية فى مجلس العموم أنه لا يهدف إلـــى محاكمـــة الوزراء وإنما يريد إبعادهم عن الحكم، وبذلك يظهر الفـــرق بين المسئولية الجنائية والمسئولية السياسية[٣] وهكذا نجد أن المـــسئولية الـــوزارية تحولت من مسئولية فردية تنصب على أفعال وأعمال الوزير إلى مسئولية سياسية جماعية تضم جميع الوزراء.

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص ٢٦٦، محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص٦٠.

(٢) د. السيد صبرى، الوزير الأول في إنجلترا، مكتبة عبد الله وهبه، ١٩٤٧، ص١٧.

(٣) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨٤٦ وما بعدها.

وبعد استقالة (والبول) عرض الملك جورج الثاني على (بلنتي) أن يحل محل (والبول) وبذلك ظهرت القاعدة التى تجعل لزعيم المعارضة المنتصرة الحق فى رئاسة الوزارة الجديدة وأن يحل محل رئيس الوزراء المستقيل[١].

ثم توالت الوزارات على إنجلترا وكان أهمها وزارة (اللورد نورث) وكان هذا الوزير آلة فى يد الملك ينفذ سياسته ورغباته، فبدأ البرلمان يهاجم سياسة (نورث) خصوصاً بالنسبة للسياسة التى اتبعها تجاه المستعمرات الأمريكية، فدافع (نورث) عن نفسه بأنه لن يتخلى عن الحكم إلا بأمر الملك أو بناء على قرار صريح من مجلس العموم[٢] ولما كان الملك غير مسئول، أخذ البرلمان يهاجم وزارة (نورث) مهاجمة شديدة لأنها المسئولة عن سياسة الملك تجاه المستعمرات الأمريكية حتى استقالت الوزارة عام ١٧٨٢ عقب اقتراحين متعاقبين بعدم الثقة، الأول لم يحز الأغلبية، ولما قدم الثاني لم تنتظر الوزارة نتيجة الاقتراع، واستقالت استقالة تضامنية، وفى هذا التاريخ استقر مبدأ المسئولية السياسية وحلت محل المسئولية الجنائية، كما تأكدت قاعدة تولى زعيم المعارضة الفائزة لرئاسة الوزارة[٣].

---

(١) د. وحيد رأفت، مرجع سابق، ص٥١٥.

(٢) د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص٤٤٧.

(٣) د السيد صبرى، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٠٦ وما بعدها.

وعـندما تولـى اللـورد (ولـيم بث) الوزارة حدثت أزمة دسـتورية، وكـان الرأى العام يقف إلى جانب الملك فاستغل (وليم بـث) هـذه الظـروف حتى تأكد من ميل الرأى العام نحو الوزارة الجديدة فقرر بالاتفاق مع الملك حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديـدة ترتب عليها نصر الوزارة القائمة، وظهر أن مجلس العموم المنحل لم يكن يمثل رأي الأمة فوجدت قاعدة جديدة مؤداها أنه عند الخلاف بين البرلمان والحكومة فلهذه الأخيرة بدلاً من أن تستقيل أن تطلـب مـن الملـك حـل البـرلمان وتحكيم رأى الأمة تجاه هذا الخـلاف،[1] ومن المتفق عليه أنه إبان حكم الملكة (فكتوريا) الذي امـتد أكثـر مـن سـتين عاماً (١٨٣٧-١٩٠١) كانت الخصائص الأساسـية للنظام البرلماني قد اكتملت واستقرت[2] وفى بداية القرن الـثامن عـشر الميلادى بدأت معالم النظام البرلماني فى الوضوح حـيث وجـدت الأحـزاب الجديدة ومنها جماعة فكرية تنتمي إلى المـنظمات الكاثوليكـية أصبحت نواة لحزب المحافظين كما وجدت جماعة عسكرية أصبحت نواة لحزب الأحرار[3].

---

(١) د. وحيد رأفت، مرجع سابق، ص٦٢١ وما بعدها.

(٢) د. يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص١٨٠.

(٣) د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلـسين) فـي النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، ط٢، ٢٠٠٢م، ص ٢٠٥.

جـ- نشأة حق الحل :

كـــان ملـــوك إنجلترا يسيرون دفة الأمور فى الدولة مباشرة يعـــاونهم فـــى أداء هـــذه المهمـــة جماعة من الموظفين وعدد من المجالس المختلفة وهذه المجالس هي :

١- المجلس العام وكان يسمى أيضاً بمحكمة البرلمان.

٢- المجلس الكبير وهو النواة التي تكون منها مجلس اللوردات.

٣- المجلس الخاص أو مجلس القضاء.

٤- مجلس القانون وكان أعضاؤه من القضاة.

وقد انقسم المجلس الخاص إلى مجلسين، أطلق على أحدهما اســـم "المجلس العادي"، وكان يختص ببعض المسائل القضائية، أما المجلس الثاني فقد ظل محتفظاً باسم "المجلس الخاص" وكان يرأسه الملك شخصياً[١].

وبالنـــسبة للمجلـــس الكبيـــر، فبعد أن نجح (وليم) الفاتح فى غزوه للجزر البريطانية عام ١٠٦٦ شكل مجلساً من رجال الكنيسة وطـــبقة الأديان ورجال التاج، وأطلق عليه اسم "المجلس الكبير" ولم يكـــن يجتمع إلا وفقاً لإرادة الملك على أن آراء هذا المجلس لم تكن ملـــزمة للملـــك[٢] وقد كان هذا المجلس يسمى بالبرلمان، ثم تطور

---

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٨٤٠.

(٢) د. خالد عباس مسلم، حل المجلس النيابي، مكتبة الثقافة الدينية، ١٩٩٧، ص١٣.

تكوينه حيث دعا الملك (فارسين) من كل مقاطعة للاشتراك فى جلسات البرلمان وبعد ذلك تم عن طريق الانتخاب اختيار الفرسان، وأضيف إلى ممثلي المقاطعات أعضاء من المدن والبنادر الهامة، وفى النصف الأول من القرن الرابع عشر انقسم البرلمان إلى مجلسين : مجلس الأشراف والأساقفة وهو "مجلس اللوردات"، ومجلس يضم نواب المقاطعات والمدن والمراكز وهو "مجلس العموم"[1]، وفى القرن الخامس عشر تطورت سلطات البرلمان فلم يعد يستطيع الملك فرض الضرائب أو زيادتها إلا بموافقة البرلمان.

وقد حدثت مصادمات كبيرة بين الملك والبرلمان، نتج عنها أن الملك لا يستطيع أن يسير دفة الأمور فى البلاد إذا لم يكن متفقاً مع البرلمان، ولكن هذا النظام لم يكتمل فيه التوازن الذي يقوم عليه النظام البرلمانى.

وقد تجلى انعدام هذا التوازن بقيام الملك بحل البرلمان دون أن يملك الأخير مساءلة الملك أو عزله أو الاعتراض عليه[2].

وعندما تولى (والبول) منصب الوزير الأول استطاع إيجاد أغلبية برلمانية فى المجلس وإسناد الوزارة إلى هذه الأغلبية، إلا أنه نتيجة للضغط الكبير الذي واجهة من قبل البرلمان اضطر إلى الاستقالة.

---

(١) د. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص٣٠ وما بعدها.

(٢) د. سيد رجب السيد، المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسى الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص٧٢.

وعـندما سـقطت وزارة (والبول) كان (بلنتي) أشد زعماء المعارضـة نفـوذاً، فعيـنه الملك خلفاً (لوالبول)؛ وبذلك بدأت فى الظهـور قاعـدة تعيـين زعـيم المعارضة المنتصر محل الوزير المستقيل[١] وبعد ذلك تعاقبت الوزارات بعد وزارة (والبول) وكان مـن أهمها وزارة اللورد (نورث)، ونتيجة لعدم رضا البرلمان عن سياسته الخارجية، قام البرلمان بسحب الثقة من وزارته فاضطر إلى تقديم الاستقالة وكانت استقالة جماعية للوزارة بأكملها عكس استقالة والـبول التى كانت فردية، إلا أنه حتى ذلك الوقت لم تكن الوزارة تملك حل البرلمان[٢].

وعـندما تولى الوزارة (وليم بث) بناء على تكليف من الملك تمكـن هذا الوزير من استمالة الشعب إلى جانبه وإضعاف الأغلبية البـرلمانية المـناوئة له وتفتيت شمل المعارضة، وقام بالاتفاق مع الملـك علـى حل مجلس العموم، وفعلاً صدر الأمر بالحل وإجراء انـتخابات جديـدة، أسفرت عن نصر ساحق لوليم بث وفشل ذريع للمعارضة[٣].

وهكـذا يكون حق الحل قد تطور فى عهد (وليم بث) وانتقل مـن الملـك إلى الوزارة وأصبح حق الحل قاعدة أصلية فى النظام البرلمانـى، وعـندما عـاد (وليم بث) إلى المجلس بسبب فوزه فى

---

(١) د. السيد صبرى، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص٢١٩.

(٢) د. السيد صبرى، نفس المرجع، ص٢١٦.

(٣) د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص٨٥١.

الانـــتخابات، ظهـــرت قاعدة جديدة وهى أن الوزارة لا تستطيع أن تـــسير دفة الحكم إذا لم تكن مؤيدة من البرلمان، وبهذا يكون النظام البرلمانـــى قد استقر فى إنجلترا وانتقل منها إلى باقى الدول إلا أنه نتـــيجة لاخـــتلاف ظروف كل دولة عن الأخرى فإن هذا النظام فقد الكثير من الأسس العامة التى قام عليها فى إنجلترا.

٢- أركان النظام البرلماني:

يقـــوم الـــنظام البرلمانى على أساسين، الأول: ثنائية الجهاز التنفـــيذى، والثانـــى: الـــتوازن والـــتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أ - ثنائية الجهاز التنفيذى:

ومعنـــى ذلك أن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس دولة غير مـــسئول سياســـياً عن شئون الحكم وسلطته اسمية، ووزارة مسئولة سياسياً وتباشر سلطات فعلية.

- رئيس الدولة غير مسئول سياسياً :

إن رئـــيس الدولـــة فـــى النظام البرلماني سواء كان ملكاً أو رئيـــساً منتخـــباً لا يمارس سلطات فعلية، وبالتالى لا تقع عليه أية مـــسئولية، وذلك تطبيقاً للقاعدة المقررة لمبدأ أنه (يسود ولا يحكم). ويتـــرتب علـــى هذه القاعدة نتيجتان: الأولى - انتقال اختصاصات رئـــيس الدولة إلى الوزارة، فهو لا يبت فى أمور الدولة بنفسه، لأن التقريـــر فى هذه المسائل يؤدى إلى المسئولية إذا ما اتضح خطؤه،

لـــذلك قـــيل لا سلطة حيث لا مسئولية، فالوزارة هى المسئولة أمام البـــرلمان، والنتـــيجة الثانـــية هى: أن رئيس الدولة لا يملك العمل منفرداً، ويجب توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص بجوار توقيع رئـــيس الدولـــة لأن الأوراق الـــصادرة عنه لا تخلى الوزارة من المسئولية[1].

ولما كانت أعمال الدولة تتطلب إيجاد شخص مسئول أو هيئة مـــسئولة لما قد ينجم عنها من الآثار، أصبح الوزراء هم المسئولون عن أعمال رئيس الدولة مادام أنه غير مسئول، ولكن تختلف درجة عدم مسئولية رئيس الدولة باختلاف نظام الحكومة نفسها، فإن كانت ملكـــية فعدم مسئولية الملك مطلقة. أما فى الجمهورية فيحاكم رئيس الدولـــة عـــن أفعاله الجنائية[2] ولكن الفقه اختلف حول الدور الذى يمارسه رئيس الدولة فى النظام البرلمانى إلى رأيين:

الرأى الأول: يرى هذا الاتجاه أن رئيس الدولة يملك سلطات اســـمية ويحـــتل مركـــزاً أدبياً، لأن السلطة الفعلية تمارس من قبل الوزراء ويستند هذا الرأى إلى حجتين هما:

١- أن القاعدة فى النظام البرلمانى أن رئيس الدولة، غير مسئول وأن الـــوزارة هـــى المسئولة، وطبقاً للمبدأ الذى يقضى بأنه حـــيث تكون السلطة تكون المسئولية، فإنه يكون من الطبيعى

---

(١) د. السيد صبرى، مبادئ القانون الدستورى، مرجع سابق ص ١٨٩، ما بعدها.

(٢) نفس المرجع السابق، ص ١٨٧ وما بعدها.

ألا تقــدر أيــة سلطات فعلية لرئيس الدولة. حتى أن البعض شبه دور رئيس الدولة فى النظام البرلمانى بأنه حكم رياضى عادل ومحايد فى مباراة طرفاها الوزارة والبرلمان[١].

٢- يجرى العمل فى إنجلترا – مهد النظام البرلمانى – على عدم تــدخل الملك فى الشئون الخارجية بالحكم، وعلى تركه إدارة دفة الحكم للوزراء[٢] وكذلك الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية فى فرنسا فى عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

الــرأى الثانــى: ويذهب هذا الاتجاه إلى أنه لا يتعارض مع مــبدأ الــنظام البرلمانــى اشــتراك رئيس الدولة – ملكاً أم رئيساً للجمهــورية – مع الوزارة فى إدارة شؤون البلاد، ولكنهم اشترطوا أن توجد وزارة مسئولة مستعدة لتحمل مسئولية تبعات تدخل رئيس الدولة فى الحكم، اعتماداً على أن رئيس الدولة غير مسئول سياسياً.

فــإذا كانــت الوزارة تتحمل المسئولية السياسية عن أعمالها أمام البرلمان، وتعمل على تيسيير وإدارة السلطة التنفيذية فلا يعنى ذلك حرمان رئيس الدولة من ممارسة حقوقه الدستورية[٣].

وقــد رد أصحاب هذا الاتجاه على ما استند إليه الرأى الأول مــن جــريان العمــل فى إنجلترا على عدم تدخل الملك فى الشئون

---

(١) د. عاصــم أحمــد عجليه، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، ط٥، مرجع سابق ص ٢٨١.

(٢) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٧٣.

(٣) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ١٧٣.

العامـــة، وقـــى فرنسا على سلبية دور رئيس الدولة، بأن هذا الواقع المعمول به فى إنجلترا كان نتيجة لتطور تاريخى طويل خاص بها. وانخفاض دور رئيس الدولة فى فرنسا فى عهد الجمهوريتين الثالثة الـــرابعة قـــد أدى إلـــى تقوية سلطة رئيس الجمهورية فى دستور الجمهورية الخامسة، حتى لا تتكرر الأزمات الوزارية التى شهدتها الـــبلاد فى عهد الجمهورية الرابعة بسبب الخلاف الدائم بين رئيس الدولة والوزارة[1].

وعلى هذا الأساس فإن القول بأن مركز رئيس الدولة لا يعدو أن يكـــون مركزاً شرفياً يخرج النظام البرلمانى عن طبيعته ويقترب من نظام حكوسة الجمعية النيابية. كما أن القول بإيجابية دور رئيس الدولـــة وأن فى مقدوره ممارسة اختصاصات فعلية كبيرة، يغير من جوهـــر الـــنظام البرلمانـــى وطبيعـــته ويقربه من النظام الرئاسى. وبالتالـــى يجب النظر إلى دور رئيس الدولة من خلال طبيعة النظام البرلمانـــى نفسه، دون التأثر بوضعه فى الأنظمة السياسية الأخرى. ولا شـــك فى أن رئيس الدولة يلعب دوراً محدوداً بالمقارنة مع دور الوزارة لعدم تحمله أية مسئولية سياسية أمام البرلمان[2].

- وزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان :

تعتبر الوزارة العمود الفقرى فى النظام البرلمانى وعليها تقع

---

(١) د. عبد الغنى بســيونى عبد الله، النظم السياسية القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

(٢) د. عبد الغنى بسيونى، مرجع سابق، ص ٢١٠.

المسئولية السياسية أمام البرلمان، وتعتبر هذه المسئولية حجر الزاوية فى هذا النظام وبدونها لا يوصف هذا النظام بأنه برلمانى، والمسئولية الوزارية تعنى حق البرلمان فى سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء وينتج عن هذا العمل البرلمانى ضرورة استقالة الوزارة أو الوزير وذلك لسحب الثقة منهما(١).

فالوزارة هى المسئول عن جميع سياسات الدولة، والمهيمنة على كل شئونها. ويقوم ذلك على سببين أساسيين، أولهما: أن رئيس الدولة ليست له سلطات لأنه غير مسئول، والوزارة هى من تلتزم بهذه المسئولية الملقاة عليها، والثانى: أنه طبقاً للمبدأ الديمقراطى فإن السيادة للشعب، وحزب الأغلبية هو الذى تتشكل منه الوزارة، أو على الأقل من تدعمهم الأغلبية البرلمانية(٢).

والمسئولية السياسية للوزارة، إما أن تكون مسئولية فردية تنصب على ما يصدر من الوزير شخصياً أو على التصرفات التى تحدث عن الموظفين التابعين له. كما قد تكون هذه المسئولية تضامنية لجميع الوزراء وتدخل هذه المسئولية فى نطاق السياسة العامة لمجلس الوزراء وتعد هذه المسئولية (التضامنية) أهم الخصائص المميزة للنظام البرلمانى(٣).

---

(١) د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص ٨٦٥ وما بعدها.

(٢) د. محمد الشافعى أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، ج١، عالم الكتب القاهرة، ١٩٨٤، ص ٤٤٤.

(٣) راجع فى ذلك: د. ثروت بدوى، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، مرجع

وإذا كـــان تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالة الوزارة من حق رئيس الجمهورية إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً، بل هو حق مقيد بـــضرورة اختـــيار مـــن ترغب فيه الأغلبية البرلمانية، أو من بين زعماء حزب الأغلبية، وكذلك الوزراء يجب أن يتركز تقسيمهم إلى أغلبية برلمانية لكى تبقى فى مزاولة الحكم، كما أن الوزارة الجديدة التـــى يقـــوم رئـــيس الدولـــة بتعيينها يجب أن تستند إلى الأغلبية البرلمانية[1].

والـــوزارة كهيـــئة جماعية لابد وأن توصف بأمرين: الوحدة والاتـــساق مـــن جهـــة، والتـــضامن من جهة أخرى، فأما الوحدة والاتساق فتعنى كلاهما أن يسود التفاهم بين الأعضاء الذين يكونون الـــوزارة فـــى المبادئ السياسية وينتمون إلى نفس الحزب ويدينون بنفس الفلسفة ويخضعون لسلطة رئيس واحد هو زعيمهم السياسى، أمـــا التـــضامن فيعنـــى أن يـــتحمل جميع الوزراء المسئولية عن القرارات المنبثقة عن المجلس سواء من أيدها أو من عارضها.

فالوزير يتضامن مع زملائه فى المسئولية حتى ولو كان غير مـــؤيد لقرارات المجلس أو سياسته، وعليه أن يقدم استقالته إذا أراد

ســـابق، ص ٣٠٩؛ د. سعاد الشرقاوى النظم السياسية فى العالم المعاصر، دار النهضة العـــربية، ١٩٩٨، ص ١٣٩، د. الـــسيد صبرى، السلطات فى النظام البرلمانى، بحث منـــشور بمجلة القانون والاقتصاد السنة الخامسة عشرة، الأعداد الأول والثانى والثالث يناير وفبراير ومارس، ١٩٤٥، ص ٢٤ وما بعدها.

(١) د. محسن خليل، القانون الدستورى والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٦٥.

أن يبتعد عن هذه المسئولية، ونظراً للأهمية الخاصة التى تحظى بها الـوزارة فى النظام البرلمانى فإن النظام نفسه يسمى بنظام (حكومة الوزارة) [1] وهكذا فوجود رئيس دولة – ملكاً أم رئيساً للجمهورية– غيـر مـسئول سياسـياً أمام البرلمان، ووجود وزارة مسئولة عن تـصرفاتها وسياساتها وأعمالها أمام البرلمان هو المعنى المقصود بثنائية الجهاز التنفيذى.

ب- التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

مـن الأسس التى يقوم عليها النظام البرلمانى أنه يقيم فصلاً مرناً بين السلطات وهو فصل يتسم بروح التعاون والمساواة بينهما، بحـيث تـتحقق الـرقابة المتبادلة بينهما، ولهذا سنقوم بإلقاء نظرة موجـزة عـن مظاهـر الـتعاون بين السلطتين، ثم مظاهر الرقابة المتبادلة بينهما على النحو التالى:

---

(١) د. مـصطفى أبو زيد فهمى، الوجيز فى القانون الدستورى والنظم السياسية، ١٩٩٩، ص ٢٣٤ وما بعدها، سليمان الطماوى السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الإسلامى، دار الفكر العربى، ط٦، ١٩٩٦، ص ٤٦٣ وما بعدها.

اولا : مظاهر التعاون ين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

١- الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة[١]:

يقتضى منطق النظام البرلمانى أن يكون الوزراء جميعاً بما فيهم رئيس الوزارة أعضاء فى البرلمان وذلك بعكس الوضع فى النظام الرئاسى الذى يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ولا تنص الدساتير صراحة على هذه القاعدة، والتى لم يعد الواقع العملى يتمسك بها كثيراً، ولكن جرى العرف على اتباعها، وينشأ عن الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة تعاون وثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيكون للوزراء بناءً على عضويتهم فى المجلس النيابى حق حضور جلساته والاشتراك فى مناقشة مشروعات القوانين التى تعرض عليه والدفاع عن سياسة الحكومة، ويكون لهم حق التصويت فى أخذ الآراء فى المسائل المطروحة للمناقشة.

٢- حق السلطة التنفيذية فى اقتراح القوانين أمام البرلمان:

يعتبر اقتراح القوانين أول الإجراءات التشريعية التى يؤدى اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعى، وعلى الرغم من أن الوظيفة التشريعية هى من صميم أعمال البرلمان فإن السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى تساهم فى سن القوانين عن طريق حقها فى اقتراح

---

(١) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصر، مرجع سابق، ص ١٧٥، محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص ٨٨٨.

القوانين والاعتراض عليها[1].

فـــإذا كانت الدساتير تمنح هذا الحق شكلياً لرئيس الدولة، إلا أن الـــوزارة باعتـــبارها الفرع المؤثر فى السلطة التنفيذية هى التى تقـــوم بإعـــداد مشروعات القوانين ويقوم رئيس الوزراء أو الوزير المخـــتص بـــتقديمها فـــى البرلمان، وفى الأنظمة البرلمانية يكون للحكومة اقتراح مشروعات القوانين بجانب أعضاء البرلمان، إلا أن ســـلطة البرلمان السيادية تجعل مناقشة مشروع القانون وإقراره أو عدم إقراره من اختصاص البرلمان، على أن اقتراحات القوانين إذا أتت من الحكومة فإنه يطلق عليها (الاقتراح الحكومى للقوانين) وإذا جاءت اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان أطلق عليها (الاقتراح البرلمانى للقوانين) [2].

٣- قانون الميزانية:

يتم معرفة الإيرادات والمصروفات المتوقعة للدولة خلال عام عن طريق الميزانية العامة للدولة، وهذه الميزانية هى عمل مشترك تـــم إنجـــازه نتيجة تعاون السلطة التنفيذية مع البرلمان. فيتم إعداد مـــشروع الميزانية من قبل الوزارة، والبرلمان هو من يقوم بمناقشة المـــشروع وأحـــياناً تعديله وحتى تكون الميزانية نافذة وملزمة فإنه

---

(١) د. عمـــر حلمـــى فهمـــى، الوظـــيفة التشريعية لرئيس الدولة فى النظامين البرلمانى والرئاسي، دراسة مقارنة، ط٣، ص٤، ١٠.

(٢) د. حسن عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستورى، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠١ص ٢٢٨.

يقوم بإقرارها[1].

ثانياً : مظاهر الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

فـــى النظام الرئاسى يتم الفصل الجامد بين السلطات وبالتالى لا تـــوجد رقابة فعالة بين هذه السلطات، وفى نظام حكومة الجمعية النيابية تقوم السلطة التشريعية بالرقابة على السلطة التنفيذية أما فى الـــنظام البرلمانـــى فتـــتم الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتتمثل مظاهر الرقابة بين السلطتين فيما يلى:

١- مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :

أ- السؤال:

يقـــصد بالـــسؤال (توجيه استيضاح إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التى تتعلق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضـــوع ما)[2] وقد يوجه السؤال بصورة شفوية أو مكتوبة. فمن خـــلال هـــذه الوسيلة يتمكن البرلمان من الاستفسار والاستيضاح بشأن مسألة معينة من أى وزير.

والـــسؤال يقـــيم نوعاً من العلاقة بين العضو والوزير الذى وجـــه إلـــيه السؤال بحيث لا يحق لأى عضو من أعضاء البرلمان

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

(٢) د. رمـــزى طه الشـــاعر، القانون الدســـتورى الرسالة الدولية للطباعة، ٢٠٠١، ص ٢٢١.

الاشـــتراك فى المناقشة. وبالتالى فهو حق شخصى لعضو البرلمان الـــذى يحـــق له أن يتنازل عنه أو يحوله إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابـــة الوزيـــر. ولا يعتبر غالبية الفقه فى هذا الحق وسيلة جدية لرقابة الحكومة[1].

ب- طرح موضوع عام للمناقشة :

والمقـــصود بطـــرح موضوع عام للمناقشة، تمكين أعضاء البـــرلمان مـــن الـــتفاهم مع رجال الحكومة بطريقة ودية بعيدة عن الإحـــراج أو الاتهـــام ما ييسر لهم إدراك وجهة نظر الحكومة فيما يعرضـــون لـــه مـــن مسائل، كما يمكنهم عن طريق ما يبدونه من رغبات من توجيه السلطة التنفيذية بطريقة تتسم بالتعاون والمشاركة إلـــى مـــا يـــرون فيه تحقيقاً للصالح العام وخير الجماعة[2] وتنتهى المناقشة بقرار بإقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، أو بقرار برغبة المجلس فى أمر معين[3].

---

(١) د. عمر حلمى فهمى، القانون الدستورى المقارن، ٢٠٠٤، ص ٢١٧ وما بعدها، زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، ١٩٩١، ص ٩ وما بعدها.

(٢) د. ماجـــد راغب الحلو، القانون الدستورى، مؤسسة شباب الإسكندرية، ١٩٧٦، ص ٢٣٦، د. عثمان خليل، القانون الدستورى، الكتاب الأول فى المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، مطبعة مصر، ١٩٥٦، ص ٢٤٣.

(٣) د. رمزى الشاعر، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

جـ- إجراء التحقيق :

يقصد بإجراء التحقيق أن يحصل المجلس على المعلومات التى يريدها بنفسه مباشرة وليس وفقاً لما يدلى به الوزراء على أساس تصورهم للحقائق فيلتقى المجلس بالأفراد والموظفين، ويطلع على الأوراق والملفات ويقوم بغير ذلك مما يتطلب إجراء التحقيق. فيقوم البرلمان بتكوين لجان مختصة لإجراء التحقيق لمعرفة كيفية سير المرافق العامة وكذلك أوجه التقصير أو الفساد فيها. وإذا نتج عن التحقيق البرلمانى إدانة وزير، ففى هذه الحالة تتحرك مسئوليته أو مسئولية الوزارة بأكملها أمام البرلمان(١).

د- الاستجواب :

يقصد بالاستجواب (محاسبة الوزير أو الوزارة بأكملها عن خطأ ارتكب عند تطبيق القانون، أو أثناء تأدية العمل، فهو يتضمن اتهاماً يوجهه أحد أعضاء البرلمان لرئيس الوزراء أو لأحد الوزراء عن مآخذ ومثالب فى شأن من الشئون التى تدخل فى اختصاصاته) (٢) (فالاستجواب يفتح باب النقاش فى موضوعه لمن يرغب من أعضاء البرلمان ويؤدى إلى مناقشات واسعة قد تؤدى إلى سحب

---

(١) د. عثمان خليل، د. سليمان الطماوى، موجز القانون الدستورى، ط٣، ١٩٥٢، ص ٥٣٠؛ د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، مرجع سابق، ص ٤٣٩.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، ط١، ٢٠٠٢، ص ١٣٢.

الـــثقة مـــن الحكومة أو أحد أعضائها) [١]، وإذا قرر النائب سحب استجواب يستطيع أى عضو آخر أن يتبنى هذا الاستجواب وتستمر المناقشة[٢].

هـــ- المسئولية الوزارية :

تعتبـــر المســـــئولية الســـــياسية للوزارة حجر الزاوية فى الـــنظام البرلمانى، والركن الأساسى فى بنائه وبدونها تتغير طبيعة هذا النظام ويفقد جوهره[٣].

والمـــسئولية الوزارية قد تكون مسئولية فردية أو تضامنية. فـــتوجد المـــسئولية الفردية عندما يكون العمل الصادر عن الوزير يتعلق بالسياسة الداخلية للوزارة، أو أحد الموظفين العاملين فيها، أما المسئولية التضامنية فإنها توجد عندما يكون العمل متصلاً بالسياسة العامـــة للـــوزارة أو ناتجـــاً عما يقوم به رئيس الوزراء من أعمال باعتباره رئيساً للوزارة بأجمعها.

وقد يكون التصرف صادراً من أحد الوزراء ولكن إذا أعلن رئيس الوزراء تضامنه مع هذا الوزير فيما بدر منه فإنه يتم سحب

---

(١) د. جابـــر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٦.

(٢) د. محمـــد رفعـــت عبد الوهاب، د. حسن عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٣٣٠.

(٣) د. اســـماعيل الغـــزال، القانـــون الدستورى والنظم السياسية، ط٤ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٨٩، ص ١٢٧ وما بعدها.

الثقة من الوزارة بأكملها[1].

٢- مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

فـــى مقابـــل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، يعطـــي الـــنظام البرلمانـــي للسلطة التنفيذية وسائل موازية لرقابة السلطة التشريعية ومن أهم هذه الوسائل ما يلى :

أ- أعمال خاصة بتكوين البرلمان :

يتولـــى رئيس الدولة فى النظام البرلمانى عقب حل البرلمان الدعـــوة لإجراء انتخابات نيابية فى البلاد، كما تقوم الحكومة ببعض الإجـــراءات المتـــصلة بـــذلك مثل تحديد موعد الانتخابات وتحديد الجداول الانتخابية وما يرافقها من عملية الإشراف على الانتخابات ومراقبتها[2] كما يتضح اشتراك السلطة التنفيذية فى تكوين البرلمان بالنسبة للدساتير التى أعطت لرئيس الدولة الحق فى تعيين عدد من أعضاء البرلمان[3].

---

(١) د. محمـــد عـــبد العـــال السنارى، النظرية العامة للقانون الدستورى والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة بدون تاريخ، مطبعة الاسراء ص ٦١٩ وما بعدها، د. محمد انـــس قاســـم جعفـــر، الوســـيط فى القانون العام الجزء الأول النظم السياسية والقانون الدستورى، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٣٥١ وما بعدها.

(٢) نصت المادة (١١٩) فقرة (٢) من الدستور الحالى على أن (يتولى رئيس الجمهورية دعوة الناخبين فى الموعد المحدد إلى انتخابات مجلس النواب).

(٣) أعطـــت المادة (٧٨) من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١ الحق لرئيس الجمهورية فى تعيين عشرة أعضاء فى البرلمان.

ب – أعمال خاصة بانعقاد البرلمان :

من المعلوم أن البرلمان لا يتواجد بصورة دائمة ولكنه ينعقد على فترات تستغرق بضعة أشهر من كل سنة. ويطلق على هذه الفترات بأدوار الانعقاد. وأدوار الانعقاد قد تكون عادية يجتمع البرلمان فيها لمدة محددة ينص عليها فى الدستور أو القانون، وقد تكون أدوار الانعقاد استثنائية وذلك لمواجهة ظروف استثنائية وبالتالى ينعقد البرلمان بجدول الأعمال الذى دعى من أجله بحيث لا يجوز له أن ينظر فى موضوع آخر. وتكون دورة الانعقاد الاستثنائية فى فترة الإجازة السنوية أو فيما بين الفصول. وقد جرت الدساتير على منح رئيس الدولة الحق فى دعوة البرلمان للانعقاد فى دوره استثنائية[1].

جـ- الإرجاء والتأجيل:

من وسائل الرقابة التى تمارسها السلطة التنفيذية على البرلمان تأجيل انعقاد البرلمان، وبشأن هذه الوسيلة تملك السلطة التنفيذية السلطة التقديرية بشأنها، ولم يذكر فى الدستور الحالات التى تستطيع فيها السلطة التنفيذية تأخير وتأجيل اجتماعات البرلمان إلا فيما يتعلق بعدم تجاوز مدة الشهرين عند التأخير، وعدم تجاوز

---

(١) د. عمر حلمى فهمى، مرجع سابق، ص ٢٤٩ وما بعدها، د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٥٧.

التأجيل ثلاث مرات. ولهذه الوسيلة فائدة فى تخفيف حدة التوتر فيما بين البرلمان والحكومة.

د- حق الحـــــل :

تملـك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، وهذا الحق يوازى فـى خطورته المسئولية الوزارية التى يمتلكها البرلمان فى مواجهة الحكـومة، وبكـلا الحقين يتم حفظ التوازن والتعادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقـد أعطت الدساتير السلطة التنفيذية حق الحل لكى تعرف وجهـة نظـر الشعب -فى حالات محدودة- عند حدوث نزاع بين البـرلمان والحكـومة، وبالتالـى فإنه يجب على الحكومة أن تقدم استقالتها إذا جاءت نتيجة الانتخابات لصالح البرلمان، كما يكون حل البرلمان واجباً إذا جاءت نتيجة الانتخابات لصالح الحكومة.

المطلب الرابع

طبيعة نظام الحكم في الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م[١]

إن طبيعة نظام الحكم في دستور من الدساتير، تبدو في كيفية تنظـيم هذا الدستور للسلطات العامة الحاكمة، ومدى ديمقراطية هذا التنظـيم، وإذا كان الأمر يتعلق بتنظيم دستوري ديمقراطي أي يتفق مـع المـبادئ الديمقـراطية، فيجب أن نحدد ما هي نوعية النظام الديمقراطـي للدستور اليمني، هل هذا النظام نيابي أم هو مثلاً نظام يأخـذ بالديمقراطية شبه المباشرة؟ وإذا كان النظام الدستوري نيابياً فـي جوهره كما هو الحال في كثير من الدساتير، يجب أن نتساءل أيضاً: هل هذا النظام النيابي (برلماني) أم (رئاسي)؟

وعلـى ضوء ما سبق يمكننا أن نحدد طبيعة نظام الحكم في الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م في النقاط التالية :

أولاً : أن نظام الحكم يقوم على المبادئ الديمقراطية.

ثانياً : أنه نظام نيابي.

ثالثاً : أنه نظام برلماني في جوهره.

رابعـاً : أنـه مـزج النظام البرلماني ببعض مظاهر النظام الرئاسي.

---

(١) نـشير إلـى أنه منذ قيام الوحدة اليمنية في عام ١٩٩٠م وجدت ثلاثة دساتير دستور دولـة الوحدة والذي تم الاستفتاء عليه في عام ١٩٩١م، والدستور المعدل الذي صدر في عام ١٩٩٤م، والدستور الحالي والذي صدر في عام ٢٠٠١م.

أولاً : نظام الحكم يقوم على المبادئ الديمقراطية :

إن نظـــام الحكـــم الذي جاء به الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م هـــو فـــي الواقـــع نظام دستوري ديمقراطي، لأنه يقوم على المبادئ الديمقراطية المتفق عليها في القانون الدستوري.

ومـــن مظاهـــر ديمقـــراطية نظام الحكم في الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م ما يلي:

١- الـــنص فـــي هذا الدستور على مبدأ سيادة الشعب بمعنى أن الـــشعب هو صاحب السيادة الأصلي وهو مصدر السلطات. فقـــد نصت المادة الرابعة من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م على أن (الشعب مالك السلطة ومصدرها....) (١).

٢- كمـــا نجـــد أن الدســـتور قد أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ليـــضمن مـــنع الاستبداد وتحقيق الديمقراطية وتحقيق الدولة القانونية وتطبيق مبدأ التخصص الوظيفي.

ويـــبدو ذلـــك من خلال تنظيم الدستور للسلطات العامة في الـــباب الثالث منه حيث يقوم هذا التنظيم على الفصل بين السلطات الثلاث "التشريعية والتنفيذية والقضائية"، وتوزيع هذه السلطات على هيـــئات ثـــلاث مـــستقلة عـــضوياً كل منها عن الأخرى، فالسلطة التـــشريعية يـــتولاها مجلـــس النواب حيث نصت المادة (٦٢) من

---

(١) وهـــي نفس المادة رقم (٤) من دستور دولة الوحدة لعام ١٩٩١م، والدستور المعدل لعام ١٩٩٤م.

الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة...) [١].

والسلطة التنفيذية يقوم بها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، حيث نصت المادة (١٠٥) من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١ على أن (يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور) [٢].

والسلطة القضائية سلطة مستقلة تتولاها المحاكم وفقاً للقانون حيث نصت المادة (١٤٩) من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١ على أن (القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً والنيابة العامة هيئة من هيئاته، وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم...) [٣].

٣- تقرير الحقوق والحريات العامة الأساسية للأفراد، وهو أيضاً أحد المبادئ الأساسية للنظام الديمقراطي. وقد ورد النص عليها في الباب الثاني من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م[٤].

---

(١) وهذا ما نصت عليه المادة (٤٠) فى دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، المادة (٤١) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٢) وهذا ما نصت عليه المادة (١٠٤) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٣) وهذا ما نصت عليه المادة (١٢٠) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، المادة (١٤٧) عن الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٤) حيث ورد النص عليها في الباب الثاني من دستور دولة الوحدة ١٩٩١، الباب الثاني من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

ثانياً : الأخذ بالنظام النيابي :

لقـد أخذ الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م بالنظام النيابي باعتـباره أهم صور الديمقراطية في العصر الحديث حيث يمارس الشعب السلطة والسيادة عن طريق نوابه في البرلمان المنتخب، وقد نـصت المـادة الرابعة من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م على أن (الشعب مالك السلطة ومصدرها ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاسـتفتاء والانتخابات العامة، كما يزاولها بطريقة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة) (١).

كمـا نجد أيضاً في النصوص الدستورية التي نظمت مجلس النواب الأركان الأربعة التي يقوم عليها النظام الديمقراطي النيابي، وذلك على النحو التالي :

١ – وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس اختصاصات فعلية :

وهـو أهـم أركان النظام النيابي على الإطلاق، ويتكون من شـقين: بـرلمان منـتخب مـن الشعب، وأن هذا البرلمان يمارس اختصاصات تشريعية فعلية.

أمـا عن وجود برلمان منتخب من الشعب، فهذا متحقق في مجلس النواب الذي نظمه الدستور الحالي ٢٠٠١م في الفصل الأول

---

(١) وهـو نفس نص المادة (٤) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والدستور المعدل لسنة ١٩٩٤م.

من الباب الثالث. فقد نصت المادة (٦٣) منه على أن (يتألف مجلس الـنواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد ينتخبون بطريق الاقتراع السري العام الحر المباشر...) [١].

أمـا عـن ضـرورة ممارسة البرلمان لاختصاصات فعلية وحقيقـية فـي نطـاق الوظيفة التشريعية. فقد قرر الدستور الحالي ٢٠٠١م أن مجلس النواب يتولى ويمارس السلطة التشريعية ويراقب الحكـومة حيث نصت المادة (٦٢) منه على أن (مجلس النواب هو الـسلطة التـشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامـة للدولـة والخطـة العامـة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور) [٢].

٢- توقيت نيابة البرلمان بمدة معينة :

يعـد هذا الركن الثاني الذي يقوم عليه النظام النيابي لأنه من الضروري أن يكون انتخاب المجلس لمدة زمنية محددة، وحكمة هذا الـركن هي أن البرلمان هو الذى يمارس السلطة عن الشعب، ومن ثـم يجـب أن يكون من حق الناخبين إعادة انتخاب البرلمان على فتـرات دوريـة حتـى يكون الشعب قادراً على رقابة نوابه فيعيد

---

(١) وهذا ما نصت عليه المادة (٤١) من دستور دولة الوحدة، والمادة (٦١) من الدستور المعدل.

(٢) وهذا ما نصت عليه المادة (٤٠) من دستور دولة الوحدة، والمادة (٦١) من الدستور المعدل.

انـــتخابهم إذا كانت سياسة البرلمان متفقة مع إرادة الأمة أو ينتخب نواباً آخرين يطبقون سياسة جديدة تتفق مع إرادة الأمة.

وقـــد قرر الدستور اليمني الحالي ٢٠٠١م إذ نصت المادة (٦٥) منه، على أن (مدة مجلس النواب ست سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخاب مجلـــس جديـــد قبل انتهاء مدة المجلس بستين يوماً على الأقل فإذا تعـــذر ذلـــك لظـــروف قاهـــرة ظل المجلس قائماً ويباشر سلطاته الدســـتورية حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجلس الجديد) (١).

٢- عضو البرلمان يمثل الأمة كلها :

وهـــذا يعنـــي أن الـــنائب يمثل في الدرجة الأولى المصالح القومـــية للأمـــة جمعـــاء ولـــيس مجرد المصالح المحدودة لدائرته الانتخابية، وقد أخذ الدستور اليمني الحالي ٢٠٠١م بهذا المبدأ حيث نصت المادة (٧٥) منه، على أن (عضو مجلس النواب يمثل الشعب بكامله ويرعى المصلحة العامة ولا يقيد نيابته قيد أو شرط) (٢).

---

(١) وهو ما نصت عليه المادة (٤٣) من دستور دولة الوحدة لعام ١٩٩١م، وكذلك المادة (٦٤) مـــن الدســـتور المعـــدل لعام ١٩٩٤م إلا أن المدة كانت أربع سنوات في هاتين المادتين.

(٢) وهي ذات المادة (٥٨) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (٧٤) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

٤- استقلال البرلمان عن جمهور الناخبين :

وهـذا المـبدأ جاء ذكره في آخر المادة السابقة وحكمة هذا المـبدأ هـي أن استقلال البرلمان النواب عن الناخبين يضمن عدم تأثيـر بعض قطاعات الجمهور على السلطة التشريعية حتى لا يأتي القانون لمصلحة فئة أو طبقة معينة على حساب الصالح العام.

ثالثاً : نظام الحكم برلماني في جوهره :

إن نظـام الحكم في الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م هو فـي جوهـره نظـام برلماني، لأنه يشتمل على الركنين المعروفين للنظام البرلماني، وهما: من ناحية أولى ثنائية السلطة التنفيذية، ومن ناحـية أخرى وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الركن الأول : ثنائية السلطة التنفيذية :

لقـد أخـذ الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية كما يقضي بذلك هذا النظام فالسلطة التنفيذية في هذا الدستور تتكون من طرفين :

الطرف الأول : رئيس الجمهورية :

وقـد خـصص المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الـثالث من الدستور الحالي ٢٠٠١م له حيث قررت المادة (١٠٥) مـنه علـى أن (يمـارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس

الجمهـورية ومجلـس الوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور)[1]، كما نصت الفقرة (أ) من المادة (١٠٦) على أن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ويتم انتخابه وفقاً للدستور) [2].

أما الطرف الثاني : حكومة مسؤولة أمام البرلمان :

وكمـا خـصص المشرع الدستوري الفرع الأول من الفصل الثاني من الباب الأول للطرف الأول خصص الفرع الثاني للطرف الثاني المتمثل في مجلس الوزراء.

وقـد نصت المادة (١٢٩) من الدستور الحالى ٢٠٠١م على أن (مجلـس الـوزراء هـو حكومة الجمهورية اليمنية وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة) [3].

أمـا المادة (١٣٠) من الدستور الحالى ٢٠٠١م، فقد نصت علـى أن (تـتكون الحكـومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ويؤلفون جميعاً مجلس الوزراء) [4].

---

(١) وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٠٤) من الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤م.

(٢) وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٠٥) عن الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤م.

- أمـا فى ظل دستور دولة الوحدة لعام ١٩٩١م فقد كان مجلس الرئاسة هو الذى يمارس رئاسة الجمهورية اليمنية والذي كان مكون من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب، راجع المادة (٨٢) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م

(٣) المادة (١٠٢) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (١٢٧) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٤) المادة (١٠٣) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (١٢٨) من الدستور المعدل

كمـــا أن المـــادة (١٣٢) قـــد نصت على أن (يختار رئيس الوزراء أعضاء وزارته بالتشاور مع رئيس الجمهورية ويطلب الثقة بالحكومة على ضوء برنامج يتقدم به إلى مجلس النواب) [١].

كمـــا أن المـــادة (١٣٣) نـــصت علـــى أن (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية ومجلس النواب مسئولية جماعية عن أعمال الحكومة) [٢].

الركن الثاني : التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

<u>أولاً</u> : مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

١- جـــواز الجمـــع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة: حيث نصت المادة (٨٠) من الدستور الحالى ٢٠٠١م على أنه (لا يجـــوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجلس المحلـــي أو أي وظـــيفة عامـــة، ويجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء) [٣].

١٩٩٤م.

(١) المادة (١٠٤) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (١٣٠) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٢) المادة (١٠٥) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (١٣١) من الدستور المعدل، ١٩٩٤م.

(٣) المـــادة (٦٠) مـــن دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (٧٩) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

٢- حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين أمام البرلمان: حيث نصت المادة (٨٥) على أنه (لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها) [١].

ثانياً : مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

أ - مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :

لقد احتوى الدستور اليمني الحالى ٢٠٠١م على معظم مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وأهمها :

١- حق السؤال : فنصت المادة (٩٦) على أنه (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم...) [٢].

٢- حق الاستجواب: حيث نصت المادة (٩٧) على أنه (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم عن الشئون التي تدخل في اختصاصهم...) [٣].

---

(١) المادة (٦٧) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، المادة (٨٤) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٢) المادة (٧٣) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (٩٥) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٣) المادة (٧٥) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (٩٦) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

٣- حـــق إجـــراء التحقـــيق : حيث نصت المادة (٩٥) على أنه (لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقـــل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانـــه لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامـــة أو وحـــدات القطـــاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية...) [١].

٤- المـــسؤولية الـــوزارية : حـــيث نصت المادة (٩٦) على أنه (مجلس الوزراء مسؤول مسئولية جماعية وفردية...) [٢].

ب- مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

حيث يقوم رئيس الجمهورية بما يلى :

١- دعوة الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخاب مجلس النواب الفقرة (٢) من المادة (١١٩) [٣].

٢- دعوة مجلس النواب لعقد أول اجتماع له خلال أسبوعين على الأكثـــر مـــن إعـــلان نـــتائج الانتخابات، فإذا لم يدع اجتمع

---

(١) المـــادة (٧٠) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١من، والمادة (٦٤) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٢) المـــادة (٧٣) مـــن دســـتور دولة الوحدة ١٩٩١م، المادة (٩٥) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٣) المـــادة (٩٤) مـــن دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، المادة (١١٨) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

المجلس من تلقاء نفسه صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين - المادة (٧٠) [١].

٣- حق طلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقره مجلس النواب - المادة (١٠٢)[٢].

٤- حق حل مجلس النواب بناءً على استفتاء شعبي - والدعوة لانتخابات نيابية مبكرة بدون استفتاء شعبي - المادة (١٠١) [٣].

رابعاً : مزج النظام البرلماني ببعض مظاهر النظام الرئاسي :

النظام الدستوري الذي أتى به الدستور اليمني الحالي هو في جوهره نظام برلماني كما سبق البيان ولكن الدستور اليمني قد خرج على النظام البرلماني حينما جعل لرئيس الجمهورية دوراً إيجابياً وفعالاً في السلطة التنفيذية، وليس مجرد دور أسمى أو شرفي كما يقضي النظام البرلماني بصفة أساسية، ولهذا يمكن القول إن الدستور الحالي قد مزج مع النظام البرلماني بعض مظاهر النظام

---

(١) المادة (٥٣) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (٦٩) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٢) المادة (٧٩) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (١٠١) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٣) المادة (٧٨) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (١٠٠) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

- وتجدر الإشارة إلى أن الدعوة إلى انتخابات نيابية مبكرة لم يتم تقريرها إلا في ظل الدستور الحالي ٢٠٠١م والتي هي في حقيقة الأمر تعتبر حلاً لمجلس النواب.

الرئاسي، فاختصاصات السلطة التنفيذية يتولاها معاً و"بطريقة إيجابية" كل من رئيس الجمهورية والوزارة.

ومن أهم تلك الاختصاصات، اختصاص رئيس الجمهورية يوضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها - الفقرة (٥) من المادة (١١٩).

كذلك نصت الفقرة (٩) من المادة (١١٩) على حق رئيس الجمهورية في تعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً للقانون.

كذلك فإن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة - المادة(١١١).

ويمكن القول إن على المشرع اليمني أن يغلب أحد النظامين، إما البرلماني فيعفى الرئيس من جميع السلطات وتمنح الحكومة السلطات الواسعة وتتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان فقط، وإما أن يتم الأخذ بالنظام الرئاسي، وإلغاء مجلس الوزراء والاكتفاء برئيس الجمهورية الذي يكون من حقه تعيين الوزراء المعاونين له ويمنح السلطات الواسعة مقابل تحمله المسئولية السياسية أو التضامنية.

الباب الأول

ماهية الرقابة البرلمانية وتكوين البرلمان

تمهيد وتقسيم :

يمـــارس البرلمان وظائف ثلاث تتمثل فى الوظيفة التشريعية والوظيفة المالية والوظيفة الرقابية.

وتعد الوظيفة الرقابية الأصل فى ظهور البرلمانات الحديثة، فعلى المستوى التاريخي نجد أن ظهور مؤسسة البرلمان جاء مواكباً للـــتطور الاجتماعـــي والـــسياسي في أوربا، ويؤرخ لذلك بكل من بريطانيا وفرنسا باعتبارهما صاحبتي الريادة فى هذا المجال.

فالـــرقابة البـــرلمانية تتركـــز علـــى قناعة بأن نظام الحكم الديمقراطـــي الـــسليم يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات؛ بحيث لا تنفرد إحداها بالقوة والنفوذ وتتغول على الأخرى وإنما تتوازن على نحـــو مـــرن ومتحـــرك، لكي يظل للمواطن الفرصة والقدرة على الولوج إليها والتأثير فى حركتها وتغيير التوازنات التي تحكمها بما يراعى مصالحه.

ومن خلال هذا الباب نتحدث عن ماهية الرقابة البرلمانية فى الفـــصل الأول ثم نتحدث عن تكوين البرلمان فى الفصل الثانى كما يلي :

الفصل الأول : ماهية الرقابة البرلمانية.

الفصل الثانى : تكوين البرلمان.

الفصل الأول
ماهية الرقابة البرلمانية

تمهيد وتقسيم:

يتطلب النظام البرلماني وجود برلمان واحد منتخب من الشعب، وقد يضم مجلسين، وفى هذه الحالة يجب أن يكون أحد المجلسين على الأقل منتخباً من الشعب وتكون الوزارة مسئولة دائماً أمام المجلس الممثل للشعب. وتقرر القواعد الدستورية فى النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها فى مواجهة الحكومة وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها(١).

فالرقابة البرلمانية هى التى تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية فى ظل النظام النيابى، وذلك بفضل تمتع هذه البرلمانات بحق محاسبة الحكومة بوسائل مختلفة قد تمتد لسائر التصرفات الإدارية والمالية، وقد تقرر هذا الحق للبرلمان لأنه يمثل إرادة جمهور الناخبين ويعبر عن طموحاته ورغباته.

وبهذا يمكن القول أن الرقابة البرلمانية وظيفة تجعل السلطة التنفيذية تمارس نشاطها ومهامها فى إطار من الدستور والقانون

---

(١) د خالد سماره الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجله العلوم الإدارية، ديسمبر ١٩٨٧، ص ٩٧.

لتحقـيق الـصالح العـام للمواطنـين، وكذلك تحقيق التوازن بين السلطات.

وعلـى ذلك فإننا سنتحدث فى هذا الفصل عن مفهوم الرقابة البرلمانية وأساسها وأهدافها من خلال ثلاثة مباحث متتالية كما يلي:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.

المبحث الثانى: أساس الرقابة البرلمانية.

المبحث الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية.

المبحث الأول
مفهوم الرقابة البرلمانية

تحرص السلطة التأسيسية على أن تضع في الوثيقة الدستورية نصوصاً قانونية تتناول بعض الوسائل التي تؤكد خضوع السلطات العامة للقواعد الدستورية، ومن هذه الوسائل النص على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك لأن كلاً منهما تملك تجاه الأخرى اختصاصات تكفل إلى حد كبير عدم طغيان إحداهما على الحقوق والحريات أو تجاوزها الوظيفة التي أسندها إليها المشرع الدستوري(١).

وتظهر هذه الرقابة عادة في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني الذي يقوم على أساس الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أن هذا الفصل ليس تاماً، وإنما هو فصل قائم على التعاون والتوازن اللذين يظهر أثرهما واضحاً في العلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية(٢).

وتقرر القواعد الدستورية في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها

---

(١) د.فتحي عبد النبي: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٢، ص٧٩.

(٢) د.رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ٣٣٥.

بحيث تتحقق الرقابة البرلمانية التى تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني بفضل تمتع هذه البرلمانات بحق محاسبة الحكومة بوسائل مختلفة قد تمتد إلى سائر التصرفات الإدارية بالإضافة إلى تمتع البرلمان بسلطة الرقابة على أعمال الإدارة المالية وذلك عن طريق إقرار الموازنات العامة واعتماد الحسابات الختامية(١).

وتعتبر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من الموضوعات التى تشغل حيزاً كبيراً ورعاية مهمة في النصوص الدستورية للدول الحديثة، خاصة وأن الممارسة العملية لهذه الرقابة قد أثبتت مزاياها المتعددة، باعتبارها وسيلة ضرورية وملحة لرقابة أعمال وتصرفات الحكومة.

ومن المسلم به أن الفقه الدستوري لم يهتم كثيراً بوضع تعريف للرقابة البرلمانية على الرغم من أنها تعد وظيفة من أقدم وظائف البرلمانات في العالم، الأمر الذي انعكس على قلة هذه التعاريف التى وضعها باحثو الفقه الدستوري، حيث عرفها بعضهم بأنها "واحدة من أقدم وظائف البرلمانات، وهى تهدف إلى وضع القيود أمام السلطة التنفيذية"(٢)، وهناك من عرفها بأنها "عملية

---

(١) د.خالد سماره الزغبي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧، ص٩٨.

(2) Samuel H. Beer: The British Legislature and Problem of Mobilizing Consent, in Philip Norton (ed, Legislatures), Oxford University Press, 1990, p.71.

فحـــص القوانين بعد تشريها، لبيان مدى تنفيذها، وهل حققت النتائج المرجوة منها، وما هى الإجراءات الكفيلة بتصحيح الأخطاء في هذا الشأن"(١).

وهـــناك من عرفها بأنها: "تقصي الحقائق من جانب السلطة التـــشريعية لأعمـــال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسئول عن ذلك ومساءلته"(٢).

كمـــا عـــرفها بعضهم بأنها: "دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقـــرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً حقيقية تقييمية عن هذه الأعمـــال قـــد تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة"(٣)، وهـــناك مـــن عـــرفها بأنهـــا: "توجيه الحكومة وإسداء النصح لها، وإبلاغهـــا بموقـــف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، وأخيراً محاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك من جانب السلطة التشريعية"(٤).

---

(1) Joseph P. Harris: Congressional control of Administration, Washington, the Brookings Institutions, 1964, p.1.

(٢) د.إيهـــاب زكـــي ســـلام: الـــرقابة الـــسياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، ١٩٨٣م، ص١٧.

(٣) د.فارس محمد عمران: التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في مصر وأمريكا ولمحة عنه في بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨م، ص١١.

(٤) د.مـــدحت أحمـــد غـــنايم: وســـائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨، ص(ب).

ومـــع تعـــدد التعـــريفات للرقابة البرلمانية إلا أن ثمة أموراً مـــشتركة تجمـــع عليها أغلب التعريفات السابقة وتشكل في مجملها عناصـــر الرقابة البرلمانية بحيث تمارسها السلطة التشريعية معتمدة فـــي ذلـــك على افتراض مؤداه أنها تمثل الشعب، وتحاسب السلطة التنفيذية عن طريق وسائل رقابة ينظمها الدستور والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية.

وممـــا تقـــدم يمكـــن تعريف الرقابة البرلمانية بأنها: "وسيلة للكـــشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التي تنتج عن ممارسة الحكـــومة لأعمالهـــا وتـــصرفاتها، عن طريق أدوات رقابية مرتبة ومـــتدرجة مـــن الأضعف حتى الأقوى، ويترتب على أقواها سحب الثقة من الحكومة.

وتخـــتلف مـــدى الرقابة المفروضة من البرلمانات باختلاف النظام السياسي للدولة نفسها فدور هذه البرلمانات في مجال الرقابة قـــد يـــصل إلى أعلى درجة في ظل نظام حكومة الجمعية؛ إذ يعتبر البـــرلمان هـــو السلطة العليا للدولة، بينما يتقلص هذا الدور إلى حد كبيـــر في النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما في النظام البرلماني، فأنها أوسع بكثير من مثيلـــتها فـــي النظام الرئاسي وأقل من الرقابة البرلمانية في حكومة الجمعية النيابية[1].

---

(١) د.عـــبد الغني بسيوني: أصول علم الإدارة العامة، مركز الكتب الثقافية، بيروت، ص ٣٦٦.

وتـــتحقق الرقابة التي يباشرها البرلمان بطريق مباشر فتأخذ صـــورة مساءلة الوزراء منفردين أو مجتمعين عن التصرفات كافة التـــي تـــصدر عـــن الـــسلطة التنفـــيذية والمتعلقة بوزارات الدولة والمـــصالح التابعة لها، سواء أكانت هذه المسئولية في صورة أسئلة أو اســـتجوابات أو تحقـــيقات برلمانية أو كانت في صورتها النهائية ممـــثلة فـــي إعـــلان طرح الثقة بالحكومة وإلزامها بالاستقالة عند الضرورة.

وتكمن أهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة البرلمان للحكومة عـــن جمـــيع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشة السياسة العامة التى رسمتها الحكومة لنفسها، وعن طريق هذه الرقابة يمكن للبـــرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي، وكيفية أدائه للأعمـــال المخـــتلفة، وله أن يراجع الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمـــال ومـــا أتته من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق المبادئ الدستورية.

ونظـــراً لـــتعدد وتـــشعب أجهزة الدولة، وزيادة حجمها كماً ونـــوعاً فـــي جمـــيع المجـــالات الـــسياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعـــية، ووجـــود وزارات ومؤســـسات وهيئات تشرف على نـــشاطها وتعمل على تحقيق أهدافها أكد المشرع اليمني في الدستور واللائحة على قيام مجلس النواب بمراقبة نشاط السلطة التنفيذية في هذه المجالات ومساءلتها عند الضرورة، وذلك باعتبار أن المسئولية الـــوزارية هـــى إحدى المرتكزات الأساسية للنظام البرلماني، وحدد

وسائل عديدة لهذه الرقابة تؤدي في النهاية إلى تصحيح الاخطاء التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون، وتأكيداً لذلك نص الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م، على أن: "مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور"(١).

وتنبع أهمية الرقابة البرلمانية من أهمية العمل البرلماني في ذاته؛ وذلك لأن البرلمان يضم أعضاء منتخبين من قبل الشعب مباشرة، ويمثلون قطاعاً عريضاً في الأمة، ويتمتعون بحقوق وحريات وسلطات وحصانات كبيرة وواسعة، وبذلك تحظى هذه السلطة بوزن سياسي واجتماعي واقتصادي كبير، وتلعب دوراً مؤثراً في مجال رقابتها على أعمال الحكومة لضبطها وجعلها خاضعة لأحكام الدستور والقانون.

ولكن هل تخضع جميع الأعمال الحكومية للرقابة البرلمانية؟

لا خلاف بين الفقهاء على خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية كافة للرقابة البرلمانية، ومن ثم لا مجال للتمييز بين

---

(١) المادة (٦٢) من الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م، والمادة (٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية لسنة ٢٠٠٦م.

العمل السياسي والعمل الإداري، وعلى ذلك تشمل الرقابة البرلمانية كافة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية: الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية. فالبرلمان يراقب السياسة العامة للحكومة ويبحث في مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة، سواء تلك التى يتخذونها الوزراء داخل وزاراتهم، أو التى يتخذونها لتنفيذ برامج الحكومة أو لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وليس فقط من حيث مطابقة هذه القرارات والإجراءات للقانون، بل يبحث أيضاً مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام(١).

ولا تقتصر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وإنما تمتد إلى مراقبة أعضائها، فطالما كان لتصرفاتهم الشخصية تأثير على المصلحة العامة فإن الرقابة تمتد إليها(٢)، كذلك فإن الأعمال الخاصة بالشئون الخارجية والأمن الخارجي تخضع للرقابة البرلمانية كذلك تخضع للرقابة البرلمانية التصرفات المالية للحكومة سواء ما تختص بتنفيذ الميزانية وما تخرج عن تنفيذها(٣).

---

(١) د.نواف كنعان: بحث بعنوان "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة"، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد (٢٢) (أ)، العدد٢، ١٩٩٥م، ص٧٦٥.

(٢) د.محمد باهي أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢م، ١٩، ٢٠.

(٣) د.إيهاب زكي سلام: مرجع سابق، ص١١.

كمـــا أن الـــرقابة البـــرلمانية لا يشترط لممارستها أن تكون أعمـــال السلطة التنفيذية التى تمارسها تامة أو منجزة، فلا يلزم أن تكـــون قد خرجت من طور الإعداد أو التحضير إلى نطاق التنفيذ، فهـــي تمارس على الأعمال التحضيرية أو التمهيدية، وحتى على ما تـــنوي الحكـــومة اتخـــاذه، بل إن مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاؤها تمتد إليها، وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً[1].

ولا تقتـــصر الرقابة البرلمانية على التأكد من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له، وإنما تتجاوز ذلك إلى البحث في مدى توافقه مع الواقع والظروف التي عاصرته، هذا إلى أن المسائل الفنية التي تستقل الإدارة بتقديرها وتكون بمنأى عن رقابة القضاء، فإنه يكون للبرلمان حق مراقبتها[2].

ولاشـــك فـــي أنـــه إذا ما قام البرلمان برقابته وفقاً للتنظيم الدســـتوري في الدولة، فإن من شأن هذه الرقابة أن تؤدي إلى الحد مـــن احتمالات انحراف السلطة التنفيذية، وحماية الحقوق والحريات العامـــة، وبالتالـــي حماية مبدأ المشروعية والتزام الحكومة بالقانون حتى لا تتعرض لرقابة البرلمان.

ومـــع ذلك فإنه يجب ألا نعول كثيراً على فعالية هذه الرقابة، ففـــي الغالـــب تقتصر ممارسة الرقابة البرلمانية على الرقابة على

---

(١) د.إيهاب زكي سلام: مرجع سابق، ص١٠، ١١.

(٢) د.محمد باهي أبو يونس: مرجع سابق، ص٢٣.

أعضاء الحكومة، وهي رقابة على الأشخاص وليست على الأعمال، بينما المطلوب هو الرقابة على أعمال الحكومة وليست على القائمين بالعمل الحكومي[١].

ويؤخذ على الرقابة البرلمانية أنها تعتمد غالباً على البيانات والمعلومات والتقارير التي تقدم إلى البرلمان من جانب الأجهزة الرقابية المختصة أو الأجهزة الإدارية المشمولة برقابتها، كما يؤخذ عليها أنها لا تصل بطريق مباشر إلى إلغاء الأعمال الإدارية المعيبة، وأنها تقتصر عادة على المخالفات الإدارية الجسيمة فضلاً عن عدم وجود وسيلة مباشرة أمام الأفراد لتحريكها[٢].

ويضيف بعض الفقه إلى ذلك أن الرقابة البرلمانية خالية من الجدية والفاعلية والواقعية لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الإجماليات دون أن تقترب من الرقابة الفنية، نظراً لإصباغها بالصبغة السياسية وتأثرها إلى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التى كثيراً ما تؤدي إلى إفساد الرقابة البرلمانية بسبب مداراة حزب الأغلبية للحكومة، وتغطيته على أخطائها[٣].

---

(١) د.سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط١، ١٩٨٢م، ص٢٢١.

(٢) د.محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠ م، ص١٧٩.

(٣) عمر الشويكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨١م، ص٧٤.

ومع ذلك فإنه يمكن القول بأن فاعلية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة أمر يتوقف على مدى الرغبة في تشديد هذه الرقابة وإقرار الوسائل اللازمة لذلك.

وعلى أية حال فإن للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ميزة أساسية تكمن في تعدد وسائلها المباشرة وغير المباشرة، وخطورة النتائج المترتبة عليها والتى تصل في صورتها النهائية إلى حد إسقاط الوزارة أو استقالة الوزير المسئول[1].

والواقع أنه لا يمكن إنكار ما ينسب إلى رقابة البرلمانات من عيوب، فالرقابة نشاط إنساني، والنشاط الإنساني لا يخلو من العيوب، إلا أن البيئة الإدارية والاجتماعية التى تمارس فيها الرقابة لها تأثير قوي على فاعلية الرقابة أو عجزها، فهذه الرقابة تتسم بالقوة والفاعلية في بعض الدول، ويشوبها الضعف في دول أخرى، تبعاً لاختلاف الظروف السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية من بلد إلى آخر.

---

(١) د.عثمان عبد الملك الصالح: بحث بعنوان "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت"، دراسة مقارنة تطبيقية، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، فبراير ١٩٨١م، ص١٣.

المبحث الثاني
أساس الرقابة البرلمانية

يعد مبدأ الفصل بين السلطات حجر الزاوية فى الأنظمة الديمقراطية، خصوصاً فى النظامين الرئاسى والبرلمانى، ففى ظل النظام الرئاسى يتم الفصل بين السلطات إلى أبعد حد ممكن، أما فى ظل النظام البرلمانى فيتم الفصل المعتدل بين السلطات المشروب بروح التعاون والرقابة المتبادلة بينهما(١).

ولا شك أن مبدأ الفصل بين السلطات يحقق هدف الديمقراطية، وهو من أهم الضمانات التى تحول دون الاستبداد بالسلطة أو التعسف بحقوق وحريات الأفراد(٢). كما أن النص فى الدساتير على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكفل إلى حد كبير عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى.

وتعتبر الرقابة البرلمانية من أهم الوظائف التى يمارسها البرلمان فى الدولة الحديثة؛ حيث إن الواقع العملى وتعقد الحياة المعاصرة قد سحب مهمة التشريع من يد البرلمان لتقع بين يدى

---

(١) د. على عبد العال سيد أحمد: الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٠.

(٢) د. بشير على محمد بار: حق حل المجلس النيابى فى الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤١.

الحكومة إلى حد كبير[1].

فالرقابة التى يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية تستند على أساس أنه – أى البرلمان- يمثل إرادة الشعب ويعبر عن طموحاته وآماله التى يريد أن يتم تحقيقها عن طريق نوابه الذين انتخبهم بإرادته الحرة، فطالما كان الشعب هو مصدر السلطات فإن البرلمان هو النائب عن الشعب[2].

فمادام أن السلطة تعلم مسبقاً أن أعمالها ستكون عرضة للرقابة البرلمانية فإن هذا سيكون حافزاً لأن تقوم بمهامها على أكمل وجه حتى لا تتعرض للحساب والتجريح من قبل البرلمان أمام جمهور الناخبين.

ويعد مبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة مبدءاً مؤكداً ومقراً فى أغلب الأنظمة السياسية وذلك امتثالاً للديمقراطية واحتراماً لإرادة جمهور الناخبين وإن كانت وسائل الرقابة تتباين تبعاً لاختلاف التقاليد السياسية والتنظيمات الحزبية[3].

فالبرلمان كما يقول بعضهم، هو قبل كل شئ جمعية مراقبين، ومهمته الأولى – وربما الأكثر أهمية من التصويت على

---

(١) د. هشام البدرى: لجان التحقيق البرلمانية فى مصر والكويت، دار الفكر والقانون، المنصورة، ط١، ٢٠٠٣، ص٢٧.

(٢) د. خالد سماره الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٣) د. عبد السلام بدوى: الرقابة على المؤسسات العامة، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٥٩.

القوانين – هي مراقبة الحكومة وإجبارها عن طريق الأسئلة والاستجوابات والتصويت على سحب الثقة ومناقشة الميزانية، أو بغير ذلك من الوسائل، على تبرير تصرفاتها أمام الجمهور وعلى عرض أسباب تلك السياسة على الرأى العام، وتبرير قراراتها، فهذه الرقابة إنما تمثل ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم(١).

كما أن البرلمان يمارس الرقابة على أعمال الحكومة بوسائل متعددة أهمها سحب الثقة، وفى مقابل ذلك تملك الحكومة أن تحل البرلمان، وسلاح الحل سلاح خطير تملكه الحكومة لتواجه به حق سحب الثقة منها الذى يملكه البرلمان، وقد لا تلجأ الحكومة إلى استعمال حق الحل إذ تكتفى بالتلويح به أمام أعضاء البرلمان للرجوع عن إسقاط الحكومة، وبالتالى فإن البرلمان لا يسيئ استخدام حق الرقابة تجاه الحكومة(٢).

وإذا كانت الرقابة توجد فى ظل النظام البرلمانى فإن ذلك يجعل منها أساساً لتحديد نوعية النظام المطبق، فوجود هذه الرقابة يجعل من النظام الموجود نظاماً برلمانياً، وعدم وجودها يجعله نظاماً آخر. ويترتب على ذلك أن الرقابة على الحكومة ترتكز على طبيعة النظام البرلمانى حتى ولو لم يرد ذكر لها فى النصوص

---

(3)Andre Hauriou,: Droit constitutionnel etinstitutions politiques editions Montchrestien. Paris 1972. P. 51

(٢) لمزيد من التفاصيل انظر: د. بشير على محمد باز: حق حل المجلس النيابى فى الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، د. علاء عبد المتعال: حل البرلمان فى الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.

الدستورية. أى أن وجود هذه الرقابة يستمد من وجود النظام البرلمانى[١].

ولكن نشير إلى أن دستور الولايات المتحدة ذات النظام الرئاسى، وإن لم يتضمن نصاً دستورياً صريحاً يمنح البرلمان حق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إلا أن البرلمان هناك يباشر رقابة ذات أثر بالغ الفاعلية على السلطة التنفيذية، تحت ستار تحرى تنفيذ ما أقره من تشريعات واعتمادات مالية[٢].

وقد أدى ذلك من وجهة نظر البعض إلى امتداد رقابة البرلمان عملياً إلى جميع مجالات العمل التنفيذى[٣].

وهذه الرقابة تمارس عن طريق لجان التحقيق التى يشكلها أحد مجلسى البرلمان، أو كلاهما معاً، ولا توجد مشكلة تثار بشأن سلطة لجان التحقيق المثارة فى ظل النظام البرلمانى، فهذه اللجان لها الحق فى استدعاء الشهود، وإلزامهم بتقديم ما لديهم من مستندات ووثائق، ويعاقب كل من يمتنع عن ذلك بتهمة إهانة البرلمان، كما يعاقب جنائياً من يدلى بشهادة كاذبة أمام لجنة التحقيق[٤].

---

(١) راجع د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة مرجع سابق، ص ٨.

(٢) راجع د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد: دور رئيس الدولة فى النظام البرلمانى دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٩٦، ص ١٨٧.

(٣) د.أحمد شوقي محمود: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٠م، ص٥٧٢.

(٤) د.أحمد شوقي محمود، المرجع السابق، ص٥٧٣.

وعلـــى الرغم من تزايد دور الحكومة ونفوذها على حساب البـــرلمان فـــى الـــوقت الحالـــي، خـــصوصاً مع زيادة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذى أدى إلى تدخل الحكومة لعلاج هذه المشكلات وقد ساعدها على ذلك القدرات المادية والفنية والتقنية التى يمتلكها أعضاء الحكومة وقربها واتصالها بجمهور الناخبين فإن ذلك لم يؤثر على الاختصاص الرقابى للبرلمان(١).

وهكذا يلاحظ أن دور البرلمانات يتراجع أمام طغيان السلطة التنفـــيذية التـــى أصبحت تملك زمام المبادرة التشريعية، بجانب قوة المال والضبط، ولم يبق للبرلمان سوى سلطة الرقابة، وبهذا المعنى تـــصبح الرقابة هى الوسيلة الأهم والمتاحة للنواب للتأثير فى صنع القـــرار السياسى وربما السياسة العامة، وليس مجرد متابعة التنفيذ، كما يظن للمرة الأولى من كلمة الرقابة.

---

(١) د. رمـــضان محمـــد بطـــيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، ط١، (٢٠٠١ - ٢٠٠٢)، ص ٧١.

المبحث الثالث
أهداف الرقابة البرلمانية

تتميـز أهداف الرقابة البرلمانية بالكثرة والتنوع، وذلك نتيجة للتنوع وتعدد الانتماءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأعـضاء البـرلمان، كمـا أن هـذه الأهداف تتسم بالتكامل أحياناً والتـضارب أحياناً أخرى، ويرجع ذلك إلى تعدد القائمين بالرقابة، وتـباين أهـدافهم، وانتماءاتهم السياسية، ولكن تأثير أهداف الرقابة البـرلمانية على الحكومة، يختلف حسب شدة هذا الهدف وطموحات القـائم به، فالرغبة فى مجرد الاستعلام عن أمر محدد، يعتبر هدفاً متواضعاً مقارنة بهدفى إسقاط الحكومة أو محاسبة الإنفاق[1].

كمـا أن أهداف الرقابة البرلمانية تختلف وفقاً لطبيعة النظام الـسياسى – ديمقـراطياً – سـلطوياً – شمولياً – ففى ظل النظام الديمقراطـى، يتجه البرلمانيون إلى التركيز على المصالح العامة أو الحـزبية، بيـنما فـى نظم الحكومة السلطوية والشمولية والتعددية المقيدة، يتجه البرلمانيون إلى تحقيق الأهداف الشخصية.

ومـع تعـدد أهداف الرقابة البرلمانية، إلا أننا سنتحدث عن أهمها من خلال ثلاثة مطالب كما يلى :

---

(١) د. عمرو هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية فى النظم السياسية، دراسة فى تجربة مجلس الشعب المصرى، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، ٢٠٠٢، ص ٦٥

المطلب الأول: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسية المالية.

المطلب الثانى: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة العامة.

المطلب الثالث: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة الخارجية.

المطلب الأول
أهداف ترتبط بالرقابة على السياسية المالية

تعد الوظيفة المالية أسبق تاريخياً من الوظيفة التشريعية، بل هى السبب الذى من أجله نشأت المجالس النيابية، وقد ازدادت أهمية هذه الوظيفة فى ظل النظام البرلمانى الذى يراقب فيه البرلمان مالية الدولة بما له من رقابة سياسية على الوزراء(١).

ولا تزال المهمة المالية للبرلمان مهمة حيوية وجوهرية وزاد من أهميتها اتساع سلطات الدولة الحديثة، وبالتالى تضخم المسئوليات الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية وما تتطلبه من إعداد خطة شاملة للتنمية وتدبير الموارد اللازمة للإنفاق وإيجاد التوازن الواجب بين الإيرادات والمصروفات(٢).

وسيتم الحديث عن الرقابة المالية من خلال ثلاث نقاط كما يلى :

- تعريف الموازنة العامة.
- أنواع الرقابة على الموازنة العامة.

---

(١) د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستورى، ، بغداد، مطبعة الأهالى، ١٩٤٠، ص ٥٤٨.

(٢) محمد الأمين: البرلمان الموريتانى، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٠٠م، ص ٢٤٠؛ د. داود الباز: الشورى والديمقراطية النيابية، دار الفكر الجامعى، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٩٧.

- دور البرلمان فى الرقابة على الأموال العامة.

أولا: تعريف الموازنة العامة:

الموازنة هى عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة سنة فى المعتاد، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية وتعدها السلطة التنفيذية وتعتمدها السلطة التشريعية بإصدار قانون ربط الميزانية الذى يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ موازنة الدولة بشقيها الإيرادى والإنفاقى طبقاً للبرنامج التفصيلى الذى تضمنته[1]. ومن خلال هذا التعريف يتضح الآتى:

- **الموازنة العامة توقع (عمل تقديرى)**[2]: تعتبر الموازنة بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من إيرادات مالية خلال مدة قادمة تقدر بعام واحد فى أغلب الأحوال، حيث تقوم هذه السلطة بإجراء هذا التوقع أو التقدير قبل أن تعرضه على السلطة التشريعية.
- **الموازنة العامة إجازة:** ويعنى ذلك أن السلطة التشريعية فى الدول ذات الأنظمة السياسية الديمقراطية هى التى تختص باعتماد الموازنة، أى الموافقة على توقعات الحكومة عن نفقات وإيرادات العام المقبل، فالحكومة هى التى تقوم بإعداد

---

(١) د. عبد المنعم فوزى: اقتصاديات المالية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ٤٠٠.

(٢) د.عادل حشيش: اقتصاديات المالية العامة، الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٣، ص ٣٠٧ وما بعدها.

الموازنة لكن السلطة التشريعية هى التى تتولى إجازتها باعتمادها لها وذلك قبل أن يعود الأمر إلى الحكومة مرة أخرى لتقوم بتنفيذها فى الحدود التى صدرت بها إجازة هذه السلطة[1].

ثانيا: أنواع الرقابة على الموازنة العامة:

تتنوع الرقابة على تنفيذ الموازنة فتتمثل في ثلاثة أنواع: رقابة إدارية ورقابة مستقلة، ورقابة برلمانية، وسوف نعرض الأنواع الثلاثة بسبب الترابط الحاصل فيما بينهما وإن كان التركيز على الرقابة البرلمانية هو ما يهمنى فى هذا الخصوص.

١- الرقابة الإدارية:

هى رقابة تقوم بمها إحدى الإدارات التابعة لنفس جهة التنفيذ، كإدارات أو أقسام المراجعة بمختلف الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة أو إدارة تابعة لوزارة المالية، وهذه الرقابة غالباً ما تكون سابقة على الصرف فى الجانب الأكبر منها[2].

٢- الرقابة المستقلة :

---

(١) د. عبد الحميد محمد القاضى: مبادئ المالية العامة، الإسكندرية، دار الجامعات المصرية، ١٩٧٥، ص ٢٦٣.

(٢) د. أحمد زهير شامية؛ د. خالد الخطيب: المالية العامة، دار زهران للنشر، بدون تاريخ، ص ٣٠٢.

المقـــصود بالرقابة المستقلة ذلك النوع من الرقابة على تنفيذ المـــوازنة الـــذى تقـــوم بـــه هيـــئة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهى أكثر أنواع الرقابة فاعلية فى الوقت الحاضر.

٣- الرقابة البرلمانية :

إذا كـــان البرلمان هو الذى يقوم باعتماد ميزانية الدولة، فإنه مـــن المنطقى أن يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة للتأكد من سلامة وصـــحة تنفيذها على النحو الذى تم به اعتمادها وإجازتها. ورقابة البـــرلمان على تنفيذ الميزانية تتمثل في نوعين هما: رقابة معاصرة للتنفيذ ورقابة لاحقة.

أ- الرقابة المعاصرة لتنفيذ الميزانية:

حيث تتولى لجنة الشئون المالية هذه الرقابة التى تقوم بطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة أثناء الـــسنة المالية، فإذا تبين أن هناك انحرافاً فى تطبيق القواعد المالية الخاصـــة بتنفيذ الموازنة، فيكون من حقها تقديم أسئلة واستجوابات إلـــى الوزراء المختصين عن كيفية تنفيذ الميزانية، وكل من خالف القـــواعد المالـــية المـــتعلقة بتنفـــيذ الميزانية تحرك ضده المسئولية الـــسياسية، كـــذلك يقوم البرلمان بالرقابة على تنفيذ الميزانية عندما تطلـــب الحكـــومة فتح اعتمادات إضافية، حيث تقوم الحكومة بتقديم

المعلومات الكافية واللازمة لتبرير هذا الطلب[1].

ب- الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية:

وتتمثل فى مناقشة البرلمان للحساب الختامى بعد انتهاء السنة المالية، ويمكن للأعضاء أن يتبينوا خلال هذه المناقشة مدى مطابقة الأرقام الواردة فى هذا الحساب بتلك التى سبق لهم اعتمادها فى الموازنة العامة، وكذا مدى احترام السلطة التنفيذية للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة، فإذا تبين لهم سلامة الموقف المالى للحكومة قاموا باعتماد هذا الحساب، أما إذا اكتشفوا مخالفات مالية جسيمة فى تنفيذ الموازنة فإنه يحق لهم تحريك المسئولية السياسية ضد الوزراء المخالفين وربما ضد الحكومة بأكملها.

ومن الواضح أنه كلما تمكن البرلمان من مناقشة الحساب الختامى[2] بصورة مبكرة بعد انتهاء السنة المالية كلما كانت هذه الرقابة اللاحقة أكثر فاعلية؛ إذ ليس يخفى أن تغير الوزارات والوزراء قد يجعل منها مجرد رقابة شكلية[3].

---

(١) د. سوزى عدلى ناشد: الوجيز فى المالية العامة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠، ص٣٤٥.

(٢) د. سوزى عدلى ناشد: المرجع السابق، ص ٣٤٦.

(٣) حيث تنص المادة (٩١) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١ على أنه (يجب عرض الحساب الختامى لموازنة الدولة على مجلس النواب فى مدة لا تزيد على تسعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليها باباً باباً وتصدر مصادقة المجلس بقانون).

وهكـذا فـإن الـرقابة على تنفيذ الموازنة العامة تهدف إلى ضـمان عدم انحراف السلطة التنفيذية عن القواعد التى حددتها لها الـسلطة التشريعية وفقاً لموافقتها واعتمادها لبنود الميزانية، إلا أن هذه الرقابة يجب ألا تتجاوز حدوداً معينة وإلا فإنها تؤدى إلى إيقاف النشاط المالى والاقتصادى للدولة.

ثالثا: دور البرلمان فى الرقابة على الأموال العامة:

رأيـنا أن البـرلمان يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة بعد أن يقوم باعتمادها، وإلى جانب هذه الرقابة يقوم البرلمان بالرقابة على الأموال العامة بعدة وسائل وطرق، حيث يقوم بإصدار القوانـين المالية، وتختص هذه القوانين بأمور مالية قد تجلب للدولة أمـوالاً كبيـرة كالمـساهمة فى التكاليف والأعباء العامة أو تحدد الإيـرادات وهى أيضاً تتعلق بالعمليات المالية التى بموجبها تخرج الأمـوال مـن خـزانة الدولـة، ومـن أمثلة هذه القوانين، قوانين الضرائب، وهى القوانين التى تحدد النظام الضريبى للدولة، وإنشاء هـذه الـضرائب أو تعـديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون يصدره البرلمان.

وفـي بريطانيا تتمثل مسئوليات البرلمان الأساسية وبصورة أخـص مجلـس العمـوم فـي الإشـراف علـى إيرادات الدولة والمـصروفات على الخدمات العامة وتخويل سلطة جمع الضرائب والالتـزامات ومجال الإنفاق والمبلغ الذي على كل منها، ويجب أن يكـون المجلـس مقتـنعاً بأن المبالغ التي تم تخصيصها تنفق على

الأغـراض التـي قررها البرلمان لا غير فلا يجري التصريح بأي إنفـاق خـارج أرصـدة التمويل الحكومية العـامة ولا بأيـة ضـرائب أو قـروض إلا بتـشريع من البرلمان ولا يمكن صرف مدفوعات مؤقتة من تمويل الظروف الطارئة[1].

واختـصاص البرلمان بإصدار هذه القوانين يرجع لما تمثله هذه القوانين من أهمية كبيرة فى المحافظة على مالية الدولة[2].

كـذلك يقوم البرلمان بالرقابة المالية على الأموال العامة من خـلال الـرقابة على الإدارة عند دخولها فى أى علاقة تعاقدية قد يترتب عليها مساس بأموال الدولة، كالتعاقد على المقاولات أو شراء واسـتئجار العقـارات أو بـيع وتأجيـر العقـارات والمـنقولات والمشروعات ويهدف البرلمان من هذا إلى ضمان دخول الإدارة فى علاقة تعاقدية سليمة خالية من أى استغلال من الطرف الأخر أو أى تسامح من قبل الإدارة قد يؤدى إلى ضياع المالى العام.

كذلك يمارس البرلمان الرقابة على الأموال العامة من خلال مـراجعة الحـسابات الحكومـية ومقارنتها بالتقديرات الواردة فى

---

(1) Reference Service, central office of information, (London: HM So, 1994), p.34.

(٢) د. جـيهان حـسن سيد أحمد خليل: دور السلطة التشريعية فى الرقابة على الأموال العامـة، دار النهـضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٩١ وما بعدها؛ د. هشام محمد البدوى: الـدور التشريعى للبرلمان فى المجال المالى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق المنوفية، ١٩٩٧، ص ١٠٧.

الموازنة العامة[1].

ونتيجة لزيادة النشاط المالى للحكومة وتعقد الأمور المالية التي تحتاج إلى الخبرة الفنية والدراية الكاملة والتى قد لا تتوافر لدى أعضاء البرلمان بالإضافة إلى عدم توافر الوقت الكافى لديهم لمتابعة هذه الأمور، وسيطرة الدوافع الحزبية على الكثير منهم، أدى كل ذلك إلى تكوين لجان برلمانية متخصصة للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، الأمر الذى يؤدى فى النهاية إلى الحفاظ على المال العام وحسن إدارة النشاط المالى للدولة[2].

ونشير إلى أن البرلمان يعاونه أجهزة متخصصة فى هذا المجال ومنها الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة فى اليمن، والجهاز المركزى للمحاسبة فى مصر، كذلك فإن البرلمان يقوم بالرقابة على منح التزامات المرافق العامة واستغلال موارد الثروة الطبيعية، وذلك بإصدار القوانين التى تنظم منح هذه الامتيازات، كما أنه لا يجوز عقد قرض عام إلا بقانون يصدر من البرلمان، كذلك فإن رقابة البرلمان تمتد إلى إصدار القوانين التى تنظم مشروعات الاستثمار وتحدد حوافز وضمانات الاستثمار كما يمتد الدور الرقابى للبرلمان إلى الموافقة على الاتفاقيات الدولية التى تتعلق بالالتزامات المالية على الدولة وتحتاج إلى مراجعة قبل دخولها حيز التنفيذ.

---

(١) المراجع السابق، ص (١٠٠، ١٠٦).

(٢) د. أحمد زهير شامية؛ د. خالد الخطيب: المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

ولكـــن مـــا هو دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في معاونة مجلس النواب؟

إن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة هو جهاز تابع لرئاسة الجمهورية، والمهمة المنتظمة التي يقوم بها تتمثل في إبلاغ مجلس النواب بصورة من تقارير الجهاز السنوية.

كمـــا يقدم الجهاز للمجلس تقريراً سنوياً عما تكشف له أثناء متابعته لتنفيذ الخطة والموازنة العامة من قصور، وكذلك عن نتائج الفحـــص الـــذى يجريه على أنشطة المصالح العامة التابعة للجهاز الإداري للدولـــة أو لـــوحدات القطاعـــين العام والمختلط والمجالس المحلـــية ونحـــوها، وقـــد نصت المادة (١٧٦) من اللائحة الداخلية لمجلـــس النواب لسنة ٢٠٠٦ على أنه: "لمجلس النواب أو أي لجنة مـــن لجانـــه طلب أي بيانات أو تقارير أخرى من الجهاز المركزى للـــرقابة والمحاسبة، وللمجلس ولجانه أن يكلفا الجهاز بفحص نشاط أي جهة حكومية تابعة للجهاز الإداري للدولة أو لوحدات القطاعين العـــام والمخـــتلط والمجالس المحلية، ونحوها وعلى جهاز الرقابة القـــيام بذلك دون إبطاء وأن يضع تحت تصرف المجلس أو أي من لجانـــه كل ما يملكه من خبرات ومستندات وبيانات تمكنها من أداء واجبهما في هذا المجال".

وهناك الكثير من القيود تقف عقبة أمام الاستفادة من الأنشطة الرقابية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. فيلاحظ أن هناك تأخراً

كبيراً ومستمراً من قبل النواب في مناقشة تقارير الجهاز، الأمر الذي يعني إهمال المجلس لدور الجهاز الرقابي المعاون إزاء السلطة التنفيذية، وعدم حثه على تقديم تقاريره في مواعيد منتظمة وعدم تأخيرها، إذ إنه سيصبح من الصعب متابعة التجاوزات التي مر عليها سنوات طويلة، وهذا دون شك يؤدي إلى نتيجة أخرى، وهى أن التأخير في اطلاع الأعضاء على تقارير الجهاز، يؤدي إلى صعوبة استعانة مجلس النواب بتلك التقارير كمصدر عند استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة على السلطة التنفيذية، وبالمقابل اعتمادهم على مصادر أكثر كالصحف مثلاً.

فتأخير إرسال تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة المتضمنة للحسابات الختامية للعام المنصرف، فضلاً عن تأخير إرسال تقاريره المتعلقة بتقويم الأداء والمتابعة يؤدي إلى عدم فاعلية تقارير الجهاز في تقديم استجوابات ناجحة إضافة إلى أن هذا التأخير يفقد تقارير الجهاز أهميتها مما يجعلها عاجزة في تفعيل الرقابة البرلمانية وتقديم الأعضاء لاستجوابات ناجحة بناء عليها(١).

يضاف إلى ذلك أن كتابة تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة تتم بطريقة فنية لا يقدر على استيعابها سوى المتخصصين في النواحي المالية والاقتصادية مما يؤدي إلى جهل عدد كبير من الأعضاء بماهية هذه التقارير وما تتضمنه من معلومات

---

(١) د.جلال السيد بنداري: العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠١م، ص٦٠.

فنية دقيقة[١].

ولاشـــك في أهمية دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الرقابة على المال العام ومساعدته لأعضاء مجلس النواب وذلك إذا قـــام بتقديم تقاريره دون تأخير لأنه قد يترتب على هذه التقارير إثـــارة وســـائل الـــرقابة البرلمانية لأحد الوزراء أو للحكومة ككل باعتبار أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بمثابة ميكروسكوب العمـــل الرقابي للرقابة على إيرادات الدولة ومصروفاتها في حدود المـــوازنة العامـــة[٢] ويرى بعض الفقه[٣] أن قيام البرلمان بوظيفته الـــرقابية علـــى الوجه الأكمل تقتضي أن يلحق به الجهاز المركزي للـــرقابة والمحاســـبة لـــيكون معاونـــاً لـــه بدلاً من تبعيته لرئاسة الجمهورية[٤].

فتبعية الجهاز لرئاسة الجمهورية يزيد من عبء تبعية العديد مـــن الأجهـــزة لمؤســـسة الرئاسة فرئيس الجمهورية يتولى السلطة

---

(١) د.جلال السيد بنداري، المرجع السابق، ص٦١.

(٢) د.جلال السيد بنداري، المرجع السابق، ص٧٢.

(٣) المرجع السابق نفسه.

(٤) ينبغي الإشارة هنا أن هذا الجهاز يسمى في مصر الجهاز المركزي للمحاسبات "سابقاً ديوان المحاسبات" وكان إنشاؤه استجابة ملحة لمصر بدأت منذ نشأة الموازنة العامة في الـــربع الأخيـــر من القرن التاسع عشر حتى صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ الذى أنـــشأ ديـــوان المحاسبة في مصر، ثم حمل اسمه الحالي الجهاز المركزي للمحاسبات بالقانـــون رقـــم ١٢٦ لسنة ١٩٦٤م كهيئة مستقلة تابعة لرئيس الجمهورية، ثم تغيرت تبعيـــته فألحـــق بالسلطة التشريعية لمجلس الشعب سنة ١٩٧٥م، ثم عادت تبعيته إلى رئيس الجمهورية مباشرة فى عام ١٩٩٨م.

التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذى يتولى تكليف من يشكل الحكومة وإصدار القـرار بتـسمية أعـضائها ويضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور، ويدعـو مجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك معه كلما دعت الحاجة إلـى ذلـك، وهو الذى يقوم بتعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً للقانون[1]. وأخيراً وليس آخراً فإن رئيس الجمهـورية هـو رئيس حزب الأغلبية في البرلمان ولا يخفى على أحـد أن اختصاصات الرئيس في اليمن ومصر تفوق اختصاصات نظيره في النظام الرئاسي، وبالرغم من ذلك فإن القاعدة العامة هى عـدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً أمام المجلس النيابي، وهنا يثور التـساؤل المهـم والجمهوري كيف يراقب الجهاز المركزي للرقابة والمحاسـبة هـذه الجهات وهى خاضعة لرئيس الجمهورية ومدى اتفاق ذلك مع مبدأ العدالة والحيدة.

وتـرتيباً على ما تقدم فإنى اتفق مع الرأي السابق في تبعية الجهـاز المركـزي للرقابة والمحاسبة للبرلمان تدعيماً لصلاحياته الرقابية.

ويمكن القول إنه نتيجة لتعقد وكبر حجم الحكومات المعاصرة فإنه لا يمكن ممارسة الرقابة البرلمانية على الحكومة بشكل مباشر، فموافقة البرلمان على ميزانية الحكومة وحساباتها إلى حد كبير أمر

---

(١) المادة (١١٩) من دستور الجمهورية اليمنية الحالي لسنة ٢٠٠١م.

شـــكلي فالفحص والتدقيق التفصيلي والرقابة على الإنفاق الحكومي أمـــور تجـــري داخل الحكومة نفسها من خلال وزارة الخزانة لكن يظـــل قـــدر هـــام مـــن الاحتراز والحماية البرلمانية يوفره جهاز المحاســـبات القومـــي الذي يرأسه مفتش الحسابات والمحاسب العام وهذا أحد جوانب الاتجاه المعاصر بإنشاء هيئات إشراف متخصصة مـــع الحفاظ على السلامة من الناحية الدستورية يجعل هذه الهيئات مسئولة قانوناً أمام البرلمان[1].

(1) Alder, John (et al.,) General Principles of Constitutional and Administrative Law, (London, Palgrave Macmillan, 2002), p.217.

المطلب الثانى
أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة العامة

تعـرف السياسة العامة بأنها: الخطوط العامة التى يجب أن يـسير التنفيذ عليها، أو تحديد الأهداف العليا والأولويات ومسارات العمـل الحكومـى[1]، والاختصاص بوضع السياسة العامة يختلف دسـتورياً باخـتلاف الـدول، فمنها ما تعطى سلطة وضع السياسة العامة للحكومة، كما فى الدول ذات النظام البرلمانى التقليدى، ومنها مـا يـشرك مـع الحكـومة رئيس الدولة كما هو الحال فى النظام المخـتلط (شبه البرلمانى أو شبه الرئاسى)، ومنها ما يجعل ذلك من اختصاص رئيس الدولة كما هو الحال فى النظام الرئاسى.

والأصـل أن البرلمان هو من يقوم بسلطة التشريع وبالتالى هـو من يقوم برسم السياسة العامة التى يجب على الحكومة تنفيذها إلا أنه نتيجة لزيادة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية فقد أدى ذلك إلـى الحاجـة إلـى تدخل الحكومة لإيجاد الحلول لهذه المشكلات وتحقـيق أهـداف ومطالـب الشعب وذلك من خلال إعداد البرامج الخاصة والخطط الاقتصادية طويلة الأجل، ومتابعة تنفيذها، إضافة إلـى أن البـرلمان يغلـب على طبيعة عمله البطء وعدم السرعة، بالإضافة إلى عدم وجود الخبرة والمعرفة التى تتطلبها هذه البرامج،

---

(١) د. محمد محمد بدران: دراسات فى علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٠٩، ٢١٠؛ د. كمال المنوفى: أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت، ط١، ١٩٨٧، ص ٢٩١، ٢٩٢.

الأمـــر الـــذى جعـــل الحكـــومة هى الأقدر على وضع وتنفيذ هذه البرامج[1]، فبعد أن يتم تشكيل الحكومة واختيار أعضائها، تتقدم هذه الحكـــومة ممثلة برئيس مجلس الوزراء ببرنامجها السياسى الذى يتم مناقشته فى البرلمان، حيث يبدى أعضاء البرلمان ملاحظاتهم عليه، ويـــشرح رئـــيس مجلـــس الوزراء برنامج الحكومة السياسى أمام البـــرلمان عـــن طريق البيانات، والاتصالات والمعلومات حتى يتم التصويت على هذه البرنامج السياسى.

فـــإذا وافق البرلمان على هذا البرنامج، فإن الحكومة تبدأ فى تنفـــيذه أما إذا لم يوافق البرلمان على هذه البرنامج فإن على رئيس مجلـــس الوزراء أن يقدم استقالته وبالتالى استقالة الحكومة بأكملها، وهكـــذا فـــإن الرقابة على السياسة العامة للحكومة تهدف إلى جعل الحكـــومة تلتـــزم بتنفـــيذ السياسة العامة التى وافق عليها البرلمان، فمادامـــت السياسة العامة للحكومة متفقة مع الدستور وثقة البرلمان فإن هذا هو ما تسعى الرقابة البرلمانية إلى تحقيقه[2].

وإذا نظـــرنا إلـــى الدستور اليمنى لسنة ٢٠٠١ فإننا نجده قد

---

(١) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص ٧١.

(٢) د. محمـــد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء فى النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٠، ص ٨٧، ٣٣٢.

أشـــرك رئيس الجمهورية مع الحكومة فى وضع السياسة العامة[1]، ومـــع ذلـــك فإنه من النادر عملياً تدخل رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة ما لم تكن لديه أفكار أو مقترحات يريد ترجمتها إلى عمـــل فـــتعمل الحكـــومة على تبنى ذلك عند قيامها بوضع السياسة العامـــة، فالـــسياسة العامـــة ذات طابع فنى معقد تحتاج إلى إعداد وتخطـــيط ودراســـة متأنـــية لا يقتصر وضعها على الساسة وإنما يشترك فى وضعها الخبراء والفنيين الذين يقدمون الرأى والمشورة فى صورة بدائل مدروسة[2].

أمـــا تقريـــر السياسة العامة فإنها وفقاً لنص المادة (٦٢) من الدســـتور الحالى لسنة ٢٠٠١ من اختصاص مجلس النواب[3] حيث إنـــه وفقـــاً للقواعد والأعراف البرلمانية تقوم الحكومة فور تشكيلها بإعـــداد الـــسياسة العامـــة للدولة وعرضها على البرلمان لتحصل بموجـــبها علـــى ثقته، فإذا منحت الثقة بدأت بتنفيذها تحت إشراف رئيس الجمهورية.

---

(١) الفقرة (٥) من المادة (١١٩) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١، الفقرة (٥) من المادة (١١٧) مـــن الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤م، والفقرة (٥) من المادة (١١٨) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م.

(٢) د. كمال المنوفى: أصول النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

(٣) تـــنص المـــادة (٦٢) مـــن الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١ على أن (مجلس النواب هو الـــسلطة التشريعية وهو الذى يصدر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة ..) هو نفس المـــادة (٦١) مـــن الدســـتور المعدل لسنة ١٩٩٤، وكذلك دستور دولة الوحدة لسنة ١٩٩١.

وكذلك الحال فى الدستور المصرى لسنة ١٩٧١ حيث نصت المادة (١٣٨) منه، على أن (يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها، كما أعطت المادة (٨٦) مجلس الشعب سلطة إقرار السياسة العامة للدولة[١].

(١) حيث نصت المادة (٨٦) من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١ على أن (يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة..).

المطلب الثالث

أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة الخارجية

تعـرف السياسة الخارجية بأنها: الخطة التى ترسم العلاقات الخارجـية لدولـة معيـنة مع غيرها من الدول[١]، وفى ظل النظم البرلمانية التقليدية يمارس رئيس الوزراء الأعمال المتعلقة بالسياسة الخارجـية، ومـن الممكن أن يقوم بها وزير الخارجية ولكن تحت إشراف وتوجيه رئيس مجلس الوزراء، ففى المملكة المتحدة يمارس مجلـس الـوزراء – المكون من وزراء الوزارات الهامة – تقرير الـسياسة الخارجـية، أمـا فى ظل النظم البرلمانية الحديثة كفرنسا ومـصر والـيمن فـإن رئـيس الدولـة هو الذى يمارس السياسة الخارجـية، ولا يمـارس رئـيس الوزراء أى عمل يتعلق بالسياسة الخارجية على الرغم من مسئوليته السياسية عنها[٢].

ومظاهـر رقابـة البرلمان على السياسة الخارجية التصديق علـى كثيـر مـن الأعمـال الدبلوماسية مثل إعلان الحرب وعقد المعاهـدات؛ حـيث إنه لابد من موافقة البرلمان على هذه الأعمال الدبلوماسية.

ونظـراً لأهمـية إعـلان الحرب وحساسيته تحرص بعض

---

(١) د. فاضل زكى حمد: السياسة الخارجية وأبعادها فى السياسة الدولية، مطبعة شفيق، بغداد، ط ١، ١٩٧٥، ص٢٣.

(٢) د. محمد قدرى حسن: مرجع سابق، ص ٣٣٥ وما بعدها.

الدســـاتير علـــى ألا تنفرد السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة فى إعـــلان قـــرار الحرب بل تشترط لإصدار مثل هذا القرار الخطير موافقة البرلمان، بينما دساتير أخرى تجعله من اختصاص البرلمان وحده.

ففـــى الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ لم يحدد بمن يناط قرار إعلان الحرب، ويمكن القول أن حق إعلان الحرب لا يمثل إلا صورة من صور السياسة العامة للدولة، والتى لا يمكن تقريرها إلا بالاشتراك ما بين الرئيس ومجلس الوزراء وفقاً لنص المادة (١١٩) بـــند (٥) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١[١]، كما أن رئيس الدولة يقع على عاتقه التزام عام هو حماية الوحدة الوطنية والحفاظ عليها، ثـــم إن رئيس الدولة هو القائد العام للقوات المسلحة ورئيس مجلس الدفاع وهو الذى يعلن حالة الطوارئ التى من أسبابها قيام الحرب.

ويمكن القول إنه فى حالة عدم الضرورة فإن موافقة البرلمان شـــئ لابـــد منه باعتباره الذى يمثل جمهور الناخبين المالك الحقيقى للسلطة.

أمـــا فى مصر فإن إعلان الحرب هو من اختصاص رئيس الجمهـــورية ولكـــن بعـــد موافقة مجلس الشعب حيث نصت المادة (١٥٠) مـــن دستور ١٩٧١، على أن (رئيس الجمهورية هو القائد

---

(١) المـــادة (١١٨) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١، والمادة (١١٧) من الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤م.

الأعلـــى للقوات المسلحة وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب).

ومـــع ذلـــك فـــإن هـــناك من الفقهاء من فرق بين الحرب الهجومـــية والحـــرب الدفاعية مشترطاً موافقة مجلس الشعب على الأولـــى دون الثانـــية، حيث إنه فى الحالة الثانية لا يمكن الانتظار لمـــوافقة مجلس الشعب أمام هذا الظرف الطارئ بل يجوز لرئيس الدولة حق إعلان الحرب وله أن يتخذ كل الإجراءات لصد العدوان نظـــراً لـــصعوبة الانتظار حتى حصول موافقة مجلس الشعب لقيام حالة الضرورة[1].

وبعـــض الفقهاء الآخرين يرون أن عمومية النص الدستورى لا يـــشتمل علـــى مثل هذه التفرقة مما يعنى وجوب موافقة مجلس الـــشعب علـــى إعلان الحرب فى الحالتين[2]، وقد أخذ بهذا الاتجاه الدســـتور الموريتانى لعام ١٩٩١ الذى نص فى المادة (٥٨) منه ، بـــأن (يـــرخص البـــرلمان بالحرب)، وهناك بعض الدساتير تخول البرلمان صلاحية إعلان الحرب كالدستور الأمريكى الذى نص فى مادته الأولى الفقرة (٨) على أن (يختص الكونجرس بإعلان الحرب ومـــنع التعويـــضات فـــى رد الاعتداء على السفن أو الأخذ بالثأر،

---

(١) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مع مقدمة فى دارسة المبادئ الدستورية العامة، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٦٦وما بعدها.

(٢) د. محسن خليل: القانون الدستورى والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٢٨.

ويضع القواعد الخاصة بالغنائم المستولى عليها من البر والبحر) [1].

كـــذلك الدستور الفرنسى فقد قضى بأن (إعلان الحرب يقره البرلمان) أى أن إعلان الحرب يحتاج إلى تدخل البرلمان[2].

أمـــا فيما يتعلق بإبرام الاتفاقيات والتصديق على المعاهدات فقـــد كـــان رئـــيس الدولـــة فى الماضى يختص بإبرام المعاهدات والتـــصديق عليها، ولكن مع وجود النظام النيابى وما لحق ذلك من ضـــرورة إشراك الهيئات النيابية فى أعمال السلطة التنفيذية ومنها ســـلطة إبرام المعاهدات، لم يعد رئيس الدولة ينفرد فى كل الحالات بالـــبت فـــى التـــصديق على المعاهدات، وإنما وجب الرجوع إلى البرلمان باعتباره يمثل إرادة الشعب وصاحب المصلحة الحقيقية فى إبرام المعاهدة وذلك وفقاً لما يقضى به دستور كل دولة[3].

فـــوفقاً لنصوص الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ يختص مجلـــس النواب بالمصادقة على جميع أنواع المعاهدات والاتفاقيات ذات الطابع العام، أياً كان موضوعها سياسية أو اقتصادية، وأياً كان شكلها أو مستواها هذا بحسب نص المادة (٩٢) كذلك فإن هذه المادة

---

(١) لارى إلويتز: نظام الحكم فى الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ط١، ١٩٩٦، ص ٣٣٦.

(٢) أندريـــة هوريو: القانون الدستورى والمؤسسات السياسية، جـــ٢، ترجمة إلى العربية علـــى مقدل وشفيق حداد وعبد الرحمن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ط٢، ١٩٧٧، ص ٤١٨.

(٣) د. إبراهيم محمد العنانى: القانون الدولى العام، دار الفكر العربى، ١٩٨٤، ص ٢١٣، ٢١٤.

قــد عددت بعض أنواع من المعاهدات والاتفاقيات التى يختص بها مجلس النواب على سبيل التدليل لا الحصر لأنها اتبعت النص العام بقولها (وخاصة تلك المتعلقة بالدفاع أو التحالف أو الصلح والسلم أو تعــديل الحدود أو التى يترتب عليها التزامات مالية على الدولة أو التى يحتاج تنفيذها إلى إصدار قانون) [١].

أمــا بالنــسبة لــرئيس الجمهــورية فإنه لا يملك تجاه هذه المعاهدات إلا إصدار قرار المصادقة عليها[٢].

أمــا الاتفاقــيات الأقــل أهمــية فإن رئيس الجمهورية يقوم بالمــصادقة علــيها بعــد مــوافقة مجلــس الوزراء؛ حيث إن هذه الاتفاقيات لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب[٣].

ومما يلاحظ أن الدستور اليمنى عندما عمل على تحديد نطاق حق مجلس النواب فى المصادقة على بعض المعاهدات والاتفاقيات المهمــة يكــون قد أخذ بالحسبان أن هذه المعاهدات والاتفاقيات قد يتــرتب علــى تنفــيذها تأثير مباشر فى الشعب قد تطول مدتها أو تقتصر[٤].

---

(١) المادة (٩٢) من الدستورى الحالى لسنة ٢٠٠١.

(٢) المادة (١١٩) الفقرة (١٢) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١.

(٣) المادة (١١٩) الفقرة (١٣) من الدستور الحالى ٢٠٠١.

(٤) د. إســماعيل الــبدوى، اختــصاصات الــسلطة التنفيذية فى الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٦٣.

أمـــا الدســـتور المـــصرى لعـــام ١٩٧١ فقـــد خول رئيس الجمهورية حق إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى، ولكنه فرق بين نوعين من المعاهدات:

الـــنوع الأول: معاهـــدات الصلح والتحالف والتجارة وجميع المعاهـــدات التـــى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة، أو التى تـــتعلق بحقـــوق السيادة، أو التى تحمل الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الموازنة، وهذه يجب إشراك مجلس الشعب فى إبرامها.

النوع الثانى: المعاهدات الأخرى وهى التى لا تتطلب موافقة مجلـــس الـــشعب بـــل يعقـــدها رئيس الدولة ثم يقوم بإبلاغ مجلس الشعب، ويكون بلاغه مشفوعاً بما يناسبها من الإيضاحات والبيانات المطلوبة(١).

حتـــى يـــتحقق علم مجلس الشعب بها فرئيس الجمهورية هو الذى يبرمها ويصدق عليها وتصبح بالتالى لها قوة القانون(٢).

كـــذلك فـــإن الدستور السورى لعام ١٩٧٣ قد أعطى رئيس الدولـــة حـــق إبـــرام المعاهـــدات والاتفاقيات الدولية وفقاً لأحكام الدستور(٣).

---

(١) د. ســـعد عصفور: النظام الدستورى المصرى، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٤٦.

(٢) فـــؤاد عبد النبى حسن فرج: رئيس الجمهورية فى النظام المصرى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٢٥.

(٣) المادة (١٠٤) من الدستور السورى ١٩٧٣.

وهكـــذا فإن الرقابة البرلمانية على السياسة الخارجية للدولة تهدف إلى معرفة مدى موافقة هذه السياسة للدستور والقانون وعدم تعارضها مع مصالح الدولة وحقوق وحريات الأفراد، فالبرلمان هو مـــن اختاره الشعب عن حرية واختيار لكي يعبر عن أهدافه وآماله التى يسعى إلى تحقيقها من خلال البرلمان الذى له الحق فى الرقابة علـــى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التى يرى أنها قد تشكل ضرراً بالمصالح العليا للدولة، فيقوم برفضها وعدم السماح بتطبيقها.

الفصل الثانى
تكـــويـــن البرلمان

تمهيد وتقسيم:

تخـــتلف الدســـاتير فيما يتعلق بتنظيم البرلمان بين اتجاهين، همـــا: نظـــام المجلس الواحد ونظام المجلسين، ويقوم نظام المجلس الـــواحد على أساس أن يستأثر بالسلطة التشريعية مجلس واحد حيث يقـــوم الناخـــبون بانتخاب نواب عنهم، ويشكل هؤلاء النواب مجلساً واحـــداً يمـــارس اختـــصاصاته الدســـتورية التي من أهمها وظيفة التـــشريع. ونظـــام المجلس الواحد يقوم على عدة مبررات أهمها: البـــساطة والبعد عن التعقيد، وسرعة إنجاز العملية التشريعية، كما أنه يتفق مع مبدأ سيادة الأمة حيث تمثل هذه السيادة بواسطة مجلس نيابى واحد(١).

أما نظام المجلسين فيقتضى أن يتكون البرلمان من مجلسين، يحمـــل كـــل مـــنهما اســـماً مغايراً للآخر، وقد أخذت بعض الدول البـــرلمانية بـــنظام المجلسين، ويقوم هذا النظام على عدة مبررات مـــنها: تمثـــيل الطـــبقات والمصالح المختلفة، إمكانية رفع مستوى المجـــالس النيابـــية بإدخـــال الكفـــاءات التـــى عـــرفت عن دخول الانـــتخابات، مـــنع التـــسرع فـــى التشريع لأن كل مجلس سيراجع القوانـــين التى يعدها المجلس الآخر، كما يمنع من استبداد المجالس

---

(١) د. ربيع أنور فتح الباب، النظم السياسية ، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥، ص ٢٨٧.

فقـــد يميل أحد المجلسين إلى الاستبداد إذا سيطرت عليه أغلبية ذات اتجاه معين، ويؤدى إلى تخفيف حدة النزاع بين البرلمان والحكومة، وأخيراً قيل أنه يؤدى إلى توزيع السلطات بين المجلسين فيكون ذلك مانعاً من الاستبداد.

ومـــن خـــلال هـــذا الفصل سنتحدث عن التكوين العضوى لمجلـــس النواب فى اليمن ثم التكوين السياسى للمجلس فى مبحثين متتاليين كما يلى :

المبحث الأول: التكوين العضوى لمجلس النواب فى اليمن.

المبحث الثانى: التكوين السياسى لمجلس النواب فى اليمن.

المبحث الأول

التكوين العضوى لمجلس النواب فى اليمن

سبق أن قلنا أن الدساتير فيما يتعلق بتنظيم البرلمان تأخذ بأحد اتجاهين هما: نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، وإذا نظرنا إلى الدستور اليمنى المعدل لسنة ١٩٩٤ فإننا نجده قد استحدث مجلساً استشارياً وجعله تابعاً لرئيس الجمهورية[١]، كما أن التعديل الأخير الذى جاء به الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١ حول هذا المجلس إلى مجلس شورى وظل تابعاً لرئيس الجمهورية ويملك تعيين جميع أعضائه البالغ عددهم (١١١) عضواً وأهم ما جاء فى المادة (١٢٥) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١ التي بينت اختصاصات المجلس المعين هو (اشتراكه مع مجلس النواب فى تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسلم والحدود)[٢].

وإذا تأملنا جميع الاختصاصات المشتركة للمجلسين نجد أن مجلس الشورى لا يمثل رقابة سابقة على مجلس النواب، كما لا يمكن القول بوجود برلمان مكون من مجلسين، غاية الأمر فى الاجتماع المشترك أننا بصدد مجلس موسع مكون من (٤١٢) عضواً ثلاثة أرباعه منتخبون والربع الأخير معين من قبل رئيس

---

(١) المادة (١٢٥) من الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤م.

(٢) الفقرة (هـ) من المادة (١٢٥) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م.

الجمهـــورية ومما يـــؤكد القول بوجد برلمان واحد يمارس سلطة التشريع ما نصت عليه المادة (٦٢) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ علـــى أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذى يقرر القوانين ويقرر السياسة العامة للدولة).

وعليه فإننا فى هذا المبحث سنتحدث عن عدد أعضاء مجلس الـــنواب وشـــروط الترشيح ومدة العضوية، ثم طريقة الانتخاب من خلال أربعة مطالب متتالية.

المطلب الأول: عدد أعضاء مجلس النواب.

المطلب الثانى: شروط الترشيح.

المطلب الثالث: مدة العضوية.

المطلب الرابع: طريقة انتخاب مجلس النواب.

المطلب الأول

عدد أعضاء مجلس النواب

نـــص الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م على أن (يتألف مجلس الـــنواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد ينتخبون بطريق الاقتراع الـــسرى العـــام الحر المباشر وتقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكانى)[١].

مـــن هذا النص يتبين لنا اتجاه المشرع الدستورى فى اليمن نحـــو الأخـــذ بقاعدة أن يكون عدد أعضاء مجلس النواب مصدره الدســـتور لا القانون دون زيادة أو نقصان فى المستقبل إلا إذا حدث تعـــديل دستورى يراعى ذلك، وذلك على عكس التشريعات العربية الأخـــرى التى يتولى القانون فيها تحديد عدد أعضاء مجلس النواب كالدســـتور اللبنانـــى الذي ينص على أن (يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المـــرعية الإجراء) [٢] وكذلك الدستور المصرى الذى ينص على أن (يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة وعدد أعضاء مجلـــس الشعب المنتخب على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين) [٣].

---

(١) المادة (٦٢) من الدستور الحالى ٢٠٠٢، ونفس المادة من الدستور المعدل ١٩٩٤.

(٢) المادة (٢٤) من الدستور اللبنانى ١٩٢٦.

(٣) المادة (٨٧) من الدستور المصرى ١٩٧١.

ونشير إلى أن الوحدة اليمنية قامت بين الشطر الشمالى الذى كـــان يوجد فيه (مجلس الشورى) والشطر الجنوبى الذى كان يوجد فـــيه (مجلـــس الشعب الأعلى) وإذا كان دستور دولة الوحدة اليمنية الـــصادر فى عام ١٩٩١م لم يحدد عدد أعضاء مجلس النواب فإن الدســـتور الحالـــى قد حدد عدد أعضاء مجلس النواب وقد جاء هذا الـــتحديد بموجب اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية التى كانت لها قوة القانـــون – والتـــى نصت على أن : (تحدد فترة انتقالية لمدة سنتين وســـتة أشـــهر ابتداء من تاريخ هذا الاتفاق ويتكون مجلس النواب خـــلال هذه الفترة من كامل أعضاء مجلس الشورى ومجلس الشعب الأعلى بالإضافة إلى عدد (٣١) عضواً يصدر بهم قرار من مجلس الرئاسة ويمارس مجلس النواب كافة الصلاحيات المنصوص عليها فى الدستور عدا انتخاب مجلس الرئاسة وتعديل الدستور) [١]؛ ولهذا جـــاء قانـــون الانـــتخابات[٢] وأبقـــى على العدد المكون للمجلسين والأعـــضاء المعينـــين ومجمـــوعهم (٣٠١)، (وهذا النص القانونى صدر فى أسباب ودوافع سياسية كان القصد منها إحداث توازن فى التمثـــيل النيابـــى للمناطق الجنوبية والشمالية بما يستوعب أعضاء مجلسي التشريعيين السابقين) [٣].

---

(١) اتفـــاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية، صادر فى عدن بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٩٠م.

(٢) الصادر برقم (٤١) بتاريخ ١٩٩٢م، المادة ٤٨.

(٣) د. أحمـــد حمـــيد الدين، القانون الدستورى، دار الضياء، صنعاء، ط١، ٢٠٠١م، ص ١٤٢.

وقـد قـام مجلس النواب المنتخب فى ١٩٩٣م بإجراء أول تعديل لدستور دولة الوحدة فوجد لدينا الدستور المعدل عام ١٩٩٤م الـذي حدد عدد أعضاء مجلس النواب وهو التحديد الذى أبقى عليه الـتعديل الدستورى الأخير المتفق عليه عام ٢٠٠١م ويذهب جانب من الفقه[١] إلى أنه كان الأحرى بالمشرع الدستورى أن يضع قاعدة عامـة مـرنة لتحديد أعضاء مجلس النواب دون وضع عدد محدد سـلفاً. كمـا يـذهب جانب آخر من الفقه[٢] إلى تقليل عدد أعضاء مجلس النواب ويعتبر أن العدد الأقل له مميزاته ومنها توافق الآراء وتقلـيل الـنفقات. ويرى جانب آخر[٣] أن تكون مسألة تحديد عدد أعـضاء مجلـس النواب من اختصاص القانون العادى وبهذا يكون لأعضاء المجلس التشريعى سلطة تقديرية واسعة لمواجهة الظروف السياسية المختلفة وسهولة التعديل خاصة فى ظل الدساتير الجامدة.

وهكـذا نجد أن الدساتير العربية قد سارت فى اتجاهات عدة لـتحديد عدد أعضاء البرلمان، فمنها ما حدده بنص الدستور كاليمن والكويت، ومنها ما يعطى البرلمان السلطة التقديرية فى تحديد عدد الأعـضاء ولكنها سلطة محددة يجب أن تراعى السقف الذى حدده

---

(١) انظـر فـى هـذا: عباس زيد، الاختصاصات غير التشريعية لمجلس النواب، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ١٠.

(٢) د. أحمد حميد الدين، القانون الدستورى، دار الضياء، مرجع سابق، ص ١٤٢.

(٣) انظـر فى هذا: شمران حمادى، النظم السياسية الدستورية فى الشرق الأوسط، بغداد، ١٩٦٤م، ص ٢٤، وعبد الحق المغربى، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية فى اليمن الجمهورى، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٧م، ص ١٦٤.

الدســـتور كالدســـتور المـــصرى، ومنها ما يترك السلطة التقديرية المطلقـــة للبـــرلمان فى تحديد أعضائه كالدستور اللبنانى والسورى والجزائرى والمغربى والأردنى[1].

(١) الدســـتور اللبنانى المادة (٢٤)، والدستور السورى المادة (٥٣)، والجزائري المادة (١٠١) والمغربى المادة (٣٧)، والأردنى المادة (٦٣).

المطلب الثانى
شروط الترشيح

يشترط للترشيح لعضوية مجلس النواب مجموعة من الشروط، ونظراً لأهمية هذه الشروط فقد نص الدستور اليمنى الحالى فى الفقرة (٢) من المادة (٦٤) على الشروط التى يجب توافرها فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب وهذه الشروط هى أن يكون يمنى الجنسية وأن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً وأن يكون مجيداً للقراءة والكتابة وأن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤدياً للفرائض الدينية وألا يكون قد صدر ضده حكم قضائى فى قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

ومن هذا النص يتبين لنا الأحكام الآتية :

١- شرط الجنسية :

يعتبر شرط الجنسية من الشروط الواجب توافرها فيمن يتمتع بالحقوق السياسية؛ لأن هذه الحقوق محصورة فى المواطنين وليست من الحقوق الطبيعية التى يتساوى فيها جميع الأفراد (المواطنين والأجانب)، ولهذا فإن الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م قد اشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب (أن يكون يمنياً) فهو بالتالى يشترط مجرد الجنسية حتى ولول كانت مكتسبة ومع ذلك فإن قانون الجنسية اليمنية[١] قد وضع شروطاً معينة حددتها المادة

---

(١) قانون الجنسية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠.

(٢٣) لكى يستفيد المتجنس من حق الترشيح، حيث نصت هذه المادة علـــى أن: (الأجنبـــى المسلم الذى اكتسب الجنسية اليمنية عملاً بأحكام المـــواد "٤ ، ٥، ٦، ٩، ١١" من هذا القانون لا يكون له حق مباشرة الحقوق السياسية المقررة لليمنيين قبل انقضاء خمسة عشرة سنة من تـــاريخ كسبه للجنسية المذكورة، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه فى أى هيـــئة نيابـــية قـــبل مضي المدة المذكورة من التاريخ المذكور) وبالـــرجوع إلى قانون الانتخابات[١] نجد أن مادته الثالثة قد استثنت المتجـــنس من ممارسة حق الترشيح إلا بعد مرور المدة المحددة فى قانـــون الجنـــسية. ولهـــذا يرى جانب من الفقه[٢] إن مجرد النص الدســـتورى علـــى أن يكون يمنياً هو مجرد الجنسية حتى ولو كانت مكتـــسبة، فـــى حـــين يذهب جانب آخر[٣] إلى عكس ذلك فيرى أن ســـكوت الدستور عن حق المتجنس فى الانتخابات دليل على اتجاه الدســـتور إلـــى حـــرمان المتجـــنس من التمتع بحق الترشيح نظراً لخطورة المهام المناطة بالمرشح وما يترتب عليها من آثار هامة.

ونتـــيجة لأن المـــشرع الدستورى فى اليمن قد حدد الشروط التـــى يجب توافرها فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب على سبيل الحـــصر وبـــنص دســـتورى قاطع حدث هذا الخلاف الفقهى وكان

---

(١) القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٦م، وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٩م.

(٢) عباس محمد زيد، مرجع سابق، ص ١٥.

(٣) د. مطهر العزى: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستورى فى الجمهورية اليمنية، مركز الصادق، ٢٠٠٥، ص ٣٠٤.

الأحرى بالمشرع الدستورى – بالنسبة للمتجنس – أن يعطى مجلس النواب السلطة التقديرية فى تحديد هذه الشروط، أما بالنسبة لليمنى المتجنس بجنسية أخرى فلم يصدر قانون ولا اتجاه قضائى يحرمه من الترشيح لعضوية مجلس النواب[1] كما هو الحال فى جمهورية مصر العربية[2].

ونلاحظ فى جمهورية مصر العربية أن دوائر مجلس الدولة قد اختلفت فى شأن مزدوج الجنسية فمنها ما قضت بأحقيته فى الترشيح وذلك اعتماداً على عدم وجود نص قانونى يحرمه من ذلك وأن القول بهذا (يعنى إضافة شرط إلى الشروط التى يجب توافرها فيمن يرشح عضوية مجلس النواب) ومنها ما قضت بحرمانه من حق الترشيح[3]. والمتتبع لأحكام المحكمة الإدارية العليا بالنسبة

---

(١) القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٦م، وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٩م.

(٢) د. محمد أحمد عبد المنعم: مدى أحقية المصرى مزدوج الجنسية فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب، ٢٠٠٢م

(٣) وقد استندت المحكمة الإدارية العليا إلى عدة أسانيد منها:

- أن الشخص الذى ينتمى إلى دولتين قد انشطر ولاؤه القانونى إلى شطرين وبالتالى فإن الولاء الكامل لمصر يصير منقوصاً.
- أن المصرى الحق هو من يعتز بمصريته ويرفض تماماً أن ينازعه فى ولائه لها أى وطن آخر مهما كان.
- أن السيد وزير الدفاع قد أصدر قراراً سنة ١٩٨٦م باستثناء المصرى مزدوج الجنسية من أداء الخدمة العسكرية الوطنية لحفظ مصالح مصر، وعدم تعريض أمنها للخطر فينسحب ذلك من باب أولى على مرشحى مجلس الشعب مزدوجى الجنسية لما للعضو من مهام على ذات القدر من القداسة.

لمـــزدوج الجنـــسية يجـــد أنهـــا قد قضت بعدم أحقيته فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب، واتجهت إلى أن (التفرد بالجنسية المصرية فحـــسب لـــيس شرطاً للانتساب إلى مجلس الشعب، وإنما هو أيضاً شرط صلاحية للاستمرار فى عضوية المجلس) [1]. واستناداً إلى ما ذهـــبت إلـــيه المحكمة الإدارية العليا أصبح كل عضو من أعضاء مجلس الشعب مكتسب لجنسية أخرى معرضاً لإسقاط عضويته.

٢- شرط السن :

إذا كـــان الدستور قد اشترط فى الناخب ألا يقل سنه عن ١٨ عاماً، وذلك من أجل أن يتوفر لديه الإدراك العقلى لاختيار أعضاء مجلـــس الـــنواب الـــذين يقدمـــون بالتشريح فى الدولة مع ما لهذا

- أن قوانين بعض الجهات تحظر على من ينتمى إليها أن يكون نصفه مصرياً ونصفه الآخـــر أجنبياً بالزواج من أجنبية وبالتالى يجب أن يمتد هذا الحكم على من يريد أن ينتسب إلى هيئة نيابية، نظراً لشدة حساسية العمل فى هذه الجهات.
- أن القسم الذى يؤديه عضو مجلس الشعب قبل مباشرة عمله لا يتصور معه أن يكون الوطن شراكة مع وطن غيره أو لشعب خلاف شعب مصر.

لمزيد من التفاصيل عن هذه الأسانيد، انظر: عادل عفيفى، الحقوق السياسية والقانونية للمهاجـــرين ومزدوجـــى الجنسية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ١٧٢؛ د. هـــشام عـــبد المـــنعم عكاشة،= =الحقوق السياسية لمتعدد الجنسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٠٠٤م،ص ١٤٢ ؛ د. فتحى فكرى، ثلاثة قضايا انتخابية للمناقشة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤٧

(١) حكـــم المحكمـــة العليا بجلسة ٦ نوفمبر ٢٠٠٠م فى الطعن ٩٦٠ لسنة ٤٧ قضائية، مجموعة الأحكام الصادرة، ٢٠٠٣م، ص ١٧٢، الدائرة الأولى، ج١، السنة القضائية من أكتوبر ٢٠٠٠م حتى آخر سبتمبر ٢٠٠٠م، ص ١٢٨، نقلاً عن المرجع السابق، ص ١٧٢.

الاختصاص من أهمية فى تنظيم سير العمل فى الدولة وتعلقه بحقوق وحريات الأفراد. فإنه قد رفع هذا السن بالنسبة لمن يشح لعضوية مجلس النواب، فاشترط أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً[1] مع أن هناك دساتير لا تفرق بين سن الناخب والنائب ومنها الدستور الإنجليزى[2].

ويرى بعض الفقهاء[3] أن ارتفاع سن الترشيح لعضوية مجلس الشعب عن سن الناخب يرجع إلى أن الترشيح للعمل النيابى يحتاج إلى قدرٍ من النضج والإدراك مما يمكن صاحبه القدرة على التصرف السليم. كما أن الناخب يقتصر دوره على الإدلاء بصوته أيام الانتخابات فى حين أن المرشح لعضوية مجلس النواب بعد فوزه فى الانتخاب يعتبر عضواً فى المجلس ويمارس جميع الاختصاصات المخولة له دستورياً، وبالتالى فإن دوره يستمر حتى انتهاء فترة المجلس ومما لا شك فيه أن اختصاصاته تحتاج فى ممارستها إلى العقل والرشد[4].

---

(١) الفقرة (ب) من البند (٢) من المادة (٦٤) من الدستور الحالى.

(٢) د. عثمان الصالح: النظام الدستورى والمؤسسات السياسية فى الكويت، ط١، ١٩٨٩م، ص ٤٨٨.

(٣) د. عبد القادر إسماعيل: التعديلات الدستورية فى النظام الدستورى اليمنى، مركز عباد للنشر، ٢٠٠١م، ص٩١.

(٤) د. مطهر العزى: مرجع سابق، ص ٣٠٥.

٣- إجادة القراءة والكتابة :

إذا كـــان القانون قد أعفى الناخب من هذا الشرط فإن دستور دولة الوحدة قد اشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب ألا يكون أمياً، وإذا ما عرفنا أن اليمن من الدول التى ترتفع فيها نسبة الأمية وخاصة فى الأرياف فإننا نستطيع القول أن الدستور بهذا الشرط قد اســتبعد كثيــراً مــن المواطنين من ممارسة حق الترشيح لمجلس الــنواب، ولهذا فقد تم تعديل هذا الشرط من قبل المشرع الدستورى فــي عــام ١٩٩٤م وأوجد معيار لعدم الأمية فنص على (أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة) [١]. وهذا الشرط هو ما استقر عليه الدستور الحالــى الــذى تم الاستفتاء عليه فى عام ٢٠٠١م، ونلاحظ أن عدم الإجــادة للقــراءة والكــتابة هى الفارق بين الأمية وإجادة القراءة والكــتابة، وبهذا يمكن القول بأن من لا يجيد القراءة والكتابة ولكنه يقرأ ويكتب هو المستثنى من حكم المادة السابقة. وجدير بالأهمية أن نفــرق بين اشتراط (إجادة القراءة والكتابة) وبين شرط (إجادة اللغة العربية قراءة وكتابة) فالإجادة فى الشرط الأخير (تبعد عن المعرفة العاديــة للغة وتقترب من التعمق فيها وبعبارة أخرى تعنى الإجادة الإلمام بالأصول والقواعد العامة للغة العربية ومن ثم لا يجوز لغير الملمــين بأصــول اللغــة العــربية وقواعدها العامة ترشيح أنفسهم

---

(١) يــراجع: مذكرة الأسباب الداعية للتعديلات الدستورية، مجلس النواب، ١٩٩٤م، ص ١٣، وتقرير اللجنة المكلفة بدراسة التعديلات، مجلس النواب رقم (١) ١٩٩٤/٣/١٩ م، ص ٣٣.

لعضوية مجلس الأمة)[1]. وهذا ما نص عليه دستور دولة الكويت، ويرى بعض الفقهاء أن هذا الشرط غير مطبق فى الحياة العملية، ويكفينا الاستماع إلى الخطب المكتوبة التى ألقاها بعض رؤساء مجلس الأمة فى مناسبات مختلفة لكى نقف على هذه الحقيقة. ولعل التساهل فى التحقق من توافر هذا الشرط هو سبب من أسباب ضعف وهبوط المستوى الثقافى لأعضاء المجلس النيابى الذى يسن قوانين الدولة ويناقش ميزانيتها ويراقب سياسة الحكومة الداخلية والخارجية ويقف منها موقف الفاحص المحاسب[2].

وإذا كان كل ما يصدر من مجلس النواب يجب أن يكون متفقاً مع أحكام الشريعة الإسلامية وذلك استناداً إلى أن الدستور المعدل والحالى قد نص على أن الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات[3]. فمعنى ذلك أن القوانين الصادرة من مجلس النواب يجب أن تكون مستمدة من أحكم الشريعة الإسلامية، والسؤال المطروح هل يكفى شرط إجادة القراءة والكتابة فيمن يرشح لعضوية المجلس التشريعى بحيث يمكنه من استنباط الأحكام الفقهية؟؟ نجد أن جانباً من الفقه قد ناقش هذا السؤال وهو بصدد نقد الاتجاه الدستورى نتيجة عدم كفاية الشروط المميزة فى المجتهد[4].

---

(١) د. عثمان عبد الملك الصالح: مرجع سابق، ط١، ١٩٨٩م، ص ٤٩٠.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٩١.

(٣) المادة (٣) من الدستور المعدل ١٩٩٤، والدستور الحالى ٢٠٠١.

(٤) د. أحمد شرف الدين: دستور الجمهورية اليمنية فى الميزان، ط١، دار الفكر العربى، ١٩٩٩ م، ص ٤٢ وما بعدها.

ويـــرى بعـــض الفقهاء أن يتم اشتراط التحصيل العلمى ولو بالـــتدرج بحيث يبدأ باشتراط الشهادة الابتدائية على الأقل، وفى هذا تحفيـــز لمـــن يرغب فى ترشيح نفسه للالتحاق بمدرسة ثم اشتراط الإعداديـــة فالـــثانوية نظراً للمهام التى يمارسها المرشح[١]. ويذهب جانب من الفقه إلى أن ممارسة العضو لاختصاصاته داخل المجلس أو خارجـــه لا يعـــتمد على القراءة والكتابة فقط، بل لابد من توافر قسط كبير من التعليم وحصوله على درجة علمية تمكنه من ممارسة مهامـــه المعـــتمدة علـــى الدراســـة والتأمل والاستنباط بعكس حق الانـــتخاب الذى يمكن التعبير عنه بأى وسيلة أو بالاستعانة بشخص آخـــر[٢]. ويرى جانب من الفقه أن مثل هذا الاقتراح لا يتفق ومبدأ المـــساواة بـــين المواطنـــين[٣]. ويـــرى جانب من الفقه أن اشتراط التحـــصيل العلمى أيا كانت درجته سيكون مؤدياً إلى استبعاد الكثير من المواطنين وحرمانهم من حقهم فى التمثيل النيابى[٤].

ونلاحـــظ أنـــه كان يستحسن بالمشرع الدستورى أن يشترط فـــيمن يرشح لعضوية مجلس النواب أني كون حاصلاً على الشهادة الجامعـــية وذلـــك استناداً إلى أن مجلس النواب يسن قوانين الدولة ويـــراقب سياســـتها الداخلـــية والخارجية ويقوم بتمثيل الأمة وحتى

---

(١) د. أحمد الكبسى : نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، ط٤، ١٩٩٩م، ص ٢٢٢.

(٢) د. مطهر العزى: مرجع سابق، ص ٣٠٥.

(٣) انظر: عبد الحق المغربى، مرجع سابق، ص ١٦٦.

(٤) عباس زيد: مرجع سابق، ص ١٥.

يـتمكن أيـضاً مـن إيجاد برلمان قوى يحافظ على مصالح البلاد وعارفاً لدوره المناط به، وبالنسبة للوجهات والشخصيات الاجتماعية والقبلـية باعتبار أنها ما تزال تلعب دوراً هاماً فى اليمن فيتم تعيينها فـى مجلس الشورى، خصوصاً وأن الدستور الحالى قد منح رئيس الجمهورية حق تعيين أعضائه[1].

٤- الاستقامة فى الخلق والسلوك :

لقـد اشترط دستور دولة الوحدة فيمن يرشح لعضوية مجلس الـنواب (أن يكـون مستقيم الخلق والسلوك) مكتفياً بذلك، وكما هو معـروف فـإن الدسـتور اليمنى من الدساتير الجامدة التى يتطلب لـتعديلها إجراءات أشد تعقيداً من تعديل القوانين العادية ولذلك نجد أن تحديـد شروط عضوية مجلس النواب قد حددها الدستور اليمنى بنـصوص صريحة وقاطعة وبالتالى فسلطة مجلس النواب مقيدة فى تعـديلها، وذلك على العكس عندما يحيل الدستور إلى القانون تحديد شـروط أعضاء مجلس النواب فإن هذا الأخير يتمتع بسلطة تقديرية فـى تحديد هذه الشروط وهو ما فعله الدستور المصرى. وإذا كان الدسـتور اليمنـى (دسـتور دولة الوحدة ١٩٩٠م) قد حدد شروط أعـضاء مجلـس النواب فإننا نجد أنه قد تم تعديل هذا الشرط فى الدسـتور المعدل ١٩٩٤م والدستور الحالى ٢٠٠١م، وذلك بالنص التالى (أن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤدياً الفرائض الدينية وألا

---

(١) المادة (١٢٥) من الدستور الحالى ٢٠٠١.

يكـــون قـــد صـــدر ضـــده حكم قضائى بات فى قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره)[1].

فـــنلاحظ أن المـــشرع الدستورى قد أضاف (المحافظة على الـــشعائر الدينية) وبهذا التعديل يكون المشرع الدستورى قد تجاوز حـــد المظهر الخارجى للسلوك واهتم بجوهره معبراً عنه بالمحافظة علـــى أداء الفـــرائض الدينية؛ لأن العضو المستقيم المؤدى لواجباته الدينية يكون صادقاً مع الله والصادق مع الله يكون ملتزماً بالحق لا تؤثـــر فيه المؤثرات المادية والمعنوية ولا يخاف فى الله لومة لائم. كمـــا أن المشرع قد زاد على ذلك (بأن لا يصدر ضده حكم قضائى بـــات فـــى قـــضية مخلـــة بالشرف والأمانة) فمعنى ذلك أن الحكم الابتدائى إذا لم تؤيده محكمة الاستئناف وذلك المحكمة العليا فإنه لا يعتبـــر باتاً. فالأصل فى الإنسان العدالة وعلى من يدعى غير ذلك الإثـــبات عن طريق حكم بات. كما أنه إذا صدر ضد المرشح حكم بـــات فإنه يستطيع أن يمارس حقه فى الترشيح إذا رد إليه اعتباره. ورد الاعتبار هو محو الحكم بالإدانة بالنسبة للمستقبل وانقضاء كل الآثـــار القانونية المترتبة عليه بحيث يغدو المحكوم عليه ابتداء من تاريخ رد الاعتبار فى وضع الشخص الذى لم يحكم عليه بالإدانة[2].

وبهـــذا يتبـــين أن اتجـــاه المـــشرع اليمنى يوسع من دائرة المـــشاركة فى عضوية مجلس النواب، وذلك من خلال تقليل حالات

---

(١) الفقرة (د) من البند (٢) المادة (٦٤) من الدستور الحالى.

(٢) د. نجيب حسنى، دروس فى العقوبة، دار النهضة العربية، ص ١٧٨.

الحـــرمان مـــن الترشـــيح[1]. ورد الاعتـــبار قـــد يكون قضائيا أو قانونياً[2].

---

(١) د. مطهر العزى: مرجع سابق، ص ٤١٣؛ د. عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ٩٢.

(٢) يراجع فى تفاصيل رد الاعتبار د. عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ٩٣.

المطلب الثالث
مـــدة العضويـــة

من المبادئ المستقرة فى النظام النيابى مبدأ توقيت مدة نيابة البرلمان وهذا التوقيت من شأنه أن يتيح الفرصة لتجديد تمثيل إرادة الناخبـــين وتقيـــيم أعمال أعضاء البرلمان حتى يصل الناخبون إلى قـــرار حاســـم حـــول انتخاب هؤلاء الأعضاء من جديد أو انتخاب غيـــرهم ممـــن يـــرونهم أكثر كفاءة وقدرة على تمثيلهم. ولهذا فإننا سنقوم بدراسة مدة مجلس النواب فى الدستور اليمنى والتعديل الذى طرأ عليه على النحو التالى:

١- مـــدة العـــضوية فـــى مجلس النواب فى دستور دولة الوحدة ١٩٩٠ والدستور المعدل ١٩٩٤م[١]:

كان دستور دولة الوحدة ينص على أن : (مدة مجلس النواب أربـــع ســـنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ويدعو رئيس

---

(١) نشر إلى أن مدة المجلس النيابى الأول - الذى كان يتكون من أعضاء مجلس الشورى فـــى الشمال وأعضاء مجلس الشعب الأعلى فى الجنوب بالإضافة إلى (٣١) عضواً معينين من قبل مجلس الرئاسة فى ذلك الوقت - هى سنتان وستة أشهر وذلك بموجب ما حددته اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية الصادر فى ٢٢ مايو ١٩٩٠م، وبالتالى فإن حكـــم المـــادة الـــسابقة لا يطبق إلا من بعد أول انتخابات نيابية وبعد الاستفتاء على دســـتور دولة الوحدة وقد أجريت أول انتخابات نيابية فى ٢٧ أبريل ١٩٩٣م. كما أن حكم المادة السابقة لا ينطبق على أعضاء مجلس النواب المعينين بنص المادة ٠٣) من اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية.

مجلس الرئاسة[1] إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة مجلس النواب بستين يوماً على الأقل، فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظل المجلس قائماً ويباشر سلطاته الدستورية حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجلس الجديد) [2].

أما الدستور المعدل فى سنة ١٩٩٤م فإنه قد أبقى على نفس المدة لمجلس النواب وهى أربع سنوات شمسية.

٢- مدة عضوية مجلس النواب فى الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م :

نص الدستور الحالى على أن : (مدة مجلس النواب ست سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة المجلس بستين يوماً على الأقل فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظل المجلس قائماً ويباشر سلطاته الدستورية حتى تزول منه الظروف ويتم انتخاب المجلس الجديد) [3]. فلاحظ أن النص يشير صراحة إلى أن

---

(١) وفى الدستور المعدل يدعو (رئيس الجمهورية)، لأن التعديل الدستورى عام ١٩٩٤م اختار الصفة الفردية فى سلطة رئاسة الجمهورية، انظر المادة (٦٤) من الدستور المعدل.

(٢) المادة (٤٣) من دستور دولة الوحدة ١٩٩٠م والمادة (٦٤) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٣) فى الدستور المصرى تنص المادة (٩٢) على أن (مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له وتجرى الانتخابات بتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته).

مـــدة مجلس النواب هى ست سنوات أما من حيث جواز إطالة المدة للمجلـــس فـــإن هذه المادة لم تشترط طلباً من رئيس الجمهورية ولم تـــشترط صـــدور قانـــون كما هو الحال فى مصر[1]. وقد جاء هذا الـــتعديل بـــناء على اقتراح رئيس الجمهورية حيث تم عرض هذا الاقتـــراح على لجنة خاصة من مجلس النواب التي وافقت على هذا الاقتراح لاقتناعها بمبررات التعديل[2].

٣- مبررات التعديل الدستورى :

تـــوجد عدة مبررات حول زيادة مدة عضوية مجلس النواب جـــاءت هـــذه المبررات فى مذكرة رئيس الجمهورية المرفوعة إلى مجلس النواب وهى:

(ثـــبت مـــن التجربة أن مدة السنوات الأربع لمجلس النواب فتـــرة قصيرة فما أن يبدأ عضو مجلس النواب المنتخب فى التعرف على مهامه وعلى حقوقه وواجباته وعلى آلية عمل المجلس والعلاقة مـــع الـــسلطة التنفيذية حتى تنتهى السنة الأولى تقريباً وما أن يبدأ نـــشاطه يـــستقر ومشاركته تتصاعد خلال السنتين الثانية والثالثة – وهى فترة قصيرة بالنظر إلى طبيعة نظام العمل فى المجلس – حتى تـــبدأ الـــسنة الـــرابعة والأخيرة التى تفترض عليه أن يبدأ الاهتمام بالانـــتخابات التالية بالإضافة إلى ذلك فإن التكاليف المالية الباهظة

---

(١) المادة (٦٥) من الدستور الحالى.

(٢) يـــراجع تقريـــر اللجنة الخاصة المكلفة من مجلس النواب بدراسة ومناقشة التعديلات الدستورية، ص ٩٥.

المطلـــوبة للانـــتخابات العامة – أيا كانت – تفرض ضرورة إعادة النظـــر فـــى المـــدة الـــزمنية القائمة لأن من شأن تواصلها بحسب مواعـــيدها – وهـــو أمـــر لا مفـــر مـــنه – يجعل من هذه العملية الديمقـــراطية الهامـــة أمـــراً مكلفـــاً للغاية ومرهقاً لاقتصاد البلاد وللميـــزانية العامة ومع التسليم بأن الديمقراطية خيار لا رجعة عنه وأن ثمـــن الحـــرية وممارسة الديمقراطية لابد من دفعه ففى الوقت نفـــسه يجب التسليم أيضاً أن الاقتصاد فى النفقات العامة واجب وأن التنمـــية والخـــدمات العامـــة أولـــى من غيرها بالأموال ولابد من الاعتدال والتوازن فى كل أمر وبين كل الأمور) [1]. نرى من خلال رســـالة رئيس الجمهورية أنها قد جعلت التعديل لسببين هما: التقليل من النفقات والتكاليف المتعلقة بالانتخابات وكذلك وجود أعضاء فى مجلـــس الـــنواب لا يعرفون مهامهم ولا يستطيعون القيام بها وذلك لنقص الوعى والمعرفة بالأعمال المنوطة بهم ولهذا فإن تمديد فترة مجلـــس النواب كانت موفقة ذلك لأن قصر مدة مجلس النواب قد لا تتيح الفرصة أمام الأعضاء للقيام بمهامهم فى التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على نحو فعال ومؤثر.

أمـــا موقـــف الفقه من تمديد فترة مجلس النواب فيرى جانب مـــن الفقـــه أنـــه لا ضرر من تمديد مدة المجلس إلى ست سنوات

---

(١) الرســـالة المقدمـــة من رئيس الجمهورية استناداً إلى نص المادة (١٦٥) من الدستور المعـــدل، منـــشور فى صحيفة ٢٦ سبتمبر العدد (٩٢١) الخميس ٢٣ جماد أول سنة ١٤٢١هـــ الموافق ٢٢/٨/٢٠٠م.

خاصـــة وأن تمديـــد فتـــرة المجلـــس سوف تضخ للاستفتاء – وقد خـــضعت بالفعل – فإذا وافق الشعب على الاستفتاء فإن هذا التمديد سيكون شرعياً[1].

وإن كـــان جانب آخر من الفقه يرى أن فترة الأربع سنوات ليست بالقصيرة فتؤدى إلى الفوضى والتكاليف ولا هى طويلة بحيث تـــنقطع صلة الجماهير بالرقابة على أعضاء المجلس[2]. كما يذهب اتجاه آخر من الفقه أن التركيز على الاقتصاد فى النفقات كان يمكن تحقيقه من خلال التقليل من عد أعضاء المجلس[3].

---

(١) د. عبد القادر إسماعيل – التعديلات الدستورية – مرجع سابق، ص ٨٢.

(٢) انظر: د. مطهر العزى، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

(٣) انظر: عباس زيد، مرجع سابق، ص ٢٩.

المطلب الرابع
طريقة انتخاب مجلس النواب

نص الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١ فى المادة (٦٢) منه على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذى يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامى، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين فى الدستور) [١].

من خلال هذا النص نجد أن الدستور الحالى قد أخذ بنظام الديمقراطية النيابية عندما أناط السلطة التشريعية بمجلس نيابى، ومن ناحية أخرى أخذ بنظام المجلس الواحد، كما حافظ على مبدأ الانتخاب فى تشكيله وحدد الطريقة التى تسير عليها عملية الانتخابات ومعيار تقسيم الدوائر الانتخابية حيث نصت المادة (٦٣) من الدستور الحالى ٢٠٠١ على أن (يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد، ينتخبون بطريقة الاقتراع السرى العام الحر المباشر المتساوى وتقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكانى مع التجاوز عن نسبة (٥%) زيادة أو نقصاً وينتخب عن كل دائرة عضو واحد) [٢].

---

(١) المادة (٦١) من الدستور المعدل ١٩٩٤ وكذلك المادة (٤٠) من دستور دولة الوحدة ١٩٩٠.

(٢) وهى نفس المادة (٦٢) من الدستور المعدل ١٩٩٤.

وعلـــى ضـــوء النصين السابقين نتناول كيفية الانتخاب فى الفـــرع الأول وشـــروط هيئة الناخبين فى الفرع الثانى على النحو التالى:

الفـــرع الأول
كيفية الانتخـــاب

تكفـــل الـــنص الـــسابق بتوضيح طريقة الانتخاب حيث أخذ بالاقتـــراع الـــسرى، وهذا الاقتراع يمثل ضمانة هامة تكفل حماية المقتـــرع مـــن الضغوط التى قد تؤثر عليه سواء من جانب رجال الإدارة أم مـــن جانب الخصوم السياسيين ومن يساعدهم ومن ناحية أخـــرى يوجد من الناس من تنقصهم الشجاعة الأدبية القوية للصمود أمـــام تلـــك التأثيرات فى حالة التصويت العلنى، لذا أدرك المشرع الدستورى هذه المؤثرات وقرر مبدأ التصويت السرى ضماناً لحرية الناخبين فى الإدلاء بأصواتهم. وحرصاً من المشرع الدستورى فى توســـيع القاعدة الشعبية أخذ بمبدأ الاقتراع العام المباشر، بحيث لا يتقـــيد حق الانتخاب بأى شرط خاص متعلق بالثروة المالية للناخب أو بكفاءتـــه العلمية. ولعل الهدف من الأخذ بهذا المبدأ توسيع قاعدة المـــشاركة الشعبية عند انتخاب أعضاء مجلس النواب كما أن الفرد يمـــارس حقـــه فى السلطة مباشرة ودون وساطة، وهذا الاتجاه يدل علـــى نـــية المـــشرع فـــى الأخذ بأسباب تطور النظام الديمقراطى الحـــديث، كما أنه يتفق مع مبدأ الاقتراع العام المباشر، فكلما كبرت واتسعت القاعدة الانتخابية اقتربنا من الديمقراطية المثلى.

الفـرع الثانـــى
شروط هيئة الناخبين

نـــصت المـــادة (٦٤) مـــن الدستور الحالى ٢٠٠١ على أنه (يـــشترط فى الناخب الشرطان الآتيان: (أ) أن يكون يمنياً. (ب) ألا يقل سنه عن ثمانية عشر عاماً) [١].

الشرط الأول: أن يكون يمنياً :

يعتبـــر حـــق الانـــتخاب من الحقوق السياسية التى لا يجوز للأجنبـــى ممارســـتها كـــون ممارستها مقصورة على كل من يتمتع بجنـــسية الدولـــة، والجنسية رابطة الانتماء للدولة باعتباره مواطناً وجـــزءاً من شعبها، ومن الطبيعى أن تشترط الدولة أن يكون الفرد مواطـــناً للتمتع بالحقوق السياسية كالانتخاب. فالأجانب المقيمون فى الدولـــة لـــيس لهـــم حـــق الانتخاب والمشاركة فى اختيار السلطة الحاكمـــة، لأن الأجانـــب ليسوا من شعب الدولة. وقد اقتصر قانون الانتخاب رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ على اشتراط الشرطين المذكورين فـــى الـــناخب حـــيث قرر فى المادة (٣) منه على أنه (يتمتع بحق الانـــتخاب كـــل مـــواطن بلغ من العمر ثمانية عشرة سنة شمسية، ويستثنى من ذلك المتجنس الذى لم يمض على كسبه الجنسية اليمنية المدة المحددة قانوناً).

---

(١) وهـــى نفـــس المادة (٦٣) من الدستور المعدل ١٩٩٤ وكذلك المادة (٤٢) من دستور دولة الوحدة ١٩٩٠.

وبناءً عليه فإن ممارسة حق الانتخاب مقصور على المواطن الـذى ينتمـى إلـى اليمن ويحمل الجنسية اليمنية، وقد استثنى هذا القانـون المتجنس بالجنسية اليمنية من التمتع بهذا الحق ما لم تمض علـى كـسبه للجنـسية المدة القانونية المحددة فى قانون الجنسية، وتـسمى هـذه الفترة بفترة الريبة يمكن خلالها التأكد من إخلاصه لوطنه الجديد.

<u>الشرط الثانى</u>: أن لا تقل سن الناخب عن ثمان عشرة سنة شمسية كاملة:

وهـذا الـشرط مقـبول لأنه ليس من المنطق أن يعطى حق الانـتخاب للأطفال حديثى العمر برغم كونهم مواطنين، لأن عملية الانتخاب تعتمد على الإدراك العقلى لاختيار أعضاء المجلس النيابى صـاحب الاختصاص التشريعى فى الدولة، مع ما لهذا الاختصاص من الأهمية فى تنظيم سير العمل فى الدولة وتعلقه بحقوق وحريات الأفـراد. وتختلف الدول فى تحديد السن القانونية للتمتع بهذا الحق، فبعـضها حـددها بإحـدى وعشرين سنة، وبعضها الآخر بخمس وعـشرين سـنة، أمـا القانون اليمنى فقد نزل بهذا السن إلى الحد الأدنـى حيـنما حـدد بثمان عشرة سنة. ولعله قصد من وراء ذلك توسعة قاعدة هيئة الناخبين وتمكين أكبر عدد ممكن من الشباب من ممارسـة هذا الحق. مسايراً فى هذا الاتجاه الدول التى خفضته إلى ثمان عشرة سنة.

والملاحـــظ أن القانون الحالى لم يشترط توفر الأهلية العقلية والأدبية مخالفاً بذلك قوانين الدولة التى تشترطهما؛ لأن توافرها فى الـــناخب شـــرط نصت عليه معظم قوانين الانتخابات؛ لأنه لا يعقل إعطـــاء حق الانتخاب – الذى يعتبر من أهم وسائل ممارسة السيادة الشعبية – لمن فقدوا قواهم العقلية. كما لا يعقل أن يعطى هذا الحق لمن ارتكبوا الجرائم الماسة بالشرف أو بالاعتبار أو الكرامة الأدبية. ولعـــل المـــشرع اعتبر هذين الشرطين من الشروط البديهية التى لا تحـــتاج إلى نص، والدليل على ذلك أنه قرر فى البند رقم (٤) من الفقـــرة (ب) من المادة (١١) من قانون الانتخابات حذف أسماء من فقدوا الصفات المطلوبة لممارسة الحقوق السياسية ومن ناحية أخرى فـــإن القانـــون الجديـــد قد صرح فى بعض مواده بأحقية المرأة فى ممارســـة الحقوق السياسية، بل أنه ألزم اللجنة العليا للانتخابات فى المادة (٥) من هذا القانون باتخاذ الإجراءات التى تشجع المرأة على ممارســـة حقوقها الانتخابية وتشكيل لجان نسائية تتولى تسجيل وقيد أسماء الناخبات فى جداول الناخبين.

المبحث الثانى
التكوين السياسى لمجلس النواب فى اليمن

تعـددت الوثائـق والإعلانـات الدستورية التى صدرت فى الجمهـورية العربية اليمنية سابقاً رغم أن الفترة ما بين قيام الثورة فـى ٢٦ سـبتمبر ١٩٦٢ والـوحدة فـى ٢٢ مايو ١٩٩٠م ليست بالطـويلة فـى حـياة الـشعوب، حيث شهدت هذه الفترة صدور دسـتورين دائمين وثلاثة دساتير مؤقتة وستة إعلانات دستورية[١]، حـيث صدر أول دستور مؤقت بعد الثورة فى ١٧ إبريل ١٩٦٣م، وبعد عام واحد فى ٢٧ إبريل ١٩٦٤م، صدر الدستور الدائم، وكلا الدسـتورين قد نصا على إنشاء مجلس شورى، وقد جاء هذا النص أيضاً فى الدستور المؤقت الثانى الصادر فى ١٩٦٥/٥/٨م وذلك فى الدسـتور المـؤقت الثالث الصادر فى ١٩٦٧/١١/٢٥م إلا أن هذه النـصوص ظلـت نظرية لما واجهته الثورة فى سنواتها الأولى من حـرب شرسة ضدها، وفى عام ١٩٦٨م تم تشكيل المجلس الوطنى المـؤقت، وذلك استناداً إلى القرار الدستورى رقم (٢) الصادر فى عـام ١٩٦٨م، وهو أول مجلس تشريعى (برلمانى) فى الجمهورية العـربية اليمنـية الـذي ضـم ٤٥ عضواً من مختلف المحافظات

---

(١) يراجع فى شأن هذه الوثائق والإعلانات الدستورية:

على محمد العلفى: نصوص يمانية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٨م

محمـد راشد عبد المولى: تطور التشريع والقضاء فى الجمهورية العربية اليمنية مع ملحق وثائق دستورية، شركة التنوير للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٥م.

والفـئات، تم اختيارهم بالتعيين، وفى عام ١٩٧٠م تم زيادة أعضائه إلـى ٦٣ عـضواً وذلـك بالقرار الدستورى رقم (١) فى ١٨ مايو ١٩٧٠م. وفى بداية ١٩٧١م صدر قرار رئيس المجلس الجمهورى بـتحديد يـوم الخمـيس ٢٥ فبراير موعداً لإجراء انتخابات مجلس الـشورى (أول مجلـس برلمانـى منتخب) وقد تم هذا استناداً إلى الدسـتور الـدائم فـى عـام ١٩٧٠، حيث تم انتخاب (٨٠%) من مجمـوع الأعضاء البالغ عددهم (١٥٩) عضواً، أى (١٢٧) عضواً منتخباً، (٣٢) عضواً بالتعيين[١].

وفـى عام ١٩٧٨م صدر قرار رئيس مجلس القيادة رقم (٣) بتألـيف (مجلـس الـشعب والتأسيـسى) المكون من (٩٩) عضواً بالتعيـين. وفـى عام ١٩٨٧م صدر القرار الجمهورى الذى كلف مجلـس الـشعب التأسيسى بالإعداد لانتخابات مجلس الشورى فى ضـوء نـصوص الدستور الدائم لعام ١٩٧٠م وتشكل بالفعل من (١٥٩) عضواً (٨٠%) بالانتخاب، (٢٠%) بالتعيين، وقد مارس هذا المجلـس عمله كسلطة تشريعية حتى إعلان قيام الوحدة عام ١٩٩٠ م[٢].

---

(١) د. قائد محمد طربوش: نظام الحكم فى الجمهورية العربية اليمنية، دراسة مقارنة مع البلدان العربية، ط١، مكتبة مدبولى، القاهرة، ص ٨٦ وما بعدها.

(٢) سـعيد أحمـد الجناحى، أنظمة اليمن بين الشورى السبئية وديمقراطية الوحدة، دائرة التوجيه المعنوى، ط١، ٢٠٠٥م، ص ١٠٨.

أما فى الجمهورية اليمنية الديمقراطية الشعبية (جنوب اليمن سابقاً) فقد قامت الثورة فى ١٤ أكتوبر ١٩٦٣م ضد الاستعمار البريطانى واستمر النضال وتتابعت الأحداث حتى غادر أخر جندى بريطانى فى ٢٩ نوفمبر ١٩٦٧م، وقد صدر أول دستور لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧٠م واستناداً إلى هذا الدستور، تم تشكيل مجلس الشعب الأعلى المؤقت فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧١م كأول مجلس برلمانى بعد الاستقلال وأطلق عليه صفة (المؤقت)؛ لأن تشكيله تم بالتعيين لكل الأعضاء. وفى ٣١ أكتوبر عام ١٩٧٨م تم إقرار تعديل دستورى نص على أن يتألف مجلس الشعب الأعلى من (١١١) عضواً بالانتخاب وقد استمر هذا المجلس لمدة خمس سنوات، وفى عام ١٩٨٦م تم انتخاب مجلس الشعب الأعلى الذى استمر حتى إعلان الوحدة وقيام الجمهورية اليمنية فى ٢٢ مايو ١٩٩٠م[١].

تلك كانت البرلمانات التى تكونت قبل الوحدة فى شطرى اليمن سابقاً، ونتجه للحديث عن البرلمانات فى اليمن منذ قيام الوحدة فى عام ١٩٩٠م على النحو الأتى :

المطلب الأول: مرحلة إعلان الوحدة (الفترة الانتقالية).

المطلب الثانى: مرحلة البرلمان المنتخب.

---

(١) سعيد أحمد الجناحى؛ أحمد الشرعبي: اليمن الدورة الانتخابية الكاملة، إصدار المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار.

المطلب الأول

مرحلة إعلان الوحدة (الفترة الانتقالية)

لقد ترتب على تشطير اليمن الطبيعى إلى شطرين قيام نظامين للحكم مختلفين يقوم كل منهما على دستور خاص؛ حيث كان دستور سنة ١٩٧٠م يحكم الشطر الشمالى، بينما كان دستور ١٩٧١م يحكم الشطر الجنوبى، وكانت خصائص كل من الدستورين تختلف اختلافاً كبيراً من حيث الأيديولوجية التى يعتنقها وطبيعة نظام الحكم وتنظيم السلطات العامة مما جعلهما غير صالحين لتنظيم أسس الحكم فى الدولة الموحدة[١]، كما أن السنوات التى أعقبت صدور الدستورين قد شهدت تطورات وتحولات مهمة فى تحديد الهوية السياسية والنهج الاقتصادى والثقافى والاجتماعى، إذ اختارت حكومة الشطر الجنوبى السير فى ركب النظام الاشتراكى ممثلاً بالاتحاد السوفيتى وكتلة الاشتراكية، فى حين كانت حكومة الشطر الشمالى تميل إلى النظام الرأسمالى. وبناء على ما سبق كان لابد من التوصل إلى دستور جديد يتفق عليه الشطران قبل الحديث عن أى خطوات وحدوية أخرى.

---

(١) د.مطهر محمد إسماعيل العزى: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستورى فى الجمهورية اليمنية وأثر التعديلات على نظام الحكم، (صنعاء: مركز الشرعبى للطباعة والنشر، ص ٢، ٢٠٠٢م)، ص ٢٦٢.

وقـد مـرت عملـية إعداد هذا الدستور عبر أربع مراحل رئيسية:

١- المـرحلة الابتدائية لإعداد المشروع : كانت بداية هذه المـرحلة مـنذ اتفاقية القاهرة التى عقدت بين حكومتى الجمهورية العـربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية بعد المواجهة العـسكرية بيـنهما عام ١٩٧٢م[١] حيث توصل الطرفان إلى اتفاق الوحدة بين شطرى اليمن، وتم توقيع الاتفاقية بجامعة الدول العربية فـى ١٩٧٢/١٠/٢٨م، وكـان مـن ضمن ما تضمنته هذه الاتفاقية تـشكيل لجان فنية مشتركة من عدد متساو من ممثلى الدولتين على مـستوى عـال ومن المتخصصين، ويحق لهذه اللجان تكوين لجان فـرعية لتسهيل أعمالها ومن هذه اللجان، (لجنة الشئون الدستورية التى تختص بوضع مشروع الدستور) [٢].

وعقب هذه الاتفاقية صدر بيان طرابلس عن اجتماع رئيسى

---

(١) فـى ٢٦ سـبتمبر ١٩٧٢م انـدلعت معارك عنيفة بين شطرى اليمن استمرت ثلاثة أسـابيع، وكان سببها الرئيسى مقتل مجموعة كبيرة من مشائخ قبيلة بكيل التى تقطن الـشطر الشمالى فى فبراير ١٩٧٢م عندما تم تفجير الخيمة المخصصة لضيافتهم فى مـنطقة بيحان من الشطر الجنوبى، وبعد وساطة عربية توقف القتال والتقى الطرفان فى القاهرة حيث تمخض عن هذا اللقاء اتفاقية القاهرة. جولوفكايا. أليناك.ك، التطور الـسياسى للجمهـورية العربية اليمنية ١٩٦٢ - ١٩٨٥م، ترجمة محمد على البحر، (صنعاء: مركز الدراسات والبحوث اليمنى، ط١، ١٩٩٤م)، ص ١٧٩ - ١٨٨.

(٢) قائد محمد طربوش: النظم السياسية والقانون الدستورى، (تعز: مكتبة العروبة الوثقى، ط٢، ب .ت) ص٩٣.

الشطرين فى ١٩٧٢/١/٢٨م، حددا فى هذا البيان عدد أعضاء لجنة الشئون الدستورية بـ ١٦ عضواً من الشطرين[١]، وقد ألزمت المادة الثالثة منه لجنة الشئون الدستورية بأن تفرغ من أعمالها فى أقرب وقت ممكن[٢].

قمة الكويت: عقدت قمة الكويت بين رئيسي الشطرين بعد الصدامات العسكرية التى شهدتها الحدود[٣]، حيث عقدت جامعة الدول العربية دورة استثنائية وصدرت عنها عدة قرارات فى ٦ مارس ١٩٧٩م، وقد هدفت فى مجملها إلى تهدئة الموقف وإيقاف العمليات العسكرية بين الطرفين والدعوة إلى الحوار بهدف تنفيذ اتفاقيتى القاهرة وطرابلس وتوصيات لجان الوحدة[٤]، وقد اتفق الطرفان على الآتى :

---

(١) صالح حسين الحاذق: الوحدة اليمنية نواة الوحدة العربية الشاملة، مؤسسة ١٤ أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر، تاريخ الإيداع ١٩٩٢م، ص ١١٠.

(٢) أحمد الكبسى: نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٣) تصاعد التوتر بين شطرى اليمن إثر مقتل الرئيس الشمالى بواسطة حقيبة ملغومة كان يحملها مبعوث الرئيس الجنوبى، وقد أعلن الشطر الشمالى رسمياً اتهامه للنظام فى الجنوب بالوقوف وراء عملية الاغتيال، وتم تجميد عضوية الشطر الجنوبى فى جامعة الدول العربية وتساعد التوتر إلى أن انفجر الوضع فى فبراير ١٩٧٩م، واستمر حتى بداية شهر مارس وأسفرت الوساطة التى قامت بها كل من سوريا والأردن والعراق عن اتفاق لوقف إطلاق النار، وعقد لقاء قمة فى الكويت. جولوفكايا، إيلينا. ك، مصدر سابق، ص٣١٠، ٣٢١.

(٤) عبد العزيز الكميم، الوحدة اليمنية، دراسة في عوامل الاستصدار والتحريات، ط١، صنعاء، دار الآفاق للطباعة والنشر، ١٩٩٦م، ص٧٦.

١- تقــوم اللجــنة الدستورية بإعداد مشروع دستور دولة الوحدة خلال فترة أربعة أشهر.

٢- عــند انتهاء اللجنة الدستورية من أعمالها يعقد الرئيسان لقاء لإقــرار الصيغة النهائية لمشروع الدستور الدائم، ودعوة كل مــنهما لمجلسي الشعب فى الشطرين للانعقاد خلال مدة يتفق عليها الرئيسان من تاريخ إقرار الصيغة النهائية التى يقدم بها مــشروع الدستور إلى مجلسي الشعب فى كل من الشطرين للموافقة عليه كمشروع.

٣- يقــوم رئيــسا الــشطرين بعــد ذلك بتشكيل اللجنة الوزارية المختــصة بالإشراف على الاستفتاء على مشروع الدستور، وانتخاب سلطة تشريعية موحدة للدولة الجديدة، والانتهاء من ذلك خلال مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ تشكيلها.

٤- يقــر الرئيسان التقيد الكامل بالمضمون والأحكام الواردة فى اتفاقــية القاهــرة وبيان طرابلس وقرارات الجامعة العربية وتنفيذ القرارات والتوصيات التى توصلت إليها لجان الوحدة.

٥- يتولــى رئيسا الدولة فى الشطرين متابعة إنجاز عمل اللجنة الدستورية فى الموعد المحدد ونتائج أعمال اللجان الأخرى، من خلال لقاءات دورية فى اليمن فى كل من الشطرين[١].

وقد أثار تحديد فترة أربعة أشهر لإنجاز مشروع دستور دولة

---

(١) صالح حسين الحاذق، مصدر سابق، ص ١١٦، ١١٧.

الـــوحدة العديد من التساؤلات عن مدى إمكانية إنجاز هذا المشروع بهذه الفترة الزمنية القصيرة، وعما إذا كان هناك أسباب أخرى هى التـــى دفعـــت الجانبين إلى الإسراع فى العمل على تحقيق الوحدة، خـــصوصاً وأنه فى كل اللقاءات السابقة كان يتم التأكيد على إنجاز مشروع الدستور فى أقرب وقت ممكن ومع ذلك لم ينجز.

وقـــد أشارت الوقائع إلى أن السبب الحقيقى وراء هذا التوجه هو أن الوحدة كانت تمثل المخارج الأساسية التى من شأنها التغطية علـــى الأوضاع الداخلية المتردية التى كان يعانى منها كلا النظامين فـــى تلـــك الفترة بالذات[1]. ولذلك فإن اللجنة الدستورية لم تستطع إنجاز أعمالها خلال الفترة الزمنية المتفق عليها مما حدا بالأطراف المعنـــية إلـــى إعطـــاء المـــزيد من الوقت للجنة التى استمرت فى أعمالهـــا، إلـــى أن أتمت مشروع الدستور ورفعته بتاريخ ١٢/٣٠/ ١٩٨١م إلى رئيسى الشطرين، وقد مثل هذا الإنجاز فى حينه خطوة هامـــة علـــى طـــريق إعادة الوحدة اليمينية، لكن ظروف الشطرين الداخلية والتحالفات الإقليمية والدولية لم تسمح بالتسريع على طريق تنفـــيذ مـــا تـــم الاتفـــاق عليه مسبقاً بالرغم من استمرار التواصل والحوار على مستوى القمة والمجلس اليمنى الأعلى ومستوى اللجنة

---

(١) عبد العزيز الكميم: الوحدة اليمنية، مرجع سابق، ص ٧٧.

الوزارية المشتركة[1] التى كان اخر لقاء لها فى ديسمبر ١٩٨٥م فى العاصمة صنعاء ثم توقفت هذه اللقاءات بسبب أحداث ١٣ يناير ١٩٨٦م الدامية فى الشطر الجنوبى.

غير أن هذا التوقف لم يستمر طويلاً فقد عاد التواصل من جديد وبدأ بلقاء تعز بين الزعيمين علي عبد الله صالح وعلي سالم البيض بتاريخ ١٩٨٨/٤/١٧م الذى أعاد الأمل مرة أخرى لدى الشعب بتحقيق حلم الوحدة، وفى هذا اللقاء اتفق الطرفان على إحياء نشاط مؤسسات ولجان الوحدة والمشاريع الاقتصادية المشتركة، وقد أكد هذا اللقاء على تكليف سكرتارية المجلس اليمنى الأعلى بإعداد البرنامج الزمنى المتعلق بمشروع دستور دولة الوحدة لإحالته إلى مجلسي الشورى والشعب فى الشطرين ومن ثم الاستفتاء عليه فى ضوء اتفاقات الوحدة بينهما[2].

---

(١) فى ٣٠ نوفمبر زار الرئيس على عبد الله صالح الشطر الجنوبى والتقى فى عدن الرئيس على ناصر محمد، وفى هذا اللقاء تم الاتفاق على صيغة مشتركة سميت (اتفاق التعاون والتنسيق بين شطرى اليمن) ومن ضمن ما تضمنت:

أ- إنشاء المجلس اليمنى الأعلى.

ب- تأسيس لجنة وزارية مشتركة تتكون من رئيسى الوزراء وعدد من الوزراء فى الشطرين. على عبد القوى الغفارى. الوحدة اليمنية: الواقع والمستقبل، صنعاء، الثوابت، الكتاب العاشر، ١٩٩٧م، ص١٢٣.

(٢) كتاب اليمن الواحد، سلسلة وثائقية عن الوحدة الوطنية، صنعاء، مكتبة شئون الوحدة، ١٩٩٠م، ص ٢٣٤.

٢- مـــرحلة عرضـــه علـــى القيادتـــين السياسيتين: خلال الزيارة التى قام بها رئيس الجمهورية العربية اليمنية إلى جمهورية الـــيمن الديمقـــراطية الـــشعبية عام ١٩٨٩م بمناسبة الاحتفال بالعيد الثانـــى والعشرين للاستقلال عقدت قمة بين الزعيمين علي عبد الله صالح وعلي سالم البيض وقد كانت من نتائج هذه القمة ما يلى :

أ - المصادقة وإقرار مشروع دستور دولة الوحدة الذى أنجزته اللجنة الدستورية المشتركة بتاريخ ١٩٨١/١٢/٣٠م، وقد تم ذلك تنفيذاً لاتفاقيتى الكويت والقاهرة اللتين كانتا تطلبان بعد إنجـــاز اللجـــنة الدســـتورية مهمة إعداد الدستور تفويض الـــسلطتين التـــشريعيتين للرئيـــسين لتنظيم الاستفتاء على الدســـتور وانـــتخاب ســـلطة تشريعية موحدة للدولة اليمنية الولـــيدة وتشكيل لجنة وزارية مشتركة لكى تقوم بالإشراف على عملية الاستفتاء والانتخاب.

ب- إحالة مشروع الدستور إلى مجلسى الشعب والشورى فى شطرى الوطن وذلك للموافقة عليه طبقاً للأنظمة الدستورية لكل منهما خلال مدة زمنية أقصاها ستة أشهر.

جـ- تنفيذاً لذلك يشكل رئيساً الشطرين لجنة وزارية مشتركة تـــضم فى عضويتها وزيرى الداخلية فى كلا الشطرين لكى تقـــوم بالإشراف على هذه الأعمال وذلك خلال ستة أشهر علـــى الأكثـــر مـــن تاريخ موافقة السلطات التشريعية فى

الشطرين على مشروع الدستور ويكون لهذه اللجنة الصلاحيات اللازمة للقيام بمهامها.

د - يدعو رئيسا الشطرين جامعة الدولة العربية لإيفاد ممثلين عنها للمشاركة فى أعمال اللجنة.

هـ- التأكيد على لجنة التنظيم السياسى الموحد بالإسراع فى إنجاز مهمتها التى بدأتها فى دورتها الأولى خلال فترة زمنية أقصاها شهران، وذلك بما يكفل الإعداد لمستقبل العمل السياسى لدولة الوحدة فى ضوء مشروع دستور دولة الوحدة وبما يسهم فى تعزيز المسار الديمقراطى للعمل السياسى.

و - تلتزم قيادتا الشطرين بتنفيذ ما ورد فى هذا الاتفاق خلال الفترة الزمنية المحددة فى مواده[1].

٣- المصادقة على اتفاقية إعلان الوحدة ومشروع الدستور من قبل السلطة التشريعية فى الشطرين: تنفيذاً لما جاء فى اتفاقية عدن تم لقاء بين قيادة الشطرين فى صنعاء من ١٩-١٩٩٠/٤/٢٢ م، وفى هذا اللقاء وقع الطرفان اتفاقية الوحدة، وأهم ما جاء فيها[2]:

أ- تقوم بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٩٠م بين دولتى الجمهورية العربية

---

(١) رشاد أحمد يحيى الرصاص: النظام الانتخابى فى الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٩٥م، ص ٢٩٢-٢٩٣.

(٢) اتفاقية الوحدة، الجريدة الرسمية، العدد الأول، ٣١ مايو ١٩٩٠م.

اليمنـــية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وحدة اندماجية كاملـــة تـــذوب فيها الشخصية الدولية لكل منهما فى شخص دولى واحد يسمى الجمهورية اليمنية.

ب- بعد نفاذ هذا الاتفاق يكون مجلس رئاسة الجمهورية اليمنية لمـــدة الفترة الانتقالية، ويتألف من خمسة أشخاص، ينتخبون مـــن بينهم فى أول اجتماع لهم رئيساً لمجلس الرئاسة ونائباً للرئيس لمدة المجلس.

جـــــ- يتولـــى مجلـــس الرئاسة فى أول اجتماع له اتخاذ قرار بدعوة مجلس النواب للانعقاد وذلك للبت فيما يلى:

- المـــصادقة على القرارات بالقوانين التى أصدرها مجلس الرئاسة.
- منح الحكومة ثقة المجلس فى ضوء البيان الذى ستقدمه.
- تكلـــيف مجلس الرئاسة بإنزال الدستور للاستفتاء الشعبى عليه قبل ١٩٩٠/١١/٣٠م.

د - يكـــون هـــذا الاتفـــاق نافذاً بمجرد المصادقة عليه وعلى مـــشروع دستور الجمهورية اليمنية من قبل مجلسي الشعب والشورى.

هـــــ- يعتبر هذا الاتفاق منظماً لكامل الفترة الانتقالية، وتعتبر أحكـــام دستور الجمهورية اليمنية نافذة خلال الفترة الانتقالية فور المصادقة عليه.

و- تعتبر المصادقة على هذا الاتفاق ودستور الجمهورية اليمنية من قبل مجلس الشورى والشعب ملغية لدستورى الدولتين السابقين.

وكانت قد عقدت جلسات استثنائية يوم ١٩٩٠/٥/٢١م - قبل التوقيع على اتفاقية الوحدة بيوم واحد - لمجلس الشعب والشورى فى الشطرين بغرض المناقشة والمصادقة على اتفاقية الوحدة ومشروع دستور الجمهورية اليمنية حيث كانت مصادقة مجلس الشعب فى عدن بالإجماع، فى حين صادق مَجلس الشورى فى صنعاء بالأغلبية الساحقة[١].

٤- **مرحلة الاستفتاء على الدستور** : تنفيذاً لما جاء فى اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية القاضية بطرح الدستور للاستفتاء الشعبى عليه، اتخذ مجلس النواب فى جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٠/٨/١٤م قراراً بتكليف مجلس الرئاسة طرح دستور الجمهورية اليمنية للاستفتاء الشعبى قبل الثلاثين من نوفمبر ١٩٩٠م، ووضع كافة الإجراءات والضوابط المنظمة للقيام بهذا العمل[٢]، من جانبه أصدر مجلس الرئاسة قراره رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٠م قضى فى مادته الأولى بتشكيل لجنة

---

(١) قاطع ٢٥ عضواً من أعضاء مجلس الشورى فى الشطر الشمالى التصويت احتجاجاً على عدم صياغة المادة الثالثة بما يؤكد على أن الشريعة الإسلامية تعد المصدر الوحيد للتشريع.

(٢) جريدة الثورة اليمنية الصادرة فى ١٩٩٠/٨/١٥م.

للإشـــراف على الاستفتاء، كما أتبعه بقرار رقم (٢٤) لسنة ١٩٩١م في ١٩٩١/٢/١٠م بلائحة نظام الاستفتاء، وقد بدأت لجنة الاستفتاء أعمالهـــا في شهر مارس من نفس العام. وما بين بداية عام ١٩٩١م وحتـــى يوم إجراء الاستفتاء فعلا تبلور تياران عريضان في الساحة اليمنية:

التيار الأول[١] : وتزعمه الحزبان الحاكمان المؤتمر الشعبى العـــام والحـــزب الاشـــتراكى، وقـــد تركز طرحه في وجوب تأييد الدســـتور والقول بنعم في الاستفتاء، وربط هؤلاء بين تأييد الدستور وبـــين ترســـيخ دولـــة الوحدة ذاتها، معتبرين أن الذين يعارضون الدســـتور هـــم من القوى غير الوحدوية[٢]. وينطلق هذا التيار من الاعتبارات التالية:

١- أن الدســـتور هـــو القاسم المشترك بين جميع القوى الوطنية والاجتماعـــية باعتـــباره ثمـــرة مـــن ثمار الجهود الوحدوية

---

(١) الأحـــزاب التى قادت الحملة المطالبة بالتصويت لصالح الدستور إلى جانب الحزبين الحاكمـــين هـــى : الـــبعث العربـــى الاشتراكى، حزب الأحرار الدستورى، التجمع الوحدوى اليمنى، التنظيم الشعبى التقدمى اليمنى، الحزب القومى الاجتماعى، التنظيم الـــوحدوى الـــشعبى النـــصارى، جبهة قوى الوحدة اليمنية، تنظيم التصحيح الشعبى الناصـــرى، التنظيم السبتمبرى الديمقراطى، منظمة البعث وهذه الأحزاب والتنظيمات ذات تـــوجهات قومية ويسارية، حسن أبو طالب، الوحدة اليمنية، دراسات فى عمليات التحول من التشطير إلى الوحدة، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٤م)، ص ٢٥٩.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٥٩.

المتواصـــلة، ويمـــثل الحد الأدنى المتفق عليه من قبل معظم القوى على الساحة اليمنية.

٢- أن الدســـتور حوى الثوابت الأساسية والقيم الرئيسية للشعب اليمنى، فهو دستور إسلامى باعتباره قد حدد بوضوح أن دين الدولـــة هـــو الإســـلام وأن الشريعة الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع، وهو دستور ذو توجه قومى وإسلامى لأنه حـــدد انتماء اليمن إلى الأمة العربية والعالم الإسلامى، وهو دســـتور ديمقراطى لأنه كفل حق المواطنين فى تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً وكفل كل حقوق الإنسان والحريات العامة.

٣- أن الدســـتور ليس نصاً قرآنياً مقدساً لا يجوز تعديله، كما أن إقـــراره لا يعنـــى تثبيـــته بشكل نهائى، فإذا وجدت فيه عند التطبـــيق نقـــاط ضـــعف فإنـــه يمكن تعديله من قبل السلطة التشريعية المنتخبة.

٤- تعـــديل الدســـتور قبل الاستفتاء عليه – حسب ما تطالب به الاتجاهات المعارضة – أمر غير ممكن نظراً لعدم وجود أى ســـلطة تملك الحق فى تعديله، لأن السلطة التشريعية الحالية ســـلطة انتقالـــية وليست منتخبة، وبعد الفترة الانتقالية يحق للمجلـــس المنـــتخب تعـــديل أو تغيير ما يراه من نصوص الدستور طبقاً لما جاء فى المادة ١٢٩ من الدستور.

٥- أن الـــوحدة مطلـــوب ترســـيخها وتوفيـــر أجواء الاستقرار

الـــسياسى لهـــا، وأن الذين اتخذوا من مسألة الاستفتاء على الدســـتور مدخلاً لنقده وتعديله قد خرجوا على اتفاقية إعلان الجمهـــورية اليمنية، خصوصاً وأن الاتفاقية تنص على عدم تعديل الدستور خلال الفترة الانتقالية. ومن ثم فإن أى تعديل فـــى الدســـتور هـــو بمثابة اعتداء عليه وعلى اتفاقية الوحدة وعلى دولة الوحدة ذاتها[1].

التـــيار الثانـــى[2] : وقد تزعمه التجمع اليمنى للإصلاح[3] : حيث تبنى شعار (لا للدستور) على اعتبار أن هذا الدستور لا يمثل عقـــيدة الـــشعب اليمنى وهويته، وأن الاستفتاء عليه قد تجاوز عمداً المـــدة المحددة فى اتفاق الوحدة، ومن ثم فإن الاستفتاء هو تحصيل

---

(١) بلقـــيس أحمـــد منصور أبو أصبع: الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطى فى اليمن ١٩٩١ - ٢٠٠١م، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ٢٠٠٣م، ص ٢٦٠.

(٢) الأحـــزاب التى قادت الحملة المعارضة للدستور والمطالبة بتعديله قبل الاستفتاء عليه هـــى : الـــتجمع اليمنى للإصلاح ، رابطة أبناء اليمن، حزب الحق، التجمع الوطنى اليمنـــى، حزب جبهة التحرير، حزب العمل الإسلامى، اتحاد القوى الشعبية، الحزب الديمقراطى الناصرى، اتحاد القوى الثورية الإسلامية، الحزب الجمهورى، جبهة قوى الـــوحدة، حـــزب المنبر الحر، تنظيم النهضة اليمنى، حزب الشورى اليمنى. التقرير الاســـتراتيجى الـــسنوى اليمنـــى ٢٠٠٠، صنعاء، المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار ٢٠٠١م، ص٣٢.

(٣) انظـــر حـــسن أبو طالب: مصدر سابق، ص ٢٦٠؛ عبد الولى الشميرى ألف ساعة حـــرب، صـــنعاء، ط٣، ج١، ١٩٩٥ن ص ١٣٤ وما بعدها؛ فضل محسن العبدلى، الـــتطور الديمقراطـــى فـــى الـــيمن (٩٠ - ٩٥)، رســـالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم البحوث والدراسات السياسية، د.ت، ص ١٠١ وما بعدها

حاصل، وأن القول بعدم جواز تعديل الدستور إلا عن طريق مجلس نـــواب منتخب فيه كثير من المغالطة، باعتبار أنه قد خضع للتعديل من قبل قيادة النظام السياسى، ومن ثم فإن المطالبة بإجراء تعديلات فـــيه جائـــزة، وخـــصوصاً المواد الأكثر أهمية والخاصة بالشريعة الإســـلامية، وأن الخـــلاف الدائـــر هـــو حـــول الدستور المطروح للاســـتفتاء، ولـــيس الوحدة القائمة التى لا يجوز الخلاف عليها وأن الـــربط بـــين الاســـتفتاء على الدستور بنعم وبين الوحدة يعد تعسفاً وتـــضليلاً لوعى الجماهير اليمنية، إذ لا يجوز استخدام الوحدة من قبل بعض القوى السياسية سلاحاً إرهابياً لوأد الرأى الآخر. وقد أخذ أنصار هذا التيار على الدستور ما يلى:

١- أنـــه صـــيغة توفيقية بين نظامين، ولذلك فقد اعتراه الغموض والقصور.

٢- أن هذا الدستور جاء نتيجة حوار دام ١٨ عاماً وأن المتغيرات التـــى حـــدثت خـــلال تلك الفترة الزمنية الطويلة نسبياً على المـــستوى المحلى والدولى قد تجاوزت صيغته وبالتالى فلابد من إحداث تعديلات جوهرية فيه.

٣- أنـــه احتوى على مواد تتعارض مع الشريعة الإسلامية وهى المواد (٤ ، ٥، ٦).

وزيـــادة فى الضغط على السلطة أصدر مجموعة من العلماء بـــتاريخ ١٩٩١/٣/١٧م فتوى دعوا فيها إلى مقاطعة الاستفتاء على

الدستور، كما قاموا بتقديم مناشدتين إلى مجلس الرئاسة تتضمن المطالبة بتعديل الدستور أو تأجيل الاستفتاء إلى أن يتم انتخاب هيئة تأسيسية لتعديله، أو أن يترك إقرار مشروع الدستور بصيغته النهائية لمجلس النواب المنتخب، وإذا لم تتم الموافقة على إحدى هذه البدائل فإن علماء الدين يقررون عدم جواز التصويت على الدستور بنعم[1]. وتحت ضغط المعارضة الشديد أصدر مجلس الرئاسة بياناً حول الدستور في ١٩٩١/٤/٢٢م يؤكد التزام القيادة السياسية وجميع المؤسسات الدستورية بأن الشريعة الإسلامية هى أساس ومصدر كل التشريعات[2]، وقد هدفت القيادة السياسية من وراء ذلك الإعلان محاول احتواء المعارضة وفى نفس الوقت تفكيكها، وقد نجحت فى ذلك إلى حد ما، فقد جاءت مواقف الأحزاب السياسية من هذا البيان لتعكس ردود فعل متباينة: فبينما طالب التجمع اليمنى للإصلاح وأحزاب أخرى بأن يكون البيان جزءاً من الدستور اكتفى حزب الحق بتأييد البيان، بينما اعتبرته بعض الأحزاب المؤيدة للدستور نوعاً من الخضوع والالتفاف على الدستور[3]. ورغم قوة المعارضة للدستور إلا أن القيادة السياسية وضعته للاستفتاء عليه يومى ١٥ - ١٩٩١/٥/١٦م، وكان عدد المسجلين فى عموم الجمهورية (١,٨٩٠,٦٤٦) مستفتياً، منهم (١,٣٥٤,٧٨٨) شاركوا

---

(١) انظر عبد العزيز الكميم، مصدر سابق، ص ١٥٨ - ١٥٩.

(٢) نشوان السميرى: التعددية السياسية فى اليمن: أسس التجربة وحدود الممارسة، صنعاء، مكتبة الجيل الجديدة، ٢٠٠١م، ص ١٥٢.

(٣) بلقيس أبو أصبع، مصدر سابق، ص ٢٦١.

فى عملية التصويت، وكانت نتيجة الاستفتاء كما يلى:

- نسبة الذين قالوا نعم للدستور (٩٨,٣%) من مجموع المستفتين وعددهم (١,٣٤١,٢٤٧).
- نسبة الذين قالوا لا للدستور (١,٥%) وعددهم (٢٠,٤٠٩).
- الآراء الباطلة من الناحية القانونية (٠,٢%)[١] وعددهم (٣,١٣٢).

وبالتالى فإن مجموع الذين لم يدلوا بأصواتهم من جملة المسجلين (٥٢٥,٨٥٨) بنسبة (٢٧,٨١%)، وفى هذا السياق تبدو واحدة من المفارقات الكبرى، حيث إن التشديد على تعديل بعض بنود الدستور قاد فى النهاية إلى حسم المسألة لصالح عدم التعديل والقبول به رغم كل التحفظات التى يمكن أن توجه إليه على نحو آخر، ومن الناحية العملية توافقت هذه النتيجة مع الموقف الذى شدد عليه الحزب الاشتراكى بعدم تعديل الدستور قبل الوحدة، وتأجيل مثل هذا الأمر إلى ما بعد وجود برلمان منتخب فى ظل دولة الوحدة ذاتها[٢].

---

(١) على عبد القوى الغفارى: الوحدة اليمنية، الواقع والمستقبل، صنعاء، الثوابت، مرجع سابق، ص١٩٨؛ انظر حول نتائج الاستفتاء عبد الله حسين بركات، مجلة الثوابت، صنعاء، العدد ٤، أكتوبر/ديسمبر ١٩٩٤م، ص٢٢.

(٢) حسن أبو طالب، مصدر سابق، ص ٢٢٨.

ولـــم يحـــدث أى مشاكل بعد ظهور نتيجة الاستفتاء من قبل الأحزاب المعارضة كما كان متوقعاً بل تعاملت بعقلانية مع أحزاب الـــسلطة بتـــسليمها بالأمر الواقع وبعدم استخدام العنف أو الإصرار علـــى تحقيق مطالبها بموجبه، ومع ذلك لم تختف المظاهر المعبرة عن ضيق نفس أحد الأطراف فى قبول الرأى الآخر واحترامه[1].

وحرصـــاً علـــى إرســـاء مـــبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المـــشاركة الشعبية وحتى يتحمل الجميع مسئولية بناء الدولة اليمنية الفتية وترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية خلال هذه المرحلة التاريخية الهامـــة، فقـــد تـــضمن مـــشروع دستور الجمهورية اليمنية الأسس والقـــواعد المـــتعلقة بقـــيام السلطة التشريعية المنتخبة انتخاباً حراً ومباشراً من قبل المواطنين فى عموم مناطق الجمهورية اليمنية.

وحرصـــاً مـــن القـــيادة السياسية على ضرورة وجود سلطة تـــشريعية خـــلال الفترة الانتقالية تجنباً من منح صلاحيات السلطة التـــشريعية كاملـــة لأى سلطة تنفيذية كما هو المتبع عادة فى معظم الـــبلدان التـــى تكون فى حالة فترة انتقالية، وتجنباً لوجود أى فراغ دســـتورى قـــد يحدث نتيجة لعدم وجود سلطة تشريعية، فقد تضمن اتفـــاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية الإجراءات المـــتعلقة بـــتكوين مجلس النواب خلال الفترة الانتقالية حيث نصت المادة الثالثة من الاتفاق على ما يلى :

---

(١) التقرير الاستراتيجى اليمنى ٢٠٠٠، مصدر سابق، ص ٣٤.

"تحـــدد فترة انتقالية لمدة سنتين وستة أشهر ابتداءً من تاريخ نفـــاذ هذا الاتفاق، ويتكون مجلس النواب خلال هذه الفترة من كامل أعضاء مجلس الشورى ومجلس الشعب الأعلى، بالإضافة إلى عدد (٣١) عضواً يصدر بهم قرار من مجلس الرئاسة، ويمارس مجلس النواب كافة الصلاحيات المنصوص عليها فى الدستور عدا (انتخاب مجلـــس الرئاســـة وتعـــديل الدستور)، وفى حالة خلو مقعد أى من أعـــضاء مجلس النواب لأى سبب كان، يتم ملؤه عن طريق التعيين من قبل مجلس الرئاسة".

واســـتناداً إلـــى نص المادة (٣) من اتفاق إعلان الجمهورية اليمنـــية وتنظيم الفترة الانتقالية فقد تألف مجلس النواب من (٣٠١) عضوا وذلك على النحو التالى: -

أ- أعضاء مجلس الشورى: وعددهم (١٥٩) عضواً.

ب- أعضاء مجلس الشعب الأعلى : وعددهم (١١١) عضواً.

جـــ- عـــدد (٣١) عـــضواً يمـــثلون الشخـــصيات السياسية والاجتماعـــية صدر بتعينهم قرار من مجلس الرئاسة برقم (٤) وتـــاريخ ٢٤/مايو/١٩٩٠م، وكان هذا هو أول برلمان بعد توحيد شطرى اليمن.

وفـــى هـــذه المرحلة تم تقاسم السلطة بين الحزبين الحاكمين المؤتمر الشعبى العام والحزب الاشتراكى اليمنى ولم يقتصر التقاسم على المناصب السياسية وإنما تمثل معظم وظائف الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل توحيد اليمن كان العمل السياسى وقـيام الأحـزاب والتنظيمات السياسية محظوراً فى الشطرين، ففى الـشمال كان الدستور يحظر العمل الحزبى، وبرر المؤتمر الشعبى العام وجوده كونه تنظيماً وليس حزباً، وفى الجنوب لم يسمح بنشوء العمـل الحزبـى مـا لـم يكن فى إطار الجبهة القومية ثم الحزب الاشـتراكى لاحقـاً، لهذا منذ إعلان الوحدة سقطت كل قيود الحظر وظهـر خـلال الفتـرة الانتقالـية (٤٦) حزباً، وعلى ضوء قانون الأحـزاب هـبط عـددها إلى (٢٠) حزباً وتنظيماً سياسياً هى إلتى استوفت شروط القانون المنظم للعمل الحزبى.

المطلب الثانى
مرحلة البرلمان المنتخب

تعد الانتخابات من قبيل المشاركة العرضية (الموسمية) التى تنتهى بمجرد اختيار الأشخاص المرشحين، والتى يأتى بها الفرد كسلوك منفرد وخصوصاً فى مرحلة التصويت، ويصنفها ميلبرث على أنها ضمن أنشطة المتفرجين وليست ضمن أنشطة النضال السياسى، ويصنفها باومان وبينستون ضمن الأنشطة المقبولة من وجهة نظر السلطة والتى لا تحتاج لدرجة عالية من الاندماج السياسى، ولكن عندما يقوم المواطنون باختيار من يصنعون السياسات العامة داخل النظام والتأثير عليهم من حين إلى أخر بواسطة الاتصال المستمر معهم فإن هذا هو جوهر المشاركة فى صنع ومراقبة تنفيذ القرار السياسى.

وتعمل الانتخابات عادة على تلبية تطلعات المواطن ومصلحة الوطن فى نفس الوقت، حيث إنه يمكن لأكبر عدد ممكن من المواطنين المساهمة فى الانتخابات وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية؛ فالمواطن الفرد هو حجر الزاوية فى الديمقراطية، والديمقراطية غايتها خلق إطار سياسى اجتماعى يساعد المرء على تحقيق نفسه ككائن إنسانى؛ ولذا فإن التمثيل النيابى هو أداة ضرورية للتغلب على مشكلة المشاركة فى عملية صنع القرار فى مجتمعات كبيرة، وكلما زادت درجة مشاركة المواطن زادت الشرعية نتيجة لذلك.

وبعـــد مـــصادقة مجلسى الشعب والشورى فى الدولتين على اتفـــاق إعـــلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية ومشروع الدســـتور، دخلت اليمن منعطفاً هاماً فى تاريخها السياسى، تمثل فى انتقال النظام السياسى نحو مرحلة جديدة أبرز معالمها الانفتاح على المعارضـــة، والقـــبول بالـــتعددية السياسية والحزبية بعد استمرار رفضها ومعاداتها فى الشطرين من قيام الثورة وحتى إعلان الوحدة.

ومن خلال هذا المطلب نتحدث عن التكوين السياسى لمجلس النواب فى اليمن منذ أول انتخابات برلمانية جرت فى عام ١٩٩٣م، ثم انتخابات ١٩٩٧م وكذلك انتخابات ٢٠٠٣م على النحو التالى:

الفرع الأول: الانتخابات النيابية الأولى عام ١٩٩٣م.

الفرع الثانى: الانتخابات النيابية الثانية عام ١٩٩٧م.

الفرع الثالث: الانتخابات النيابية الثالثة عام ٢٠٠٣م.

الفرع الأول
الانتخابات النيابية الأولى عام ١٩٩٣م

مـــثلت الانتخابات النيابية الأولى فى الجمهورية اليمنية التى أجريت يوم الثلاثاء ٢٧ إبريل ١٩٩٣م، حدثاً بارزاً انتقلت على إثره ســـلطات الدولـــة من شرعية الاتفاقات الانتقالية المؤقتة بين الحزب الاشـــتراكى والمؤتمر الشعبى العام إلى الشرعية الدستورية الدائمة، فـــبعد أن أنهـــت اللجنة العليا للانتخابات ولجانها الفرعية الخطوات

الإجـــرائية والتنظيمـــية والإشرافية اللازمة لتنفيذ العملية الانتخابية، ومـــع اقتراب موعد الانتخابات سمح للأحزاب والتنظيمات السياسية باســـتخدام وسائل الإعلام الرسمى لأغراض الدعاية الانتخابية على شـــرط أن يثبت الحزب أنه قد رشح ١٥ شخصاً على الأقل فى ١٥ دائـــرة وقد بلغ عدد الأحزاب التى قدمت برامج انتخابية ومرشحين للانـــتخاب ١٤ حزباً أتيحت أمامها فرصاً لشرح برامجها فى وسائل الإعـــلام الرســـمية، وتقدمت ثمانية أحزاب بمرشحين رسميين دون تقـــديم بـــرامج انتخابـــية، ليـــصبح عدد الأحزاب التى شاركت فى الانتخابات اثنين وعشرين حزباً[١]. إلا أن اثنى عشر حزباً هى التى حصلت على مقاعد فى مجلس النواب.

وفـــي هـــذا الفـــر ع نتحدث عن المشاركة السياسية في هذه الانتخابات من ناحيتين:

أولاً: الترشيح.

ثانياً: النتائج النهائية لانتخابات ١٩٩٣م.

أولاً: المشاركة من خلال الترشيح لانتخابات ١٩٩٣م:

عند الحديث عن المشاركة من خلال عملية الترشيح للمجلس النيابـــى لابد من العرض ولو بشكل مختصر للخريطة الحزبية فى الـــيمن، ذلـــك لأن أغلـــب المرشحين لهذا المجلس أتوا من جهات

---

(١) عبد العزيز محمد ناصر الكميم: الوحدة اليمنية، دراسة عوامل الاستقرار والتحديات، مرجع سابق، ص١٦٩.

حزبية؛ فاليمن قد عرفت الاحزاب والتنظيمات السياسية قبل الوحدة، منذ الاستعمار البريطانى والحكم الإمامى، وبعد ثورة ٢٦ سبتمبر التى أطاحت بالحكم الإمامى وثورة ١٤ أكتوبر التى أخرجت المستعمر البريطانى من الجنوب، عرفت اليمن كذلك أنشطة حزبية كثيرة، ولكن ليس بالمفهوم العلني والتعددي للحزبية[١].

وعلى الرغم من أن الوحدة قد أتت بالديمقراطية وليس العكس، فإن أدبيات الوحدة منذ اتفاقية القاهرة المبرمة بتاريخ ٢٨/ ١٠/١٩٧٢م إلى قبل قيام الوحدة بفترة وجيزة لم تكن تقر بالتعددية السياسية بشكل صريح[٢].

وفى الفترة التى واكبت ميلاد دولة الوحدة فى ٢٢ مايو ١٩٩٠م، شهدت البلاد تحولاً كبيراً فى مجال التعددية السياسية، ولم يكن ذلك التحول نتاج تطور وتراكم طبيعى فى البنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وقد انعكس ذلك سلباً على أسلوب إنشاء الأحزاب وممارسة نشاطها خلال الفترة الانتقالية (١٩٩٠م – ١٩٩٣م) نظراً لتعود تلك الأحزاب التى كانت موجودة من قبل على النشاط السرى، وغياب الهدف، وعدم الإلمام بالشروط التى يجب

---

(١) لمزيد من التفصيل نحيل إلى :

- فضل محسن العبدلى: التحول الديمقراطى فى اليمن ١٩٩٠م - ١٩٩٥م، القاهرة مكتبة النهضة المصرية، ١٩٩٦م، ص ص ٤٤ - ٤٥.

(٢) سمير محمد صالح: الوحدة اليمنية والنظام الإقليمى العربى، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ١٤٣.

توافرها لقيام أى حزب سياسى بالنسبة لمعظم الأحزاب التى انشئت حديثاً ومع ذلك فإن الإقبال على تشكيل الأحزاب السياسية بذلك الكم الهائل (حوالى ٤٦ حزبا وتنظيما سياسيا) يعد فى حد ذاته ظاهرة إيجابية ومؤشراً جيداً فى مجال المشاركة السياسية، على الرغم من أن معظم تلك الأحزاب هشة وضعيفة نتجت عن رفض حالة الكبت والحرمان من جراء حظر التعددية السياسية قبل قيام الوحدة.

فى يوم ٢٨ مارس ١٩٩٣م بدأت فترة الترشيح لعضوية مجلس النواب التي استمرت عشرة أيام تلاها إعلان أسماء المرشحين وانسحاب من يرغب فى الانسحاب منهم، وقد بلغ عدد المرشحين آنذاك (٣١٨١) مرشحاً ومرشحة فى كافة الدوائر الانتخابية[١].

---

(١) تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخابات، ١٩٩٣، ص ١٨.

جدول رقم (١)

عدد المرشحين المستقلين والحزبيين من الذكور والإناث عام ٩٣م

البيان	ذكور	إناث	إجمالى
عـــدد المرشحين باسم أحزاب سياسية	١١٩٨	١٧	١٢١٥
عدد المرشحين بصفة مستقلة	١٩٤٢	٢٤	١٩٦٦
إجمالى عدد المرشحين	٣١٤٠	٤١	٣١٨١

المصدر : تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخاب، ١٩٩٣، ص ٢١.

ويلاحـــظ من الجدول رقم (١) محدودية عدد المرشحات من النـــساء حيث بلغ ٤١ مرشحة فقط، فى المقابل بلغ عدد المرشحين مـــن الذكـــور ٣١٤٠ مرشـــح، ذلـــك على الرغم من إدعاء جميع الأحـــزاب علـــى الـــساحة بأنها تشجع المرأة على ممارسة حقوقها الانتخابـــية، ومـــا يـــبطل هذا الادعاء هو أن عدد المرشحات باسم أحزاب سياسية بلغ ١٧ مرشحة فقط فى حين أن ٢٤ مرشحة كانت بصفة مستقلة، ويعود ذلك إلى حرص تلك الأحزاب على الفوز مما جعلهـــا تخـــتار مرشحين من الذكور الذين توجد لديهم فرص كبيرة للفـــوز، ذلـــك لأن المجـــتمع اليمنى شأنه فى ذلك شأن المجتمعات العربية لا يزال ينكر على المرأة هذا الحق.

ثانياً: النتائج النهائية لانتخابات ١٩٩٣م :

أسفرت نتائج الانتخابات لعام ١٩٩٣م، عن فوز ثمانية أحزاب من أصل (٢٢) حزباً تقدمت بمرشحين للانتخابات، كما هى موضحة فى الجدول التالى:

جدول رقم (٢)

نتائج انتخابات ١٩٩٣م

م	اسم الحزب أو التنظيم	مجموع الأصوات لجميع المرشحين	عدد المقاعد البرلمانية لكل حزب
١-	المؤتمر الشعبى العام	٦٤٠,٥٢٣	١٢٢
٢-	التجمع اليمنى للإصلاح	٣٨٢٥٤٥	٦٣
٣-	الحزب الاشتراكى اليمنى	٤١٣٩٨٤	٥٦
٤-	حزب البعث العربى الاشتراكى	٨٠٣٦٢	٧
٥-	حزب الحق	١٨٦٥٩	٢
٦-	التنظيم الوحدوى الشعبى الناصرى	٥٢٣٠٣	١
٧-	الحزب الديمقراطى الناصرى	٤٥٧٦	١
٨-	تنظيم التصحيح الشعبى الناصرى	٦١٩١	١
٩-	المستقلون	٦٠٦٢٠١	٤٨
	الإجمالى		**٣٠١**

المصدر : سعيد أحمد الجناحى، مرجع سابق، ص ١٣١.

من خلال الجدول السابق يتضح أن نتيجة الانتخابات لم تؤثر كثيراً على التوازن السياسى بين الأحزاب، وإنما أعادت رسم التوازنات بإدخال شريك ثالث لحزبى المؤتمر الشعبى العام والحزب الاشتراكى اليمنى، وهو حزب التجمع اليمنى للإصلاح، كما أن هذه النتيجة لم تحقق لأى حزب الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة بصورة منفردة وهى نسبة ٥١%، أما بالنسبة للمستقلين فقد انضموا للأحزاب الرئيسية الثلاثة، حيث انضم إلى المؤتمر الشعبى العام (٢١) عضواً، وإلى الحزب الاشتراكى (١٢) عضواً، وإلى الإصلاح عضوين، وبهذا تكون نتائج الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٣ م قد أدت إلى انضمام حزب التجمع اليمنى للإصلاح إلى ائتلاف حكومي ثلاثى مع المؤتمر والاشتراكى حيث تم تشكيل الحكومة من هذه الأحزاب الثلاثة.

الفرع الثانى

الانتخابات النيابية الثانية عام ١٩٩٧م

شهدت الفترة ما بين الانتخابات النيابية الأولى عام ١٩٩٣م والثانية عام ١٩٩٧م، متغيرات عديدة فى المجالين الانتخابى والحزبى لعل من أبرزها[1]:

---

(١) د. أحمد على البشارى؛ د. رشاد محمد العليمى: البرنامج الانتخابى للأحزاب والتنظيمات السياسية اليمنية، الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٧م، دراسة مقارنة، كتاب

- بـــروز حقـــيقة مؤلمة تمثلت في عدم قدرة الحزبين الحاكمين (المؤتمـــر الشعبى العام والحزب الاشتراكى) على الاختراق والـــتواجد فى مواقع النفوذ التقليدية فى محافظات الجمهورية لكـــل مـــنهما، فحـــصل الاشـــتراكى على الفوز فى معظم المحافظـــات الست الشرقية والجنوبية، وفاز المؤتمر الشعبى العام ومعه التجمع اليمنى للإصلاح بأغلبية الدوائر الانتخابية فى المحافظات الشمالية والغربية.

ونتـــيجة لـــتلك الحقيقة وفى ظل رغبة بعض قيادات الحزب الاشتراكى بالعودة إلى التشطير تم التخطيط والإعداد للانفصال من تلك القيادات التي صعدت من حدة الأزمة السياسية حتى وصلت إلى حد الانفجار واستخدام القوة بمختلف أشكال الأسلحة المتاحة للجيش اليمنى وحسمت النتيجة بالنصر لقوى الوحدة والشرعية فى ٧ يوليو ١٩٩٤م.

- نتـــيجة لـــتلك الأزمة خرج الحزب الاشتراكى من الائتلاف الحكومى وانحسر تأثيره على الصعيدين الحزبى والرسمى.
- صـــعد التجمع اليمنى للإصلاح إلى سدة الحكم فشارك ولأول مرة فى ائتلاف حكومى ثلاثى (مع المؤتمر والاشتراكى) بعد إعـــلان نـــتائج انتخابات عام ١٩٩٣م، وفى ائتلاف حكومى

الـــثوابت، سلـــسة تـــصدر عـــن مجلة الثوابت، الكتاب الثانى عشر، الطبعة الأولى، صنعاء، ١٩٩٨، ص أ، بـ.

ثنائـــى مـــع المؤتمـــر الشعبى العام بعد انتهاء حرب ترسيخ الوحدة فى يوليو ١٩٩٤م.

- تـــصاعد الخلافـــات مع قرب الانتخابات الثانية بين الحزبين الحاكمين المؤتمر والإصلاح وتمحور أحزاب المعارضة فى تكتلـــين جديـــدين متنافـــسين حظـــى أحدهما بدعم ومساندة الإصلاح والثانى بدعم ومساندة المؤتمر.
- توسع الخلاف بين قيادات بعض أحزاب المعارضة وانشقاقها مثل (حزب البعث العربى الاشتراكى، ورابطة أبناء اليمن).
- صـــدور القانـــون الجديد للانتخابات رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٦م. حـــيث تضمن تعديلات أساسيا فى بعض مواد القانون النافذ رقـــم ٤١ لسنة ١٩٩٠م تلبية لرغبة عدد من القوى السياسية وأعضاء مجلس النواب الذين اقتنعوا بأهمية التغيير من خلال الممارسة العملية.
- إعادة تشكيل اللجنة العليا للانتخابات وتخفيض عدد الأعضاء من سبعة عشر عضوا إلى سبعة أعضاء فقط مع تغيير نسب تمثيل الأحزاب الرئيسية فى تشكيلها.
- زيـــادة إقبال النساء على القيد والتسجيل والاقتراع فى جميع محافظات الجمهورية وتجاوز عدد المسجلات من النساء عدد المسجلين من الذكور فى محافظتى إب وذمار عام ١٩٩٦م.

- انخفاض عدد الأحزاب والتنظيمات السياسية التى شاركت فى الانـــتخابات من (٢٢) فى انتخابات إبريل ١٩٩٣م إلى (١٢) حزباً وتنظيماً سياسياً فى إبريل ١٩٩٧م.

وفي هذا الفرع نتحدث عن المشاركة السياسية فى الانتخابات النيابية سنة ١٩٩٧م من خلال كل من عمليتي الترشيح والنتائج.

أولاً: المـــشاركة الـــسياسية مـــن خـــلال عملـــية الترشـــيح لانتخاب ١٩٩٧م:

شـــكلت سكرتارية فى اللجة العليا للانتخابات لاستقبال ملفات طلـــبات الترشـــيح المرفوعة من اللجان الأصلية فى الدوائر وكذلك فـــريق خاص بتفريغ الرموز الانتخابية وإسقاطها فى نموذج بطاقة الاقتراع الخاصة بكل دائرة(١).

وقد بدأت هذه المرحلة بتقديم طلبات الترشيح لعضوية مجلس الـــنواب فـــى الفترة من ٢٠ إلى ٢٩ مارس ١٩٩٧م وقد بلغ عدد المرشـــحين (٣,٨١٥) وانسحب منهم ١٦٩٠ ليستقر عدد المرشحين المتبقين عند ٢,١٢٥ مرشحاً ومرشحة.

ويبين الجدول رقم (٣) عدد المرشحين المستقلين والحزبيين من ذكور وإناث.

---

(١) تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخابات لعام ١٩٩٧م، ص ٩.

جدول رقم (٣)

عدد المرشحين عام ١٩٩٧ المستقلين والحزبيين من الذكور والإناث

البيان	ذكور	إناث	إجمالى
عـــدد المرشحين باسم أحزاب سياسية	٧١٨	٨	٧٢٦
عدد المرشحين بصفة مستقلة	١,٣٩٠	٩	١,٣٩٩
إجمالى عدد المرشحين	٢,١٠٨	١٧	٢,١٢٥

المصدر : تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخابات، ١٩٩٧م.

وجديـــر بالذكر أن الساحة السياسية شهدت قرارا بالمقاطعة وعـــدم المشاركة فى انتخابات مجلس النواب من قبل أربعة أحزاب هـــى الحـــزب الاشـــتراكى اليمنى، التجمع الوحدوى اليمنى، اتحاد القوى الشعبية، رابطة أبناء اليمن، وقد كان لهذا القرار بعض الأثر وخـــصوصاً فى المحافظات الجنوبية التى انخفض متوسط المشاركة فـــى الاقتـــراع فيها عن المتوسط العام للجمهورية، إلا أن المقاطعة إجمـــالاً لـــم تكـــن بالحجم الذى يمكن اعتباره مخلا بالنتائج العامة للانتخابات عام ١٩٩٧م[١].

أما عن تراجع عدد الأحزاب المشاركة فى انتخابات ١٩٩٧م فـــإن السبب الرئيسى هو ضعف تلك الأحزاب التى تراجعت وعدم

---

(١) تقرير لجنة رقابة الانتخابات، ١٩٩٧م، ص ٧.

قــدرتها على الانتشار على مستوى البلاد وخصوصاً بعد أن عرفت حجمهــا الحقيقى بعد الانتخابات النيابية عام ١٩٩٣م، ويبين الجدول رقــم (١١) عــدد الأصــوات التى حصل عليها كل حزب وتنظيم سياسى والمستقلون وعدد مقاعد الفوز فى انتخابات ١٩٩٧م.

ثانياً: النتائج النهائية لانتخابات ١٩٩٧م :

أســفرت نتائج الانتخابات عن فوز أربعة أحزاب من أصل (١٢) حــزباً شــاركوا فــى الانــتخابات، وكانت النتيجة بعد فرز الأصوات فى (٢٩٩) دائرة انتخابية، كما يوضحه الجدول التالي[١]:

جدول رقم (٤)

البيان	المؤتمر الشعبى العام	التجمع اليمنى للإصلاح	التنظيم الوحدوى الناصرى	حزب البعث الاشتراكى	المستقلون
عدد الأعضاء	١٨٧	٥٣	٣	٢	٥٤

ومــن خــلال هذا الجدول يتضح أن الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٧م قــد أدت إلى اختلال التوازن السياسى الذى كان سائداً عند قــيام دولة الوحدة، مقارنة بما أفرزته الانتخابات النيابية الأولى لعام ١٩٩٣م وذلــك كــان نتــيجة لمقاطعــة الحزب الاشتراكى اليمنى

---

(١) محمــد عــبد الملك المتوكل: الانتخابات اليمنية الممارسة والأبعاد، المستقبل العربى، بيروت، العدد (٢٢١)، يونيو ١٩٩٧م، ص ٥٥.

للانـــتخابات النيابية لعام ١٩٩٧م، واختيار الناخبين لحزب المؤتمر الـــشعبى، واقتـــناع الناخبين بفشل التجارب الائتلافية السابقة، حيث أدت نـــتائج الانـــتخابات لعـــام ١٩٩٧م إلى ظهور حزب الأغلبية المطلقة وهو تنظيم المؤتمر الشعبى العام الذي قام بتشكيل الحكومة بـــصورة منفردة، بعيداً عن الحكومات الائتلافية التى استمرت منذ عام ١٩٩٠م.

كما انضم عدد كبير من المستقلين إلى المؤتمر الشعبى (٣٩) نائـــباً فـــأدى ذلك إلى زيادة تأثيره فى الحياة السياسية كما أدت هذه الانـــتخابات إلـــى خـــروج التجمع اليمنى للإصلاح من الحكم إلى المعارضة، وهو حزب ذو توجه إسلامى.

الفرع الثالث

الانتخابات النيابية الثالثة عام ٢٠٠٣م

<u>أولاً</u>: المـــشاركة الـــسياسية مـــن خلال عملية الترشيح لانتخابات ٢٠٠٣م:

لقـــد قامت اللجنة العليا للانتخابات بالإعداد والتجهيز لمرحلة الترشـــيح والاقتـــراع بدايـــة بتصميم وطباعة وتجهيز جميع وثائق ومطـــبوعات المـــرحلة من استمارات ودفاتر ووثائق ومحاضرات وأوراق الاقتـــراع واســـتمارات الـــرموز الانتخابـــية للأحـــزاب والمـــستقلين، كمـــا قامـــت أيضاً بتحديد عدد اللجان الانتخابية لهذه المـــرحلة، وفى تاريخ ٢٠٠٣/١/٦م صدر قرار رئيس اللجنة العليا للانـــتخابات رقـــم (٢) لـــسنة ٢٠٠٣م باعـــتماد نـــسب الأحزاب

والتنظيمات السياسية فى اللجان الانتخابية لهذه المرحلة وفقاً للنسب التي شاركت بها فى لجان مرحلة تحرير جداول الناخبين، وبعد ذلك تـم استقبال طلبات الترشيح من قبل اللجان الأصلية حيث قامت تلك اللجـان بفحـص الملفات والوثائق المقدمة من المرشحين وإقرارها ونشرها فى مقراتها والساحات والأماكن العامة فى نطاق كل دائرة انتخابـية، وقـد بلـغ عـدد المرشحين المقبولين (١٦٨٦) مرشحاً ومرشـحة بيـنهم (١١١٠) مرشـحين عـن الأحزاب والتنظيمات الـسياسية، (٥٧٥) مرشـحاً بصفة مستقل، مرشح واحد مزكى من حـزب المؤتمر الشعبى العام وحزب التجمع اليمنى للإصلاح، وقد بلغ عدد المنسحبين منهم (٢٩٧) مرشحاً ومرشحة وبذلك يكون عدد المرشـحين المتبقـين بعد الانسحاب (١٣٨٩) مرشحاً ومرشحة[١]، والجـدول رقـم (١٣) يوضـع عـدد المرشحين النهائى من الأحزاب والمستقلين[٢].

جدول رقم (٥)

م	اسم الحزب والتنظيم السياسى	عدد المرشحين
١	المؤتمر الشعبى العام	٢٩٦
٢	التجمع اليمنى للإصلاح	١٨٤
٣	الحزب الاشتراكى اليمنى	١٠٥

---

(١) تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخابات لعام ٢٠٠٣م، ص ٩.

(٢) الكـتاب الإحـصائى للانـتخابات النيابية والرئاسية للفترة من (١٩٩٣م - ٢٠٠٣م)، مطابع الجيش، ٢٠٠٦، ص٧٧.

٤	التنظيم الوحدوى الشعبى الناصرى	٦١
٥	حزب البعث العربى الاشتراكى	٤٤
٦	حزب البعث العربى الاشتراكى القومى	٢١
٧	حزب الحق	١١
٨	اتحاد القوى الشعبية	١٣
٩	الحزب الديمقراطى الشعبى الناصرى	٤٥
١٠	تنظيم التصحيح الشعبى الناصرى	٥٨
١١	الجبهة الوطنية الديمقراطية	٤٢
١٢	رابطة أبناء اليمن (رأى)	٠
١٣	حزب الرابطة اليمنية	٧
١٤	الحزب القومى الاجتماعى	١٨
١٥	الاتحاد الديمقراطى للقوى الشعبية	١٧
١٦	حزب التحرير الشعبى الوحدوى	٦
١٧	حزب جبهة التحرير	١٣
١٨	حزب الشعب الديمقراطى	١٤
١٩	حزب الوحدة الشعبية	١٠
٢٠	حزب الخضر الاجتماعى	١٧
٢١	التجمع الوحدوى اليمنى	٢
٢٢	التنظيم السبتمبري الديمقراطى	٣
٢٣	مزكى من المؤتمر والإصلاح	١
٢٤	المرشحون المستقلون	٤٠١
الإجمالى		١٣٨٩

ثانياً: النتائج النهائية لانتخابات ٢٠٠٣م:

أسفرت نتائج الانتخابات عن فوز خمسة أحزاب من أصل (٢٢) حزباً شاركت فى الانتخابات، وكانت النتيجة بعد فرز الأصوات فى (٣٠١) ثلاثمائة دائرة ودائرة انتخابية كما هو موضح فى الجدول التالى[١] :

اسم الحزب أو التنظيم السياسى	المقاعد النيابية	النسبة المئوية
المؤتمر الشعبى العام	٢٢٩	%٧٦,٠٨
التجمع اليمنى للإصلاح	٤٥	%١٤,٩٥
الحزب الاشتراكى اليمنى	٧	%٢,٣٣
التنظيم الوحدوى الشعبى الناصرى	٣	%١
حزب البعث العربى الاشتراكى	٢	%٠,٦٦
مرشحون مستقلون	١٤	%٤,٦٥
الشيح عبد الله بن حسين الأحمر	١	٠,٣٣% مزكى من المؤتمر والإصلاح
الإجمالى	**٣٠١**	**%١٠٠**

من خلال هذا الجدول يتضح أن الانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٣م قد أدت إلى حصول حزب المؤتمر الشعبى العام على غالبية مقاعد مجلس النواب مما مكن المؤتمر الشعبى العام من تشكيل الحكومة، وأصبح المؤتمر فى موقع الحزب الغالب، ويشير

---

(١) الكتاب الإحصائى ، مرجع سابق، ص ٨٤.

مـــثل هـــذا الوضـــع إلى ثبات التجربة اليمنية ووصولها إلى نمط التعددية فى ظل الحزب الغالب، وهو نمط يطول بقاؤه فى السلطة، وأي تغييـــر ســـيظل مرهوناً بعملية تطور الأحزاب الأخرى، لكن المؤشرات تدل على ضعفها أمام المؤتمر الشعبى العام ما لم تتحول إلى قوى مؤسسية قادرة على استيعاب وظائف ومهام العمل الحزبى فى ظل مرحلة التحديث والتنمية.

ويمكـــن القول أن نجاح التجربة الديمقراطية اليمنية قد استمدت من وحـــى المـــرحلة التاريخـــية التـــى مرت بها البلاد، ورست على الخـــصائص الذاتية اليمنية، فهى محصلة لمتغيرات شابها الكثير من المصاعب التى شهدتها البلاد خلال عقد ونصف من الزمن وهى فى ذات الوقت مازالت على محك من التطور والتجديد والمضى صوب المستقبل بثبات.

الباب الثانى
وسائل الرقابة البرلمانية وآثارها

تمهيد وتقسيم:

يمـــارس البـــرلمان عدة أعمال؛ حيث يقوم بإصدار القوانين سواء كانت مقدمة من الوزارة على هيئة مشروعات قوانين، أو من أعـــضاء البـــرلمان فى صورة مقترحات، كما يقوم بإقرار مشروع قانـــون الميـــزانية المقدم إليه من الحكومة ويصدره، وبالإضافة إلى هـــذه الأعمال يقوم البرلمان بالرقابة على تصرفات الحكومة، وتعد هـــذه الـــرقابة حجـــر الزاوية فى النظام البرلمانى، وترتبط الرقابة البـــرلمانية بـــسيادة وقوة البرلمان الذى يقرر مسئولية رئيس مجلس الـــوزراء والوزراء عن أعمال وزاراتهم، كما ترتبط بيقظة النواب وقـــوة تـــدخلهم أمـــام الحجـــج التى يقدمها رئيس مجلس الوزراء والوزراء للدفاع عن العيوب التى تظهر فى أعمالهم(١).

وإذا كان البرلمان يمارس الرقابة على الحكومة بعدة وسائل فـــإن هذه الرقابة لابد أن ينتج عنها آثار ونتائج فعلية تعكس تحقيق الأهـــداف المرجوة من الرقابة البرلمانية بالرغم من أن هذه النتائج تخـــتلف من نظام سياسى لآخر. وفى هذا الباب نتحدث عن وسائل الـــرقابة البـــرلمانية فى الفصل الأول ثم عن آثارها والقيود المؤثرة

---

(١) د. محمـــد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء فى النظم البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص٣٣٠.

عليها فى الفصل الثانى منه، وذلك على النحو الآتى:

الفصل الأول: وسائل الرقابة البرلمانية.

الفصل الثانى: آثار الرقابة البرلمانية والقيود المؤثرة عليها.

الفصل الأول
وسائل الرقابة البرلمانية

تعرف وسائل الرقابة البرلمانية بأنها الأدوات التى من خلالها يمارس أعضاء البرلمان رقابتهم على أعمال الحكومة، وهى وسائل متعددة تختلف من حيث شدتها بين وسائل استفسارية كالسؤال، ووسائل استعلامية وتقصى كلجان التحقيق البرلمانية، ووسائل اتهام كالاستجواب، ووسائل يتم من خلالها عزل السلطة التنفيذية كسحب الثقة وإقرار المسئولية. كما أن هذه الوسائل قد تكون شفهية وقد تكون مكتوبة، وبعض هذه الوسائل يصلح للاستخدام خلال فض البرلمان إبان الإجازة التشريعية وبعضها لا يصلح إلا أثناء انعقاده.

وهكذا فإن البرلمان يملك مجموعة من الوسائل الرقابية عن طريقها يمارس رقابية على الحكومة وهذه الوسائل لها مكانة خاصة فى العمل البرلمانى نظراً لما تمثله من تعبير عن فكرة الرقابة الشعبية على الحكومات وليس الأمر مقصوراً على برلمان بعينة دون آخر بل إن فاعلية الرقابة البرلمانية هى التى تميز البرلمان عن غيره من المؤسسات السياسية والعامة فى مختلف النظم المعاصرة.

ومن الملاحظ أن البرلمان قد يلجأ أمام تصرف معين يصدر عن الحكومة إلى استخدام عدد من وسائل الرقابة، وإن كان العمل جرى على اللجوء إلى واحدة منها فقط، وقد يبدأ بوسيلة أقل تأثيراً

ثـم يـتدرج إلـى ما هو أعلى منها فى التأثير. وقد وضع المشرع اليمنـى مجمـوعة من الوسائل الرقابية سوف نتناولها تباعاً. حيث سيتم الحديث عنها فى مبحثين متتالين كما يلى:

المبحث الأول: الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل الحكومة.

المـبحث الثانـى: الوسـائل المـتعلقة بالرقابة على أعمال الحكومة.

المبحث الأول
الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل الحكومة

يقوم البرلمان بمحاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها ويـراقب مختلف أعمالها، ويناقشها فى سياستها العامة التى رسمتها لنفـسها، وعـن طريق هذه الرقابة يستطيع البرلمان التعرف على طـريقة سير الجهاز الحكومى، وكيفية أدائه للأعمال المختلفة. وله بمناسـبة قـيامه بمهمة الإشراف والرقابة أن يراجع الحكومة فيما أقـدمت عليه من أعمال وما أقدمت عليه من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق المبادئ الدستورية[1].

وخضوع الحكومة لهذه الرقابة يكون جوهر النظام البرلمانى والبرلمان لا يتدخل فى الأعمال الإدارية والتنفيذية للحكومة ونفوذها علـى مرؤوسـيها والحوار بين الوزارة ممثلة فى رئيسها وأعضاء

---

(١) د. علـى عبد القادر مصطفى: الوزارة فى النظام الإسلامى وفى النظم الدستورية المعاصرة، ط١، ١٩٨١م، ص٣١.

البـــرلمان ومـــدى فعالـــية هذا الحوار مرتبط قبل كل شئ بالحالة السياسية فى الدولة.

كما أن الرقابة البرلمانية ليست قاصرة على النظام البرلمانى فهـــى وإن كانت تتضح فيه بشكل كبير إلا أنها توجد أيضاً فى نظم الحكـــم الأخـــرى؛ بحـــيث تـــؤدى هذه الرقابة إلى خضوع جميع تصرفات الحكومة للقواعد الدستورية، الأمر الذى يؤدى فى النهاية إلى نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها.

وعلـــيه نـــتحدث فـــى هذا المبحث عن وسائل البرلمان فى الـــتدخل فى نشاط الحكومة التى نص عليها الدستور اليمنى الحالى لـــسنة ٢٠٠١م، وهـــناك أيـــضاً وسائل لم ينص عليها الدستور أو اللائحـــة الداخلـــية لمجلس النواب سنقوم بالحديث عنها على النحو الآتى :

المطلب الأول: التوجيه والتوصية.

المطلب الثانى: الاقتراح برغبة.

المطلب الثالث: طرح موضوع عام للمناقشة.

المطلب الأول
التوجيه والتوصية

اختلفت دساتير الجمهورية اليمنية فيما بينها من حيث إعطاء مجلس النواب حق تقديم التوجيهات والتوصيات إلى الحكومة، حيث كان دستور دولة الوحدة في عام ١٩٩١م يؤكد فى صدر المادة (٤٠) المتعلقة بتحديد وظائف السلطة التشريعية -مجلس النواب- حق المجلس فى ممارسة (التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية).

وقد جاءت المادة (٨٦) من دستور دولة الوحدة على تأكيد هذا الحق بقولها: (لمجلس النواب حق تقديم توجيهات للحكومة فى المسائل العامة، فإذا تعذر على الحكومة تنفيذ هذه التوجيهات وجب عليها أن تبين للمجلس سبب ذلك).

أما الدستور المعدل لعام ١٩٩٤م فقد أبقى وظيفة التوجيه وأضاف إليها وظيفة إبداء توصيات للحكومة، حيث نصت المادة (٩٢) منه على أنه (لمجلس النواب حق تقديم توصيات وتوجيهات للحكومة فى المسائل العامة، فإذا تعذر على الحكومة تنفيذ هذه التوجيهات أو التوصيات وجب عليها أن تبين للمجلس سبب ذلك).

ومن خلال هذا النص يتضح لنا أن هناك توجيهات وتوصيات، وأن الأولى أكثر إلزاماً من الثانية، وعادة ما ترد التوجيهات والتوصيات فى التقارير التى تقوم اللجان الدائمة أو

الخاصـــة بصياغتها بعد دراسة وفحص القضايا التى تحال إليها من المجلـــس، وعندما تعرض على المجلس يتم مناقشة ما توصلت إليه اللجنة ومن ثم يقرها كما جاءت من اللجنة أو يقوم بالتعديل حذفاً أو إضـــافة، ثـــم يـــصوت على ما توصل إليه فى النهاية ويبلغها إلى الحكومة، وفى هذه الحالة على الحكومة الالتزام بها، وفى حالة عدم التنفـــيذ يجب عليها الحضور إلى المجلس لطرح أسباب عدم التنفيذ، ويكـــون المجلـــس مخيـــراً بين قبول المبررات المطروحة من قبل الحكـــومة إذا كانـــت مقـــنعة أو إعادة تأكيد إلزام المجلس لها بتلك التوجيهات والتوصيات.

وبالـــرغم مـــن كثـــرة التوجيهات والتوصيات التى تقدم بها المجلـــس فـــإن القلـــيل مـــنها هى التى أثارت الجدل والخلاف بين الحكـــومة والمجلـــس، لـــيس لأن الحكومة قامت بالتنفيذ وإنما لأن المجلس تابع بعض تلك التوجيهات والتوصيات وأصر على تنفيذها، وعلـــى الـــرغم من ندرة التوجيهات والتوصيات التى يقوم المجلس بمـــتابعة تنفيذها فإن الحكومة ضاقت ذرعاً بها وأثارت الجدل وعدم التنـــصل مـــن تنفـــيذها، ودخلت فى جدل واسع مع المجلس، وظل المجلـــس يعقد الجلسات المطولة من أجل سؤال الحكومة حول عدم التنفـــيذ وهـــدد باســـتجوابها ودعا بعض الأعضاء إلى التدرج فى اســـتخدام الأدوات الـــرقابية حتى ولو وصل الأمر إلى سحب الثقة، وذلـــك بهـــدف الـــضغط على الحكومة لتنفيذ ما يقره المجلس من توجيهات وتوصيات، بينما أصرت الحكومة على إقناع المجلس فى

كـل المناسـبات بوجاهة ما تفعله دون إبداء المبررات الكافية لعدم الالتزام بتوجيهات المجلس وتوصياته.

إن إصرار المجلس على تنفيذ توجيهاته وتوصياته بخصوص بعض القضايا دفع الحكومة إلى إقناع رئيس الجمهورية بطلب إلغاء التوجيهات والإبقاء على التوصيات فقط، تحت مبرر أن صلاحيات المجلـس هى التشريع والرقابة على أعمال الحكومة وأن التوجيهات التـى تـصدر عن المجلس تخل بقاعدة التوازن المنظمة للعلاقات الدسـتورية بـين كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، ولذلك طلب رئـيس الجمهـورية مـن المجلس تعديل المادة (٦١) من الدستور وانصب طلب التعديل على إلغاء كلمة التوجيه المنصوص عليها فى هذه المادة، وكذلك إلغاء كلمة التوجيهات المبينة فى المادة (٩٢) من الدستور، وتقضى المادة (٦١) من الدستور المعدل ١٩٩٤م على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذى يقرر القوانين ويقـر الـسياسة العامـة للدولـة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعـية والمـوازنة العامـة والحساب الختامى، كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على الوجه المبين فى الدسـتور) غير أن طلب التعديل أعاد صياغتها بما يؤدى إلى إلغاء كلمـة التوجيه منها، وقد جاءت الصياغة على النحو التالى (مجلس الـنواب هـو السلطة التشريعية للدولة وهو الذى يقر القوانين ويقر الـسياسة العامـة للدولـة والموازنة العامة والحساب الختامى، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين فى هذا

الدستور كما يتولى مجلس النواب بالاشتراك مع مجلس الشورى وفى اجتماع مشترك بينهما إقرار الخطوة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة).

وعندما عرض مقترح التعديل على اللجنة التى شكلها المجلس لدراسة طلب التعديلات الدستورية رفضت مقترح التعديل، وأصرت على بقاء كلمة التوجيهات على اعتبار أن إلغاءها سوف يضعف مجلس النواب أمام السلطة التنفيذية، والغريب فى موقف اللجنة هو إصرارها على عدم حذف حق المجلس فى توجيه الحكومة فى المادة (٦١) ومباركتها لحذف نفس الكلمة من المادة (٩٢) من الدستور، وذلك عندما ذكرت فى تقريرها (أن اللجنة استحسنت حذف الحكم الخاص بأحقية مجلس النواب فى إصدار التوجيهات، ورأت الاستعاضة عنه بحكم يقضى بتخويل المجلس أحقية سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو أياً من الوزراء وفق ضوابط وإجراءات تنظم استخدام هذا الحق) وكانت اللجنة قد أعادت صياغة المادة (٩٢) وقسمتها إلى فقرتين وحذفت كلمة التوجيهات من متن المادة وذلك على النحو التالى:

أ- لمجلس النواب حق توجيه التوصيات للحكومة فى المسائل العامة فى أى شأن يتعلق بأدائها لمهامها أو بأداء أى من أعضائها وعلى الحكومة تنفيذها، فإذا استحال عليها التنفيذ بينت ذلك للمجلس.

ب- إذا لـــم يقتنع المجلس بالمبررات يحق له مباشرة إجراءات ســـحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أى من الـــوزراء المعنيين، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة على المجلس إلا بناء على اقتراح مقدم من ربع أعضاء المجلس، وبعـــد اســـتجواب، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى الطلب قبل مرور سبعة أيام من عرضه، ويكون قرار سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس).

وعندما عرض تقرير اللجنة على المجلس وافق على مقترح الـــتعديل بحذف كلمة التوجيهات من المادة (٦١) كما وافق على ما جـــاء مـــن اللجـــنة بـــشأن المادة (٩٢)، وبالتالى فقد تم إلغاء كلمة التوجيهات من المادتين. وكانت الصياغة السابقة هي التى جاءت فى الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م. وهكذا نجد أن المشرع قد ألغى حق مجلس النواب فى تقديم التوجيهات إلى مجلس الوزراء واكتفى بحق التوصـــيات فقـــط، كما أنه أضاف لمجلس النواب اختصاصاً هاماً يتمـــثل فى حقه فى سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الـــوزراء فـــى حالة عدم اقتناعه بمبررات عدم تنفيذه لتوصيات المجلـــس، وبهـــذا يعـــد عـــدم تنفيذ هذه التوصيات موجباً لتحريك المسئولية السياسية الفردية دون الجماعية، وبالتالى يكون المشرع قد رفـــع مـــن قيمة التوصيات الصادرة من مجلس النواب وجعلها فى نفـــس درجـــة الاستجواب، وقد رأى البعض – وبحق- أن الأسباب الحقيقـــية لإجراء التعديل هى كثرة استخدام مجلس النواب لحقه فى

إصدار التوجيهات والتوصيات مما أحرج الحكومة ودفعها بتأييد من رئيس الجمهورية إلى تبنى إلغاء هذا الحق فى تعديلات ٢٠٠١م بالرغم من عدم خضوع الحكومة لهذه التوجيهات وتجاهل تنفيذها[١].

وقد رأى البعض أنه من مبررات التعديل الدستورى بحذف وظيفة توجيه الحكومة من قبل مجلس النواب يتمثل فى إلغاء بعض الازدواجية التى كانت قائمة فيما يخص توجيه مجلس النواب للحكومة ومحاسبتها فى الوقت نفسه فكيف يمكن أن توجه وتحاسب فى الوقت نفسه مشيراً إلى أن ممارسة مجلس النواب لوظيفة توجيه الحكومة ثم محاسبة المجلس للحكومة فيه ازدواج[٢].

ويمكن القول أن حذف كلمة التوجيهات من مهام مجلس النواب والاكتفاء بالتوصيات يهدف إلى غل يد المجلس وتهميش دوره فى تصحيح الاختلالات التى تقع من الحكومة؛ حيث كلمة التوجيه تقتضى الالتزام بالقرار الصادر من مجلس النواب بينما تعتبر التوصية غير ملزمة، وإذا كان قد ثبت عملياً أن المجلس لم يستطع أن يلزم الحكومة بتنفيذ توجيهاته؛ فإنه من باب أولى لن نستطيع إلزامها بتنفيذ توصياته.

---

(١) عباس محمد زيد: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس النواب، مرجع سابق، ص ٢١٩.

(٢) سلطان البركانى: رئيس كتلة الحزب الحاكم، مقابلة مع صحيفة اليمن، العدد الثانى، إبريل ٢٠٠٢م، ص٥.

وعلـــى ضوء النص الذى جاء به الدستور الحالى ٢٠٠١م، وما جاء فى اللائحة الداخلية لمجلس النواب نستطيع أن نبين شروط التوصيات كما يلى:

شروط التوصيات:

نظمـــت اللائحـــة الداخلـــية لمجلـــس الـــنواب شروط تقديم التوصيات على النحو الآتى:

١- لمجلـــس الـــنواب حـــق توجيه توصيات للحكومة[١]: أى أنه يجـــوز لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم توصية أو أكثـــر للحكومة، فلم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس النواب والدستور أيضاً عدداً معيناً من الأعضاء الذين يحق لهم تقديم التوصـــيات، وإنما تركت الباب مفتوحاً لكل الأعضاء، سواء أكان هذا العضو رئيساً لإحدى لجان المجلس أم عضواً فيها.

٢- تقـــدم التوصية إلى جميع أعضاء المحكومة[٢]، حيث لم يحدد الدســـتور أو اللائحة الأشخاص الذين تقدم إليهم التوصيات، وإنمـــا شمل رئيس الحكومة ونوابه وكذلك الوزراء ونوابهم، ومـــا عدا هؤلاء لا يجوز أن تقدم إليهم أى توصية، فالنص واضح، ولا يحتمل التأويل.

---

(١) المـــادة (٩٢) مـــن الدســـتور الحالى ٢٠٠١م و (١٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ٢٠٠٦م.

(٢) المرجع السابق.

٣- أن يـتعلق موضوع التوصية بأداء الحكومة لمهامها أو بأداء أى مـن أعـضائها، كمـا يجب على الحكومة تنفيذها، وإذا اسـتحال علـيها التنفـيذ وجب أن تبين الأسباب المانعة من التنفيذ.

٤- إذا لـم يقتـنع المجلـس بالمبـررات، فإنه يحق له مباشرة إجراءات سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء المعنيين.

٥- أن يـتم عـرض طلـب سحب الثقة على المجلس بناء على اقتراح من ربع أعضاء المجلس، وبعد استجواب. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى الطلب قبل مرور سبعة أيام من عرضه، ويكون قرار سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس.

٦- اسـتبعاد كل اقتراح يشتمل على عبارات غير لائقة أو فيها مـساس بكـرامة الأشخاص أو الهيئات أو ضرر بالمصلحة العامة.

٧- استبعاد كل اقتراح يتضمن استجواباً أو تحقيقاً أو مناقشة مما لا تنظمه أحكام خاصة فى الدستور أو اللائحة[١].

---

(١) المادة (١٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ٢٠٠٦م.

المطلب الثانى

الاقتراح برغبة

فـــى البداية نشير إلى أن هذه الوسيلة لم ينص عليها الدستور اليمنى أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ولكن نصت عليها المادة (١٣٠) مـــن الدســـتور المـــصرى[١] لسنة ١٩٧١م ومواد اللائحة الداخلـــية لمجلـــس الشعب المصرى ١٩٧٩م من المادة (٢١٢) إلى المـــادة (٢١٧)، وقـــد جاءت هذه المواد مفصلة لكيفية ممارسة هذه الوســـيلة، ونقـــوم بعرضها تباعاً كالآتى تعريف الاقتراح برغبة – شـــروط الاقتراح برغبة – إجراءات تقديم الاقتراح برغبة – انتهاء الاقتراح برغبة.

الفرع الأول

تعريف الاقتراح برغبة أو بقرار

يقـــصد بالاقتراح برغبة أن يتقدم عضو البرلمان إما باقتراح بـــرغبة يـــتعلق بمصلحة عامة ليبديها المجلس للحكومة، وإما باقتراح بقرار يرغب فى أن يصدره المجلس فى نطاق اختصاصه[٢].

فالاقتـــراح بـــرغبة يعنى أن عضو البرلمان يرى أن هناك

---

(١) حـــيث نصت المادة (١٣٠) من الدستور المصرى ١٩٧١م على أن (لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء).

(٢) المادة (٢١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ١٩٧١م.

مصلحة عامة تحتاج ان تتدخل الحكومة وأن تتخذ إجراءات حيالها، فيتقدم للمجلس بهذا الاقتراح لكى يتم إبلاغ الحكومة به. أما الاقتراح بقرار فيعنى أن يتقدم عضو البرلمان إلى المجلس لكى يتخذ المجلس قراراً خاصاً بتلك المصلحة العامة إذا كان مثل هذا القرار مما يدخل فى نطاق اختصاصه.

وبالتالى فالاقتراح برغبة تختص به الحكومة ولا يملك مجلس الشعب إلا أن يحيله إليها دون نظره، أما الاقتراح بقرار فيختص به مجلس الشعب، كما أن الاقتراح برغبة أو بقرار لا يراد منه تطبيق قانون أو تفسيره، فالبرلمان لا يختص بإصدار قرار فى شأن تطبيق القانون أو تفسيره، فذلك يعد تدخلاً من جانبه فى اختصاص سلطة دستورية أخرى (تنفيذية وقضائية)، وبالتالى فكل اقتراح بذلك يعد غير دستورى فللرئيس بمقتضى السلطة المخولة له وبمقتضى حقه وواجبه فى الحفاظ على الدستور واللائحة أن يمنع عرض أى اقتراح من هذا النوع على المجلس[1].

وإذا كان الدستور المصرى لعام ١٩٧١م قد أتاح لأعضاء مجلس الشعب حق تقديم الرغبات فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد أضافت الاقتراح بقرار إلى جانب الاقتراح برغبة وبالتالى فإن الاقتراح برغبة يستمد قوته من الدستور أما الاقتراح بقرار فإنه يستمد قوته من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م، ص١٩٨.

الفرع الثانى
شروط تقديم الاقتراح برغبة أو بقرار

نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الشروط الواجب توافرها فى الاقتراح برغبة أو بقرار وذلك على النحو الآتى :

١- لا يجوز تقديم اقتراح برغبة من أكثر من عشرة من أعضاء المجلس: يعتبر الاقتراح برغبة من الحقوق الدستورية التى منحها الدستور لعضو مجلس الشعب وبالتالى فإنه طبقاً لنص المادة (٢١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لا يجوز تقديم اقتراح برغبة أو بقرار موقع من أكثر من عشرة أعضاء، أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[١]، واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى[٢] فقد اشترطتا ألا يزيد عدد مقدمى الاقتراح برغبة عن خمسة أعضاء، والهدف من ذلك ألا يتغير موضوع الاقتراح برغبة ويتحول إلى مناقشة عامة.

٢- شرط الكتابة: اتجهت الدساتير واللوائح البرلمانية إلى اشتراط الكتابة فى إبداء الرغبات، فى حين اتجهت بعض اللوائح إلى اشتراط تقديم مذكرة إيضاحية عوضاً عن شرط الكتابة.

وقد جمعت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى

---

(١) المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى لعام ٢٠٠٢م.

(٢) المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى لعام ١٩٦٣م.

واللائحـــة الداخلية لمجلس النواب البحرينى بينهما؛ إذ نصت اللائحـــة الداخلـــية لمجلس الشعب المصرى على أن: (يقدم الاقتراح برغبة كتابة لرئيس المجلس مرفقاً به مذكرة توضح موضـــوع الـــرغبة أو القـــرار واعتبارات المصلحة العامة المبـــررة لعرض الاقتراح على المجلس) [1] وهذا ما نصت علـــيه أيـــضاً اللائحـــة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[2] وكـــذلك المـــادة (٩٠) مـــن النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى التي اشترطت فى كل اقتراح برغبة لأحد الأعضاء أن يـــتقدم كـــتابة إلى رئاسة المجلس[3]، والمادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى. والحكمة فى اشتراط الكتابة هى توضيح موضوع الرغبة مع بيان الأسباب الداعية لها والمتعلقة بالمصلحة العامة.

٣- مضمون الاقتراح: يجب أن يتعلق الاقتراح برغبة بمسألة أو مشكلة عامة، فالرغبة التى تتضمن مصلحة خاصة لمن قدمها لا تكـــون عامـــة وبالتالـــى تكون غير مقبولة ولا توجد فيها صـــفة العموم، والهدف من ذلك عدم الضغط على الحكومة لتحقيق المصالح الخاصة بأعضاء البرلمان وإهمال المصلحة

---

(١) المادة (٢١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

(٢) الفقرة (٢) من المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى لعام ٢٠٠٢ م.

(٣) المادة (٩٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦م.

العامة للشعب الذى انتخب هؤلاء الأعضاء ووضع ثقته فيهم لكـــى يدافعـــوا عن حقوقه ويمنعوا الفساد من قبل الحكومة. وبالتالـــى فـــإن الـــرغبة التى لا تثير مشكلة عامة أو مسألة تتـــصف بعدم العموم تكون غير مقبولة كالرغبة بحل مشكلة معيـــنة مـــن مشاكل المواطنين، كما أن الرغبات قد تتجاوز تنظيم مسألة معينة إلى اقتراح يوجه للحكومة للتقدم بمشروع قانون معين باعتبار أن الاقتراح بمشروع قانون معين يعتبر مـــن المسائل العامة ولا تتبدى الرغبات فى المسائل الإدارية الصغيرة التى تتولاها السلطة التنفيذية.

كـــذلك فإن الاقتراح برغبة لا يفقد عموميته إذا تعلق بمسألة محلـــية أو بموضوع خاص بمحافظة معينة أو مركز أو حى أو قـــرية بعينها، والقول بغير ذلك يمنع عضو البرلمان من توجـــيه الحكومة إلى ما يجب عليها فعله فى مكان معين من أقالـــيم الدولـــة، وإخـــلال جسيم بالوظيفة الأساسية للاقتراح برغبة[1].

ومن البدهي أن الاقتراح برغبة يتم توجيهه إلى رئيس مجلس الـــوزراء أو أحـــد نـــوابه أو أحد الوزراء ولا يجوز توجيه الاقتـــراح إلـــى من هم فى درجة وزير أو من غير الوزراء كالمحافظـــين مثلاً، فالنص الدستورى واضح وصريح ولا مجال

---

(١) د. وحيد رأفت؛ د. وايت إبراهيم: القانون الدستورى، مرجع سابق، ص٤٢٣.

فيه للتقدير[1].

٤- ألا يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور، أو القانون أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص، أو الهيئات، أو يخرج عن اختصاص المجلس[2].

وقد أجازت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لرئيس المجلس حفظ أى اقتراح لا تتوافر فيه الشروط السابقة، وهذا هو أيضاً ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى التي أجازت لرئيس المجلس أن ينبه العضو بعدم التكلم فيه، فإذا أصر العضو على وجهة نظره، عرض الرئيس الأمر على المجلس ليبدى رأيه فيه دون مناقشة أما المادة (١٢٠) من لائحة مجلس الأمة الكويتى فقد رتبت على عدم توافر هذه الشروط نوعين من الجزاءات: عدم عرض الاقتراح على المجلس، استبعاد الاقتراح. ولكى لا يعرض الاقتراح على المجلس يجب توافر أربعة شروط: أن يكون موضوع الاقتراح مما لا يدخل فى اختصاص المجلس، وأن يصدر رئيس المجلس قراراً بعدم عرضه، موافقة مكتب المجلس على عدم العرض، وهى وجوبية، وليست جوازية، وأخيراً التنبيه على مقدم الاقتراح بعدم التكلم فى موضوع الاقتراح أمام المجلس، فإذا أصر على ذلك كان على

---

(١) راجع المادة (١٣٠) من الدستور المصرى ١٩٧١م.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (٢١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

الرئيس أخذ رأى المجلس فى تلك المسألة دون مناقشة، أما استبعاد الاقتراح فإنه يتخذ عندما يتضمن الاقتراح على عبارات غير لائقة، أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار، بالمصلحة العليا للبلاد، أو تتضمن استجواباً أو تحقيقاً أو مناقشة مما تنظمه أحكام خاصة فى الدستور أو لائحة مجلس الأمة وهو جزاء جوازى لرئيس المجلس[1].

أما اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري فإنها قد أعطت لرئيس المجلس وحده عند عدم توفر الشروط السابقة، حق حفظ الاقتراح، وبالتالى إخطار مقدمه بقرار الحفظ، ويكون للعضو الاعتراض عليه خلال ثلاثين يوماً من إخطاره به. فإذا ما اعترض كان على رئيس المجلس عرض اعتراضه على اللجنة العامة للمجلس لتقرر ما تراه بشأنه إلا أن تلك اللجنة يرأسها رئيس المجلس، وله سلطات لا يستهان بها فى تحديد جانب لا بأس به من عضويتها[2].

---

(١) الفقرة (٣) من المادة (٢١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب العام ١٩٧٩م.

(٢) د. فتحى فكرى: وجيز القانون البرلمانى فى مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م، ص٤٧٠.

الفرع الثالث
إجراءات تقديم الاقتراح برغبة

إذا اســتوثق رئيس المجلس من توافر الشروط المطلوبة فى الاقتــراح المقــدم إليه فإنه يجب عليه إحالته إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أو إلى اللجنة المختصة بالاقتراحات المقدمة من الأعضاء لبحــثه وإعــداد تقرير فى خصوصه يعرض على المجلس، ولهذه اللجــنة أن تطلب من رئيس المجلس إحالة الاقتراح إلى الوزارات المعنــية قــبل قــيامها بإعداد هذا التقرير وعرضه على المجلس[١] وبمجــرد أن يرد تقرير اللجنة التى قامت ببحث ودراسة الاقتراح، فــإن هذا الاقتراح والتقرير الوارد فى خصوصه يدرجان فى جدول أعمــال أقرب جلسة لتاريخ ورودهما إلى مكتب المجلس[٢]؛ إلا أن اللائحــة لم تحدد وقتاً معيناً لإعداد اللجنة لتقريرها ومتى يحال هذا التقرير إلى المجلس[٣].

ونظــراً لأن بعــض الاقتــراحات قــد تستغرق وقتاً طويلاً لمناقــشتها فقد أجازت الفقرة الأخيرة من المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى، والمادة (١١٨) من لائحة مجلس الأمة الكويتى فى حالة الاستعجال أن يتم نظر الاقتراح برغبة دون

---

(١) راجع المادة (٢١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م.

(٢) المادة (٢١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م.

(٣) أمــا المــادة (٩٠) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى فقد أوجبت على اللجنة الإدارية أن تقدم تقريرها فى مدة أقصاها خمسة عشر يوماً.

إحالـــته إلـــى اللجنة المختصة، وهذه السلطة مقررة للمجلس وليس لرئيسه حسبما يقدره فى ضوء الظروف وواقع الحال، ولا يحد هذه الـــسلطة أى قـــيد، وحالـــة الاستعجال التى تبرر ذلك هى أن يؤدى التأخيـــر فـــى نظر الاقتراح إلى نتائج قد يصعب تداركها. أو تعذر تنبيه الحكومة إلى اتخاذ إجراءات معينة لتفادى مواقف تندر بالخطر ســـواء تعلقـــت بمصلحة المواطنين أو ممارسة بعض مرافق الدولة نشاطها على وجه غير مرض.

وفى هذه الحالة أجازت لائحتى مجلس الأمة الكويتى ومجلس النواب البحرينى للوزير المختص طلب تأجيل مناقشة الاقتراح لمدة أسبوع على الأكثر ولا يجوز التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس(١).

ويكـــون للعضو مقدم الاقتراح أولوية الكلام فى الجلسة التى أدرج التقرير عن اقتراحه فى جدول أعمالها، ثم يستمع المجلس إلى رأى الوزيـــر المخـــتص ورأى رئـــيس أو مقرر اللجنة التى قامت بإعـــداد تقريرها عنه، كما يجوز لرئيس المجلس الإذن لمؤيد واحد للاقتراح ومعارض واحد له بالكلام قبل أخذ رأى المجلس(٢).

وهـــذا النص يعطى رئيس المجلس سلطة واسعة فى السماح

---

(١) المادة (١١٨) من لائحة مجلس الأمة الكويتي، المادة (١٢٨) من لائحة مجلس النواب البحرينى.

(٢) المـــادة (٢١٥) مـــن لائحة مجلس الشعب المصرى، المادة (٢١٩) من لائحة مجلس الأمة الكويتى.

بالتعقيب على تقرير اللجنة، وعملياً لا يتم إعمال وتطبيق حق التعقيب إلا فى حدود ضيقة، ولمرات محددة للغاية[1].

وفى حالة رفض المجلس الاقتراح برغبة فلا يجوز إعادة تقديمه قبل مضى أربعة أشهر على هذا الرفض، أى أنه يجوز لمن رفض اقتراحه أن يعاود تقديمه مرة أخرى بمراعاة القيد الزمنى المشار إليه[2].

والهدف من هذا الشرط عدم تكرار عرض الاقتراح على المجلس مرة أخرى إلا بعد أن يظهر أمر جديد يستلزم عرض هذا الاقتراح، فطالما استوفى الاقتراح شروطه وتمت مناقشته فى المجلس، وترتب على هذه المناقشة رفضه فمعنى ذلك أن هذا الاقتراح ليس مهماً أو أن ما يتضمنه من موضوع غير جدير بالمناقشة.

والسؤال الذى يطرح نفسه هو: هل الحكومة ملزمة بتنفيذ الاقتراح برغبة أم يمكن لها أن تمتنع عن تنفيذه؟

يمكن القول: إنه إذا كانت المادة (١٣٠) من الدستور المصرى لعام ١٩٧١م قد كفلت لأعضاء مجلس الشعب حرية إبداء رغبات عامة إلى الحكومة، فإن الفقه مستقر على أن الرغبة التى

---

(١) هبة السعيد: الاقتراح برغبة بين المفهوم والتطبيق، قضايا برلمانية، عدد مايو ١٩٩٧م، ص٤٩.

(٢) المادة (١١٩) من لائحة مجلس الأمة الكويتى والمادة (١٣١) من لائحة مجلس النواب البحرينى.

يبديها أعضاء البرلمان إلى الحكومة ليست ملزمة لهذه الحكومة من الناحية القانونية، وإنما يقتصر إلزامها من الناحية الأدبية فقط، فالحكومة تحاول دائماً تلبية الرغبات التى يبديها المجلس، حتى تتجنب بذلك إثارة الخلاف بينها وبين المجلس[1]. فالرغبة تستمد قوتها من قوة البرلمان فإذا كان البرلمان قوياً فإن الوزارة تستجيب للرغبة التى يبديها أعضاء البرلمان لكى تتجنب طرح الثقة بها وأما إن كان البرلمان ضعيفاً فإن الحكومة تتجاهل أى اقتراح له.

ولكن، على أي أساس يستند حق الحكومة فى رفض الاقتراح المقدم من البرلمان؟

يقوم هذا الحق على أساسين: الأول مبدأ الفصل بين السلطات، فمن المعروف أن للدولة وظائف ثلاث هى الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهذه الوظائف يجب أن توزع على هيئات ثلاث، بحيث تكون هناك هيئة تقوم بالتشريع، وهيئة تقوم بالتنفيذ، وهيئة تقوم بالوظيفة القضائية، وبالتالى فإن هذا المبدأ يمنع البرلمان من التدخل فى عمل الحكومة أو توجيه أوامر إلى إدارة بالقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل[2].

والأساس الثانى هو طبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة:

---

(١) د. محمد أنس جعفر: النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص٥١٠؛ ود. خالد سمارة الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١١٨.

(٢) د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص١٢٩.

فالسلطات الثلاث تمارس اختصاصاتها باعتبارها مجموعة من الاختصاصات التى تصدر من سلطة موحدة هى سلطة الدولة، وهذه الاختصاصات لا يمكن الفصل بينها فصلاً مطلقاً لأن هذه الاختصاصات تمارس من أجل تحقيق الصالح العام وبالتالى يجب أن يكون هناك تعاون وتنسيق بين الهيئات التى تمارسها، كما أن هذه الاختصاصات يتداخل بعضها مع البعض الآخر وبالتالى يجب أن تكون هناك درجة معينة من المشاركة بين السلطات العامة فى الدولة وعلى وجه الخصوص السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالحكومة تقوم بوضع السياسة العامة للدولة، وتقوم بتنفيذها على مسئوليتها، وهى وحدها التى تقدر ما إذا كان تنفيذ الرغبة البرلمانية تتعارض مع السياسة العامة التى وضعتها أم لا، أما إذا نفذت الحكومة رغبة البرلمان فستكون مسئولة عن النتائج المترتبة على تنفيذ هذه الرغبة[1].

ولكن يجب على الحكومة أن تبين الأسباب الداعية إلى الامتناع عن تنفيذ الرغبة البرلمانية حتى لا تستبد الحكومة وترفض أى رغبة يتقدم بها البرلمان، وهذا هو ما نص عليه الدستور الكويتى فى المادة (١١٣) منه التي نصت بقولها "إذا تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب عليها أن تبين للمجلس أسباب ذلك" وهذا ما لم ينص عليه الدستور المصرى. كما أن من حق

---

(١) د. محمود حلمى: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ط٦، ١٩٨٣، ص١٤٥.

البـــرلمان أن يعقـــب[1] علـــى رفض الحكومة للاقتراح إلا أن هذا التعقيب يكون لمرة واحدة، وهذا التعقيب قد يؤدى إلى أن يتقدم أحد أعـــضاء البـــرلمان باقتراح بقانون لتحقيق هذه الرغبة، أو قد يؤدى إلـــى اســـتجواب وزيـــر معـــين إذا كشفت المناقشة عن تجاوزات ومخالفات كبيرة فى الوزارة أو إحدى الجهات التابعة لها[2].

---

(١) المادة (١١٣) من الدستور الكويتى لعام ١٩٦٢م.

(٢) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت، مرجع سابق، ص٣٧.

الفرع الرابع
انتهاء الاقتراح برغبة

قـد تنتهى الاقتراحات برغبة قبل مناقشتها، ويكون ذلك إما باسـترداد الاقتراح والتنازل عنه ممن قدمه وإما بسقوطه فى أحوال معينة:

أولاً: استرداد الاقتراح برغبة والتنازل عنه:

إذا كـان مـن حـق أعضاء مجلس الشعب تقديم اقتراحات بـرغبة، فإن لهم الحق فى استردادها، ولكن بشرط أن يكون طلب الاسـترداد مكـتوباً ومقدماً لرئيس المجلس كما يشترط أن يتم ذلك الاسـترداد قبل إدراج تقرير اللجنة عن الاقتراح إلى جدول أعمال المجلس(١)، وتطبيقاً لذلك يتعين على العضو مقدم الاقتراح أن يطلب كـتابة من رئيس المجلس استرداده قبل إدراج تقرير اللجنة بجدول أعمال المجلس؛ لأنه إذا ما تم إدراجه بجدول الأعمال فإن هذا يعنى أنـه صـار حقاً للمجلس، ولا يجوز لمقدمه سحبه بإرادته المنفردة، وإذا مـا قدم طلب التنازل بعد إدراج تقرير اللجنة بجدول الأعمال ففى هذه الحالة يستمر المجلس فى نظر التقرير ولا يلتفت إلى طلب العضو مقدم الاقتراح(٢).

ويترتب على استرداد العضو لاقتراحه أنه لا يجوز للمجلس

---

(١) المادة (٢١٧) من لائحة مجلس الشعب ١٩٧٩م.

(٢) المادة (١٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى.

مناقشته غير أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى قد أجازت للمجلس النظر فى الاقتراح فى إحدى حالتين: إما بطلب من رئيس اللجنة المختصة بدراسته، وإما أن يطلب أحد الأعضاء استمرار المجلس فى مناقشته على أن يؤيده فى ذلك عشرة أعضاء على الأقل[1]. أما لائحة مجلس الأمة الكويتى فقد اشترطت شرطاً واحداً هو أن يعلن عضو آخر تبنيه للاقتراح بعد استرداد مقدمه[2].

ثانياً: سقوط الاقتراح برغبة:

عددت الفقرة الثانية من المادة (٢١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب حالات سقوط الاقتراح برغبة، وهى الثلاث الحالات الآتية:

١- زوال عضوية مقدم الاقتراح برغبة:

يعد الاقتراح برغبة وسيلة من وسائل تبادل وجهات النظر فى شأن موضوعات معينة من خلال طرحها على الحكومة للوصول إلى حلول بشأنها، وبالتالى فإن زوال عضوية مقدم الاقتراح برغبة يترتب عليه سقوط الاقتراح برغبة ولا يجوز للمجلس أن ينظر فيه ويعتبره كأن لم يكن[3].

---

(١) الفقرة (١) من المادة (٢١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

(٢) المادة (١١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى.

(٣) وهذا أيضاً ما نصت عليه الفقرة (٢) من المادة (١٣٢) من لائحة مجلس النواب البحرينى.

وقد انتقد بعضهم[1] - بحق - هذا الأمر؛ فطالما أن الاقتراح ليست له صفة شخصية فليس هناك ما يمنع أن يستمر المجلس فى مناقشته، كما انه إذا رغب عضو آخر فى تقديم نفس الاقتراح، فإن ذلك سيوفر الكثير من الوقت والإجراءات الواجبة الاتباع، كما أن هذا الرأى يتفق مع ما ذهبت إليه اللائحة الداخلية من إجازتها لاستمرار المجلس فى نظر الاقتراح إذا طلب أحد الأعضاء ذلك، وأيده عشرة آخرون.

٢- سقوط ما بقى من الاقتراحات فى اللجان حتى نهاية دور الانعقاد:

من ناحية أخرى يسقط الاقتراح برغبة بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم خلاله. ولكن يحق لمن قدم الاقتراح أن يتمسك به فيتقدم بطلب الاستمرار كتابة إلى رئيس المجلس خلال ثلاثين يوماً من بداية دور الانعقاد التالى[2].

وقد أحسنت اللائحة بهذا النص؛ لأنه غالباً لا يكفى دور الانعقاد لنظر جميع الاقتراحات برغبة فيمكن أن ينتهى دور الانعقاد دون مناقشة الكثير من الاقتراحات[3]، إلا أن هناك من رأى أن مدة العطلة، والمدة اللازمة لإعداد اللجنة لتقريرها وإحالته إلى البرلمان

---

(١) د.محمد باهى أبو يونس: مرجع سابق، ص ٣٨ وما بعدها.

(٢) المادة (٢١٧) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

(٣) د. محمد باهى أبو يونس: مرجع سابق، ص٤٠.

قد يفقد الاقتراح كل أهميته[1].

ولهذا كان يفضل النص على وجوب أن تنتهى اللجان المختصة من إعداد تقاريرها قبل الانتهاء من دور الانعقاد، بحيث لا ينتهى هذا الدور واللجنة ما تزال تبحث وتدرس الاقتراحات المحالة إليها، وبالتالى يجب أن يتم استعجال اللجان لكى تنتهى من إعداد تقاريرها فى الوقت المناسب.

٣- سقوط الاقتراحات بنهاية الفصل التشريعى:

من المعلوم أن لكل برلمان مدة معينة يمارس خلالها اختصاصاته التشريعية وغير التشريعية وتختلف هذه المدة من دستور لآخر. فمجلس الشعب المصرى مدته خمس سنوات وفقاً لنص المادة (٩٢) من الدستور المصرى ١٩٧١م ومدة مجلس النواب اليمنى ست سنوات وفقاً لنص المادة (٦٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م، ومدة مجلس الأمة الكويتى أربع سنوات وفقاً لنص المادة (٨٣) من الدستور الكويتى ١٩٦٢م فى حين أن مدة مجلس النواب البحرينى أربع سنوات طبقاً لنص المادة (٥٨) من الدستور البحرينى ٢٠٠٢م وبالتالى فإنه بنهاية الفصل التشريعى تسقط الاقتراحات برغبات حيث يبدأ فصل تشريعى جديد تقوم الحكومة فيه بعرض برنامجها على البرلمان الذى بدوره يقوم بممارسة اختصاصاته مع بداية الفصل الجديد، وبالتالى يسقط كل ما

---

(١) د. فتحى فكرى: وجيز القانون البرلمانى فى مصر، مرجع سابق، ص ٤٧١.

يتعلق بالفصل التشريعى السابق من اقتراحات برغبة.

ولكـــن من الممكن حدوث أمرٍ ضرورى وطارئ قد يترتب علـــيه أن تمـــتد مدة الفصل التشريعى، فهل يتم الاستمرار فى نظر الاقتراحات برغبة أما أنها لا تنظر وتسقط؟

لقـــد أجابت المادة (٨٣) من الدستور الكويتى ١٩٦٢م على هـــذا التساؤل حيث وضعت عدة شروط لكى يمتد الفصل التشريعى وهـــى: أن يكون المد بقانون يصدره مجلس الأمة ذاته -وأن تكون هـــناك ضرورة لذلك المد- وأن تكون البلاد فى حالة حرب، ولهذا فـــإن امتداد الفصل التشريعى يمنع من سقوط الاقتراح برغبة ويظل قائماً فى جدول الأعمال لحين مناقشته أو انتهائه بزوال مبررات مد الفصل التشريعى.

ومـــما سبق يمكن القول أن وسيلة الاقتراح برغبة وكما قال بعض الفقهاء[١]: إنها وسيلة تمكن أعضاء البرلمان من نقل رغبات المواطنين ذات الصفة العامة إلى الحكومة لكى تحاول تحقيقها فهى وسيلة تعاون بين البرلمان والحكومة إلا أنها قد تؤدى بصورة غير مباشـــرة إلـــى إثارة المسئولية الوزارية؛ إذ إنها تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن موضوعات معينة قد لا تروق لأعضاء البرلمان فيما رسوا عليها رقابتهم عن طريق وسائل أخرى.

---

(١) د. جابـــر جـــاد نصار: الوسيط في القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ، ص ٥٣٠.

المطلب الثالث
طرح موضوع عام للمناقشة

تعد هذه الوسيلة فى الفقه الدستورى من الوسائل الرقابية الهادئة التى تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، من أجل الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان[1]، وهذا قد أدى ببعض الفقهاء إلى اعتبارها من قبيل تبادل الرأى والتعاون بين البرلمان والحكومة فى تحقيق المصلحة العامة[2].

ومن هنا فإن لها أهميتها البالغة بين وسائل الرقابة الأخرى، إذ إنها من ناحية تحقق للبرلمان مبتغاه فى معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما والتباحث بشأنه، سواء كان هذا الموضوع متعلقاً بالسياسة الداخلية أو بالسياسة الخارجية، ومن ناحية أخرى تكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان فى شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها فى الإجراءات التى تتخذها لمواجهتها بشكل تتجنب من خلاله المساءلة أمام البرلمان[3].

---

(١) د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى، مرجع سابق، ص٨٨.

(٢) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص٢٧٧.

(٣) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٩٣.

وقد نص الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م على هذه الوسيلة وذلك فى المادة (٩٤) منه التي نصت على أنه (يجوز لعشرين بالمائة على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام لمناقشته واستيضاح سياسة الحكومة فيه وتبادل الرأى حوله).

وإذا كان الأصل أن تضع اللائحة الداخلية لمجلس النواب الضوابط التى يتم بها ممارسة هذه الوسيلة، فإن اللائحة الداخلية للمجلس لم تتطرق إليها مطلقاً، سواء السابقة الصادرة فى عام ١٩٩٧م أم الحالية التى صدرت فى عام ٢٠٠٦م. أما الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١ فقد نص على حق أعضاء مجلس الشعب فى طرح موضوع عام للمناقشة، فقرر فى المادة (١٢٩) منه أنه (يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه).

وعلى الرغم مما تتسم به طلبات المناقشة العامة – كواحدة من آليات البرلمان الرقابية- من أهمية بالغة فى هذا المجال، حيث تتيح الفرصة لأعضاء البرلمان كافة الاشتراك فى المناقشة وإبداء الرأى حول ما يعرض على المجلس من خلالها من مسائل وأمور معينة، وسياسة الحكومة تجاه هذه المسائل أو تلك الأمور، مما ينعكس إيجاباً على الأداء الرقابى الذى يقوم به البرلمان، فإنه يلاحظ أن تطبيقاتها فى الواقع العملى محدودة للغاية[1] ففى خلال دور

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ١٨٣.

الانعقاد العادى الأول من الفصل التشريعى السابع لم يناقش المجلس سوى طلبى مناقشة[1]، وفى خلال دور الانعقاد العادى الأول من الفصل التشريعى الثامن لم ينظر المجلس سوى ثلاث طلبات مناقشة[2].

بل ويلاحظ أن المجلس غالباً ما يقرر ضم مثل هذه الطلبات إلى أسئلة مقدمة وطلبات إحاطة واستجوابات وتقارير اللجان المختصة حول ذات المسألة لمناقشتها مع هذه الآليات، وقد يرجع سبب ضعف هذه الوسيلة الرقابية للبرلمان إلى أنها تتطلب لكى تقبل من المجلس أن يتقدم بها عدد لا يقل عن عشرين عضواً من أعضاء البرلمان، وهذا يتنافى فى واقع الأمر مع رغبة كل عضو من أعضاء البرلمان أو غالبيتهم فى أن يتفرد أو ينفرد بما يباشره من وسائل رقابية. فطلب المناقشة لا يجعل للعضو والحال هكذا وضعاً متميزاً بين زملائه فى البرلمان، أو أمام هيئة الناخبين فى الدائرة التى ينتمى إليها، ولذا فهو يفضل عليها بقية الوسائل الرقابية الأخرى (كالسؤال والاستجواب...) لما تتسم به هذه الوسائل من عنصر التفرد والخصوصية، الأمر الذى يظهره – من جهة نظره- أنه أكثر قدرة وكفاءة وفعالية، مما لو اشترك مع آخرين فى تقديم

---

(١) تقرير تحليلى عن نشاط وانجازات مجلس الشعب فى دور الانعقاد العادى الأول، الفصل التشريعى السابع، الأمانة العامة لمجلس الشعب، ١٩٩٦، ص٩٣٢.

(٢) التقرير التحليلى لأداء مجلس الشعب، الجزء الأول، مؤشرات عامة، الأمانة العامة لمجلس الشعب، يوليو سنة ٢٠٠١م.

طلب مناقشة، حيث لا يعد فى هذه الحالة الأخيرة سوى مجرد عضو من بين أعضاء كثيرين، لا يعرف بالضبط من منهم هو صاحب الفكرة أو من هو المدافع الحقيقى عنها،وهو ما يتنافى مع ما ينشد إليه معظم أعضاء البرلمان من تحقيق للطموح الذاتى والإبهار الشخصى[1].

ولقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة ١٩٧٩م حق طلب طرح موضوع عام للمناقشة فى المواد من (٢٠٨) إلى المادة (٢١١)، مبينة الهدف من هذه الوسيلة الرقابية، والشروط الواجب توافرها فيها، ونظامها الإجرائى. وسوف نتناول هذا الموضوع بالدراسة من خلال فرعين متتاليين نبين فيهما تعريف طلب المناقشة، ونظامه الإجرائى، ومناقشة ذلك وفقاً لما يلى:

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص ١٨٣ وما بعدها.

الفرع الأول
تعريف طلب المناقشة العامة

يمكـــن تعـــريف طلب المناقشة العامة بأنه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، بموجبها يكون لعدد معين من أعضاء البرلمان – يحـــدده الدستور – الحق فى المطالبة بإثارة موضوع عام مما يتعلق بالـــسياسة الداخلـــية أو الخارجـــية للمناقـــشة فى المجلس، مناقشة مفـــتوحة، يـــشترك فيها من يشاء من الأعضاء[1]، وبالتالى فإنه لا يقـــصد مـــن هـــذه الوسيلة انتقاد أو محاسبة الحكومة، وإنما تنوير الحكـــومة والمجلس حول الموضوعات المثارة فى شأنها المناقشة، من أمثلة هذه الموضوعات التي كانت محلاً لطلبات مناقشة فى دور الانعقـــاد العادى الأول من الفصل التشريعى (الثامن) مشكلة البطالة وأثـــرها علـــى الشباب وعلى خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكيفية مواجهتها[2].

ولكـــى يكون طلب المناقشة مقبولاً فلابد من توافر الشروط الآتية:

١- يجـــب أن يقـــدم طلـــب المناقشة من عشرين عضواً على الأقـــل[3]: والهـــدف مـــن تطلب هذا العدد هو ضمان جدية

---

(١) د. سليمان الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٨٩.

(٢) مضبطة الجلسة الربعة والخمسين، مجلس الشعب، ٢٣ إبريل سنة ٢٠٠١م.

(٣) المادة (١٢٩) من الدستور المصرى ١٩٧١م، ويجوز تقديمه من عشرة أعضاء وفقاً للمادة (١٤٣) من لائحة مجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.

الطلـــب، والحـــرص على ألا يضيع وقت المجلس أو ينشغل بطـــرح موضوعات لا تحوز تأييد جانب يعتد به من أعضاء المجلـــس، إلا أن المـــادة (١١٢) من الدستور الكويتى لعام ١٩٦٢ (قد اكتفت بأن يقدم الطلب موقعاً من خمسة أعضاء) [١] أمـــا اللائحـــة الداخلية لمجلس النواب السودانى فإنها قد اشترطت أن يتقدم بالطلب أحد عشر عضواً[٢]. أما الدستور اليمنـــى الحالى[٣] ٢٠٠١ فإنه قد اشترط لكي يتم تقديم طلب موضـــوع مناقشة أن يتقدم به عشرون فى المائة من أعضاء مجلـــس الـــنواب البالغ عددهم (٣٠١) عضواً وبالتالى يجب تقديم طلب المناقشة من قبل (٦١) عضواً، وهى نسبة مرتفعة تـــشكل عائقـــاً لممارسة هذه الوسيلة الرقابية وبخاصة إذا ما قـــورنت بالنـــسب الـــسابقة فى الدستور المصرى والكويتى والـــسودانى، وكان الأفضل أن تكون هذه النسبة هى (٥%) أى (١٥) عـــضواً فهى نسبة معقولة تسمح لأعضاء البرلمان بطـــرح أى موضـــوع يـــرون ضـــرورة طرحه للنقاش مع الحكـــومة فهـــذه الوســـيلة لها أهمية بالغة خاصة مع وجود الرقابة الشعبية التى تراقب من خلال وسائل الإعلام مناقشة

---

(١) د. عـــبد الفـــتاح حـــسن: مبادئ النظام الدستورى فى الكويت، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م، ص٣٦٧.

(٢) إبـــراهيم محمد الحاج موسى: التجربة الديمقراطية فى تطور نظم الحكم فى السودان، رسالة دكتوراه، كلية حقوق القاهرة، ١٩٧٠م، ص ١٦٩.

(٣) المادة (٩٤) من الدستور اليمنى ٢٠٠١م.

الموضـــوع، وبالتالـــى تـــشكل ضـــغطاً سياسياً على توجه الحكومة.

وقـــد رأى البعض[١] أن عدد العشرين عضواً الذى اشترطته المـــادة (١٢٩) مـــن الدســـتور المصرى ١٩٧١م هو شرط واجـــب الاحتـــرام وأن تخلفـــه يعـــد سبباً لعدم قبول طلب المناقـــشة، إلا إذا أخذ فى الاعتبار أن المجلس سيد إجراءاته ففـــى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يتغاضى عنه إذا رأى أن الموضـــوع المـــثار جديـــر بالمناقـــشة وتـــبادل الرأى فى خصوصه[٢].

٢- يجـــب أن يقـــدم طلـــب المناقشة لرئيس المجلس كتابة وأن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع المطروح للمناقشة والمبررات والأســـباب التى تبرر طرحه للمناقشة العامة فى المجلس[٣]: وذلـــك بمـــا يـــضمن جدية الطلب، والذى يقدر هذه الجدية

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص١٨٦.

(٢) فقـــد وافق مجلس الشعب على مناقشة موضع تلوث المياه على الرغم من أنه تقدم به عـــضوان فقط، مجلس الشعب دور الانعقاد العادى الرابع، مطبعة الجلسة الرابعة ٢٥ نوفمبـــر ١٩٧٤، ص٤٩٦، مدونـــة التقارير البرلمانية منذ بدء الحياة النيابية فى ظل دســـتور ١٩٢٣ حتى الفصل التشريعى الثالث لمجلس الشعب، القاهرة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٨٤، ص٥٤٣.

(٣) المادة (٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ١٩٧٩م، والمادة (١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.

المجلس ذاته، فللمجلس أن يقرر دون مناقشة استبعاد الطلب من جدول أعماله لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة، أو لعدم كفاية المبررات والأسباب التى تبرر طرحه للمناقشة العامة، ولكن بشرط سماع رأى واحد من المؤيدين للاستبعاد، ورأى أخر من المؤيدين للمناقشة.

٣- يجـــب أن يتـــضمن طلب المناقشة اسم العضو الذى يختاره مقدمـــو الطلب لتكون له أولوية الكلام فى موضوع المناقشة العامة.

الفرع الثاني
شروط مناقشة طلب المناقشة العامة

١- إدراج طلب المناقشة العامة فى جدول الأعمال:

يعتبـــر إدراج طلـــب المناقشة العامة إجراء جوهرياً لقيامه، ويتـــرتب على ذلك أنه لا يجوز إثارة مثل هذا الطلب أثناء الجلسة، وإنما يجب أن يقدم بالطريق الذى رسمته اللائحة الداخلية للمجلس، بـــأن يقـــدم كتابة إلى رئيس المجلس، الذى يحيله بدوره على مكتب المجلـــس ليدرجه فى جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه[١]. ووفقاً للمـــادة (٢١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة ١٩٧٩ فإن طلـــبات المناقـــشة العامة لا تدرج فى جدول الأعمال قبل أن تقدم الحكومة برنامجها وينتهى المجلس من مناقشة هذا البرنامج ويصدر قراره فى شأنه[٢].

---

(١) المادة (٢٠٩) فقرة (٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى ١٩٧٩م، المادة (١٤٣) من لائحة مجلس الشعب السوري.

(٢) تقدم بعض أعضاء مجلس الشعب بطلب مناقشة عامة حول موضوع اختطاف الطائرة المصرية التى أجبرت على الهبوط بمالطا فى أوائل الثمانينات، وقد قرر السيد المشير نائـــب رئـــيس الوزراء ووزير الدفاع اقتحامها مما ترتب عليه مصرع ستين راكباً، وبعـــض طاقمهـــا ومضيفها وحراسها، ولكن المجلس رفض إدراج الطلب فى جدول الأعمـــال، بـــزعم أن الحكـــومة لم تقدم برنامجها، إذ إن حكومة الدكتور على لطفى المـــشكلة فـــى ٥ سبتمبر ١٩٨٥ لم تقدم برنامجها وقتها إلا فى ٣٠ نوفمبر ١٩٨٥م، أنظر : د. سيد رجب السيد: المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسى الإسلامى، مرجع سابق، ص٦٢٠ وما بعدها.

والحكمة من ذلك ظاهرة، وهى الحرص على وقت المجلس واستغلاله فيما يفيد العمل البرلمانى، ذلك أن برنامج الحكومة قد يتضمن الموضوع الذى يرغب الأعضاء فى إثارته، وبالتالى سوف يكون محلاً لمناقشة عامة بمناسبة مناقشة هذا البرنامج فليس هناك إذن ضرورة لتكرار أو إعادة هذه المناقشة من خلال تقديم طلبات مناقشة عامة حوله مما يعد مضيعة لوقت البرلمان[1].

وعلى الرغم من وجاهة هذا القول، فإن جانباً من الفقه يرى -بحق- أن هذا القيد لا مبرر له؛ لأنه يحرم أعضاء البرلمان من ممارسة هذا الحق الدستورى بغير مقتضى مقبول أو سند معقول[2] فالتذرع بأن فى تأخير المناقشة إلى ما بعد تقديم الحكومة لبيانها قد تكون فيه إجابة عن التساؤلات التى يراد طرحها فى الطلب، مما يغنى عن مناقشته، فهذا القول على قدر وجاهته إلا أنه يعيبه أنه جعل للائحة سبيلاً لتعطيل ممارسة حق دستورى، على خلاف مقتضيات مبدأ التدرج بين التشريعات، وذلك لأن تعليق إدراج طلب المناقشة العامة بجدول الأعمال على تقديم برنامج الحكومة، يعطل ممارسة هذا الحق لمدة طويلة، إذ إن تقديم الحكومة لبرنامجها يأتى

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص١٨٥.

(٢) سامى عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢، ص١٨١.

عـادة بعد أكثر من شهر من افتتاح دورة المجلس، وقد يتجاوز هذه المدة بكثيرة مما تضيع معه الفائدة المبتغاة من طرحه[1].

٢- ضـم طلـبات المناقـشة العامـة مـع بعـضها بعضاً لوحدة الموضوع:

إذا قـدمت عـدة طلبات للمناقشة العامة، وكانت كلها تحمل معنى واحد فإنه يجوز ضمها معاً نظراً لتشابه الطلبات والاتحاد فى الغايـة، ولكـن ضـم طلبات المناقشة مع بعضها البعض لوحـدة المـوضـوع يستلزم سبق تحديد موعد لمنـاقشة كل منها، أى أنه لا يجوز إدماج طلبات المناقشة على الرغم من وحدة الموضوع فـيما بيـنها إذا لم يكن قد تم تحـديد موعد سابق لمناقشة كل منها[2].

٣- إذا قـدم طلـب المناقشة العامة بالطريق التى رسمتها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب وبالشروط السابقة، ففى هذه الحالة يقوم رئـيس المجلـس بإبلاغ الطلب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزيـر المخـتص حسب الأحوال، كما يبلغ به رؤساء اللجان الدائمـة الـذين يتصل عملها بموضوع المناقشة، ويتولى مكتب المجلس إدراجه فى جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه لتحديد

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمـال الحكومة، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢) المادة (٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م.

موعد مناقشته[1].

ويمكـــن القـــول: إنه لا يجوز نظر طلب المناقشة العامة فى ذات الجلـــسة التـــى أدرج فـــى جدول أعمالها، ومع ذلك يجوز – اســـتثناءً– للمجلس أن يقرر مناقشة الموضوع محل طلب المناقشة العامـــة فى نفس الجلسة بناء على طلب الحكومة. كما أن الموضوع محـــل طلـــب المناقـــشة العامـــة يناقش وفق ترتيبه الوارد بجدول الأعمال[2] وقد أجازت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى لرئيس مجلـــس الـــوزراء أو الوزيـــر المختص طلب تأجيل المناقشة لمدة أســـبوعين، وفـــى هـــذه الحالة تكون الموافقة وجوبيه، أما إذا كان التأجيل لأكثر من هذه المدة، فإن الموافقة تكون جوازيه للمجلس[3]، وذلك للتحقق من أن طلب التأجيل ليس مجرد حيلة لتهرب الحكومة من المناقشة.

أما اللائحة الداخلية لمجلس الشعب فإنها قد أجازت للحكومة طلب التأجيل دون تحديد أجل، كما أجازت للمجلس أن يقرر تأجيل مناقشة الطلب لحين تقديم اللجنة المختصة لتقريرها بشأنه.

وتجـــدر الإشارة إلى أنه إذا تقدم أعضاء مجلس الشعب طبقاً للائحـــة الداخلـــية بطلـــب مناقشة عامة حول موضوع معين وقام

---

(١) المادة (٢٠٩) فقرة (٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى ١٩٧٩م.

(٢) المادة (٢٠٩) فقرة (٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى ١٩٧٩م.

(٣) المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى.

أعضاء آخرين بتقديم أسئلة أو طلبات إحاطة[1] حول نفس الموضوع، فإن المناقشة تتناول الموضوع كله بما فى ذلك الأسئلة أو طلبات الإحاطة مع إعطاء الأولوية فى الكلام لمقدمى الأسئلة وطلبات الإحاطة المتعلقة بالموضوع[2]. كما أنه يجوز للمجلس بناءً على اقتراح رئيسه وبعد الانتهاء من المناقشة إحالة موضوع طلب المناقشة العامة، وكذلك الاقتراحات بمشروعات القرارات التى يقدمها الأعضاء فى شأن هذا الموضوع - كلها أو بعضها- إلى إحدى اللجان المختصة لبحثها وتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأى

---

(١) لم ينص الدستور المصرى ١٩٧١ على طلبات الإحاطة من ضمن وسائل التعاون بين البرلمان والحكومة إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد نصت على هذه الوسيلة فى المواد من ١٩٤-١٩٧ وقد أخضعتها لمعظم القواعد والأحكام المقررة للسؤال - الذى سوف نتحدث عنه لاحقاً- فقد أعطت المادة (١٩٤) لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب الحق فى أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة، ويكون داخلاً فى اختصاص من يوجه إليه، وتطلب أن يقدم هذا الطلب كتابة إلى رئيس المجلس محدداً به الأمور التى يتضمنها، ومبيناً صفتها العامة العاجلة، وأوضحت المادة (١٩٦) كيفية إدراج طلبات الإحاطة فى جدول الأعمال وكيفية مناقشتها، وحق المجلس فى إحالة الموضوع إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عاجل عنه، كما أوضحت المادة (١٩٧) أحكام طلبات الإحاطة فى الأمور العامة الخطيرة العاجلة، وواضح من هذه الأحكام أن طلبات الإحاطة -تماماً كالسؤال- لا يتضمن معنى الاتهام والنقد أو المحاسبة للحكومة أو الوزير، كما أنه لا يثير مناقشة أمام المجلس، إلا بالنسبة لطلبات الإحاطة عن الأمور العامة الخطيرة العاجلة، فيجوز للمجلس أن يقرر مناقشة البيان الصادر بشأنها.

(٢) مجلس الشعب، مضبطة الجلسة ٤٤ فى ١٨ مارس، آذار ١٩٨٩، ص ٥، ١٦ مدونة التقارير البرلمانية، مرجع سابق، ص٥٤٤.

عليها[1].

ولكن هل من الممكن أن يستبعد طلب المناقشة العامة من جدول الأعمال؟ وفقاً للمادة (٢١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩ فإنه يجوز للمجلس أو لرئيسه بحسب الأحوال أن يستبعد طلب المناقشة العامة من جدول الأعمال إذا قل عدد من تقدموا به عن النصاب القانونى المقرر لذلك وهو عشرون عضواً، ويكون ذلك فى حالتين:

أولاً: إذا تنازل عن طلب المناقشة العامة من تقدموا به كلهم أو بعضهم، بحيث يقل عددهم عن عشرين عضواً، ويشترط لصحة هذا التنازل أن يقدم كتابة، وبعد إدراج الطلب بجدول الأعمال أو بعد تحديد موعد للمناقشة فيه.

ثانياً: إذا تغيب واحد أو أكثر من مقدمى الطلب بغير عذر مقبول عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة، فإنه فى مثل هذه الحالة يعتبر من يتغيب من مقدمى طلب المناقشة متنازلاً عنه، وبالتالى إذا قل عدد الأعضاء مقدمى طلب المناقشة العامة طبقاً للأحكام السابقة عن العدد اللازم لتقديمه، فإنه لا تجرى المناقشة فى هذا الطلب إلا إذا تمسك به عدد من الأعضاء الحاضرين يستكمل به العدد

---

(١) المادتين (٢٠٥، ٢١١) فقرة (٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى، ١٩٧٩م.

المطلوب[1].

أما المادة (١٤٦) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى فإنها قد نصت على أنه (إذا تنازل عن طلب المناقشة من تقدموا به كلهم أو بعضهم، بحيث ينقص عددهم عن العشرة، يخطر رئيس المجلس بذلك، ولا تجرى المناقشة إلا إذا تمسك بالطلب عشرة من الأعضاء على الأقل) ويدخل ضمن ذلك أيضاً – رغم عدم تصريح المشرع بذلك– الحالة التى يتغيب فيها واحد أو أكثر من مقدمى الطلب عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة، ففى مثل هذه الحالة يعتبر من يتغيب من مقدمى طلب المناقشة متنازلاً تنازلاً ضمنياً عنه[2].

وأخيراً نشير إلى أنه إذا كان هناك جانب من الفقه يرى أن طلبات المناقشة العامة هى إحدى وسائل الرقابة على أعمال الحكومة[3] فهناك جانب آخر يرى أنها مظهر من مظاهر التعاون المتبادل بين البرلمان والحكومة؛ حيث إن طلبات المناقشة إجراء

---

(١) المادة (٢١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م..

(٢) د. حسن البحرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ط١، ٢٠٠٦م، ص ٧٥٩.

(٣) راجع فى ذلك: د. بكر قبانى: دراسة فى القانون الدستورى، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص٥٥٤؛ د. صلاح الدين فوزى: البرلمان، دراسة تحليلية لبرلمانات العالم، ١٩٩٤، ص١٤٧؛ محمد حسنين عبد العال: القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٥٨، ود. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص ٣١٦.

هـادئ يـستهدف الوصـول إلى حلول يتفق عليها كل من أعضاء البـرلمان والحكومة لتحقيق الصالح العام[1] وفى ظل ذلك فإننا نؤيد الـرأى القائل باعتبارها من وسائل الرقابة البرلمانية التى يمارسها البرلمان على الحكومة وتبقى الوسيلة الرقابية الأخف وطأة عن باقى الوسائل الرقابية الأخرى.

المبحث الثانى

الوسائل المتعلقة بالرقابة على أعمال الحكومة

يـتحقق مـبدأ التعاون والتوازن بين البرلمان والحكومة من ناحيتـين: الناحـية الأولى تمثل وسائل التعاون بينهما ووسائل تأثير الحكـومة فى البرلمان، وأما الناحية الثانية فتتمثل فى وسائل تأثير ورقابـة البـرلمان علـى الحكومة، بحيث يكون الهدف من الرقابة الوصول إلى إيجاد نوع من التعاون بين الحكومة والبرلمان وتحقيق الـصالح العام، وفى سبيل تحقيق ذلك يمارس البرلمان رقابته بعدة وسـائل مـنحها وكفلها له الدستور، وإذا كنا قد تحدثنا فى المبحث السابق عن الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل ونشاط الحكومة، فإننا فـى هـذا المبحث سوف نتحدث عن الوسائل المتعلقة بالرقابة على أعمال الحكومة، سواء كانت هذه الرقابة سابقة على تشكيل الحكومة قـبل أدائهـا لمهامها الدستورية، أو لاحقة على تشكيل الحكومة بعد

---

(١) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٢٧٧؛ د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٣٣٥؛ د. مصطفى محمود عفيفى: الوجيز فى مبادئ القانون الدستورى الكتاب الأول، ط٢، ١٩٨٤م، ص٣٦٤.

أدائها لمهامها الدستورية، أي أنها رقابة سابقة ولاحقة ومستمرة.

وعلـــيه نـــتحدث فى هذا المبحث عن أهم الوسائل الممنوحة للبـــرلمان فى مواجهة الحكومة السابقة على التشكيل واللاحقة على النحو التالى:

المطلـــب الأول: وسائل الرقابة السياسية السابقة على تشكيل الحكومة.

المطلـــبِ الثانى: وسائل الرقابة السياسية اللاحقة على تشكيل الحكومة.

المطلب الأول

وسائل الرقابة السياسية السابقة على تشكيل الحكومة (منح الثقة)

لقد استعملت الدساتير العربية ثلاثة مصطلحات وهى: السلطة التنفيذية، والحكومة، ومجلس الوزراء، واصطلاح (السلطة التنفيذية) هو أوسعها دلالة، إذ يشمل جميع العاملين فى مهام التنفيذ فى الدولة، ابتداء من أصغر موظف حتى رئيس الدولة، أما الحكومة ومجلس الوزراء، فهما مصطلحان متقاربان ولا يختلفان إلا فى نواح محددة أهمها: أن مجلس الوزراء هو نظام برلمانى لا يعرفه النظام الرئاسى، وبالتالى فإن الاصطلاح الأدق فى النظام الرئاسى هو الحكومة الذى يشمل رئيس الدولة ومعاونيه من الوزراء، كذلك فإن اصطلاح (الحكومة) يطابق أو يخالف اصطلاح (مجلس الوزراء) حسبما إذا كان رئيس الدولة يعتبر جزءاً من الحكومة أم لا، وما إذا كان من حقه أن يرأس مجلس الوزراء.

كذلك عند الحديث عن رئيس الحكومة فنجد أن بعض الدساتير قد أطلقت عليه (رئيس الوزراء) والبعض الأخر أطلق عليه (الوزير الأول) بينما أطلق عليه بعض الدساتير (رئيس مجلس الوزراء) [1].

أما فيما يتعلق بطريقة تعيين الحكومة، فإنها تختلف حسب

---

(١) د. سليمان الطماوى: السلطات الثلاث مرجع سابق، ص٢٤٣ وما بعدها.

النظامين الرئاسي والبرلمانى، ففى ظل النظام الرئاسي يستقل رئيس الدولـــة باختيار معاونيه من الوزراء، بحيث ينعدم دور البرلمان فى هـــذا الخـــصوص؛ لأن الوزراء فى النظام الرئاسي مسئولون أمام البرلمان[١]، أما فى النظام البرلمانى، فإنه يجب أن تحصل الحكومة علـــى ثقة البرلمان، حيث تجرى العادة على أن يختار رئيس الدولة رئيس الحكومة من بين كبار الزعماء البرلمانيين الحائزين على ثقة المجلـــس ثـــم يخـــتار رئيس الحكومة زملاءه الوزراء بالاتفاق مع رئيس الدولة، على أن تتقدم الوزارة بعد ذلك إلى البرلمان للحصول على ثقته[٢].

وفـــى ظـــل الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م نجد أنه قد نظـــم أحكـــام مجلـــس الوزراء فى الفرع الثانى من الفصل الثانى الخـــاص بالسلطة التنفيذية، حيث نصت المادة (١٠٥) منه، على أنه (يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية ومجلس الـــوزراء ضـــمن الحدود المنصوص عليها فى الدستور)، وعرف الدستور مجلس الوزراء فى المادة (١٢٩) بأن (مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتـــبعها بـــدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة).

---

(١) د. سليمان الطماوى، المرجع السابق، ص٢٤٦.

(2) Alex Carroll, Constitutional and Administrative Law, (London: Longman, 2002), p.197.

والدستور بهذا التعريف يطلق أحياناً على الوزارة (الحكومة) وأحياناً (مجلس الوزراء) وهذا التعريف حسب النظام البرلمانى القائم على ثنائية السلطة التنفيذية وفيه لا يكون لرئيس الدولة سلطات حقيقية، ولهذا تكون الوزارة فيه هى الهيئة التنفيذية العليا، لكن الدستور اليمنى لم يأخذ بهذا النظام على إطلاقه حيث طعمه ببعض مظاهر النظام الرئاسى خصوصاً فيما يتعلق بسلطات رئيس الدولة، ولهذا فقد أخفق المشرع الدستورى اليمنى فى التعبير حيث قال: إن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية العليا. لأنه ليس صحيحاً أن الوزارة هى الهيئة التنفيذية العليا للدولة، لمشاركة رئيس الجمهورية هذه الهيئة بل يعتبر رئيس الجمهورية هو السلطة التنفيذية العليا للدولة الأكثر أهمية من الناحية الدستورية والعملية التنفيذية، ومجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية فى المرتبة الثانية للدولة. ولو أن الدستور قال فى تعريفة أن (مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية وهو الهيئة الإدارية العليا ويشكل مع رئيس الجمهورية الهيئة التنفيذية العليا للدولة) لكان هذا أفضل.

كما أن هناك من يرى أن الدستور اليمنى قد جمع بين المصطلحين (مجلس الوزراء) و (الحكومة) تبعاً لجمعه بين النظامين البرلمانى والرئاسى، وتأسيساً على أن النظام الدستورى فى اليمن ليس برلمانياً صرفاً وليس نظاماً رئاسياً صرفاً[1]. إذ لو

---

(١) د. أحمد شرف الدين: مقالة بعنوان "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"، بتاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٦م، WWW. aljazeera.net.lyamani-deltions.

كان النظام برلمانيا لاقتصرت الأحكام الدستورية على تنظيم العلاقة بين البرلمان والحكومة، ولو كان رئاسياً لاقتصرت الأحكام الدستورية على تنظيم العلاقة بين البرلمان والرئيس وحسب، كما تجدر الإشارة إلى أن الدستور اليمنى قد ميز بين مصطلحين. مصطلح السلطة التنفيذية ومصطلح الهيئة التنفيذية، وجعل الأخير قاصراً على الحكومة وجعل الأول شاملاً لرئاسة الجمهورية والحكومة، والهدف من ذلك التمييز تحديد المسئولية السياسية تجاه مجلس النواب، التي تقتصر على الحكومة دون رئاسة الجمهورية فقد جاء فى تعريف السلطة التشريعية مجلس النواب فى المادة (٦٢) أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذى يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين فى الدستور).

ويمر تشكيل الحكومة بخطوتين تبدأ بتكليف من يشكل الحكومة واختيار أعضاء الوزارة ثم طلب الثقة من مجلس النواب، ونأتي لبيانها على النحو الآتى:

الخطوة الأولى: التكليف:

نصت المادة (١١٩) الفقرة (٤) من الدستور اليمنى الحالى على أنه (يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات التالية:

٤- تكليف من يشكل الحكومة وإصدار القرار الجمهورى بتسمية أعضائها، من خلال هذا النص يتبين لنا أن الحق فى تكليف من يرأس مجلس الوزراء هو لرئيس الجمهورية، إلا أن رئيس

الجمهـورية لا ينفـرد بالحق فى اختيار رئيس الوزراء، فطالما أن الدستور اليمنى قد أقر التعددية السياسية فى النظام السياسى، فمعنى ذلـك أن رئـيس الدولة مقيد فى اختيار من سيشكل الحكومة بنتيجة الانـتخابات النيابية، ويتوقف ذلك على وجود الأحزاب داخل مجلس الـنواب، وفـى هـذه الانتخابات أما أن يفوز أحد الأحزاب بأغلبية مطلقـة أو مريحة أو ساحقة فيكون من حق الحزب الفائز أن يشكل الحكـومة منفرداً دون حاجة إلى ائتلاف مع أى حزب آخر، أو أن يكـون هناك أكثر من حزب داخل مجلس النواب، ولا ينفرد أحدهما بالأغلبـية، وهـنا غالـباً ما يكون لدى حزبين أو أكثر القدرة على تـشكيل ائـتلاف، وهذا الائتلاف داخل مجلس النواب ستشكل منه حكـومة ائتلافية وسيكون أول ما يتم الاتفاق عليه هو شخص رئيس الحكـومة وكـذلك توزيع الحقائب الوزارية بين الحزبين، وإما أن يكـون مجلـس النواب متعدد الانتماءات وبالتالى لا يستطيع حزبان تـشكيل الأغلبـية ومـن ثم يصعب تشكيل الحكومة إلا إذا تم عمل حكومة ائتلاف وطنى واسعة تعبر عن جميع الأحزاب الممثلة داخل مجلـس النواب، وفى هذه الحالة الثالثة يفترض وجود نظام انتخابى يـسمح بدخول جميع الأحزاب حتى الصغيرة وهذا ليس حال النظام الانتخابى فى اليمن، وبالرغم من إمكانية فوز الحزب الحاكم بأغلبية تمكـنه مـن منح الثقة للحكومة إلا أن وجود الأغلبية البرلمانية أو أحـزاب ائتلافـية داخـل البرلمان لا تجعل الرئيس ينفرد فى كل الأحوال بتسمية رئيس الحكومة وعليه أن يخضع فى الأخير لموافقة

البـــرلمان الـــذي غالباً ما يسمى الحزب الحاصل على الأغلبية فيه رئيس مجلس الوزراء.

حيث يذهب جانب من الفقه[1] إلى أن رئيس الجمهورية ليس لـــه حـــق تعيـــين رئيس الحكومة، فالنص الدستورى استخدم تعبير (تكلـــيف) ولـــم يستخدم تعبير (تعيين) وفرق بين التعيين والتكليف، فحـــق التعيين هو مظهر السلطة، وليس كذلك حق التكليف والتكليف لا يكون إلا لأمر مؤقت، وليس كذلك التعيين.

وإذا كـــان الـــنص الدستورى وكأنه يعطى رئيس الجمهورية سلطة تقديرية فى اختيار من يكلف بتشكيل الحكومة فإن هذا المعنى يكـــون صـــحيحاً لو كان الدستور لا يعتنق التعددية السياسية مبدءاً للنظام السياسى فى الدولة.

أمـــا حيث يعتنق الدستور اليمنى هذا المبدأ الذي نصت عليه المـــادة (٥) مـــن الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م بقولها (يقوم النظام الـــسياسى للجمهورية اليمنية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهـــدف تـــداول السلطة سلمياً..) فإن سلطة رئيس الجمهورية تكون مقيدة بالتزكية السياسية التى يقوم عليها مجلس النواب، وبالتالى فإن رئـــيس الحكـــومة لا يعين، وأن حق رئيس الجمهورية بشأن تكليف مـــن يـــشكل الحكـــومة يقتصر على إعلان اسم من يختاره حزب

---

(١) د. أحمـــد شـــرف الدين: دستور الجمهورية اليمنية المعدل فى الميزان، مرجع سابق، ص١١٤.

الأغلبية، أو من تتفق عليه أحزاب الائتلاف.

وإذا نظرنا إلى النظام السياسى اليمنى فإننا نجده قد قام على أســـاس التعددية السياسية منذ قيام الجمهورية اليمنية عام ١٩٩٠م، حـــيث تم تشكيل أول حكومة لليمن على هذا الأساس، فكان الاتفاق علـــى تقاســـم الحقائـــب الوزارية بين الحزبين الكبيرين الحاكمين، المؤتمـــر الـــشعبى العام والحزب الاشتراكى اليمنى، وكانت رئاسة الحكومة من نصيب الحزب الاشتراكى اليمنى، ثم تغير هذا الوضع بعـــد الانتخابات البرلمانية لمجلس النواب بعد المرحلة الانتقالية فى عـــام ١٩٩٣م إذ بـــرز علـــى الساحة اليمنية حزب التجمع اليمنى للإصـــلاح، وأصبح شريكاً فى السلطة، وذلك بحصوله على المرتبة الثانية فى هذه الانتخابات، وعليه كان توزيع الحقائب الوزارية على هـــذه الأحزاب الثلاثة واحتفظ الحزب الاشتراكى برئاسة الحكومة، وبحدوث الحرب الانفصالية عام ١٩٩٤م، خرج الحزب الاشتراكى من السلطة، وتم توزيع الحقائق الوزارية بين حزب المؤتمر الشعبى العـــام والـــتجمع اليمنـــى للإصلاح وبحسب الأغلبية البرلمانية، أى بواقـــع ثلثين للمؤتمر الشبعى العام، وثلث للإصلاح، وكانت رئاسة الحكـــومة مـــن نصيب حزب المؤتمر الشعبى العام، وفى انتخابات ١٩٩٧م حصل حزب المؤتمر الشبعى العام على (١٨٧) مقعداً من أصل (٣٠١) وفقاً لذلك شكلت حكومة الأغلبية البرلمانية من حزب المؤتمر الشعبى العام فى كلتا الانتخابات.

أمـــا فيما يتعلق باختيار أعضاء الوزارة فإننا نجد أن المادة (١٣١) مـــن الدستور اليمني الحالى ٢٠٠١ قد اشترطت فى رئيس الوزراء ونوابه والوزراء الشروط نفسها الواجب توافرها فى عضو مجلـــس النواب[١]، مع مراعاة إلا يقل سن أى منهم عن ثلاثين سنة باســـتثناء رئـــيس الوزراء الذى يجب إلا يقل سنه عن أربعين سنة، كـــذلك فإن المادة (١٣٢) قد نصت على أن (يختار رئيس الوزراء أعـــضاء وزارتـــه بالتـــشاور مـــع رئيس الجمهورية ويطلب الثقة بالحكومة على ضوء برنامج يتقدم به إلى مجلس النواب) ومن خلال هـــذا الـــنص يبدو رئيس الحكومة المكلف وكأنه صاحب الحق فى اختـــيار أعـــضاء الحكـــومة كسلطة تقديرية وليس عليه من قيد إلا التـــشاور مـــع رئيس الجمهورية، ويصدق هذا فقط فى حالة انتفاء الـــتعددية السياسية، أما مع وجودها، فإن رئيس الحكومة لا يستطيع أن يختار إلا من يختار حزب الأغلبية – حتى وإن كان حزبه – أو مـــن تخـــتار أحزاب الائتلاف، وهنا تنتفى السلطة التقديرية لرئيس الحكـــومة المكلف كما يمتنع إجراء التشاور مع رئيس الجمهورية، كـــذلك فإن رئيس الجمهورية لا يملك تعيين أعضاء الحكومة، وكل مـــا يملكـــه هو إعلان أسماء أعضاء الحكومة الذين حددهم حزب الأغلبية أو حددتهم أحزاب الائتلاف، وقد جسدت المادة (١١٩) فى الفقـــرة (٤) مـــنها هـــذا المعنـــى صراحة بالقول (وإصدار القرار

---

(١) لمعرفة الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس النواب أنظر صفحة (١٠٣) من هذه الرسالة.

الجمهورى بتسمية أعضائها) فقد استخدمت المادة تعبير (تسمية بدلاً من "تعيين") وبهذا يتبين لنا أن مجلس النواب هو من بيده الموافقة على تكليف من يشكل الحكومة وليس بيد رئيس الجمهورية ذلك.

أما فى ظل الدستور المصرى لسنة ١٩٧١م الذي تم تعديله فى ١٩٨٠/٥/٢٢م بموجب استفتاء شعبى حيث تبنى النظام المصرى مبدأ تعدد الأحزاب فى تعديله لنص المادة الخامسة منه، حيث يقوم النظام المصرى على أساس الفصل بين منصبى رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وقد نصت المادة (١٤١) من الدستور المصرى على أن (يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم)، فالنص واضح وصريح فى أن تكوين الحكومة وإقالتها هو فى يد رئيس الجمهورية، فلم يلزمه الدستور بالتكليف لأحد أو بالاستثارة فى تعيين أو عزل رئيس الوزراء ونوابه أو الوزراء ونوابهم، ويكون أساس اختيار رئيس الجمهورية للحكومة تقديره الشخصى لكفاية رئيس مجلس الوزراء ومقدرته على خدمة البلاد واستطاعته فى الوقت نفسه الحصول على تأييد البرلمان[١].

وإذا كان هناك حزب حائز على أغلبية برلمانية فإن رئيس الدولة مقيد بأن يدعو زعيم الأغلبية البرلمانية أو أحد زعمائها لتولى رئاسة الوزراء، ويستطيع رئيس الدولة عزل الوزارة وإن كان هذا

---

(١) د. محمد بكر حسين: النظم السياسية، الجزء الأول، ١٩٨١م، ص٢٣٨.

الحق مقيداً لأنه إذا أقال وزارة مؤيدة من الأغلبية البرلمانية لخلاف بينه وبينها فإنه سيضطر إلى حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة أمـــا إذا أقال وزارة أسقطها البرلمان فلا مشكلة بل يعد العزل متفقاً مع البرلمان ويوقع رئيس الدولة قرار تعيين رئيس مجلس الوزراء بمفـــرده، أمـــا قـــراره بتعيين الوزراء فإنه يوقعه مع رئيس مجلس الوزراء(١).

وقـــد ذهب جانب من الفقه إلى أن رئيس الجمهورية مقيد فى اســـتعماله لهذه السلطة بضرورة توافر الشروط المطلوبة فيمن يعين وزيـــراً والمتمـــثلة فـــى الجنـــسية، والسن والتمتع بالحقوق المدنية والـــسياسية، إلى جانب أنه مقيد باختيار زعيم الحزب الفائز بأغلبية المقاعـــد النيابـــية احتـــراماً لإدارة الناخبين، والتزاماً بقواعد النظام البرلمانى، وتحاشياً لأى أزمة سياسية قد تنشأ عن ذلك(٢).

بيـــنما يرى جانب أخر من الفقه أن هذا الوضع كان يتفق مع النظام السياسى السائد وقت وضع الدستور فقد كان هذا النظام يقوم علـــى مجـــرد تنظـــيم سياسى واحد هو الاتحاد الاشتراكى، أما بعد الـــتحول إلـــى نظـــام تعدد الأحزاب فمن المنطقى أن يقتصر دور الـــرئيس على دعوة رئيس الحزب الفائز فى الانتخابات لكى يشكل

---

(١) د. محمـــد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء فى النظم البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق ، ص٢٥٠.

(٢) د. الـــسيد صبرى: الوزير الأول فى إنجلترا، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، السنة ١٦، مطبعة جامعة فؤاد الأول، ١٩٤٦م، ص٣٠٨.

الوزارة وهى لا تخرج عن كونها دعوة شكلية لا تتبع تدخل الرئيس فـــى اختيار الوزراء أو فى إعفائهم من مناصبهم، ومن ثم لا يستقيم الأمـــر أن يـــتحول الـــنظام الـــسياسى من الحزب الواحد إلى تعدد الأحزاب وتظل الحكومة هيئة تابعة لرئيس الجمهورية يعين رئيسها وأعـــضاءها ويعفـــيهم مـــن مناصبهم[1]، إلا أن المادة (١٤١) من الدســـتور المصرى ١٩٧١م قد تعدلت وكانت من ضمن التعديلات الدستورية التى أقرها مجلس الشعب فى عام ٢٠٠٧م وأصبح نصها بعد التعديل كالآتى: (يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويعفـــيه مـــن منـــصبه، ويكون تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والـــوزراء ونـــوابهم وإعفـــاؤهم مـــن مناصـــبهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء).

ومـــن خلال هذا النص يتضح أن رئيس الجمهورية هو الذى يعـــين رئـــيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه وهذا هو ما كانت تـــنص علـــيه المادة (١٤١) قبل التعديل أما بعد التعديل فإن تعيين نـــواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم وإقالتهم لم يعد من حـــق رئيس الجمهورية، وإنما على رئيس الجمهورية إصدار القرار الجمهـــورى إمـــا بالتعيين أو بالإقالة، وفوق هذا يجب عليه أن يقوم بأخـــذ رأى رئـــيس مجلس الوزراء، فالنص الدستورى واضح فى ضرورة أن يقوم الرئيس بهذا الإجراء بحيث إذا قام الرئيس بتعيين نـــواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم بدون أخذ رأى

---

(١) د. جابر جاد نصار: الوسيط فى القانون الدستورى، مرجع سابق، ص٥١٦.

رئـــيس مجلس الوزراء فإن تصرفه يعد مخالفاً للدستور ولا يترتب علـــيه أى أثر لأن ما بنى على باطل فهو باطل. فأعضاء الحكومة ســـوف يحـــددهم الحـــزب الفائز بالانتخابات البرلمانية، وذلك وفقاً لقـــواعد النظام البرلمانى ونزولاً على إرادة جمهور الناخبين الذين اخـــتاروا أو ارتـــضوا مـــن يمثلهم فى البرلمان وبالتالى من يشكل الحكومة.

وفـــي المغـــرب يعين الملك الوزير الأول (رئيس الوزراء) ويعـــين باقـــي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، وله أن يعفـــيهم مـــن مهـــامهم، ويعفـــي الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالتها[1].

أمـــا فـــى الجزائر فيتم تعيين رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية، وذلك وفقاً لنص المادة (٧٧) من دستور ١٩٩٦م المعـــدل التـــى تحدد سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية فنصت الفقـــرة الخامسة منها على أنه (يعين رئيس الحكومة وينهى مهامه) ممـــا يعنـــى أن نظـــام الحكـــم فى الجزائر يقوم على ثنائية الجهاز التنفـــيذى كإحـــدى الـــسمات الأساسية للنظام البرلمانى، ولا يجوز لرئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (٨٧) بأى حال من الأحوال أن يفوض سلطته فى تعيين رئيس الحكومة وأعضائها[2].

---

(١) الفصل الرابع والعشرون من الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦م.

(٢) د. ناشف فريد: نظام الحكم فى الجمهورية الجزائرية فى ظل دستور ١٩٧٦م، دستور ١٩٨٩م، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس، ١٩٨٩م، ص٦٧.

وفـــى فرنسا أعطى دستور ١٩٥٨م رئيس الجمهورية الحق فى تعيين الوزير الأول وإعفائه من منصبه وتعيين أعضاء الحكومة وإعفائهم من مناصبهم[١].

أمـــا فى الأردن فإن الدستور الأردنى نص على أن: (الملك هو الذى يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته، ويعين الوزراء ويقـــيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء) [٢]. ولم يرد أى قيد على صلاحية الملك فى تعيين رئيس الوزراء والوزراء إلا أن يكون رئيس الوزراء والوزراء من الأردنيين، ولكن إذا كان الوزير عضواً فى مجلس إدارة شركة من الشركات، أو كان يشترك فـــى أى محل تجارى أو مالى أو يتقاضى راتباً من أية شركة، فلا يجـــوز لـــه ذلـــك فى خلال مدة اشتراكه بالوزارة[٣]. وفى الكويت يستطلع الأمير وجهة نظر الشخصيات السياسية وفى مقدمتها رئيس مجلـــس الأمـــة ورؤســـاء الجماعات السياسية، ورؤساء الوزارات الـــسابقين الذين يرى رئيس الدولة أن من المفيد أن يستطلع رأيهم، ومـــن مـــثلهم من أصحاب الرأى السياسى، إلا أن الأمير غير ملزم بـــرأيهم[٤]. أمـــا الوزراء فإن الأمير يقوم بتعيينهم بناء على ترشيح رئـــيس مجلس الوزراء كما أن عزل أحدهم يتم بمرسوم يوقع عليه

---

(١) المادة (٨) من الدستور الفرنسى ١٩٥٨م.

(٢) المادة (٣٥) من الدستور الأردنى ١٩٥٢م.

(٣) المادة (٤٤) من الدستور الأردنى ١٩٥٢م.

(٤) د. أحمـــد الموافى: مبادئ القانون الدستورى الكويتى، الناشر مصر للخدمات العلمية، د. ط، د.ت. ص ٩٨٦.

الأمير ورئيس مجلس الوزراء[1].

أما بالنسبة للشروط الواجب توافرها فى رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم فقد نصت المادة (١٥٤) من الدستور المصرى ١٩٧١م على أنه (يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون مصرياً، بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية).

ويلاحظ أن النص لم يحدد أى شروط يجب توافرها فيمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء، واقتصر فى ذلك على الوزراء ونوابهم بينما ذهب جانب من الفقه[2] إلى أنه لا جدال فى أن هذه الشروط تنطبق على من يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء ونوابه. وقد أورد الدستور المصرى شرط الجنسية على إطلاقه دون تحديد أيقصد بها الجنسية الأصلية وكونه مولوداً لأب مصرى، أم يقصد بها الجنسية المكتسبة، ويعتبر ذلك قصوراً فى النص يجب تداركه نظراً لخطورة منصب رئيس مجلس الوزراء وأهميته وقد أدى ذلك إلى اختلاف الفقه حول تحديد المقصود بكونه مصرياً، فيرى البعض أن المقصود بها الجنسية الأصلية، حيث لا يجوز للمتجنس أن يكون رئيساً لمجلس الوزراء[3]، وهنا لا توجد

---

(١) د. عثمان الصالح: النظام الدستورى والمؤسسات السياسية فى الكويت، مرجع سابق، ص ٣٣١.

(٢) د. محسن خليل: القانون الدستورى والدساتير المصرية، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

(٣) د. جابر جاد نصار: مرجع سابق، ص٥١٦.

أى مشكلة، بينما يرى البعض الآخر أن الدستور لم يقيده بكونه مولوداً لأبوين مصريين -كما اشترط فى رئيس الجمهورية- وهنا يجوز أن يكون مصرياً بالتجنس ولكنه مقيد فى ممارسته لحقوقه السياسية بنص المادة التاسعة من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٥م التي نصت على أنه (لا يكون للأجنبى الذى اكتسب الجنسية المصرية بالتجنس حق التمتع بمباشرة الحقوق السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً فى أى هيئة نيابية قبل مضى عشر سنوات من التاريخ المذكور، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية الإعفاء من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معاً) وهذا يدل على إمكانية تعيين المتجنس رئيساً لمجلس الوزراء بعد مرور خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية. وبالنسبة لوضع مزدوج الجنسية فى مصر فإن المشرع كان أكثر وضوحاً فى إقراره لأحقية المصرى متعدد الجنسية فى الاحتفاظ بحقوقه الدستورية والقانونية[1]، ولم يجعل التفرد بالجنسية المصرية شرطاً لمباشرة الحقوق السياسية، وبالتالى فمن حق كل مواطن مصرى يحمل جنسية دولة أخرى إلى جانب الجنسية المصرية أن يتولى منصب رئاسة الوزراء.

---

(١) المادة (١) من القانون رقم (١١١) لسنة ١٩٨٣م بشأن الهجرة ورعاية المصريين فى الخارج.

وقـــد ذهب جانب من الفقه[1] إلى أن متعدد الجنسية له الحق فـــى ممارســـة كافـــة حقـــوقه السياسية فلا يعتبر ذلك مانعاً له من مباشرتها كون ذلك يتفق مع أحكام الدستور والقانون الذى أفصح فيه المـــشرع عن إرادته على سبيل القطع واليقين فى شأن تحديد الفئات المحرومة والمعفية منها.

ولكن بالقياس على أعضاء مجلس الشعب وما قررته الأحكام القضائية من عدم أحقية متعدد الجنسية فى عضوية مجلس الشعب[2] فمـــن بـــاب أولى عدم أحقية متعدد الجنسية فى شغل منصب رئيس مجلس الوزراء أو منصب وزير.

أمـــا فى الجزائر فقد سكت الدستور الحالى لعام ١٩٩٦م عن ذكـــر وتحديـــد الشروط المطلوبة فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء فاختياره تقديرى لرئيس الجمهورية[3].

أمـــا بالنسبة للسن فقط اشترطت المادة (١٥٤) من الدستور المـــصرى ١٩٧١م فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون بالغاً مـــن العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل، ومن المنطقى أن تكـــون هى السن نفسها المطلوب توافرها فى رئيس مجلس الوزراء

---

(١) د. هشام عبد المنعم عكاشة: الحقوق السياسية المتعددة الجنسية، مرجع سابق، ص٨٠.

(٢) نفس المرجع السابق، ص ٧٦ وما بعدها.

(٣) د. قائـــد طـــربوش: السلطة التنفيذية فى الدول العربية ذات النظام الجمهورى، تحليل مقارن، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت ط١، ١٩٩٦م، ص٤١١.

ونـــوابه، وذهب جانب من الفقه[1] إلى أنه من الأوفق النزول بسن تولـــى الـــوزارة إلـــى ثلاثـــين عاماً بحجة سرعة تراكم الخبرات والمهارات المصاحبة للثورة المعرفية فى عصرنا الحالى إلى جانب ضـــرورة تحديـــد سن أقصى للسن التى لا يجوز عند بلوغها تولى منـــصب رئيس مجلس الوزراء، إلا أن هناك من رأى[2] أن تعيين وزير أو نائب وزير دون السن الذى اشترطه الدستور يعتبر خروجاً على أحكام الدستور يبرر إثارة المسئولية السياسية. ولكن الأمر يكاد يخـــتلف بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء حيث لم يرد نص دستورى يحدد السن المطلوبة فيه.

وفـــي بريطانيا على الرغم من أن الملكة هي التي تعين كل أعـــضاء الحكـــومة فإن العرف يقتضي أن تكون هذه التعيينات بناء علـــى نصيحة رئيس الوزراء، ومن ثم فإن سلطة التعيين والإعفاء يخـــتص بهـــا رئـــيس الوزراء وحده، وبالتالي لابد أن يكون رئيس الوزراء في تشكيله للحكومة واعياً بالحفاظ على وحدة الحزب والثقة العامة، ومن ثم يتقيد بإدخال أشخاص ذوي كفاءة وخبرة وحيثية من مختلف أجنحة الحزب[3].

---

(١) د. فتحى فكرى: القانون الدستورى، الكتاب الثانى، النظام الحزبى، سلطات الحكم فى دستور ١٩٧١م، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م، ص٥٧٠.

(٢) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص٢٦٤.

(3) Alex Carroll, op.cit., p.1999.

الخطوة الثانية : منح الثقة من مجلس النواب:

بعد تعيين رئيس مجلس الوزراء، واختياره للوزراء، وتشكيل الـوزارة، يـتقدم للبـرلمان ببـيانه عن سياسته العامة التي سيقوم بتطبـيقها، وتنفـيذها خلال الفترة التى سيتولى فيها رئاسة الوزارة ويطلـب مـن البـرلمان الموافقة على هذه السياسة، فإذا تمت هذه المـوافقة فإنـه يـبدأ فى تنفيذ برنامجه الذى يتمثل فى تنفيذ قوانين الدولـة وحـسن تطبيقها، أما إن أخفق فى ذلك وجب عليه أن يقدم اسـتقالته وبالتالـى الـوزارة بأكملها أو الوزير أو الوزراء الذين خرجوا عن حدود هذا البرنامج أو اختلفوا معه فى شأن تنفيذه[1].

وتعتبـر مرحلة طلب الثقة من مجلس النواب من أهم وسائل رقابة المجلس على الحكومة مقدماً ولذلك فللمجلس حق حجب الثقة أو مـنحها للحكـومة، وبالرغم من صدور قرار جمهورى بتشكيل الحكومة وتسمية أعضائها فالدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م قد ألـزم رئـيس مجلـس الوزراء طلب منح الثقة لحكومته بناءً على بـرنامج يـتقدم به إلى مجلس النواب حيث نصت المادة (٨٦) من الدسـتور اليمنـى الحالـى لسنة ٢٠٠١م أنه: (يقدم رئيس مجلس الـوزراء خلال خمسة وعشرين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الحكـومة بـرنامجها العـام إلى مجلس النواب للحصول على الثقة بالأغلبـية لعـدد أعضاء المجلس وإذا كان المجلس فى غير انعقاده

---

(١) د. محمد قدرى حسن: مرجع سابق، ص٨٧.

العادى دعا إلى دورة انعقاد غير عادية ولأعضاء المجلس وللمجلس ككـل التعقـيب على برنامج الحكومة ويعتبر عدم حصول الحكومة على الأغلبية المذكورة بمثابة حجب الثقة).

فعـند افتـتاح أدوار الانعقاد العادية للبرلمان، وعند تشكيل الـوزارة لأول مـرة يتقدم رئيس مجلس الوزراء للبرلمان بإعلان بـرنامج سياسـته العامـة، ويـناقش البرلمان هذا البرنامج ويبدى ملاحظاته عليه، ويشرح رئيس مجلس الوزراء برنامج سياسته أمام البـرلمان عـن طريق البيانات، والاتصالات والمعلومات حتى يتم التـصويت عليه، ويعتبر بيان السياسة العامة هو بداية تنفيذ برنامج الحكومة.

وفى واقع ممارسة مجلس النواب لحقه الدستورى فى مسألة مـنح الثقة للحكومة، وإظهاراً لمدى تدخله فى رسم السياسة العامة للدولة وتأثيره عليها، وذلك منذ قيام الجمهورية اليمنية وحتى الوقت الحاضر، فإن ذلك التدخل والتأثير ينصب على البرنامج الذى تتقدم بـه الحكـومة عقـب تـشكيلها، فعادة ما تقوم هذه الحكومة بتقديم برنامجها إلى المجلس وفقاً لأحكام الدستور، ويتولى قراءة البرنامج رئـيس مجلـس الوزراء فى المجلس أمام أعضائه، وبعد ذلك يقوم المجلـس بتـشكل لجنة خاصة من بين أعضائه فى الجلسة نفسها، وتتولـى مهمة دراسة برنامج الحكومة وتقديم مشروع للتعقيب على البـرنامج إلى المجلس، وقد يكون ذلك بمشاركة لجنة من الحكومة، وفـى ضـوء مـشروع التعقـيب المقدم من اللجنة يناقش المجلس

البـرنامج ويطـرح ملاحظاته المقدمة من الأعضاء على البرنامج، وبعـدها يـشرع المجلـس فى أخذ موافقة أعضائه على البرنامج بالتـصويت علـيه، ووفـق هـذه الإجـراءات كان مناقشة برامج الحكـومات للجمهـورية اليمنـية منذ أول برنامج فى عام ١٩٩٠م وحتـى ٢٠٠٦م، ومـن خلال الاطلاع على هذه البرامج وتعقيبات مجلس النواب عليها فقد تبين أنها تتسم بطابع العمومية من دون أن تتطـرق إلـى تفاصيل السياسة العامة بجزئياتها وأرقامها الحسابية، ولـذلك نجد أن تعقيبات المجلس على هذه البرامج تتضمن توصيات وملاحظـات هـى مـن الكثرة، وهى فى مجملها توصى بضرورة التزام الحكومة بما جاء فى برنامجها وما تضمنه تقرير المجلس من تعقيـبات وملاحظـات، وهـذه التعقيبات والملاحظات تشمل بنود بـرنامج الحكـومة وأقسامه جميعاً، ولذلك فإنها تتسم بطابع العموم وتشمل مواطن رسم السياسة العامة للدولة جميعاً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً مالياً، ويتضمن البرنامج تفصيلاً للشئون العسكرية ووسـائل الدفاع ودستورياً، العبرة فى منح الثقة للحكومة من عدمها يكون من خلال التصويت على البرنامج من أعضاء مجلس النواب، وقد جعل المشرع الدستورى الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس شرطاً لإقرار برنامج الحكومة ولمنح الثقة بها، ومع ذلك فإن مسألة منح الثقة للحكومة مشكلة ذات بعد سياسى أكثر مما أن تكون مسالة دسـتورية، وبـناء علـيه فإن مكنة التحكم بمسألة تشكيل الحكومة ومـنحها ثقة مجلس النواب هى بيد أحزاب الأكثرية البرلمانية، وفى

ضـــوء اتفاق هذه الأحزاب تتضح مسألة ما إذا كانت هذه الحكومة ســتمنح ثقــة المجلس أم لا، وذلك منذ تشكيل هذه الحكومة باتفاق أحزاب الائتلاف، وفى الوقت الحاضر أصبحت مكنة التحكم بمسألة تــشكيل الحكــومة ومنح الثقة بيد حزب الأغلبية فى مجلس النواب، وهو حزب المؤتمر الشبعى العام.

وهكذا فإن رقابة مجلس النواب على البرنامج الذى تقدمت به الحكــومة تعــد رقابــة سياسية وبالتالى فإن لمجلس النواب السلطة التقديــرية الواسعة فى منح الثقة أو حجبها، فمن حقه ألا يمنح الثقة إذا لــم تتوافــر النسبة المطلوبة لمنحها، سواء كان رفض منح الثقة متعلقاً ببرنامج الحكومة أم كان متعلقاً بأعضاء الحكومة، إلا أن هذه الــسلطة التقديــرية لمجلس النواب كانت موجودة فى ظل الدستور المعدل لعام ١٩٩٤م أما فى ظل الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م فإن الوضـــع قد تغير، حيث كان الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤م لا يجيز لــرئيس الجمهــورية أن يحل مجلس النواب إلا بعد إجراء استفتاء شــعبى، وذلك وفقاً لأحكام المادة (١٠٠) من الدستور المعدل، التي كانت تنص على أنه (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب فى الأسباب التى يبنى عليها الحــل ويــصدر رئــيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجــراء الاســتفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعــدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين وإجراء انتخابات جديدة

لمجلس النواب فى ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء فإذا لم يشمل قرار الحل الدعوة المشار إليها أو لم تجر الانتخابات اعتبر باطلاً ويجتمع المجلس بقوة الدستور، كما يجتمع المجلس بقوة الدستور إذا لم يجر الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً أو لم يحز على الأغلبية المطلوبة، فإذا جرت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات. فإذا لم يدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور فى نهاية الأيام العشرة المشار إليها، وإذا حل المجلس فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه مرة أخرى، وفى جميع الأحوال لا يجوز حل المجلس فى دورة انعقاده الأولى)[1].

فاستنادا على المادة السابقة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بعد إجراء استفتاء شعبى، كما أن رئيس الجمهورية وفقاً لما قرره الفقه فى ظل التعددية السياسية لا يملك سلطة حقيقية فى تعيين من يشكل الحكومة وأن حقه فى التكليف ليس سوى إجراء شكلى، وأن رئيس الجمهورية لا يملك تعيين أعضاء الحكومة وكل ما يملكه هو تسمية أعضائها الذين حددهم حزب الأغلبية، لذلك بادر رئيس الجمهورية بطلب تعديل دستورى مطلع العام ٢٠٠٠م، كان أهم ما تضمنه هذا الطلب المتعلق باختصاصاته نحو مجلس النواب طلب تعديل المادة (١٠٠) من

---

(١) لمزيد من التفاصيل يراجع: رسالتنا المعنونة بـ: حل مجلس النواب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.

الدستور المعدل، وذلك إلى النحو التالى: (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة ويجب أن يشمل قرار الحل على الأسباب) (١).

وواضح من النص البديل حذف الاستفتاء الشبعى بحيث يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب عند الضرورة دون استفتاء شعبى، وقد جاء فى مذكرة رئيس الجمهورية (أن هذا النص قد وضع على قاعدة أن مجلس النواب منتخب من الشعب بينما رئيس الجمهورية منتخب منْ مجلس النواب، أما وقد أصبح الرئيس منتخباً من الشعب فمن الأنسب تعديل النص تعديلاً جزئياً، يتضمن إلغاء شرط الاستفتاء فقط مع الإبقاء على الشروط الأخرى اللازمة لضمان دستورية قرار الحل) كما أضافت المذكرة الرئاسية إلى تلك المبررات (جانب التكاليف المالية العالية لإجراء استفتاء عام خلال ثلاثين يوماً ثم إجراء انتخابات نيابية بعد ذلك خلال ستين يوماً) (٢).

وإذا كانت مذكرة رئيس الجمهورية المتعلقة بطلب التعديل الدستورى قد اقتصرت على طلب حذف الاستفتاء مع الإبقاء على الأصل العام فى عدم حل مجلس النواب إلا عند الضرورة فإن برنامج حزب المؤتمر الشعبى العام – الذى يرأسه رئيس الجمهورية

---

(١) مذكرة التعديل الدستورى المقدمة من رئيس الجمهورية لمجلس النواب منشورة فى جريدة الثورة الخميس ٢٢ جماد أول ١٤٢١هـ الموافق ٢٠٠٠/٨/٢٤م، العدد ٩٢١ ،ص٣.

(٢) المرجع سابق.

– لـــم يدافع عن هذا الطلب بل توسع فى تقديم الطلب البديل، وهو الطلـــب الـــذى تمت الموافقة عليه داخل مجلس النواب على أساس امـــتلاك الحـــزب الحـــاكم لأغلبية مريحة داخل المجلس مكنته من تمرير هذا التعديل المتعلق بصلاحية رئيس الجمهورية، فقد جاء فى الطلب المقدم من الحزب الحاكم والمتعلق بتعديل المادة (١٠٠) من الدســـتور المعـــدل أن تقـــسم المادة إلى فقرتين الأولى، أبقت على الأصل العام من حيث عدم جواز حل مجلس النواب إلا بعد استفتاء شـــعبى عـــام، والفقرة الثانية التي جاء فيها: لرئيس الجمهورية حق الدعـــوة لانتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء فى الأحوال الآتية:

١- إذا لـــم تفض الانتخابات إلى أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة ائتلاف.

٢- إذا حجـــب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع البند السابق.

٣- إذا ســـحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال سنتين متتاليتين[١].

يلاحـــظ من النص الدستورى السابق أن الدستور الحالى قد أعطى لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب وكذلك حق الدعوة لانتخابات مبكرة ولكن حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس النواب

---

(١) الفقرة (ب) من المادة (١٠١) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م.

يجب ألا يتم إلا بعد استفتاء شعبى كما أنه لا يجوز هذا الحل إلا عند الضرورة مع بيان السبب الذى تم بموجبه الحل، أما الدعوة لانتخابات مبكرة التي هى فى حقيقة الأمر حل للمجلس النيابى فإنها تتم دون استفتاء شعبى وحالاتها محددة على سبيل الحصر جميعها متعلق بدور مجلس النواب فى مواجهة الحكومة سواء تعلق هذا الدور بمنح الثقة أو حجبها أو سحب الثقة بعد منحها.

وإذا نظرنا إلى الحالات التى نصت عليها المادة (١٠١) فى الفقرة (ب) الخاصة بحق رئيس الجمهورية فى الدعوة لإجراء انتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء فإننا نجدها ثلاث حالات قد حددت على سبيل الحصر على النحو التالى:

١- إذا لم تؤد الانتخابات إلى إيجاد أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة ائتلاف، بمعنى إذا لم تسفر نتائج الانتخابات البرلمانية عن أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وفى الوقت نفسه تعذر تشكيل حكومة ائتلاف أجاز الدستور لرئيس الدولة الحق فى الدعوة لإجراء انتخابات برلمانية دون حاجة إلى استفتاء، فإذا كان الدستور اليمنى لم ينص على إعطاء حق تشكيل الحكومة لحزب الأغلبية فى البرلمان أو تشكيلها بموافقته وإنما نص على أن يكلف رئيس الجمهورية من يشكل الحكومة وإصدار قرار بتسمية أعضائها المادة (١١٩) الفقرة (٤)، وإن عدم النص

علـــى ذلـــك قد يؤدى إلى نشوب أزمات سياسية خطيرة قد يتـــبعها فـــراغ فى السلطة كحالة استعمال رئيس الجمهورية صـــلاحياته لحـــل مجلـــس الـــنواب لمواجهة إصرار حزب الأغلبـــية بقـــرار فى تشكيل الحكومة وهو ما أجازه الدستور لـــرئيس الجمهـــورية فـــى حل البرلمان دون إجراء استفتاء شـــعبى، فـــإن عدم النص الصريح فى صلب الدستور على إعطاء الأغلبية الحق فى تشكيل الحكومة لا يمنع الأغلبية من تـــشكيل الحكـــومة، والنتـــيجة المنطقية أن الأغلبية هى التى ستمنح الثقة فى الأخير لمن يكلفه رئيس الجمهورية.

٢- إذا حجـــب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع أحكام الحالة الأولى: وهذا لا يحدث إلا إذا كان أغلبية أعضاء البرلمان لا ينـــتمون للحزب الحاكم، كما أن الحكومة وخاصة فى بلدان العـــالم الثالث تكون مسلوبة الإرادة وتخضع لإرادة وسيطرة رئـــيس الجمهورية، وهذا ما لا يقبله الحزب الحاكم مما حذا بالمـــشرع الدستورى إلى النص على حق رئيس الجمهورية فى حل البرلمان دون استفتاء فى حالة تكرار حجب الثقة عن الحكومة، ومع ذلك فإن هذا البند سيجعل المجلس ملزماً بمنح الثقة لحكومة قد لا تعبر عن الأغلبية داخل المجلس.

٣- إذا ســـحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال ســـنتين متتاليتـــين: فـــإذا كان الدستور فى هذا البند قد أجاز

لمجلس النواب سحب الثقة من الحكومة إلا أنه قيده بعدم جواز تكرار سحب الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال عامين متتاليين وإلا سيكون البرلمان عرضة للحل من قبل رئيس الجمهورية دون استفتاء من قبل الشعب، وهذا بحد ذاته يعد إخلالاً بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يجعل عنق البرلمان فى يد الحكومة، فإذا كان الأصل أن يقبل البرلمان بالحكومة فإنه وفقاً للحق الذى أعطاه الدستور لرئيس الجمهورية بموجب هذا التعديل لا يكون أمام البرلمان سوى أن يرضى بحكومة لا يرتضيها وسيخضع البرلمان لإرادة الحكومة خاصة بعد هذا التعديل المقرر لرئيس الجمهورية، فقد يكون فى مسلك الحكومة الجديدة ما يوجب سحب الثقة منها وبالتالى إذا انحرفت والتوت عن الطريق الصحيح فإن ذلك لا يمنع من سحب الثقة منها، والقول بغير ذلك يؤدى إلى هيمنة الحكومة الجديدة على الحياة البرلمانية، وبالتالى فإن البرلمان الذى يخشى حله إذا ما اعترض على تصرف الحكومة لن يحرك ساكناً، وبالعودة إلى البند (٢) من الفقرة (ب) يلاحظ أن المشرع الدستورى قد قيد من السلطة التقديرية لمجلس النواب فيما يتعلق بحقه فى حجب الثقة عن الحكومة وبالتالى فسلطته فى الرقابة السياسية للبرنامج العام الذى تقدمت به الحكومة قد أصبحت مقيدة أيضاً سواء كان البرنامج مقدماً من حكومة الحزب

الغالـــب أو مـــن حكومة ائتلاف وسواء، كان مجلس النواب يتـــضمن أغلبـــية مطلقـــة للحزب الحاكم أو أنه يحتوى على ائـــتلاف من عدة أحزاب، ولهذا فإن المشرع اليمنى لم يكن مـــوفقاً عندما استثنى هذه الحالات من إجراء استفتاء شعبى علـــيها حـــيث إن هـــذا الـــتعديل يعتبـــر شرخاً فى صرح الديمقـــراطية، كمـــا يتـــناقض مع النص الصريح فى المادة الـــرابعة مـــن الدستور اليمنى التى تؤكد على أن الشعب هو مالك السلطة ومصدرها.

وبهـــذا نكون قد ألقينا نظره واضحة فيما يتعلق بدور مجلس الـــنواب فـــى مـــنح الثقة أو حجبها عن الحكومة سواء فى الدستور اليمنى المعدل لعام ١٩٩٤م أم فى الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م.

أما الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م فقد كان ينص فى المـــادة (١٣٣) منه على أنه (يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الـــوزارة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب برنامج الـــوزارة، ويـــناقش مجلس الشعب هذا البرنامج) إلا أن هذه المادة عـــدلت علـــى الـــنحو الآتى : (يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الـــوزارة خلال ستين يوماً من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب، أو فـــى أول اجتماع له إذا كان غائباً، وإذا لم يوافق المجلس على هذا البـــرنامج بأغلبـــية أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة، وإذا لـــم يوافـــق المجلس على برنامج الوزارة الجديد، كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة، ويجوز لرئيس

مجلس الوزراء والوزراء ولغيرهم من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس الشعب أو إحدى لجانه عن موضوع داخل فى اختصاصه، ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان ويبدى ما يراه من ملاحظات بشأنه).

وبالتأمل فى النص الدستورى الجديد نلاحظ أنه قد ألزم رئيس مجلس الوزراء بتقديم برنامج الحكومة خلال ستين يوماً من تاريخ تشكيلها أوفى أول اجتماع لمجلس الشعب إذا كان غائباً، بحيث تعتبر موافقة البرلمان علىَ برنامج الحكومة ومنحها الثقة أول خطوة تخطوها الحكومة فى ممارسة أعمالها، فإذا أخفقت الوزارة فى الحصول على ثقة البرلمان من قبل غالبية أعضائه ففى هذه الحالة يجب على رئيس الجمهورية بحكم الدستور أن يقبل استقالة الحكومة وفى هذه الحالة يتم تشكل حكومة جديدة وفقاً لما نص عليه الدستور مع مراعاة الأغلبية البرلمانية بحيث يقوم رئيس مجلس الوزراء للحكومة الجديدة بالسعى للحصول على الثقة وشرح برنامج حكومته الجديدة أمام البرلمان بحيث يقوم البرلمان بمناقشة هذا البرنامج وإبداء التعديلات أو الإضافات أو الحذف كما يقوم أعضاء البرلمان بإبداء رأيهم فى هذا البرنامج ويجب أن يفوز البرنامج بالأغلبية وإلا كان ذلك بمثابة هزيمة للحكومة الجديدة بحيث إذا لم يوافق أغلبية أعضاء البرلمان على هذا البرنامج ففى هذه الحالة أجاز الدستور لرئيس الجمهورية إما حل مجلس الشعب وإما قبول استقالة الحكومة الجديدة التى لم تحز على ثقة المجلس.

ويمكن القول أن سلطة مجلس الشعب فى منح الثقة للحكومة الجديـــدة قد أصبحت مقيدة فإحكام المادة الجديدة تجعل من الأغلبية البـــرلمانية أمـــام أمر ليس له ثان، وهو القبول بحكومة مهما كانت أعمالهـــا مخالفـــة للدســـتور، أو غير ملتزمة ببرنامجها السياسى، صـــحيح أن الدســـتور تـــرك لرئيس الجمهورية الحق فى أن يحل البرلمان أو يقبل استقالة الحكومة، ولكن كما هو متوقع فإن الرئيس ســـوف يقـــوم بحل مجلس الشعب ولن يقوم بحل الحكومة ولهذا فقد أصـــبح موقـــف مجلـــس الشعب وفقاً لهذا التعديل حرجاً جداً فليس للمجلس سوى القبول بحكومة لا يرضى بها ويصبح ممثلين الشعب خاضعين للحكومة وليس العكس، وإذا كان الأصل أن تأتى الحكومة ليقـــبلها مجلـــس الـــشعب المنتخب من قبل الشعب فيمكن أن نواجه مـــستقبلاً – بمجلس تشريعى- يخضع لإرادة الحكومة وليس العكس خاصة بعد إقرار الدستور لصلاحيات الرئيس تجاه مجلس الشعب.

وكان من الأفضل ألا يمنح رئيس الجمهورية حق حل مجلس الـــشعب، فهذا المجلس منتخب من قبل الشعب أما الحكومة فليست منتخـــبة وإنمـــا هى معينة من قبل رئيس الجمهورية وعليه فإن هذا الـــتعديل الـــذى أجـــاز لرئيس حل مجلس الشعب يعد اختلالا بمبدأ الـــتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعدياً على حق مجلس الشعب فى منح الثقة للحكومة.

كـــذلك فـــإن هذه المادة قد أجازت لرئيس الوزراء والوزراء الحـــق فـــى الـــتكلم وإلقاء البيانات عن برامج وزارتهم أمام مجلس

الشعب أو إحدى لجانه، وللمجلس الحق فى مناقشة هذا البيان وإبداء الملاحظات التى يرونها، فاشتراك البرلمان فى مناقشة البرنامج الحكومى يعطى ويضفى تنوعات كثيرة على شكل هذا البرنامج بل وعلى تشكيل الحكومة ذاته فقد لا يشترك البرلمان فى مجرد المناقشة لبرنامج الحكومة إنما أيضاً يشترك مع الحكومة فى تطبيق هذا البرنامج، كما أن رئيس مجلس الوزراء يشترك فى المناقشات ولكن يجب أن يراعى مسئولية عن الكلام حول موضوعات السياسة فهو من يقوم باختيار المتكلمين من أعضاء الحكومة[1] إلا أن هذه البيانات تفقد حيويتها إذا كان حزب الحكومة هو المسيطر على المجلس، وبالتالى تكون هذه البيانات متشابهة فى كثير من الأحيان ولا تحدد إطاراً واضحاً للعمل التنفيذى ولا تخرج عن كونها بيانات إنشائية تكون فى جهة والعمل التنفيذى فى جهة أخرى[2]. ويجب على الحكومة الاحتفاظ بالثقة طوال مدة حكمها، وكلما عرضت لها أمور تستلزم معرفة وضعها فيها فعليها أن تتجه إلى البرلمان وتطلب الثقة منه لمعرفة موقف البرلمان من هذه الأمور الجديدة، فكلما كانت الحكومة مدعومة من الأغلبية البرلمانية كان ذلك دليلاً على قوة رئيس مجلس الوزراء للقيام بأعماله ونشاطاته. بحيث إذا لم يحصل على الأغلبية اللازمة للتصويت على برنامجه فمعنى ذلك

---

(١) لمعرفة تفاصيل مناقشة برنامج الوزارة يراجع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

(٢) د. جابر جاد نصار: الوسيط فى القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٢٣.

انهيار حكومته وخروجها من الحكم.

فلابد في أي ديمقراطية أن يكون من يتولى الحكم مساءلين ومسئولين تجاه من يحكمونهم، فسلطة الحكم مشتقة مباشرة من أصوات الناخبين، ومن رغبتهم المتواصلة بأن تحكمهم حكومتهم المنتخبة، وفي الفترة بين الانتخابات العامة، فإن إحدى وظائف النواب المنتخبين هي مساءلة الحكومة عن أعمالها وسياستها بصورة مستمرة، وهذا يقتضي من الحكومة أن تبرر قراراتها بإبداء الأسباب التي دعتها لاتخاذ القرار، وأن تمكن الناس من نقد القرارات التي تبدو غير مبررة أو خاطئة وهذه العملية تمكن الناخبين من القيام بالحكم على حل الحكومة في أول اقتراع قادم، وتؤثر على تكوين رأي عام فيما يخص الحكومة[١].

وفي الجزائر فإنه وفقاً للدستور المعدل لعام ١٩٩٦م يقوم رئيس الحكومة بضبط برنامج الحكومة وعرضه فى مجلس الوزراء[٢] وتداوله قبل عرضه على البرلمان. حيث يقوم رئيس الحكومة بتقديم برنامجه إلى المجلس الشعبى الوطنى للموافقة عليه[٣] بعد مناقشته من أعضاء المجلس، ولرئيس الحكومة أن يكيف البرنامج على ضوء هذه المناقشة وإجراء التعديلات اللازمة حتى

---

(1) Bradley, A. W., Ewing, K. D. Constitutional and Administrative Law, (London: Longman, 2003), p.103.

(٢) المادة (٧٩) من الدستور الجزائرى المعدل لعام ١٩٩٦م.

(٣) المادة (٨٠) من الدستور الجزائرى المعدل لعام ١٩٩٦م.

يـــتم المـــوافقة علـــيه من المجلس الشعبى الوطنى، وفى حالة عدم الموافقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية[١].

أمـــا فـــي المغرب فيتقدم الوزير الأول أمام كل من مجلسي البرلمان بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذي يعتـــزم تطبـــيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمـــل الـــذي تـــنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطنـــي وخـــصوصاً في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية، ويتم مناقشة هذا البرنامج والتصويت عليه أمام مجلس النواب[٢].

وبإمكان الوزير الأول أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكـــومة مـــسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزيـــر الأول فـــي موضـــوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب المـــوافقة عليه، ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي طرحت فـــيه مـــسألة الثقة، ويؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية[٣].

وفي فرنسا أجاز المشرع الفرنسي لرئيس الوزراء أن يطلب

---

(١) المادة (٨١) من الدستور الجزائرى المعدل لعام ١٩٩٦م.

(٢) الفصل الستون من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦م.

(٣) الفصل الخامس والسبعون من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦م.

من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة للحصول على دعم المجلس في مجلس مواجهة الجمعية الوطنية ولتعزيز ثقة الحكومة وكسب الدعم السياسي، خاصة في حالة ما إذا انتقدت الجمعية الوطنية سياسة الحكومة، فإذا لم يمنح مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة، وحتى وإن كان هذا الأمر لا يؤثر على بقاء الحكومة، فإنه يضعها في موقف محرج أمام الرأي العام وأعضاء البرلمان ليكون بذلك لرئيس الوزراء تجنب هذا الموقف بعدم عرضه على مجلس الشيوخ إلا إذا كان هذا الأخير مؤيداً لسياستها، ليتحقق بذلك لمجلس الشيوخ التأثير على الحكومة لدى عرضها لبيان السياسة العامة إذا طلب منها الوزير الأول[1].

المطلب الثانى

وسائل الرقابة السياسية اللاحقة على تشكيل الحكومة

بعد التصويت على برنامج الحكومة يصبح رئيس مجلس الوزراء مسئولاً أمام البرلمان عن تطبيق برنامجه الذى تم التصويت عليه، وحاز على أغلبية الأصوات، وبالتعديلات والإضافات التى قد يكون البرلمان أدخلها عليه، بحيث يجب على الحكومة أن تظل ملتزمة بتنفيذ برنامجها طوال مدة بقائها فى الحكم، فالحكومة يجب أن تظل حريصة على أن تنال ثقة البرلمان بصفة مستمرة، فهى التى تقوم برسم السياسة العامة للدولة، وهى من تقوم بإعداد وتنفيذ

---

(1) Francoise Droy Fus, Francois d' Arcy, les institutions politiques et administratives, de la Frances 5o (0) edition, Paris, 1997, p.128.

القوانـــين واللـــوائح اللازمة لتطبيق برنامجها الحكومى بحيث تكون غايتها النهائية تحقيق إرادة الجمهور، وفى حالة خروج الحكومة أو مخالفـــتها للبرنامج الذى بموجبه منحت الثقة من قبل البرلمان فإنها ستكون عرضة للرقابة اللاحقة لتشكيلها من قبل البرلمان.

وبـــناء عليه فإننا سوف نتحدث عن وسائل الرقابة البرلمانية اللاحقة لتشكيل الحكومة وذلك على النحو الآتى :

الفرع الأول: السؤال

الفرع الثانى: التحقيق.

الفرع الثالث: الاستجواب.

الفرع الرابع: الاتهام الجنائى.

الفرع الأول

السؤال[1] question

يعد السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكان القيام به من جانب أى عضو من هؤلاء الأعضاء، والسؤال فى حقيقته هو مجرد استفهام العضو عن أمر يجهله، أو رغبته فى التأكد من حصول واقعة علم بها، أو استعلامه عن نية الحكومة فى أمر من الأمور[2].

وتعبر إنجلترا – مهد النظام البرلمانى – أول بلد ظهر فيه حق السؤال، نظراً للتلازم القائم بين البرلمان، وحق السؤال، باعتبار الأخير أداة من الأدوات التى يستخدمها البرلمان فى مواجهة الحكومة[3].

---

(١) ظهر حق السؤال أول مرة فى البرلمان الإنجليزى فكانت أول واقعة قدم فيها سؤال فى يوم ١٧٢١/١٢/١٩م فى مجلس اللوردات إلا أنه تقرر الاعتراف رسمياً بحق السؤال لأعضاء البرلمان فى ١٧٨٣/٥/٢١م لمزيد من التفاصيل عن نشأة السؤال البرلمانى راجع. د. عادل الطبطبائى: الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الثانية، ٢٠٠٦م، ص١٢ وما بعدها.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص٧٣.

(3) O. Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law, London, 1967, p.198.

وقــد أقــر الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م حق عضو مجلس النواب فى توجيه أسئلة إلى أعضاء الحكومة بقصد استيضاح أمــر معــين يتعلق باختصاصاتهم، فنص فى المادة (٩٦) على أن: (مجلــس الوزراء مسئول مسئولية جماعية وفردية ولكل عضو من أعــضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نــوابه أو أحــد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع يدخل فى اختــصاصهم وعلى من يوجه إليه السؤال أن يجيب عليه ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب فى نفس الجلسة).

كما تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة فى ١٦ يناير ٢٠٠٦م تنظيم حق السؤال من المادة (١٣٤ إلى المادة ١٤٢)، وبالتالــى ســنقوم بالحــديث عن القواعد والأحكام الواردة فى هذه اللائحــة بشأن حق السؤال من خلال خمسة، نقاط رئيسية نبين فيها مفهــوم الــسؤال، وشروطه ثم إجراءات تقديمه والإجابة عليه، ثم التعقيب على الإجابة، وأخيراً عوارض السؤال على النحو الآتى :

أولاً: مفهوم السؤال :

١- تعريف حق السؤال[١] :

وفقــاً لمــا نــصت عليه المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلــس الــنواب اليمنــى لعام ٢٠٠٦م يمكن تعريف السؤال بأنه

---

(١) فــى التعــريفات المختلفة لحق السؤال راجع د. زين بدر فراج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص٩ وما بعدها.

(الاستيضاح عن أمر من الأمور المتعلقة بأعمال الوزارات أو المصالح أو المؤسسات الحكومية بما فى ذلك الاستفهام عن أمر يجهله العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للاستفهام عن نية الحكومة فى أمر من الأمور).

كما ورد تعريف السؤال فى المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م التي نصت على أن السؤال هو (حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نواب الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة فى شأن من الشؤون التى تدخل فى اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة فى أمر من الأمور).

ومن خلال هذين التعريفين يمكن القول أن السؤال لا يكون صحيحاً ومقبولاً من ناحية الشكل إلا إذا قدم من عضو البرلمان إلى أحد الوزراء المختصين فى موضوع مما يدخل فى اختصاصه ويتعلق السؤال بوزير واحد، كما أنه لا يكون صحيحاً إلا إذا كان موضوعه استيضاح عن أمر يجهله العضو أو بغية التحقق من حصول واقعة وصلت إلى علمه.

٢- خصائص السؤال :

يتميز السؤال بخصائص معينة لا تنفك عنه، بل تدور معه

جـــوداً وعـــدماً ويمكن استخلاص هذه الخصائص، مما تقدم على النحو الآتى :

١- إن حـــق السؤال مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، فلا يحـــتاج أن يتقدم به عدد من الأعضاء كما هو الحال لبعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.

٢- أن الـــسؤال يـــوجه إلى أى من أعضاء الحكومة الذين ورد ذكـــرهم فى كل من الدستور واللائحة الداخلية، وهؤلاء هم: رئـــيس مجلس الوزراء، أو نوابه، أو الوزراء أو نوابهم أو غيرهم من أعضاء الحكومة[١]، ومن ثم فإنه لا يجوز توجيه الـــسؤال إلى غيرهم ولو كانوا فى درجة وزير أو فى درجة أعلـــى منها: مثل المحافظين أو رؤساء الجامعات أو الهيئات العامة .. الخ[٢].

٣- أن السؤال يجب أن يكون موضوعه مما يدخل فى اختصاص مـــن يوجه إليه من أعضاء الحكومة وإلا فإن رئيس المجلس يـــتدخل ويرفض توجيه السؤال إلى المسئول الذى يوجه إليه

---

(١) تـــنص المادة (٤١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م على أنـــه "يقـــصد بأعضاء الحكومة فى تطبيق هذه اللائحة رئيس مجلس الوزراء، نوابه، والـــوزراء، ووزراء الدولـــة، ونواب الوزراء الأعضاء بمجلس الوزراء، كما يقصد بالحكـــومة مـــن ســـبق ذكرهم ووكلاء الوزارة لشئون مجلس الشعب كل فى حدود اختصاصه، ومن يندبونهم من معاونيهم الحاضرين معهم"

(٢) د. سليمان الطماوى : النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٨٨.

لعدم الاختصاص.

أمـــا في البرلمان البريطاني فإن العضو إذا وجه سؤاله إلى الوزيـــر الخطأ أي غير المختص، فإن هذا السؤال تتم إحالته مـــن قـــبل الوزارة التي وجه إليها، حيث تقوم هذه الوزارة بإرســـال إخطـــار إلـــى العـــضو صـــاحب السؤال ومكتب المجلس(١).

٤- يجب أن يكون السؤال بقصد الاستيضاح عن أمر غامض أو مجهـــول لدى عضو البرلمان، أو يقصد التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة فـــى أمـــر مـــن الأمور، وبالتالى لا يجوز استخدام السؤال لأغراض أخرى تجاوز ذلك.

٥- أن حـــق السؤال من الحقوق الثابتة لأعضاء البرلمان سواء نص عليه الدستور أو لم ينص، لأن السؤال يندرج فى نطاق المـــسئولية السياسية للحكومة، وذلك تأسيساً على أنه إذا كان البـــرلمان يملك سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها فإنه يكون لـــه من باب أولى حق السؤال، عملاً بقاعدة من يملك الأكثر يملك الأقل(٢).

---

(1) UK House of Commons: Parliamentary Questions, London: House of Commons Information Office, Procedure Series, Fact sheet PI, Parliamentary Copyright, 2007, p.10.

(٢) د. ســـليمان الطمـــاوى: الـــسلطات الثلاث، مرجع سابق، ص٤٧٧؛ د. خالد سمارة الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١٠٨.

ولكـــن هل يعد السؤال وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية أم أنه وسيلة لمعرفة حقيقة غامضة أو أمر غير واضح؟

اختلفت الآراء فى ذلك فهناك من يرى أن الأسئلة يقصد بها اســتجلاء حقيقة غامضة أو أمر لا يعلمه عضو البرلمان، وبالتالى يقتــرب الــسؤال مــن الوســائل الاستيضاحية ويبتعد عن الأدوات الرقابية[1].

بيــنما يــذهب جانب من الفقه إلى أن السؤال يعد وسيلة من وسائل الرقابة التى تختلف حسب درجة الحوار -باعتبار أن العلاقة بين عضو البرلمان وعضو الحكومة علاقة حوار- فإذا كان الحوار بسيطاً كنا بصدد السؤال بوصفه السابق وذلك استناداً إلى أنه يتعلق بحسن تطبيق الحكومة المستمر للقانون، وبصفة عامة فإنه مباح لكل عــضو لــيس فقط فى فترات انعقاد المجلس بل يملك الأعضاء هذا الحــق حتــى فى حالة عدم الانعقاد أو بين أدوار الانعقاد، وهذا ما يعطــى الأهمــية للسؤال كوسيلة رقابية يومية تضع الحكومة بصفة مــستمرة أمام عيون الرأى العام وذوى الشأن ويرجح من كونه من حيث الجوهر ذا طبيعة رقابية[2].

---

(١) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٢٧٥؛ د. عمر حلمى فهمى: القانون الدستورى المقارن، ٢٠٠٣-٢٠٠٤م، ص٢١٨؛ د. بكر قبانى: دراسة فــى القانــون الدســتورى، مرجع سابق، ص ٥٥٤؛ د. فتحى فكرى: وجيز القانون البرلمانى، مرجع سابق، ص٤٤٩.

(٢) د. فتحى عبد النبى الوحيدى: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص٩٩ وما بعدها.

وإذا كـــان الـــرأى الأول ينظر إلى الهدف من السؤال دون النظـــر إلى طبيعته، فإن الرأى الثانى يعتمد على السؤال وما يترتب علـــيه مـــن حوار بين العضو والوزير، ويتوقف على درجة الحوار وصف السؤال وما إذا كان بسيطاً أم جسيماً.

فلكل من الرأيين وجاهته، ولكننا نتفق مع الرأى القائل[1] بأن السؤال وسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، وهى وسيلة لهـــا أهميتها التى لا تنكر، وقد يترتب على السؤال استعمال وسائل أخـــرى أشد خطورة فقد تؤدى الإجابة عن السؤال إلى إثارة قضايا يتطلب مواجهتها استخدام وسائل آخرى غير السؤال.

وبالتالى فإن السؤال يفتح الباب أمام أعضاء البرلمان للوقوف علـــى حقـــيقة أمـــور غامـــضة أو واقعة وصل علمها إلى عضو البرلمان، وهى تؤدى إلى فرض رقابة على أعمال الحكومة بتدارك ما فاتها أو تصحيح مسارها، أو إجبار الحكومة بصفة مستمرة على توضيح موقفها بدقة ودرء الشبهات.

فالأســـئلة البرلمانية تحقق الرقابة البرلمانية كأداة رئيسة من أدواتهـــا دون أن تحـــرك المسؤولية السياسية، ونظراً لأهميتها في الحـــياة البرلمانية فقد خصص لها الساعة الأولى من كل جلسة من

---

(١) د. محمد توفيق يوسف على: نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك فى إنجلترا ومصر، رســـالة دكتوراه، حقوق القاهرة ١٩٩٨م، ص٢٦٠؛ د. حسنين درويش عبد الحميد: وســـائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها فى دستور مملكة البحرين، دراسة مقارنة، مؤسسة الطوبجى للطباعة والنشر، ط١، ٢٠٠٥م، ص٧٥.

جلسات مجلس العموم البريطاني[١].

كما أن الأسئلة البرلمانية يستخدمها النواب كوسيلة يعرضون بموجبها على الوزراء الحالات الصعبة التي يتعرض لها ناخبوهم[٢].

كذلك فإن الأسئلة المكتوبة هى الوسيلة الغالبة التى يستخدمها أعضاء البرلمان من أجل الحصول على معلومات إدارية حول حالة شخصية ومحددة، وذلك بناءً على طلب ناخبيهم[٣].

ثانياً: شروط قبول السؤال:

هناك عدة شروط يجب توافرها فى الأسئلة حتى يمكن قبولها بحيث إذا تخلف شرط أو أكثر من شروط السؤال فإنه يعد غير مقبول، وقد اشترطت اللوائح البرلمانية عدة شروط فى السؤال لكى يصبح مقبولاً ومنتجاً لأثره كوسيلة رقابية برلمانية وهذه الشروط هى:

١- يجب أن يكون السؤال مكتوباً: وقد نصت المادة (١٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م على ذلك بقولها (يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس ..) كما نصت

---

(1) Burdeau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques Paris, 1980, p.120; Stuart weir and David Beethan, Political Power and Democratic Control in Britain, London, 1999, p.150.

(2) Duverger Institutions Politieque et Droit Constitiutionnel, Paris, 1955, p.523.

(3) Vedel: Manuel Elementarie de Droit Constitutionnel, 1949, p.455.

عليه المادة (١٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م والحكمة من هذا الشرط، أن يكون السؤال واضحاً وعباراته محددة وأسلوبه ظاهر، بحيث تعد إجابة الوزير فى ضوء صياغته سواء كانت الإجابة شفهية أو مكتوبة[١]، كذلك فقد نصت على شرط الكتابة اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى وذلك فى المادة (١٢٢)، واشتراط كتابة السؤال تكون مطلوبة فى الأسئلة الأصلية دون الأسئلة الإضافية لأن هذا السؤال لا يكون معداً من قبل، وهو يطرح فجأة عقب إجابة الوزير، مما لا يمكن معه أن تطلب الكتابة فيه[٢]. كذلك نصت عليه المادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى بأن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة[٣]. كما ورد هذا الشرط بالنسبة لمجلس العموم البريطانى والجمعية الوطنية فى فرنسا[٤].

٢- يجب أن يوجه السؤال من عضو واحد[٥]: والحكمة من هذا

---

(١) د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى، مرجع سابق، ص٤٩.

(٢) د. عادل الطبطبائى: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص٥٠.

(٣) د. حسنى درويش: وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية فى البحرين، مرجع سابق، ص٨٨.

(٤) د. زين بدر فراج: مرجع سابق، ص٦٠ وما بعدها.

(٥) المادة (٩٦) من الدستور اليمني لعام ٢٠٠١م، المادة (١٣٥) من لائحة مجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م، والمادة (١٢٤) من الدستور المصري لعام ١٩٧١م، والمادة (١٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م.

الـــشرط احترام إرادة المشرع الدستورى الذى جعل للسؤال طابعـــاً فـــردياً، وبالتالـــى لا يقدم إلا من عضو واحد[1] كما يهدف هذا الشرط إلى عدم تحويل السؤال إلى طرح موضوع عـــام للمناقـــشة بإثـــارة أسئلة جماعية من عدة أعضاء، أو الـــتحايل علـــى السؤال وتحويله إلى استجواب، فيتم تحريك المـــسئولية السياسية للحكومة أو لوزير المختص دون إتباع الإجـــراءات اللازمة لذلك وبالرغم من أن السؤال يعتبر حق شخصى لعضو البرلمان، بحيث يجب ألا يقدم إلا من عضو واحد فإن ذلك لا يمنع أن يسأل أى عضو نفس السؤال، وعن نفـــس الموضوع، وعدم السماح بذلك يعتبر مصادرة لحرية الكلمـــة فـــى المجلـــس[2] هذا وقد جرت العادة على إدراج الأسئلة المتماثلة فى موضعها فى جدول أعمال المجلس لكي يجيب عنها الوزير المختص مرة واحدة.

٣- يجب أن يكون السؤال موجزاً وواضحاً، وأن يكون مقصوراً على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أى تعليق:

وهـــذا الـــشرط يوجد فى كل اللوائح الداخلية للبرلمانات إما صـــريحاً أو ضـــمناً ومن اللوائح التى نصت عليه صراحة

---

(١) المـــادة (١٢١) فقـــرة (٢) من لائحة مجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٣) من لائحة الجمعـــية الوطنـــية الفرنسية، د.محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص٥٧.

(٢) د. إيهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص٤٩.

لائحة مجلس النواب البحرينى التى اشترطت صراحة فى المادة (١٣٤) أن يكون السؤال مكتوباً بوضوح وإيجاز، أما لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية فقد تضمنت هذا الشرط فى المادة (١٣٣) بالنص على أن يتحدد السؤال فى العناصر اللازمة لفهم السؤال[١]. كما نصت عليه صراحة لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فى المادة (١٨١) بقولها (يجب أن يكون السؤال واضحاً ومقصوراً على الأمور المراد الاستفهام عنها دون تعليق).

كذلك نصت المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى على أنه (يجب أن يكون السؤال مكتوباً بوضوح وإيجاز قدر المستطاع، وأن يقتصر على الأمور التى يراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها..)[٢] والحكمة من هذا الشرط أن يكون السؤال واضحاً يدل على القصد منه حتى يتم فهمه على الوجه الصحيح وبالتالى يتم الحصول على إجابة محددة من الوزير المختص كما أن الإيجاز فى السؤال يؤدى إلى اختصار الوقت المخصص عند الإجابة الشفهية على السؤال بحيث يتم إتاحة الفرصة لتقديم أكبر عدد ممكن من الأسئلة فى جلسة واحدة وهو ما لا يمكن القيام به إذا كان السؤال مطولاً غير موجز.

---

(١) د. حسين درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص٩٠.

(٢) د. عادل الطبطبائى: مرجع سابق، ص٥١.

يجب ان يكون السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة: لم يرد هذا الشرط فى اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م، ولكنه شرط ضرورى ومنطقى لا يحتاج إلى نص، لكن نجد أنه قد ورد النص على هذا الشرط صراحة فى المادة (١٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فاستلزمت أن يكون السؤال (خالياً من العبارات غير اللائقة)، كذلك فإن المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى اشترطت فى السؤال (ألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد) وهو ما نصت عليه المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي[١].

ولهذا يجب أن يخلو السؤال من العبارات التى قد تمس الوزير المسئول، أو أعمال وزارته، فتصفها بصفات غير لائقة، فيتحول السؤال من أداة رقابية إلى أسلوب للهجوم والانتقاد الشخصى، ولا يقتصر خلو السؤال من العبارات غير اللائقة على الوزير المسئول أو زارته فقط، وإنما يمتد كذلك إلى الأشخاص الآخرين الذين قد يقصدهم السؤال[٢]. وفى هذا الخصوص يرفض مجلس العموم البريطانى الأسئلة

---

(١) المادة (١٢٢) من لائحة مجلس الأمة الكويتي.

(٢) د. عادل الطبطبائى، مرجع سابق، ص٥٧.

إذا كانت تتضمن خدشا للآداب أو تحتوى على التعنيف[1].

أما في فرنسا فإن الأسئلة المكتوبة يجب أن تحرر بصيغة لا تحتوي على تعريض أو اتهامات شخصية للآخرين المحددين بالاسم، وهذا هو ما نصت عليه لوائح البرلمان الفرنسي[2].

٥- يجب ألا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية: والقصد من هذا الشرط ألا يكون لمقدم السؤال مصلحة خاصة أو شخصية أو ذاتية من طرفه أو بأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة، فالسؤال يهدف إلى مراقبة أداء الحكومة فى مهامها وواجباتها، وبالتالى يجب أن يكون الهدف من السؤال تحقيق المصلحة العامة دون سواها. فوفقاً لقواعد النظام النيابى فإن النائب يمثل الشعب بأكمله ولا يمل دائرته الانتخابية وحدها فأصبح من واجب النائب أن يقدم المصلحة العامة على المصلحة المحلية لدائرته، وبالتالى يجب عليه ألا يرعى المصالح المحلية لدائرته الانتخابية إلا بالقدر الذى تتحقق معه المصالح القومية[3].

وإذا كان هذا الشرط لم يرد فى اللائحة الداخلية لمجلس

---

(١) د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص٥٢.

(2) Ameller, L'Heure des questions au palais Bourdon, Paris, 1977, p.63.
- Lavroff: Le systeme politique Fran cais, Paris, 1970, p.749.

(٣) د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٢٩٣ وما بعدها.

الـــنواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فإنه شرط بديهى لا يحتاج إلى نـــص، كما هو الحال فى المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى التي نصت على هذا الشرط بقولها (... ولا يكـــون مـــتعلقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتـــى الدرجـــة الرابعة أو بأحد موكليه..) كذلك نصت عليه المـــادة (١٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعـــام ١٩٧٩م بقولها (... ولا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة، أو أن تكون له صفة شخصية..).

ومـــثل هذا الشرط غير موجود فى لائحتى الجمعية الوطنية ومجلـــس الـــشيوخ الفرنـــسى، ولـــم يرد فى كتابات الفقهاء الإنجليزى، إلا أن التقاليد البريطانية الدستورية قد تؤدى إليه علـــى أســـاس أنهـــا ترفض أن يكون فى السؤال ثلم للتقاليد الدســـتورية، ومن التقاليد الدستورية ألا ينحو العضو منحى خاصاً[1].

٦- أن يـــتعلق الـــسؤال بأمـــر من الأمور ذات الأهمية العامة : والمقـــصود بهذا الشرط ألا ينصب السؤال على أمر خاص بفـــرد معـــين أو بأشخاص معينين بذواتهم لأنه لو أجيز ذلك لأصـــبح السؤال شخصياً، وهو ما يخرج عن طبيعة السؤال، كما أنه يخرج الوظيفة الرقابية للبرلمان عن نطاقها المرسوم

---

(١) د. إيهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص٥١.

لهـــا إلـــى مـــراجعة الأعمـــال الشخصية وهذا أمر لا يمكن قبوله[١]. فعضو البرلمان يجب عليه أن يتناول الموضوعات ذات الأهمـــية العامـــة التى تعود بالمنفعة العامة على جميع المواطنين أو على فئة منهم، أما الأسئلة المتعلقة بموضوعات محلـــية فإن رئيس المجلس يقرر ألا تدرج فى جدول أعمال المجلـــس، وتحـــال إلـــى المجالس المحلية[٢]. إلا أن التقاليد البـــرلمانية فـــي مصر قد استقرت على جواز الإجابة على الأســـئلة الخاصة بموضوعات محلية، على أن تودع إجابتها مكتب المجلس مع إثباتها فى المضبطة[٣].

وقـــد ورد هذا الشرط صراحة فى المادة (١٨١) من اللائحة الداخلـــية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، وكذلك فى المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى، والمـــادة (١٥١) مـــن قانون النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى الجزائرى[٤].

ولكن كيف يتم معرفة ما إذا كان السؤال يتعلق بموضوع من الأمـــور ذات الأهمـــية العامة؟ يمكن معرفة ذلك من خلال

---

(١) نفس المرجع والصفحة.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٤٦.

(٣) نفس المرجع والصفحة.

(٤) د. محمـــد أنس قاسم جعفر: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة تأصـــيلية وتطبيقية على النظام السياسى فى الجزائر، دار النهضة العربية، ١٩٨٧م، ص١٥٥.

النظر فى موضوع السؤال ومضمونه فإذا كان موضوعه يهم أغلب المواطنين أو له صفة قومية، كان السؤال ذا أهمية عامة وإن كان غير ذلك فلا يعد متعلقاً بأمر من الأمور العامة، كذلك فإن عضو البرلمان إنما يمثل الأمة بأسرها وليس دائرته فقط، وبناء على ذلك يجب أن يتعلق السؤال بأمر يتسم بالأهمية والعموم.

٧- ألا يكون فى السؤال مساس أو إضرار بالمصلحة العامة، أو مخالفة لأحكام الدستور أو القانون: وهذا الشرط يهدف إلى عدم الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد، كأن يؤدى إلى الكشف عن بعض المعلومات ذات الطابع السرى، أو يؤدى طرح السؤال إلى إثارة نزاع أو خلاف مع دولة أخرى[١]. وقد نصت على هذا الشرط المادة (٨٢) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى[٢]، وكذلك المادة (٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م؛ حيث نصت على أن (يلتزم أعضاء المجلس فيما يجدونه من مناقشات، وما يتخذونه من قرارات بأحكام الدستور والقانون، وهذه اللائحة) [٣].

---

(١) د. عادل الطبطبائى: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص٥٩.

(٢) د. محمد سليم محمد غزوى: الوجيز فى التنظيم السياسى والدستورى للمملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط٥، ١٩٩٦م، ص١٤١.

(٣) كما نصت عليه المادة (١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر فى ١٩٧٤م والمادة (١٢٢) من لائحة مجلس الأمة الكويتي لسنة ١٩٦٣م.

وتـــتجه بعض الدول إلى فرض قيود على الموضوعات التي تـــرد في السؤال، ففي دول الكومنولث عموماً، لا يمكن أن تستخدم الأسئلة إلا لأجل مباشرة رقابة إدارية صرفه على النشاط الحكومي ولا يسمح إطلاقاً بالأسئلة التي يمكن أن تثير مشاكل سياسية[1].

ثالثاً: إجراءات تقديم السؤال والإجابة عليه :

١- تقديم السؤال :

تبدأ إجراءات تقديم السؤال برغبة أحد أعضاءِ مجلس النواب فـــى أن يـــوجه سؤالاً إلى الوزير المختص أو إلى أى من أعضاء الحكـــومة السابق ذكرهم، وقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنـــى لعـــام ٢٠٠٦م كيفية تقديم السؤال من جانب عضو مجلس الـــنواب، حـــيث يقـــدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس، ويجب أن يكون موقعاً من مقدمه، ويبلغ الرئيس السؤال المقدم فور تقديمه[2].

كما يتم إدراج السؤال فى جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكـــون قـــد انقـــضى أسبوع على الأكثر من تاريخ إبلاغه للجهات المعنـــية، فإذا كان السؤال موجهاً إلى أحد الوزراء أو نائبه فترسل نـــسخة من السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء للعلم[3]. إلا أنه يجوز أن يقـــدم السؤال من عضو المجلس شفهياً أثناء مناقشة الميزانية أو

---

(1) Jeffrey Coldsuortly, The Sovereignty of Parliament, Oxford, 1999, p.110; Stuart seirnald Daivd Beethan, op.cit., p.210.

(٢) المادة (١٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م.

(٣) المادة نفسها.

أى موضوع مطروح على المجلس.

أما في بريطانيا فإن الأسئلة توجه للوزراء في مجلس العموم وفق قاعدة التناوب في مدة تتراوح من ٤٥ إلى ٥٥ دقيقة من الاثنين إلى الخميس، وآخر ربع ساعة من وقت الأسئلة في الأيام من الثلاثاء إلى الخميس مخصص لرئيس الوزراء، ويوجه الأعضاء إشعاراً بالسؤال فيما لا يتجاوز عشرة أيام ويتم وضع قائمة بالأسئلة مرتبة حسب تاريخ إدراجها(١).

أما المادة (١٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فإنها قد أوجبت أن يتم تقديم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس، ويبلغ رئيس المجلس السؤال إلى الوزير المختص، على أن تقيد طلبات توجيه الأسئلة فى سجل خاص بحسب تواريخ ورودها(٢)، كما أجازت هذه المادة لعضو مجلس الشعب الاعتراض خلال أسبوع على ما يبلغه به رئيس المجلس من حفظ طلبه لعدم توافر الشروط المطلوبة، ويعرض الرئيس هذا الاعتراض على اللجنة العامة للمجلس فى أول جلسة مقبلة.

وبعد أسبوع على الأقل من إبلاغ السؤال للوزير يقوم المجلس بإدراج هذا السؤال فى جدول أعمال أقرب جلسة، وهذا بالنسبة للأسئلة المطلوب الإجابة عنها شفهياً، أما المطلوب الإجابة

---

(1) Greer Hogan, Constitution and Administrative Law in A nutshell, London, Sweet Maxwell, 1996, p.36.

(٢) وهو ما نصت عليه المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى.

عـــنها كتابة فلا تدرج بجدول الأعمال، حيث يقوم الوزير المسئول بإيـــداع إجابـــته لدى أمانة المجلس[1]. كذلك فإن المادة (١٨٥) من لائحة مجلس الشعب قد اشترطت لإدراج الأسئلة الشفوية فى جدول الأعمال ثلاثة شروط هى:

١- يجـــب ألا يكـــون السؤال من الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالـــة إلى إحدى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها عن هذا الموضوع: وهذان السببان، هما: الأول عدم حدوث اضطراب حال التعارض بين الإجابة عن السؤال وبين ما قد ينتهى إليه تقريرها، والثانى: أن هذا التقرير قد ينطوى على إجابـــة للـــسؤال، مما يغنى عن مناقشته[2]. ولكن إذا تأخرت اللجنة عن تقديم تقريرها فى الموعد المحدد لذلك، يتم إدراج السؤال بجدول الأعمال مباشرة.

٢- لا يجـــوز إدراج الـــسؤال فـــى جدول الأعمال قبل عرض الـــوزارة لبرنامجها: والسبب فى ذلك أن البرنامج المقدم من الحكـــومة قـــد تكـــون فيه إجابة على هذه التساؤلات المراد طرحها من قبل أعضاء المجلس، مما يغنى عن مناقشتها، إلا إذا كـــان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية خاصة وعاجلة، فيجوز إدراجه بجدول الأعمال بشرط موافقة رئيس المجلس،

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت، مرجع سابق، ص٥٩.

(٢) المرجع السابق، ص٦٠.

ولكـــن معنـــى هـــذا أن رئيس المجلس له سلطة تقدير مدى الأهمية الخاصة والعاجلة للسؤال.

يلاحـــظ هـــنا خـــروج اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على الأصـــل العـــام الـــذي ألتزمته في إدراج السؤال في جدول الأعمـــال، والـــذي وفقـــاً له ينعقد الاختصاص بذلك لمكتب المجلس لا لرئيسه، وهذا خروج لا مبرر له.

٣- يجـــب أن يكون السؤال فى حدود النصاب المسموح به: أى أنـــه لا يجـــوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال فى جلسة واحدة، أو أكثر من ثلاثة أسئلة فى الشهر الواحد، ولئن كانـــت الحكمـــة المعلنة لهذا الشرط تتمثل فى إتاحة الفرصة لأكبـــر عدد ممكن من الأعضاء لممارسة حق توجيه الأسئلة إلـــى الـــوزراء[١] فإن البعض يرى -بحق- أن هذا الشرط يعتبر قيداً على حق النائب فى تقديم الأسئلة، على اعتبار أن هـــذا الحق يستوجب أن تتيح اللائحة لكل نائب فرصة تقديم الأســـئلة بـــصورة أكثر، مما يؤدى إلى تنشيط عملية الرقابة على أعمال الحكومة[٢].

٢- الإجابة عن السؤال:

---

(١) د. زيـــن بدر فراج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(٢) د. مدحت أحمد يوسف غنايم: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى النظام البرلمانى، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م، ص١٨٠.

تـــنص المـــادة (٩٦) من الدستور اليمنى الحالى على: (... وعلى من يوجه إليه السؤال أن يجيب عليه..) وهو أيضاً ما نصت علـــيه المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م. ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لعضو الحكومة الموجه إليه السؤال أن يمتنع عن الإجابة، أو يرفض الإجابة صراحة، وهذا أمر طبيعـــى، وإلا اختل حق دستورى مقرر لأعضاء البرلمان يتمثل فى حـــق رقابـــة الـــسلطة التنفـــيذية، والسؤال وسيلة هامة من وسائل الـــرقابة[١]، ومـــع ذلـــك فإنه لا يمكن إجبار الوزير المختص على الإجابـــة، ولاسيما إن كانت لديه أسباب مبررة للرفض. وإذا كانت المادة (١٢٤) من الدستور المصرى الحالى قد أوجبت على أعضاء الحكـــومة أن يجيبوا على الأسئلة إلا أن السوابق والتقاليد البرلمانية قـــد استقرت على أن هناك عدداً من الأسباب يمكن أن تعفى الوزير من التزامه بالإجابة على السؤال الموجه إليه، وهذه الأسباب هى :

١- الـــتفاهم بـــين السائل والوزير الموجه إليه السؤال، واكتفاء العضو بما وعد به الوزير[٢].

٢- الإحالة لإجابة سؤال آخر عن ذات الموضوع[٣].

٣- تعـــارض الإجابة مع المصلحة العامة[١]: إلا أن التوسع فى

---

(١) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص٨١.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٥٣.

(٣) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٥٤.

المصلحة العامة يتعارض مع الالتزام بالإجابة عن السؤال، وبالتالي لابد أن يعمل به فى أضيق الحدود، بحيث يكون للوزير رفض الإجابة إذا كانت الإجابة تتطلب الإفصاح عن معلومات أو بيانات سرية كالخطط العسكرية.وهناك من رأى[٢] - وبحق- أن إجابة الوزير وجوبيه وفقاً لنص المادة (١٢٤) من دستور ١٩٧١م، وليس للوزير أن يتعلل بالصالح العام للامتناع عن الإجابة، فمجلس الشعب يهمه أيضاً الصالح العام، والحكومة لا تدير مرافق خاصة بها، وإنما تدير مرافق عامة، كذلك لا تعمل بمفردها، إنما تعمل بالتعاون مع مجلس الشعب، وإذا كان الأمر يستوجب السرية، فيمكن أن نعقد جلسة سرية للإدلاء بالإجابة فيها، وإذا لم يؤتمن مجلس الشعب على الأسرار، فمن إذن يؤتمن؟

٤- إذا كان موضوع السؤال مما لا يدخل فى اختصاص من وجه إليه من أعضاء الحكومة: فالمادة (٩٦) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م تنص على أنه (.. ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع يدخل فى اختصاصهم..) وهو أيضاً ما نصت عليه المادة

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٨٨.

(٢) د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٦٥،٦٦.

(١٣٥) مـــن اللائحـــة الداخلـــية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م، والمادة (١٢٤) من الدستور المصرى لعام ١٩٧١ م، وبالتالى إذا كان موضوع السؤال لا يدخل فى اختصاص مـــن وجـــه إلـــيه فإنه يجوز لعضو الحكومة غير المختص الامتـــناع عـــن الإجابة عنه إذا لم يرفضه المجلس. وتجنباً لـــرفض الـــسؤال إذا وجه إلى وزير غير مختص فإننا نرى ضـــرورة أن يقـــوم العضو بتوجيه سؤاله إلى رئيس مجلس الـــوزراء الذى بدوره ينيب فى الإجابة عنه الوزير المختص فعلاً[١].

ووفقاً لنص المادة (١٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الحالى ٢٠٠٦م يجيب رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزير أو نائبه أمام المجلس على الأسئلة المدرجة بجدول الأعمال شفاهة، إلا أن المـــادة (١٤٠) مـــن هذه اللائحة قد أوجبت أن تكون الإجابة على الأسئلة كتابة فى حالة إذا طلب ذلك العضو الذى قدم السؤال، حـــيث يجب على الحكومة إرسال الإجابة إلى رئيس المجلس خلال أســـبوع مـــن تـــاريخ تسليم السؤال للجهة المعنية لتبليغها إلى مقدم السؤال وينشر السؤال والإجابة بملحق محضر جلسة المجلس.

كمـــا أن المـــادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

---

(١) مدحت أحمد يوسف غنايم: وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص١٤٨؛ د. حسن مـــصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص٧٢٦.

المصرى لعام ١٩٧٩م قد أوجبت أن تكون الإجابة على الأسئلة شفاهة فى الجلسة، ولكن المادة (١٨٢) من هذه اللائحة قد أوجبت أن تكون الإجابة على الأسئلة كتابة فى الأحوال الآتية:

١- إذا طلب العضو ذلك.

٢- إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحتة.

٣- إذا كان السؤال مع طابعه المحلى يقتضى إجابة من الوزير المختص.

٤- إذا وجه السؤال فيما بين أدوار الانعقاد.

٥- الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد.

وتنشر الأسئلة المنصوص عليها فى البنود السابقة والإجابة الكتابية عنها بملحق خاص لمضبطة المجلس، وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها فى السجل الخاص بذلك، على أن تكون للأسئلة المقدمة فى موضوعات عاجلة أو التى تتعلق بمصالح المجتمع فى مجموعة الأولوية على غيرها (المادة ١٨٥ فقرة (٥) من لائحة مجلس الشعب ١٩٧٩م).

ووفقاً للمادة (١٨٥) فى الفقرة الرابعة منها من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب يتم ضم الأسئلة المقدمة فى موضوع واحد أو موضوعات مرتبطة ببعضها بعضاً ارتباطاً وثيقاً للإجابة عنها فى جلسة واحدة، كما أن التقاليد البرلمانية قد استقرت على جواز

ضم الأسئلة لوحدة الموضوع فى الأحوال التالية:

١- ضم الأسئلة لوحدة الموضوع والمقدمة من عضو واحد.

٢- ضم الأسئلة لوحدة الموضوع بموافقة المجلس.

٣- ضم الأسئلة لوحدة الموضوع بناء على طلب الوزير[١].

أمـــا في مجلس العموم فإن العضو الذي لديه سؤال مستعجل علـــيه أن يقدمه إلى رئيس المجلس، وذلك قبل ظهر اليوم الذي يريد العـــضو أن تـــتم فيه الإجابة على سؤاله من قبل الوزير المختص، ولكـــي يكون السؤال عاجلاً لابد أن تتوافر له صفة الاستعجال وأن تكـــون لـــه أهمـــية عامة وتقدير ذلك متروك لتقدير رئيس مجلس العمـــوم، وإذا كانت هناك أسئلة إضافية متعلقة بموضوع واحد فيتم الإجابة عليها من قبل الوزير المختص إجابة واحدة[٢].

والسؤال الذى يتبادر إلى الذهن هو : هـــل هناك وقت محدد للإجابـــة عـــن الأسئلة؟ وفقاً للمـــــادة (١٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلـــس الـــنواب اليمنـــى لعام ٢٠٠٦م يمنح من وجه إليه السؤال فرصة أسبوع من تاريخ إبلاغه بموضوع السؤال، والحكمة من ذلك حتـــى يـــستطيع المـــسئول أن يحضر الإجابة على السؤال، ويجمع البـــيانات والمعلـــومات حـــول الموضوع وتقديمها عند الشروع فى

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٥٥،٣٥٤.

(2) UK House of Commons; Parliamentary Questions (2007), op.cit., p.6, 11, 12.

مناقشة موضوع السؤال أمام المجلس فى الجلسة المحددة لذلك، ويجوز لمن وجه إليه السؤال أن يطلب تأجيل الإجابة لمدة أكثر من أسبوع، ولكن لا يكون هذا التأجيل إلا بقرار من المجلس، سواء كانت الإجابة شفاهة أم كتابة.

أما المادة (١٨٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فإنها قد أوجبت (أن يدرج مكتب المجلس السؤال الذى تكون الإجابة عنه شفاهة فى جدول أعمال أقرب جلسة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى الوزير، ومع مراعاة أحكام هذه اللائحة لا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من شهر). هذا فيما يتعلق بالأسئلة التى تكون الإجابة عنه شفاهة أما بالنسبة للأسئلة التى تكون الإجابة عنها كتابة، فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لم تحدد ميعاداً للإجابة عنها، ولهذا يرى بعض الفقه أن يطبق ذات النهج الذى اتبعته اللائحة الداخلية بالنسبة للإجابات الشفهية، فتكون الإجابة على الأسئلة فى جميع الحالات سواء أكانت شفهية أم مكتوبة فى ميعاد لا يجوز أن يتأخر عن شهر واحد[1].

وإذا كانت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لم تفصح عن حكم تجاوز الوزير مدة الشهر للرد على سؤال أحد الأعضاء من تاريخ إبلاغه إليه، فإن التقاليد البرلمانية قد استقرت على أنه لا تحديد لمدة

---

(١) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٨٥.

معيـــنه تجب الإجابة خلالها على السؤال[١] ومن ثم يمكن القول أن ميعاد الشهر هو ميعاد تنظيمى لا ميعاد سقوط[٢].

وإذا كانت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد خلت من نص يحدد مدة معينة نجب الإجابة خلالها على السؤال، فإنها تركت أمر تحديـــد الزمن المخصص للإجابة على الأسئلة لما يراه المجلس تبعاً لعـــدد الأســـئلة ومـــدى أهميتها، حيث قررت اللجنة العامة لمجلس الشعب بجلسة ١٧ فبراير سنة ١٩٨٠ تخصيص ساعة فى بداية كل جلسة لمناقشة طلبات الإجابة والأسئلة[٣].

أما فى فرنسا فإن المدة اللازمة للإجابة عن الأسئلة المكتوبة فـــى مجلـــس النواب والشيوخ هى شهر من تاريخ نشر السؤال فى الجـــريدة الرســـمية[٤]. ولا شك أن هذا التحديد لمدة الأسئلة يذهب لـــصالح الوزيـــر، فهو يحصل على مدة غير محسوبة ضمن المدة القانونـــية المتاحة له للإجابة تمتد من لحظة إيداع السؤال إلى تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية.

أما في انكلترا يحق للوزير أن يجيب عن الأسئلة المقدمة إليه خلاف ثلاثين يوماً إجابة كتابية أو شفهية ما لم يكن النائب قد طلب

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٦٦.

(٢) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص٨٥.

(٣) د. رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص٨٥.

(٤) د. عادل الطبطبائى: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٩٧.

الحصول على إجابة شفهية[١]. حيث تتم الإجابة على الأسئلة شفاهة يومياً عدا الجمعة، وتخصص ساعة للأسئلة في بداية كل جلسة من جلسات مجلس العموم[٢].

وفي البحرين نصت المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على تحديد ميعاد الإجابة على السؤال المكتوب في مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ الوزير به[٣]، أما في الكويت فإن الأصل أن يجيب الوزير على السؤال في الجلسة المحددة للنظر فيه (مادة ١٢٣ من اللائحة[٤] الداخلية لمجلس الأمة الكويتي).

أما في لبنان فإن المادة (٦٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد أوجبت أن يكون الرد على الأسئلة كتابة في مدة عشرة أيام على الأكثر من تاريخ إبلاغ الحكومة[٥].

ولكن ما هو الحكم فيما لو رفض الوزير المختص الإجابة عن السؤال؟

---

(1) Jeffrey Coldsuortly, op.cit., p.210.

(2) Phillips, op.cit., p.193.

(٣) راجع اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

(٤) د. عثمان عبد الملك الصالح: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، دراسة نظرية تطبيقية، بحث منشور بمجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة الخامسة العدد الرابع، ديسمبر ١٩٨١م، ص١٨.

(٥) أنور الخطيب: الأصول البرلمانية في لبنان دساتير البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ط١، ١٩٦١، ص٣٨٥.

إذا كانت اللوائح البرلمانية قد وضعت القواعد التى تحكم وتنظم السؤال إلا أنها قد خلت من القواعد الواجب إتباعها عندما يقوم الوزير برفض الإجابة عن السؤال الذى وجه إليه، فحق أعضاء البرلمان فى الحصول على إجابة عن أسئلتهم حق منقوص ومتوقف على إرادة الوزير ما لم يكن هناك نظام يضمن ردع الوزير الذى يرفض الإجابة.

ولكن أوجدت التقاليد البرلمانية عدداً من الجزاءات التى يمكن فرضها على الوزير الذى يرفض الرد، ومن هذه الجزاءات: حق السائل فى طلب تحويل السؤال إلى استجواب، وهو أخطرها جميعاً، نظراً لما يؤدى إليه من توجيه الاتهام إلى الوزير بالتقصير، مما قد يترتب عليه سحب الثقة منه، ومن الجزاءات الأخرى أيضاً النشر فى الجريدة الرسمية للأسئلة التى لم يجب عنها، ويتم ذلك فى فصل خاص بهذا الشأن، ينشر فيه السؤال، والوزارة التى وجه إليها، والمدة التى كان ينبغى الإجابة من خلالها، وتم تجاوزها دون حدوثها[1].

ويمكن القول إن الأمر فى الأول والأخير يعتمد على أمرين: الأول الرأى العام ومدى تأثيره على الحكومة فى إرغامها على الإجابة عن الأسئلة التى توجه إليها من البرلمان، فعدم إجابة الحكومة عن الأسئلة يدل على وجود خلل وفساد فيها منعها من

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت، مرجع سابق، ص٧٢.

الإجابـــة حتى لا توضع فى موقف حرج أمام الشعب مما قد يدفعها ذلك إلى الخروج من هذا الموقف بالوسائل المتاحة أمامها.

والأمـــر الثانـــى يعتمد على قوة البرلمان فى إرغام الحكومة علـــى الإجابـــة عن الأسئلة الموجهة إليها من قبل أعضاء البرلمان باســـتخدام وسائل أخرى أقوى من السؤال، فإذا عرفت الحكومة أنها ســـتواجه بالاستجواب وما يترتب عليه من سحب الثقة منها فإنها لن تتراخى فى إجابة الأسئلة البرلمانية الموجهة إليها تجنباً لسحب الثقة منها.

ولكن هل من الممكن تأجيل الإجابة عن الأسئلة أو الإنابة فى طلب تأجيل الإجابة على الأسئلة؟ بالنسبة لتأجيل الإجابة عن الأسئلة : توافـــق الأنظمـــة البـــرلمانية على أن غياب الوزير عن الجلسة، يـــستتبع تلقائياً تأجيلها إلى جلسة مقبلة، ولكن مواقفها تختلف بشأن نطاق الاعتراف له بحق طلب تأجيلها، ففى فرنسا خلت اللوائح من نص صريح على هذا الحق غير أن هذا لا يعنى عدم أحقية الوزير فى طلب التأجيل لأن هذا الحق يعد من الحقوق الطبيعية التى يقضى بهـــا منطق الأشياء وليست لذات السبب فى حاجة إلى نص يقررها، كـــذلك فـــإن التقاليد البرلمانية تجيز التأجيل التلقائى للغياب أى دون طلب، فمن باب أولى ألا تمانع فيه عند الطلب[1].

وعلى ذلك، أقرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى فى

---

(١) المرجع السابق، ص٧٢ وما بعدها.

المادة (١٣٨) منها على أن من حق الوزير أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوع فيجاب الطلب، ولا يكون التأجيل أكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس.

أما المادة (١٨٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى فإنها قد أجازت للوزير طلب تأجيل الإجابة إلى الجلسة التالية، وإذا كانت اللائحة قد غفلت عن بيان شروط ممارسة هذا الحق، إلا أن فى التقاليد البرلمانية ما يؤكد أن هذا الحق ليس مطلقاً، وإنما هو مقيد بقيدين: الأول: وجوب أن يكون لطلب التأجيل مبرر يقبله المجلس، كالمرض أو السفر خارج البلاد لمهمة رسمية، أو عدم كفاية المدة المحددة للإجابة لتجميع المعلومات اللازمة لها، والثانى: موافقة المجلس وليس رئيسه على تأجيل الإجابة عن السؤال[١].

وطلب تأجيل الإجابة قد يكون ممن قدمه، كما قد يكون من الوزير الموجه إليه وبيان ذلك كالآتى :

١- التأجيل لسبب من جانب مقدمه: يجوز للعضو مقدم السؤال طلب تأجيل الإجابة عند وجود سبب قهري يمنعه من مواصلة حضور الجلسة[٢]، ومن التعليق على إجابة الوزير، فقد أوضح رئيس مجلس الأمة فى جلسة المجلس المنعقدة

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص٧٣.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٨٠.

بـــتاريخ ٦ يونيو سنة ١٩٦٦ بأن للعضو مقدم السؤال طلب تأجـــيل الإجابـــة عـــنه لجلسة الاثنين المقبل حتى يتمكن من التعلـــيق علـــيها لـــشعوره اليوم بتعب بحنجرته، وقد وافق الأعضاء على ذلك[١].

٢- التأجـــيل لسبب من جانب الوزير: للوزير المختص أو لغيره مـــن أعـــضاء الحكـــومة الحق فى طلب تأجيل الإجابة عن السؤال الموجه إليه فى الحالات الآتية :

١- لدراســـة موضوع السؤال. ٢- إذا تبين عدم اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال بالموضوع، ٣- إذا كان الوزير مشغولاً بمـــسألة عاجلة أو مرتبطاً بموضوع آخر أكثر أهمية. ٤- إذا كان الوزيـــر مـــسافراً أو مريـــضاً، ٥- إذا تبين للوزير أن الإجابة عن السؤال يمكن أن تكون ضمن تعقيب يلقيه أثناء مناقشة تقرير إحدى اللجان عن ذات الموضوع[٢].

أمـــا فى الكويت فقد أجازت المادة (١٢٤) من لائحة مجلس الأمـــة للوزيـــر أن يطلـــب تأجـــيل الإجابة إلى موعد لا يزيد عن أســـبوعين ويجب أن يلبى طلبه، أما إذا كان طلب التأجيل لمدة تزيد عـــن أســـبوعين فلابد من صدور قرار من المجلس بالموافقة على

---

(١) مجلس الأمة مضبطة الجلسة ٣٢، فى ٦ يونيو سنة ١٩٦٦، ص٢٣٠١.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٧١، ٣٧٠، ٣٦٧.

التأجيل[1].

أمـــا اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأردنى فإنها قد أجازت للوزيـــر أن يـــوجل الإجابة ثمانية أيام إلا إذا رأى المجلس تقصير هذا الأجل ووافقه الوزير على ذلك (المادة ٨٥)[2].

أمـــا بالنسبة للإنابة فى طلب تأجيل الإجابة على السؤال: فلم يـــوجد فـــى اللائحـــة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م نـــصوص تنظم حق الإنابة فى طلب تأجيل الإجابة عن السؤال، أما فى مصر: فقد استقرت التقاليد البرلمانية على جواز الإنابة فى طلب تأجيل الإجابة على السؤال بموافقة المجلس[3].

أمـــا فيما يتعلق بمدة التأجيل عن الإجابة عن السؤال الموجه للوزيـــر المختص، أو لغيره من أعضاء الحكومة فلا يوجد قاعدة ثابـــتة أو مستقرة فى هذا الشأن، ففى حالة غياب مقدم السؤال تؤجل الإجابـــة عنه وفقاً لنص المادة (١٨٦) من لائحة مجلس الشعب إلى جلـــسة مقبلة، دون أن تحدد أية جلسة مقبلة فقد تكون الجلسة التالية أو التـــى تعقب هذه الأخيرة..، فى حين أن المادة (١٨٧) من ذات اللائحـــة تقـــضى بـــأن للوزير أن يطلب تأجيل الإجابة إلى الجلسة

---

(١) د. عـــثمان عـــبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة فى الكويت، مرجع سابق، ص١٧.

(٢) د. محمد سليم محمد غزوى: الوجيز فى التنظيم السياسى والدستورى للمملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص١٤١.

(٣) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٧٤.

التالـــية، ومـــن ثـــم لا يستطيع أن يطلب التأجيل للجلسة بعد التالية وهكـــذا، وعلى كل فقد استقرت السوابق والتقاليد البرلمانية فى هذا الشأن أن التأجيل قد يكون[١]:

- لنهاية الجلسة أو لجلسة مقبلة، أو لمدة أسبوع أو أسبوعين أو ثلاثة أسابيع.
- لحين الانتهاء من الإجابة على بقية الأسئلة أو لأجل غير مسمى عند غياب مقدم السؤال.
- لحـــين حـــضور الوزير فى حالة السفر، أو شفائه فى حالة المرض.
- لدور الانعقاد التالى نظراً لعدم اتساع الوقت.

كذلك يجوز تكرار طلب تأجيل الإجابة على السؤال أكثر من مـــرة بـــشرط موافقة المجلس. فقد طلب الوزير الموجه إليه السؤال تأجـــيل الإجابـــة عـــنه أربعة أسابيع، وعند حلول الأجل طلب مرة أخرى تأجيلها ثلاثة أسابيع أخرى، فوافق المجلس على ذلك[٢].

وإذا كان للوزير أو لأى من أعضاء الحكومة الحق فى طلب تأجـــيل الإجابة على السؤال الموجه إليه فهل يجوز له أن ينيب عنه وزيراً أخر أو أياً من أعضاء الحكومة فى الإجابة على هذا السؤال؟ إن الإنابـــة فـــى الإجابـــة على الأسئلة التى يقدمها أعضاء مجلس

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٧٥ إلى ٣٨٣.

(٢) مجلس النواب، مضبطة الجلسة ١٧، فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٤١، ص٤١٧.

الشعب جائزة بنص الدستور، حيث نصت المادة (١٢٤) من الدستور المصرى الحالى لعام ١٩٧١م على أن (لرئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة عن أسئلة الأعضاء) فلأى ممن ذكرتهم هذه المادة الحق فى أن ينيب عنه غيره فى الإجابة على السؤال الموجه إليه ولا حاجة لموافقة المجلس أو رئيسه لوجود نص دستورى صريح فى هذا الشأن. أما في اليمن فإن الدستور واللائحة لم ينصا على حق الإنابة في الإجابة عن السؤال، ولكن ذلك لا يمنع الوزير أو أي من أعضاء الحكومة من الإنابة في الإجابة عن السؤال خصوصاً في ظل عدم وجود نص يمنع ذلك.

رابعاً: التعقيب على الإجابة عن السؤال:

يعتبر حق العضو فى التعقيب على الإجابة عن السؤال من الحقوق المكملة لحق العضو فى السؤال فالسائل يهدف من سؤاله الاستعلام عن أمر يجهله، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للاستفهام عن نية الحكومة فى أمر من الأمور، وقد تكون الإجابة من الحكومة غير كافية أو ناقصة، وبالتالى يكون التعقيب أداة لاستكمال أو إيضاح الإجابة، ويختلف موقف البرلمانات من منح عضو البرلمان حق التعقيب على إجابة الوزير، ففى النظام الفرنسى لا يحق لعضو البرلمان طرح أسئلة إضافية أو التعقيب على إجابة الوزير، كما لا يحق للأعضاء الآخرين طرح أسئلة إضافية، لأن طبيعة حق السؤال الفردى تمنع أية مشاركة فى النقاش

الدائر بين العضو السائل والوزير المسئول. أما البرلمان الإنجليزى فإنه يسمح لأعضائه بطرح أسئلة أخرى بالإضافة إلى السؤال الأصلى المقدم، حيث إنه فى بداية الأمر هناك لم تكن التقاليد المتبعة تسمح بتعقيب العضو السائل على إجابة الوزير، فيضطر إلى طرح سؤال إضافى بدلاً منه، ثم أصبح من حق الأعضاء الآخرين طرح بعض الأسئلة الإضافية بموافقة رئيس المجلس(١).

أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فقد أقرت للعضو الذى وجه السؤال دون غيره أن يستوضح وأن يعقب على الإجابة بإيجاز وبما لا يزيد على مرتين(٢).

كذلك فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م أيضاً قد أقرت بأن للعضو الذى وجه السؤال دون غيره أن يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة(٣).

ولكن التقاليد البرلمانية في مصر أقرت مجموعة من الضوابط فى هذا الشأن وهى :

١- أن يكون طلب الاستيضاح من الوزير أو التعقيب على إجابته فى إيجاز حرصاً على وقت المجلس.

٢- أن يكون طلب الاستيضاح أو التعقيب لمرة واحدة، فلا يجوز

---

(١) د. عادل الطبطبائى: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص١٤٠ وما بعدها.

(٢) المادة (١٣٩) الفقرة (أ) من لائحة مجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م.

(٣) المادة (١٨٨) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

للنائب أن يستوضح الوزير أو يرد عليه إلا مرة واحدة، ولو أدلـــى الوزير ببيانات جديدة، أو حتى فى حالة كلام الوزير مرتين[١].

٣- أن يكون طلب الاستيضاح أو التعقيب عقب الإجابة مباشرة، لأن القول بغير ذلك يترتب عليه تعطيل أعمال المجلس، كما أن الاستيضاح أو التعليق على إجابة تمت فى جلسة سابقة لا يجعـــل الإجابـــة أمـــام الـــنواب ليمكنهم تتبع الاستيضاح أو التعليق[٢].

٤- عـــدم التصدى لموضوعات أخرى خارج نطاق السؤال، مما يعنـــى أن التعقـــيب أو التعليق يجب أن يقتصر على مجرد الاستيـــضاح، والمقصود بالاستيضاح هو أن يستفسر السائل عـــن أمر لم ينتبه إليه من إجابة الوزير، وليس معناه التعليق على الإجابة بشرح وجهة نظره فى موضوع السؤال وأسباب اقتـــناعه أو عدم اقتناعه بالإجابة لأن محل ذلك الاستجواب وليس السؤال[٣].

---

(١) تقدم عضو المجلس بسؤال -رد الوزير عليه- تحدث الوزير بعد تعقيب العضو على الـــرد، فطلب مقدم السؤال التعقيب مرة ثانية، رؤى عدم جواز ذلك التزاماً باللائحة، مجلس الشعب، مضبطة الجلسة (١٩) فى ٩ يناير سنة ١٩٧٩م، ص٩.

(٢) مجلس الشيوخ، مضبطة الجلسة ١٩، فى ٩ يناير سنة ١٩٧٩م،ص٩.

(٣) مجلـــس النواب، دور الانعقاد العادى الرابع، مضبطة الجلسة ١٦،فى ١٩٣٤/٢/١٣، ص٢٦٦.

٥- الا يتضمن التعقيب نقداً أو اتهاما وإلا وجب تقديم استجواب[١].

٦- لا يجوز للعضو مقدم السؤال التعقيب على ما ذكره عضو آخر، وإن كان من حقه تصحيح وقائع مما يكون قد ذكرها العضو الآخر أثناء تعقيبه على السؤال الذى سبق وأن قدمه[٢].

ولكن هل يجوز لغير مقدم السؤال أن يستوضح الوزير أو يعقب على إجابته؟

وفقاً لنص المادة (١٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى، يجوز لرئيس المجلس أن يأذن لعضو آخر بتعليق موجز وله أن يأذن لرئيس اللجنة المختصة فى موضوع السؤال بإبداء ملاحظة موجزة على الإجابة إذا طلب الأذن بذلك.

كما أن المادة (١٨٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أجازت لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال ولعضو آخر فى المجلس أن يستوضح الوزير أو يعلق على إجابته، ولكن هناك شروط لإبداء هذه التعليقات أو التعقيبات وهى:

١- أن رئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو العضو الآخر لا يملك الحق فى إبداء التعقيب كما هو الحال بالنسبة للعضو

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٤،٤١٥.

(٢) جلسة مجلس الشعب فى ١٩٧٩/٤/١، مضبطة الجلسة ٥٢، ص٥١٦٣.

مقدم السؤال، وإنما لابد وأن يأذن له رئيس المجلس، فالأمر متـــروك لتقدير رئيس المجلس، كما يجوز لأكثر من عضو التعليق والتعقيب على إجابة الوزير.

٢- أن يكـــون الـــسؤال مـــتعلقاً بموضوع له أهمية عامة، وهذا متـــروك لتقدير رئيس المجلس دون أن يكون لطالب التعقيب -غير مقدم السؤال- الاعتراض على تقديره متى رفض طلبه لعدم أهمية السؤال[١].

٣- أن يكون التعليق المبدئى أو الملاحظات المثارة موجزة: وقد اســـتقرت التقاليد البرلمانية فى هذا الشأن على قيام الحكومة فى كثير من الأحيان بإبداء تعقيب على تعليق عضو البرلمان مقدم السؤال على إجابة الوزير، كما استقرت كذلك على أنه لا يجـــوز لمن يوجه إليه السؤال الانصراف قبل تعقيب مقدم السؤال على إجابته[٢].

ولكن إذا رفض الوزير الإجابة عن السؤال، أو كانت إجابته غيـــر مقنعة، يكتنفها الغموض أو يحيط بها الشك فى مصداقيتها، أو ثـــبت مـــنها مـــا يتوجب إدانة الوزير فرداً أو الحكومة جميعاً، فهل يجوز أن يتحول السؤال إلى استجواب؟

---

(١) د. زين بن فراج: السؤال، مرجع سابق، ص٢٢٠.

(٢) مجلس الأمة، دور الانعقاد العادى الثانى، مضبطة الجلسة، ٢٩، ٢٧ إبريل سنة ١٩٦٥، ص ٢٢٥٠ وما بعدها.

نـــصت المادة (٩٦) من الدستور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١م علـــى أنه (لا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب فى الجلسة نفسها) وهـــذا ما نصت عليه المادة (١٣٩) الفقرة (أ) من اللائحة الداخلية لمجلـــس النواب اليمنى الحالية لعام ٢٠٠٦م، وذلك لإتاحة الفرصة للأعـــضاء للاشـــتراك فى المناقشة ولوجوب إتباع إجراءات معينة بالنـــسبة للاســـتجواب[١]. وحتـــى لا يكون اللجوء إلى هذه الوسيلة العنيفة تحت وطأة الانفعال أو شدة الغضب الناجم عن رفض الوزير الإجابـــة، أو تقديمـــه معلومات ناقصة، يظن منها استهزاء الوزير بالعضو، لهذا يهدف هذا الشرط على تهيئة الجو النفسى الملائم الذى يعطى فرصة للسائل للتفكير فى الأمر بروية وهدوء، فيخرج به بعد ذلـــك بقرار متزن حكيم، بحيث إذا انقضت الجلسة، وراجع العضو نفـــسه، ووجد أن المصلحة العامة تتطلب محاسبة الوزير عن عدم الإجابـــة عـــن السؤال أو كانت المعلومات التى أدلى بها غير كافية فإنه بعد ذلك يجوز للعضو أن يطلب تحويل سؤاله إلى استجواب[٢].

كـــذلك فقد نصت المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى على عدم جواز تحويل السؤال إلى استجواب فى ذات الجلـــسة المحـــددة لنظره[٣]. وأيضاً المادة (٨٨) من النظام الداخلى

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

(٢) د. عادل الطبطبائى: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٤٠.

(٣) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة فى الكويت، مرجع سابق، ص ١٨.

لمجلس النواب الأردنى[1].

أما فى مصر، فقد أقرت المادة (١٢٤) من الدستور المصرى الحالـــى ١٩٧١م بأنه لا يجوز للعضو تحويل السؤال إلى استجواب فـــى الجلـــسة نفسها، وهو أيضاً ما أكدته المادة (١٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، وهناك من يرى - بحق- أنه كان يفضل ألا يوضع هذا القيد فى صلب الدستور، حيث إن الاستجواب لم يسبب أى قلق من الناحية العملية للحكومة، وكان من الأفضل أن يترك الأمر للائحة الداخلية، أو السوابق البرلمانية، حتى تتوافر المرونة اللازمة لمثل هذه الموضوعات، وأنه من غير المقـــبول أن يقـــال: إن سبب منع تحويل السؤال إلى استجواب عدم إتاحة الفرصة للأعضاء للمشاركة فى النقاش فمثل هذا القول يخلط بـــين أمـــرين: الأول: إجازة تحويل السؤال إلى استجواب فى ذات الجلـــسة، والثانـــى مناقشة الاستجواب، حيث تم تحديد جلسة لاحقة لجلـــسة التحويل لكى يطرح الاستجواب ويرد عليه[2]، يجوز لعضو البـــرلمان الـــذى قـــدم السؤال ولغيره من الأعضاء فى حالة عدم الاقتـــناع بالإجابـــة عـــن هذا السؤال أن يطلب تحويل السؤال إلى استجواب ولكن بشروط معينة هى:

---

(١) د. خالد سمارة الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(٢) د. فتحى فكري: وجيز القانون البرلمانى، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

١- أن يقدم موجه السؤال أو أى عضو أخر طلباً كتابياً بذلك[١].

٢- لا يـتم تحويل السؤال إلى استجواب فى ذات الجلسة التى تم بها الإجابة عن السؤال[٢]، إلا أن التقاليد البرلمانية قد أجازت تحـويل السؤال إلى استجواب ومناقشته فى ذات الجلسة بعد موافقة عضو الحكومة المقدم له السؤال[٣].

٣- ضـرورة أن يوافـق المجلس على طلب تحويل السؤال إلى استجواب[٤].

وقـد أجـازت المـادة (١٩٠) من لائحة مجلس الشعب أن تتحول الإجابة عن السؤال والملاحظات والتعليقات على هذه الإجابة إلـى مناقـشة عامـة فـى موضـوع السؤال، ولكن بشرط إتباع الإجراءات المنصوص عليها فى هذه اللائحة[٥].

كـذلك فإن المادة (١٨٩) من لائحة مجلس الشعب قد قررت أنـه: (إذا تضمنت إجابة الوزير عن أحد الأسئلة بعض المعلومات الهامـة الجديـدة، كـان للمجلس أن يقرر -بناء على طلب رئيس

---

(١) مجلس الشيوخ، مضبطة الجلسة ١٦، فى ٢٦ يوليو ١٩٢٦، ص ٢٥٢ وما بعدها.

(٢) مجلس النواب، مضبطة الجلسة ٣١ فى ١٢ يونيو ١٩٥٠، ص١١.

(٣) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

(٤) مجلـس النواب، مضبطة الجلسة٣٣، فى ٢٤ فبراير ١٩٢٧، ص٥١٩، والجلسة ٣٦ فى ٧مارس ١٩٢٧، ص٥٦٦، ٥٦٧.

(٥) راجـع فـى الإجـراءات نص المادتين (٢٠٨، ٢٠٩) من لائحة مجلس الشعب لعام ١٩٧٩م.

المجلـــس أو رئـــيس اللجـــنة المختصة أو مقدم السؤال- إحالة هذه الإجابة إلى اللجنة المختصة لبحثها وتقديم تقرير عنها إلى المجلس، ويؤخذ رأى المجلس فى هذا التقرير دون مناقشة).

خامساً: عوارض السؤال:

فـــى الفترة الواقعة ما بين تقديم السؤال ومناقشته أو الإجابة عنه، قد يعترضه عارض يمنعه من إحداث أثره، فيمنعه من وصوله إلى غايته أو الإجابة عنه، وهذا العارض إما أن يكون سقوطاً له أو تـــنازلاً عنه، وإذا كانت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م قـــد أغفلـــت كلية عن أحكام سقوط السؤال أو التنازل عنه فإننا سوف نتحدث عن هذه الأحكام وفقاً لما جاء فى اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م وذلك على النحو الآتى :

١- سقوط السؤال:

تـــنص المـــادة (١٩٣) مـــن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المـــصرى لعام ١٩٧٩م على أن: يسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو مـــن وجه إليه، أو بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم السؤال خلاله، ومـــن خلال هذا النص يتضح أن هناك ثلاثة أسباب لسقوط السؤال وهى الآتى :

أ- انتهاء عضوية العضو مقدم السؤال:

فإذا زالت عضوية البرلمان عن العضو مقدم السؤال، أياً كان ســـبب هـــذا الـــزوال فإن السؤال فى مثل هذه الحالة يسقط نهائياً،

ويستبعد من جدول لاعمال، وانتهاء العضوية قد يكون إرادياً وقد يكون غير إرادي وذلك كما يلى:

الانتهاء الإرادى للعضوية:

قد يرغب العضو فى التخلى عن عضويته لسبب أو لآخر من مجلس الشعب، حيث يقوم العضو بتقديم استقالته الصريحة إلى المجلس، معلناً عدم رغبته فى الاستمرار فى عضوية المجلس، فإذا وافق المجلس على هذه الاستقالة، اعتبرت الاستقالة نهائية من تاريخ صدور قرار المجلس فى هذا الشأن[1]، وبالتالى فإن السؤال الذى قدمه العضو يظل صحيحاً منتجاً لأثاره ولا يسقط إلا بصدور قرار المجلس بقبول الاستقالة.

الانتهاء غير الإرادى للعضوية: ويمكن حدوث ذلك فى حالتين هما:

إبطال العضوية: ويكون ذلك لأن العضو لم تتوافر لديه شروط العضوية يوم الانتخاب، أو لأن عملية الانتخاب نفسها قد شابها بعض الشوائب، أو لأن النتيجة التى أعلنت لم تكن معبرة عن الحقيقة[2]. ومجلس الشعب هو الذى يختص بالفصل فى صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة

---

(١) المادة (٣٨٥) من لائحة مجلس الشعب المصرى ١٩٧٩م.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمى: الوجيز فى القانون الدستورى والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦٩٣.

الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس[1].

إسقاط العضوية: ويمكن حدوث ذلك فى حالتين: أولهما أن يفقد العضو أحد شروط العضوية بعد انتخابه وحلفه لليمين، وثانيهما كقرار تأديبى يصدر ضد العضو إذا ما فقد الثقة والاعتبار، أو أخل بواجبات عضويته. وهذا ما أقرته المادة (٩٦) من الدستور المصرى الحالى بقولها: (لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه).

ب- زوال صفة الوزير الذى وجه إليه السؤال:

وتزول هذه الصفة فى ثلاث حالات:

الاستقالة أو الإقالة، أو استقالة الوزارة التى هو عضو فيها وتشكيل وزارة جديدة، فإذا زالت صفة المسئول الموجه إليه السؤال لتوافر أى من هذه الحالات الثلاث فإن السؤال يسقط.

---

(١) المادة (٩٣) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م.

جـ- انتهاء دور الانعقاد الذى قدم السؤال خلاله:

فـإذا مـا تقدم عضو مجلس الشعب بسؤال إلى أحد أعضاء الحكـومة خلال أحد أدوار الانعقاد فإن السؤال يسقط إذا انتهى دور الانعقـاد الـذى قـدم السؤال خلاله. ونتفق مع من يرى أن سقوط الـسؤال بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم خلاله إنما هو سبب لا مبرر له، لأن ما يجرى عليه العمل برلمانياً هو بقاء الأسئلة التى لم يجب عنها إلى دور الانعقاد التالى، كما أن تطبيق هذا السبب لا معنى له غيـر الرغبة فى التخلص من غالبية الأسئلة، إذ عادة لا يكفى دور الانعقـاد للإجابـة عن جميع الأسئلة، نظراً لكثرتها وتعددها بشكل يـتجاوز المواقـيت المخصصة لنظرها، ولهذا فإن هذا السبب يمثل وسيلة غير مباشرة لتتخلص الحكومة من عدد كبير من الأسئلة التى قد تكون أهمها وأكثرها تعلقاً بالصالح العام[1].

ومـن جهة أخرى يلاحظ أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قـد خـرجت بتقرير هذا السبب عن الأصول التى قررتها فى شأن الأسئلة التى لم يجب عنها خلال دور الانعقاد الذى قدمت خلاله، فقد اسـتلزمت المادة (١٨٢) منها أن تكون الإجابة عنها كتابة، بنصها علـى أن تكون الإجابة كتابة للأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى

---

(١) د. محمـد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٨٩؛ د. حسن مصطفى البحيرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص٧٣٨.

انتهاء دور الانعقاد، كما أنها خرجت على الاتجاه الذى أعتنقه بشأن حـــالات ســـقوط الاقتراح برغبة فى مادتها (٢١٧) (إذ نصت على ســـقوطه بانـــتهاء دور الانعقاد الذى قدم خلاله، ما لم يطلب مقدمه التمسك به خلال ثلاثين يوماً من بداية دور الانعقاد التالى) ولا سبيل لإزالة هذه المخالفة والخروج غير المبرر على حكم القواعد العامة فـــى هذا الشأن، إلا بتغليب حكم الأصل، فتظل الأسئلة باقية بمنأى عـــن السقوط حتى ولو انقضى دور الانعقاد الذى قدمت خلاله، فإن كان ولابد من القول بسقوطها فعلى الأقل يعترف لمقدمها بالحق فى التمسك بها خلال ثلاثين يوماً من بداية دور الانعقاد التالى[1].

ثانياً: التنازل عن السؤال :

يجـــوز لعضو البرلمان الذى قدم السؤال أن يتنازل أو يسترد ســـؤاله، وهـــو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة (١٢٤) من الدســـتور المـــصرى الحالى ١٩٧١م حيث تقول: (.. يجوز للعضو ســـحب الـــسؤال فى أى وقت..)، كما نصت على هذا الحق أيضاً المـــادة (١٩٢) مـــن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩ إذ نـــصت علـــى أنـــه (يجوز للعضو استرداد سؤاله فى أى وقت..) وأســـاس ذلـــك يـــرجع إلى طبيعة الحق فى السؤال، حيث لا يزال الفقهـــاء يـــرددون أن السؤال يعتبر حقاً للسائل وهو حق شخصى، ولهـــذا فهو يقيم علاقة شخصية بين مقدم السؤال والوزير المسئول،

---

(١) د. محمـــد باهى أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٩٠.

وتظهـر تلك العلاقة الشخصية من خلال إمكانية أن يسحب العضو سؤاله فى أى وقت، ويسقط السؤال بمجرد سحبه[1].

وتجـدر الإشـارة إلى أنه يرى جانب من الفقه -بحق- أن عـبارة (فـى أى وقت) الواردة فى النصين السابقين عبارة معيبة، وكـان مـن الأفضل أنه يجوز للعضو سحب سؤاله أو التنازل عنه طالما أن الموجه إليه السؤال لم يشرع فى الإجابة عليه، إذ من هذه اللحظة يصبح السؤال والإجابة عليه من حق المجلس وليس فقط من حق العضو مقدم السؤال، كما أنه من العبث أن يقوم العضو بسحب سـؤاله أو التنازل عنه بعد أن تمت الإجابة عليه وهو ما تسمح به العبارة السابقة. ولهذا فإن هذا الجانب من الفقه يرى أنه يجب تعديل صـياغة النـصين الـسابقين بحيث لا يجوز لمن تقدم من أعضاء البرلمان بسؤال أن يسحب هذا السؤال أو أن يتنازل عنه منذ اللحظة التـى يـشرع ويبدأ فيها الوزير أو أى من أعضاء الحكومة الإجابة عنه[2].

ويمكـن القول أنه فى حالة تنازل عضو البرلمان عن سؤاله فإنـه لا يجـوز لغيره أن يتبنى هذا السؤال، وذلك قياساً على عدم

---

(١) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية، مرجع سابق، ص٨٥؛ د. إيهـاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص٤٣.

(٢) د. رمـضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٩٩.

سماح اللائحة – فى حالة استرداد عضو البرلمان لاستجوابه- أن يتبنى عضو آخر هذا الاستجواب. فقد قيل إنه حيث لا تسمح اللائحة بهذا الأمر بالنسبة للاستجواب فإن هذا قد ينبئ عن اتجاه بعدم السماح لعضو البرلمان بتبنى وسيلة رقابية برلمانية تنازل مقدمها عن استعمالها(١).

أما المادة (١٣٠) من لائحة مجلس الأمة الكويتى فإنها قد أقرت بأنه إذا استرد السائل سؤاله حق لكل عضو أن يتبناه، وفى هذه الحالة يتابع المجلس النظر فيه، وتكون اللائحة فى هذه الحالة قد جمعت بين حقين: حق السائل فى التنازل عن سؤاله، وحق البرلمان الوظيفى فى أن يتابع عن طريق تبنى أحد أعضائه السؤال نفسه ومناقشته(٢).

نماذج من الأسئلة التى تقدم بها أعضاء مجلس النواب اليمنى:

١- فى الجلسة رقم (١٣) بتاريخ ١٩٩٨/٢/٢٣م وجه النائب محمد ناجى علاو سؤالاً إلى وزير الداخلية حول عمليات الاختطافات التى توسعت ولم تعد تقتصر على السياح الأجانب كما كانت فى السنوات السابقة، بل بدأت تطول أبناء

---

(١) د. زين بدر فراج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص٩٤.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة فى الكويت، مرجع سابق، ص١٨.

القضاة والمحامين وغيرهم من أبناء الشعب.

٢- وفـــى الجلسة رقم (٦) بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٢م وجه النائب سالم بن طالب سؤالاً لوزير المالية حول أسباب ارتفاع سعر الدولار ومبرراته.

وهـــذان الـــسؤالان لـــم يناقشا فى المجلس فيما بعد؛ إما لأن إجـــراءاتهما لـــم تكـــتمل أو أن الجانب الحكومى لم يحضر للإجابـــة، وربمـــا يكون السبب الأول هو الصحيح حيث لم يذكر فى محاضر الجلسات التى تلت جلسات تقديم الأسئلة ما يـــشير إلى مطالبة مقدمى الأسئلة إدراجها فى جدول أعمال المجلس.

٣- ومـــن ضـــمن الأسئلة التى تمت مناقشتها وأحدثت خلافاً بين المجلـــس والحكـــومة: الـــسؤال الذى توجه به مجموعة من الأعـــضاء إلـــى وزير الإعلام حول عدم بث وسائل الإعلام الحكومية المختلفة للبيان الصادر عن مجلس النواب، الخاص بالأزمـــة العـــراقية الأمريكية حول عودة المفتشين الدوليين بـــدون أيـــة شـــروط. وكانت هذه القضية قد أثيرت فى أول جلسة عقدها المجلس فى دور انعقاده السنوى الثانى بتاريخ ٧ /١٩٩٨/٢م التى ناقش فيها الأعضاء قضية التوتر السائد بين الولايات المتحدة الأمريكية والعراق بشأن المفتشين الدوليين، ومـــا تقـــوم به الولايات المتحدة الأمريكية من حشد لقواتها

العسكرية من أجل توجيه ضربة للعراق، حيث طالب الأعضاء بما يلى: ١- إصدار بيان رسمى من المجلس يدين الحشود العسكرية الأمريكية فى الخليج.٢- دعوة البرلمانات العربية لإدانة هذه التحركات الأمريكية.

٤- مقاطعة المنتجات الأمريكية وكل من يقف معها ضد العراق.

وقد كلفت لجنة لصياغة البيان وطرحه فى جلسة اليوم التالى إلا أن المجلس فشل فى التصويت عليه بعد معارضة أعضاء حزب المؤتمر -الحزب الحاكم - بحجة عدم توافر النصاب، وفى تاريخ ٩ /١٩٩٨/٢م صوت المجلس على البيان وأرسله إلى وسائل الإعلام الرسمية، وبدأت المشكلة عندما لم يعلن البيان فى التليفزيون ووسائل الإعلام الأخرى، مع أن التصويت عليه كان بالإجماع، وهو ما دفع بثلاثين عضواً من أعضاء المجلس إلى تقديم سؤال لوزير الإعلام الذى حضر فى الجلسة المنعقدة بتاريخ ١٩٩٨/٢/١١ م وبرر عدم نشر البيان بأن وقائع الجلسة لم تصل إلا فى اليوم الثانى، كما أنه أعلم بأن البيان سيتم تعديله وبالتالى أوقف إذاعته[١].

ولم يكن رد الوزير مقنعاً لكثير من الأعضاء واعتبروا أن الإجراء الذى حصل يعد سابقة خطيرة فى تعامل الوزارة مع

---

(١) ذكر وزير الإعلام أن وقائع الجلسة والبيان لم تصل إلا فى اليوم الثانى، وأن هناك من أخبره أن البيان سوف تعاد صياغته بالتنسيق مع رؤساء الكتل وهيئة الرقابة ولم يصل إليهم التعديل حتى يذاع، وقد تساءل بعض النواب عن الجهة التى أخبرت الوزير بأنه سيتم إعادة صياغة البيان بعد أن قام بالمجلس بالتصويت عليه.

المجلس، ولذلك أتخذ الأعضاء خطوتين بغرض التأكد من المعلومات التى أدلى بها وزير الإعلام.

الأولى: تشكيل لجنة للتأكد من حدوث تقصير فى الجانب الإعلامى للمجلس.

الثانية: إرسال البيان من قبل هيئة الرئاسة بصورة رسمية إلى وسائل الإعلام المختلفة ومع ذلك لم يعلن البيان، وقد حاولت هيئة رئاسة المجلس حل هذا الإشكال إلا أنها لم تصل مع الحكومة إلى نتيجة، وأمام إصرار الأعضاء على إذاعة البيان، أرسلت الحكومة وزير الإعلام والعدل إلى المجلس للمطالبة بتعديل البيان باعتباره يحتوى على عبارات تتعارض مع المصلحة العامة، وبالرغم من المعارضة التى أبداها بعض الأعضاء من إعادة الحديث مع الحكومة حول البيان وتأكيدهم على إذاعته كما هو دون تعديل، تم تشكيل لجنة من رؤساء الكتل لإعادة صياغة البيان وأخذ ملاحظات الحكومة بعين الاعتبار. وكان يجب عند هذا الحد أن تلزم الحكومة وزير الإعلام بإذاعة البيان المتفق عليه كاملاً، إلا أن البيان عندما أذيع يوم ١٩٩٨/٢/١٢م ظهر وقد شطبت منه جمل غاية فى الأهمية، وهو ما جعل بعض الأعضاء يدعو إلى المطالبة باستجواب الحكومة، غير أن رئيس المجلس اقترح أن يوجه سؤال لوزير الإعلام، وإذا لم يقتنع المجلس بالإجابة يحول إلى استجواب وقد تقدم (٣٥) عضواً بطلب السؤال حول اقتطاع بعض الجمل من بيان المجلس الخاص بالعراق. وفى الجلسة رقم (٩) بتاريخ ١٨/٢/

١٩٩٨م حضر وزير الإعلام إلى المجلس، وبدأ أحد الأعضاء بطرح السؤال عليه وطالبه بإجابة واضحة تنهى المشكلة، وكان رد الوزير بأن الوزارة لم تحذف من البيان ما يخل بالمعنى أو المضمون، وإنما قامت بحذف التكرار، ولم تكن إجابة الوزير كافية أو مرضية، إلا أن مقدم السؤال طلب من الوزير الالتزام بالدستور والقانون وبعدها طلب إنهاء السؤال والتحول إلى جدول الأعمال، وعلى هذا يمكن إيراد الملاحظات التالية:

أ- أن أعضاء مجلس النواب الذين قدموا السؤال لم يتقدموا به بحسب الأصل الدستوري والقانونى، وإنما تقدم بالسؤال الأول (٣٠) عضواً واشترك فى مناقشته مجموعة من الأعضاء ولم يقتصر على الوزير ومقدم السؤال، وبالتالى لم يعد سؤالاً وإنما تحول إلى مناقشة عامة يحق لجميع الأعضاء الاشتراك فيها، أما السؤال الثانى فقدمه (٣٥) عضواً وإن اقتصر النقاش بين أحد الأعضاء والوزير المعنى.

ب- قدم المجلس سؤالاً لوزير الإعلام عن سبب عدم إذاعة البيان وكان رده بأن السبب يعود إلى اللجنة الإعلامية فى المجلس التى لم ترسل البيان فى وقته وبالطريقة الرسمية، واكتشف المجلس أن هذا غير صحيح من خلال التحقيق مع المسئولين عن إرسال ما يخص الجلسات إلى وسائل الإعلام الرسمى، ثم حضر وزير الإعلام من جديد مع

وزيـــر العـــدل وطلبا تعديل البيان ولم يذع كما تم الاتفاق علـــيه. وهـــنا كان يجب أن يتحول السؤال إلى استجواب وليس لسؤال آخر.

جـــــ- كان المتوقع فى آخر جلسة حضرها وزير الإعلام، ولـــم يوضح للمجلس أسباب حذف بعض الفقرات المهمة من البيان وإصراره على عدم الالتزام بما تم الاتفاق عليه مـــع الحكـــومة أن يطالـــب الـــنواب بتحويل السؤال إلى اســـتجواب، وليس التحول إلى جدول الأعمال، صحيح أن الأغلبية فى المجلس سوف تجهض الاستجواب فى النهاية وخصوصاً إذا وصل الأمر إلى الاقتراع على سحب الثقة مـــن الحكـــومة إلا أن هذا لا يمنع الأعضاء من استخدام حقهـــم فى استجواب وزير الإعلام إلى أقصى حد ممكن، حتى لا تمر مثل هذه القضايا بتلك السهولة، ومن ثم اليأس من جدوى الاستجواب.

د- أن أغلبـــية الحزب الحاكم داخل المجلس هى التى أعطت القوة لوزير الإعلام بأن يدلى بمعلومات غر صحيحة فى الجلـــسة الأولى ثم ينقضها فى الجلسة الثانية ثم يخالف ما تـــم الاتفاق عليه مع اللجنة التى التقت مع الحكومة لإعادة صـــياغة البـــيان، واســـتمر فى طريقته هذه حتى انتهاء المشكلة، دون أن يتخذ ضده أى إجراء من شأنه أن يجبره على احترام مجلس النواب الذى هو عضو فيه.

٥- وجـــه الـــنائب/ سلطان العتواني، سؤالاً لوزير الداخلية عن أســـباب اعتقال مجموعة من المواطنين فى تظاهرات مارس ٢٠٠٥م لمعـــرفة عـــدد المعتقلين وأسباب عدم إحالتهم إلى النيابة العامة[١].

٦- كما تقدم أحد الأعضاء بسؤال إلى رئيس مجلس الوزراء جاء فـــيه: أنه من بعد توليكم رئاسة الحكومة حدث ارتفاع جنونى فـــى أسعار السلع سواء السلع المعفية من الضرائب أو غير المعفية بلغ بعضها ١٠٠% فماذا قامت به الحكومة من جهود ضـــد العابثين والمفسدين وما أكثرهم فى هذه الأيام واحتفظ بالـــرد مـــرة ثانية وفقاً لما نصت عليه اللائحة. وقد قدم هذا السؤال فى تاريخ ٢٠٠٧/٧/١٥م.

الفرع الثانى

التحقيق البرلمانى Parliamentary Inquiry

(لجان تقصى الحقائق)

يعـــد حق التحقيق من الحقوق المقررة للبرلمانات فى جميع الـــدول البرلمانية والرئاسية، وقد انعقد الإجماع على هذا الحق فى الدول البرلمانية والرئاسية، واختصاص البرلمانات فى تكوين لجان التحقـــيق البـــرلمانية هو اختصاص أصيل لهذه البرلمانات، بحيث

---

(١) موقع الصحوة بتاريخ ٢٠٠٥/٣/٢٦م، http://www.Alsahwa-yemen.net

تمارسه حتى ولو لم يرد النص عليه فى طلب الدستور[١]. فالتحقيق البرلمانى وسيلة قوية يملكها البرلمان فى مواجهة الحكومة، وبموجب هذه الوسيلة يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بهدف الاستنارة، والتى على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه[٢]. وهذه الوسيلة عملية للغاية، إذا لا يمكن للبرلمان بدونها أن يكشف عيوب الجهاز الحكومى سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، ففى طريق التحقيق الذى يقوم به البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والانحرافات التى تنطوى عليها الإدارة الحكومية، وعندئذ يقرر البرلمان الوسائل التى من شأنها القضاء على تلك المساوئ والانحرافات التى يكشف عنها التحقيق[٣].

ويعتبر الفحص والتدقيق الذي تقوم به اللجان البرلمانية أسلوباً أكثر فعالية للفحص والتدقيق داخل مجلس العموم، وقد تم تشكيل (١٤) لجنة برلمانية حسب الوزارات عام ١٩٧٩م لمتابعة مختلف وزارات الدولة مثل الصناعة والتعليم والبيئة[٤].

---

(١) د. فارس محمد عبد الباقى عمران: التحقيق البرلمانى، مرجع سابق، ص٥١؛ د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة مع المسئولية، مرجع سابق، ص٣٥٣؛ د محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص١٠٨

(٢) د. السيد صبرى: مبادئ القانون الدستورى، مرجع سابق، ص٥٦٩.

(٣) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مرجع سابق، ص ٦٣١.

(4) Greer Hogan, op.cit., p.37.

وتلك الأهمية التى يحتلها التحقيق البرلمانى أفضت بالمشرع الدستورى اليمنى والمصرى إلى النص على هذه الوسيلة الرقابية فى صلب الدستور، فنصت المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م على أنه (لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه لتقصى الحقائق فى موضوع يتعارض مع المصلحة العامة، أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية، وللجنة فى سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات). وهو ما نصت عليه كذلك المادة (١٣١) من الدستور المصرى الحالى بقولها (لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى، أو أى مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة، وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت

تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك).

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى هى المادة الوحيدة فى الدستور التى أشارت إلى هذه الوسيلة الرقابية، أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الحالية لعام ٢٠٠٦م فإنها لم تتطرق إلى هذه الوسيلة لا نصاً ولا تفصيلاً، ولهذا فإننا سوف نتحدث عن موضوع التحقيق البرلمانى (لجان تقصى الحقائق) على النحو الآتى:

أولاً: تشكيل لجان التحقيق.

ثانياً: طبيعة لجان التحقيق.

ثالثاً: إجراءات لجان التحقيق.

رابعاً: مناقشة تقارير لجان التحقيق.

أولاً: تشكيل لجان التحقيق:

يعد حق البرلمان فى تكليف لجنة برلمانية بالتحقيق فى مسألة ما مبدءاً مستقراً فى النظم المختلفة برلمانية أو رئاسية أو مختلطة، ولكن التساؤل يثور حول السلطة المختصة بتشكيل تلك اللجان؟

وفقاً لنص المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١م فإن مجلس النواب هو من يحق له إجراء هذه التحقيقات، كما أن مجلس النواب هو المختص بتشكيل تلك اللجان وهذا ما نصت عليه المادة (١٣١) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م

وكـــذلك المادة (٢١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى حـــيث قررت بأن (للمجلس أن يشكل لجنة خاصة ويكلف لجنة من لجانـــه النوعية..)، كما أكدت على ذلك المادة (١١٤) من الدستور الكويتـــى بقـــولها (يحق لمجلس الأمة فى كل وقت أن يؤلف لجان تحقـــيق..)، أمـــا المـــادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتـــى لعام ١٩٦٣م فإنها قد نصت على أنه (يحق لمجلس الأمة فى كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً..).

أمـــا فى البحرين فإن المادة (٩٦) منه تنص على أنه (يحق لمجلـــس النواب فى كل وقت أن يؤلف لجان تحقق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق..).

أما فيما يتعلق بتشكيل لجان التحقيق، ففى البرلمان الإنجليزى يتولى التحقيق لجان خاصة، وتشكل هذه اللجان من عدد محدود من الأعـــضاء يختارون لدراسة موضوع معين وتقديم التوصيات بشأنه للمجلـــس وتكلف اللجان الخاصة غالباً بالتحقيق فى موضوع محدد، أو بفحـــص مـــشروع معين، وقد يترتب على ذلك المطالبة بتشريع جديد، أو طلب مؤاخذة الوزير المعنى[1].

وتـــتكون اللجـــان في المعتاد من (١١) عضواً من أعضاء البرلمان وتعكس العضوية التوازن الحزبي في المجلس، وإذا شارك

---

(١) راجع د. عمرو حسبو: اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين، حقوق طنطا، العدد (١٠)، يناير ١٩٩٤م، ص٢٥.

العمـــال والمحافظـــون رئاسة اللجان، فإن الحكومة تستأثر برئاسة بعض اللجان الأكثر حساسية[1].

أمـــا فى مصر فقد ذكرت المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلـــس الشعب بأن لجنة تقصى الحقائق تشكل بقرار من المجلس بـــناء على طلب من اللجنة العامة أو إحدى لجانه الأخرى، أو بناء على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل، ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصى الحقائق عـــن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة فى الموضـــوعات المـــشكلة مـــن أجلهـــا اللجنة، على أن يراعى تمثل الهيـــئات البـــرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتميين للأحـــزاب إذا كـــان عددهم فى المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء، ويحـــدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها، وتختار أمانة خاصة باللجنة من بـــين أعضائها أو من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة.

أما المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م فإنها قد أعطـــت لمجلس النواب بناء على طلب عشرة أعضاء من أعضائه علـــى الأقل أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه لتقصى الحقائق.

---

(1) Greer Hogan, op.cit., p.37.

وفى سوريا يتم تشكل لجان التحقيق بقرار من مجلس الشعب أو مكتبه[١] فى حالة غيابه، دون حاجة إلى تقديم طلب باقتراح ذلك من إحدى اللجان الدائمة للمجلس أو عدد معين من أعضاء المجلس، أما بخصوص عدد أعضاء اللجنة المشكلة، فلم يحدد المشرع السورى عددهم وترك تحديد عدد الأعضاء لمجلس الشعب وفقاً لأهمية الموضوع.

وفى البحرين أقرت المادة (١٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن لمجلس النواب الحق فى أن يؤلف لجاناً أو أن يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق فى أى أمر من الأمور الداخلة فى اختصاصه، ويتم طلب إجراء التحقيق بناء على طلب مكتب المجلس أو إحدى لجانه، أو بناء على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل، ويختار المجلس اللجنة أو العضو الذى يقوم بالتحقيق بناء على ترشيح رئيسه، مع مراعاة التخصص والخبرة فى الموضوعات التى يجرى بشأنها التحقيق[٢]. وفى بريطانيا تختار هذه اللجان بواسطة الانتخاب بتصويت سرى[٣]. وفى ألمانيا يتمتع البوندستاج -بمقتضى القانون الأساسى- بسلطة

---

(١) ويتألف مكتب المجلس، وفقاً لنص المادة (٥) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى، من رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين. د. حسن مصطفى البحيرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص٧٧٠.

(٢) انظر المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى.

(٣) مثل اللجنة التى اختيرت سنة ١٨١٩ لبحث حالة بنك إنجلترا وشكلت من ١٥ عضواً.
- Anrew Adonis, Parliament today, Manchester University, Press, 2003, p.94.

تحقيق واسعة ذلك أن له الحق، بل من واجبه إذا ما اقترح ذلك ربع عـدد أعـضائه فى إنشاء لجنة تحقيق تتحرى الحقائق فى جلسات سـرية أو علنـية، ولا تخضع قرارات هذه اللجان لرقابة القضاء. ويخـول القانـون الأساسى للبوندستاج تعيين لجنة دائمة للتحقيقات تكـون مهمـتها صيانة حقوق هذا المجلس التشريعى قبل الحكومة الفيدرالية فيما بين دورى الانعقاد.

وتتمـتع هذه اللجنة بسلطة التحقيق أيضاً[1]، ويكون لها الحق فـى اسـتدعاء الـوزراء أمامهـا وفحص الانتقادات الموجهة إلى الحكـومة[2]. وفـى إيطالـيا يكون للبرلمان أن يشكل لجان تحقيق خاصة لفحص أى موضوع يراه البرلمان، ويفرق البرلمان الإيطالى بـين نوعـين من هذه اللجان لجان المراقبة: وهى تتكون فى بعض الحـالات مـن أعضاء البرلمان فقط كاللجنة المشكلة لرقابة الراديو والتليفـزيون، وفـى حـالات أخرى تكون مختلطة تضم إلى جانب أعـضاء البـرلمان فقط كبار الموظفين الإداريين مثل لجنة إصدار الأوراق المالية، ولجنة إدارة الدين العام، أما نوع اللجان الأخر فهو لجـان الـتحفظ الخاصـة وكانت فى أول الأمر تشكل من أعضاء البـرلمان فقط، لكنها تضم عدداً من أعضائها من خارج البرلمان،

---

(١) بليـشله- حكـومة ألمانيا المعاصرة- ترجمة محمد حنفى، مكتبة الأنجلو المصرى، ١٩٧٣م، ص١٣٩.

(٢) د. فتحى عبد النبى الوحيدى: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص١٠٦

ولم يستطع البرلمان الإيطالى مع هذا أن يحقق نجاحاً، حيث ضعفت هيبـته نتـيجة عدم المسئولية والجمود وعدم الكفاية، وعدم المقدرة على معالجة المشاكل[١].

وفي فرنسا تتكون لجان التحقيق لفحص عمل الإدارة المالية أو الفنـية للمرافق العامة أو المشروعات القومية، ويتم تشكيل هذه اللجـان باقتـراح يقدمه أي نائب في البرلمان، وعملياً فإن طلبات التحقيق تقدم دائماً من المعارضة البرلمانية عن طريق رؤساء الكتل البرلمانية[٢].

أما فى الجزائر فقد ورد حق تشكيل لجان تقصى الحقائق فى المـادة (١٦١) مـن الدسـتور الجزائـرى الحالى لعام ١٩٩٦م[٣] وأعطت هذه المادة حق تشكيل اللجان لكل غرفة من غرف البرلمان (المجلس الشعبى الوطنى- مجلس الأمة) فى إطار اختصاصها، ولم يشر النص إلى اشتراط أن يكون جميع أعضاء اللجان من البرلمان، حيث يرى بعض الفقه أن هذا النص يجيز للبرلمان أن يقوم بتشكيل لجـان من مجموعة من الخبراء الذين لا ينتمون إلى أى من غرف البـرلمان، وهـذا له تأثير كبير من حيث نزاهة اللجان وخضوعها

---

(١) جـون كلارك أمز، بالوباريللى: نظام الحكم فى جمهورية إيطاليا، ترجمة أحمد نجيب هاشم، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٤م، ص١١٢.

(2) CHAGNOLLAUD (D.) et autre: Le gouvrnement da la France sous la ve republique, Paris, Fayard, 1996, p.446.

(٣) تنص المادة (١٦١) على أنه (يمكن كل غرفة من البرلمان فى إطار اختصاصاتها أن تنشر فى أى وقت لجان تحقيق فى قضايا ذات مصلحة عامة).

للسلطة التنفيذية[1] أما فى المغرب فقد بلغت أهمية تكوين لجان تقصى الحقائق أعلى مرتبة لها حين أقرها دستور ١٩٩٢م كلجان دستورية تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية مجلس النواب[2].

ولكن هل يجوز لرئيس الجمهورية طلب تشكيل لجنة لتقصى الحقائق؟ بمطالعة نص المادة (٩٥) من الدستور اليمنى ٢٠٠١م والمادة (١٣١) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م، وكذلك المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى نجد أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان تشكيل لجنة لإجراء تحقيق برلمانى بخصوص أى موضوع فالنصوص الدستورية صريحة فى إعطاء هذا الحق للبرلمان وحده دون إشراك أحد من خارجه فى هذا الإجراء، وبالتالى فإنه وفقاً لنص المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لا يكون لرئيس الوزراء أو أحد الوزراء إلا استطلاع رأى اللجان النوعية فقط فى بعض المسائل التى تتعلق بمشروعات الخطة أو الموازنة العامة للدولة أو فى أى شأن من شئون مشاريع القوانين، وللوزير أن يطلب عقد اجتماع مع اللجنة المختصة لاستشارتها فى أمر عاجل. أما كون رئيس الجمهورية حكماً أعلى بين السلطات فإن ذلك لا يعنى منح الرئيس

---

(١) ناشف فريد: مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢) د. عبد الكريم غلاب: التطور الدستور والنيابى بالمغرب، د.ت، ط٣، ١٩٩٣، ص ٣٠٥.

صـــلاحيات للـــتدخل فـــى سير وأداء السلطات العامة فلا يكون له التدخل لحث مجلس الشعب على ممارسة دوره الرقابى، خاصة وأن رئـــيس الدولـــة فـــى النظامين المصرى واليمنى هو رئيس السلطة التنفـــيذية. كـــذلك فإن هيمنة رئيس الجمهورية وتسييس البرلمان تعد السبب الرئيسى لعدم رفض البرلمان الانصياع لتوجيهات رئيس الدولة.

ثانياً: طبيعة لجان التحقيق:

تعتبـــر لجـــان تقصى الحقائق لجاناً برلمانية تشكل من داخل البرلمان ولا ينظم إلى عضويتها أحد من خارجه[1]، وأساس ذلك أن البـــرلمان بما له من سلطات فى مواجهة الحكومة، وبالنظر إلى أنه يملـــك فـــى مواجهـــتها اقتراح القوانين ومناقشتها، ومناقشة أعمال الـــسلطة التنفيذية بلا قيود عليه فى ذلك إلا ما نص عليه الدستور، فـــإن له من باب أولى أن يشكل لجاناً تتولى بنفسها فحص الأنشطة الحكومـــية المختلفة، والوقوف على حقيقة أوضاعها. فلا يسوغ أن يـــسند البـــرلمان إلـــى الحكومة مهمة إجراء فحص نشاط جهة من الجهـــات، لأنه بذلك يكون قد جعل من الحكومة خصماً وحكماً، فى الـــوقت الـــذى يخـــل بحقه فى إعمال هذه الرقابة. وإذا كانت لجان تقصى الحقائق هى لجان تحقيق برلمانية، فإنها فى ذلك تختلف عن غيـــرها من لجان التحقيق القضائية، وهى من جهة أخرى لا ترتبط بأدنى علاقة بما يكون معروضاً على السلطة القضائية من تحقيقات

---

(١) راجـــع نـــص المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م، والمادة (١٣١) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م.

تـــتعلق بـــذات الموضوع الذى تتولى اللجان البرلمانية تحقيقه، وفى هـــذا تأكيد واحترام لمبدأ الفصل بين السلطات، فالأمر المؤكد أنه لا يجوز للسلطة التشريعية أن تتدخل فى أمر هو من اختصاص سلطة أخـــرى من سلطات الدولة، وإنما تتناول الموضوع من الزاوية التى تدخل فى اختصاصها هى دون اعتداء على اختصاص غيرها[1].

وبمـــراجعة نـــص المـــادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م نجد أن الموضوع الذى تشكل من أجله لجنة تقصى الحقائق يجـــب أن يكون من الموضوعات التى تدخل فى نطاق الاختصاص الرقابى للمجلس، حيث إن لجنة تقصى الحقائق لجنة برلمانية خاصة ذات طبيعة مؤقتة بشكلها مجلس النواب لإجراء التحقيقات البرلمانية من أجل الوصول إلى أحد الأغراض الآتية:

١- إجراء تحقيق فى موضوع يتعارض مع المصلحة العامة.

٢- فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية.

وإذا عـــدنا إلـــى نص المادة (١٣١) من الدستور المصرى الحالـــى ١٩٧١ نجد أنها تهدف إلى تحقيق الأغراض السابقة نفسها، كذلك فإن مجلس الشعب وهو يشكل لجنة تقوم بمهمة تقصى الحقائق إنما يهدف فى المقام الأول الوصول إلى أمور ثلاثة:

---

(١) LAVROFF: Droit Constitutionnel de la ve republique, Dalloz, 1997, p.548.

١- أن يكشف التحقيق الذى تجريه اللجنة ويقره المجلس عن جود خلل فى التشريعات التى تحكم أعمال الجهة التى تمت فحص أعمالها، بما يستوجب علاج هذا الخلل، وفى هذه الحالة يتولى المجلس إجراء التعديلات التشريعية أو يطلب من الحكومة التقدم بمشروعات القوانين التى تكفل تلافى هذا الخلل أو تلك العيوب.

٢- أن تتوصل اللجنة إلى نتائج تؤكد عدم التزام الجهة التى أجرى تقصى الحقائق فى شأنها بسيادة القانون أو بالخطة أو بالموازنة العامة للدولة، ويقرها المجلس فى ذلك. وفى هذه الحالة يرتب المجلس مسئولية الحكومة (سواء الفردية أو الجماعية) طبقاً للقواعد والإجراءات التى سيأتى شرحها فى المبحث الأول من الفصل الثانى من هذا الباب.

٣- أن يسفر تقصى الحقائق عن عدم وجود أية أخطاء أو مخالفات، وقد جرت العادة فى مثل هذه الأحوال على أن يصدر المجلس قراراً بعد مناقشته لتقرير اللجنة باستمرار ثقته فى الحكومة[١].

---

(١) ومثال ذلك ما حدث فى تحقيقات اتفاقية التلفونات مع الدكتور مصطفى خليل رئيس مجلس الوزراء السابق، فقد انتهى هذا التحقيق إلى أن كل ما انتهجه الدكتور مصطفى خليل كان سليماً وبعيداً عن أى شبهة، مما استحق معه تأييد المجلس له وتجديد الثقة به وبوزارته. د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة مع المسئولية، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

ويـــرى بعـــض الفقـــه أنه على الرغم من أهمية دور لجان تقصى الحقائق، فإنه يلاحظ قلة اللجوء إليها وعدم الاهتمام بإكمالها لعملهـــا، وأسباب ذلك أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى تطلـــب تقديم الطلب من عشرين عضواً، وهذا النصاب ليس يسيراً، بالإضافة إلى إغفال النصوص اللائحية تحديد مدة تلتزم لجان تقصى الحقائـــق بتقديم تقريرها فى نهايتها، مما يحفز على البطء فى عمل تلك اللجان، ويزيد احتمال فقدان موضوع التحقيق لأهميته مع مرور الـــزمن[١] إضـــافة إلى أن البعد السياسى لا يغيب عن نقص اللجوء لاستخدام آلية لجان تقصى الحقائق فى مراقبة الحكومة خاصة وأن لجـــنة تقصى الحقائق تملك سلطات واسعة للغاية فى تحري الحقيقة بـــشأن الموضـــوع المـــشكلة مـــن أجلـــه، بمـــا قد يثير العديد من المتاعب[٢].

وبالـــرغم ممـــا سبق نتفق مع الرأى[٣] الذى يؤكد أهمية هذه اللجـــان فـــى استظهار بعض الحقائق فى الموضوعات المنصوص علـــيها فـــى المـــادة (٢١٨) مـــن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المـــصرى وتـــسهل للبـــرلمان الوصـــول إلى المعلومات والحقائق الخاصـــة بالمشكلة التى شكلت اللجنة من أجلها. كذلك يفضل أن يتم

---

(١) راجع د. فتحى فكرى: وجيز القانون البرلمانى فى مصر، مرجع سابق، ص ٤٧٥.

(٢) راجـــع محمـــد أبـــو ريده: أدوات الرقابة البرلمانية المهمشه، قضايا برلمانية، دور أغسطس ١٩٩٩، ص١٥ وما بعدها.

(٣) د. حـــسنى درويـــش عـــبد الحمـــيد: وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها فى دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص١٧٢.

تقديم الطلب من قبل عشرة أعضاء كما نصت على ذلك المادة(٩٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م بدلاً من عشرين عضواً.

كمـــا يمكن تفعيل لجان تقصى الحقائق بإثارة اهتمام أعضاء البـــرلمان باســـتخدام هـــذه الوسيلة، ولكونها من أهم وسائل الرقابة البـــرلمانية الفعالة فى مراقبة نشاط المؤسسات والهيئات العامة فى خدمـــتها لمـــصالح الشعب، خصوصاً إذا ما تعلق الأمر بالأوضاع المالية والاقتصادية التى تمس الأجهزة والأموال العامة ليس فحسب فـــى استيضاح أوجه الخلل فى ممارسة إحدى المصالح الإدارية أو الهيـــئات العامـــة لنـــشاطها، وذلك كخسارتها أو تعثرها فى تحقيق أهـــدافها[١]. ومـــا قد ينتج عن ذلك من إثارة المسئولية السياسية أو الجنائية، إضافة إلى استخدام وسائل أخرى كالسؤال أو الاستجواب، كما أن توقيت لجنة تقصى الحقائق يحفظ لها أهميتها، ويعلي قدرها بما يوفر ما يلزم لها من نشاط وحيوية لتحقيق أهدافها ومهماتها.

ثالثاً: إجراءات لجان التحقيق:

تـــنص المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م على أن: للجـــنة فـــى سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلـــب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفـــيذية الخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا

---

(١) راجـــع د. جابر جاد نصار: الوسيط فى القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٣٥، د. فارس محمد عبد الباقى عمران: التحقيق البرلمانى، مرجع سابق، ص ١٦٣.

الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات.

أما المادة (٢٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فقد كانت أكثر تفصيلاً؛ فأقرت بأن للجنة تقصى الحقائق أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، وأن تجرى ما يقتضيه استجلاء الحقيقة بشأنها من استطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية أو تحقيقات.

وإذا تعذر على لجنة تقصى الحقائق تقديم تقريرها إلى المجلس فى الميعاد الذى حدده، وجب عليها إعداد تقرير إلى المجلس تضمنه العقبات والأسباب التى أدت إلى تأخرها. وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون لجان تقصى الحقائق فى أداء مهمتها، وعليها أن تقدم لها الوسائل اللازمة لتجمع ما تراه من أدلة، وأن تمكنها من أن تحصل على ما تقرر حاجتها إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات، من أية جهة رسمية أو عامة، ويتحمل المجلس نفقات الزيارات الميدانية التى تقوم بها لجان تقصى الحقائق.

كذلك فإن المادة (٦٩) من الدستور البحرينى لعام ٢٠٠٢م قد أوجبت على الوزراء وجميع موظفى الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التى تطلب منهم[١]، وللقائمين بالتحقيق أن يتخذوا كافة

---

(١) المادة (٦٩) من الدستور البحرينى لعام ٢٠٠٢م.

الإجـراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المـتعلقة بمـا أحـيل إليهم من موضوعات، وعلى جميع الجهات المختـصة أن تعاون القائمين بالتحقيق فى أداء مهمتهم، وعليها أن تقـدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يرونه من أدلة، وأن تمكنهم من أن يحـصلوا علـى مـا يحـتاجون إلـيه من تقارير أو وثائق أو مستندات[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه وفقاً لنص المادة (١٣١) من الدستور المـصرى والمـادة (٩٥) من الدستور اليمنى وكذلك مواد اللائحة الداخلـية لمجلس الشعب لا يوجد نص يلزم الأفراد العاديين بالمثول أمـام لجان التحقيق إذا هى طلبت سماع أقوال أى منهم، فالتحقيقات التـى تجـريها هذه اللجان ليست لها صفة التحقيقات الجنائية التى تجـريها جهـات التحقيق القضائية، ولكن تحقيقات هذه اللجان هى بالدرجـة الأولى تحقيقات سياسية هدفها تمكين المجلس من ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية[2].

وبالتالى فإن لجان التحقيق لا تتمتع بسلطات قاضى التحقيق، فهى تملك فقط حق استدعاء الشهود أو الخبراء، لكنها لا تملك توقيع عقـوبة جنائية على من يتخلف منهم عن الحضور، أو حضر ولكنه امتنع عن أداء اليمين أو أداء الشهادة، أو على الأقل إحالة الممتنعين إلـى المحكمـة المختـصة لمحاكمتهم عن هذه الجرائم، لأن توقيع

---

(١) المادة (١٦٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى.

(٢) د. عمرو أحمد حسبو: اللجان البرلمانية، مرجع سابق، ص١٣٩.

العقوبة الجنائية من اختصاص السلطة القضائية ومنح هذا الاختصاص لمجلس الشعب يعد خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات[١].

وفي بريطانيا تتمتع لجان التحقيق بسلطات واسعة، فلها أن تطلب سماع الشهود وسماع كل الأشخاص الذين ترى أهمية الاستماع إليهم، وطلب تقديم المستندات، ويعاقب كل شخص يمتنع عن الشهادة أو يدلى بأقوال غير صحيحة، وهذه السلطات تملكها اللجان المختارة التي تشكل في إطار مجلس العموم، أما مجلس اللوردات فإنه لا يعطي مثل هذه السلطات للجنة التحقيق[٢].

وتعتبر اللجان المختارة هي أهم لجان البرلمان البريطاني في ظل حالة الطوارئ حيث إنها غالباً ما تشكل لدراسة الأوضاع التي أدت إلى حالة الطوارئ أو لدراسة مدى التدابير التي اتخذتها سلطة الطوارئ والتي جرى الاعتراض عليها أمام البرلمان أو لإعطاء البرلمان معلومات صحيحة وواقعية عن طبيعة الظروف والأحداث التي تصاحب إعلان حالة الطوارئ[٣].

أما في فرنسا فإن لجنة التحقيق لها الحق فى استدعاء كل

---

(١) د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية، مرجع سابق، ص ٣٦٠.

(2) John Biffer, inside house of commons, grafton, 1995, p.250.

- Jeffrey Coldsuorthy: op.cit., p.253.
- Greer Hogan: op.cit., p.38.

(3) Andrew Adonis: op.cit., p.106.

شـــخص تـــرى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته، كما يحق للجنة أن تستدعى بالقوة الجبرية أى شخص ترى ضرورة الاستماع إلـــى شـــهادته، وذلـــك بقرار من رئيسها، وفى حالة الامتناع عن الـــشهادة، أو رفـــض حلـــف اليمين أو الإدلاء بشهادة كاذبة، يكون لـــرئيس اللجنة إخطار وزير العدل، لتحريك الدعوة الجنائية ضده، وتكـــون العقوبة فى هذه الحالة هى السجن الذى يصل إلى عامين، والغـــرامة التـــى تتـــراوح ما بين (٣٣) ألف فرنك إلى (٥٠) ألف فـــرنك، أو إحدى هاتين العقوبتين، ويجوز للجان الانتقال إلى خارج البلاد إذا كان التحقيق يقتضى ذلك[١].

والـــنهج نفـــسه ســـلكته المـــادة (٩) من لائحة مجلس الأمة الكويتـــى؛ حـــيث إنـــه إذا تخلـــف الشهود عن الحضور أمام لجنة التحقـــيق، بعد إعلانهم بالطرق المقررة قانوناً، أو حضروا وامتنعوا عـــن الإجابة، أو شهدوا بغير الحق، يكون لرئيس اللجنة أن يطلب من رئيس مجلس الأمة مخاطبة وزير العدل بشأن اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لرفع الدعوة العمومية عليهم، طبقاً لقانونى الجزاء والإجراءات الجزائية. ووفقاً للمادة (٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة يتم استدعاء الشهود بكتابة من رئيس المجلس بناء على طلب رئـــيس لجـــنة التحقيق، بطريق البريد المستعجل أو السجل الخاص بمراسلات المجلس.

---

(١) د.محمـــد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١١٧ وما بعدها.

كـــذلك فإنـــه بموجب الفقرة (أ) من المادة (٧٥) من النظام الداخلـــى لمجلـــس الـــشعب السورى يحق للجنة التحقيق أو العضو المنـــتدب اتخـــاذ الإجراءات التى تكفل الوصول إلى الحقيقة بما فى ذلك حق استدعاء كل شخص يرى فائدة من سماع أقواله، وفى حالة امتناعه عن الحضور بعد دعوته خطياً جاز للمحققين إصدار مذكرة إحـــضار بحقـــه بواســـطة النـــيابة العامة مع مراعاة قانون أصول المحاكمـــات. وكـــل من حضر أمام المحققين وامتنع عن الإجابة أو أدلـــى بغير الحق يعاقب وفقاً لقانون العقوبات وللمحققين أن يطلبوا مـــن رئاســـة المجلس تكليف السلطة القضائية تحريك الدعوة العامة بحقه[١].

أمـــا فـــى أمـــريكا فإن لجان التحقيق فى الكونجرس تحظى بأهمية كبيرة سواء فى مجلس النواب أو فى مجلس الشيوخ، وسلطة الكونجـــرس فـــى إجـــراء التحقـــيقات تعتبر وظيفة ملازمة للعمل التـــشريعى وهذه الوظيفة تحمل فى جنباتها حق النقد الموجه لأوجه القـــصور أو العجـــز فى النظام الاجتماعى والاقتصادى والسياسى بقـــصد علاج هذا القصور[٢]، وتستطيع لجان التحقيق الاستماع إلى مخـــتلف الشخصيات العامة في جلسات علنية غالباً، كذلك تستطيع إلزام كل شخص بالحضور أمامها للإدلاء بشهادته وذلك عن طريق

---

(١) راجع د. حسن مصطفى البحرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص٧٧١ وما بعدها.

(٢) راجع د. صلاح الدين فوزى: البرلمان، مرجع سابق، ص ٢٤ ما بعدها.

إصدار أمر بالإحضار من رئيس اللجنة[1]. ويستطيع الكونجرس أن يفحص أو يحقق فى أثار ما يصدره من تشريعات وطريقة تنفيذها وما قد يستلزمه ذلك من إجراء تحقيق فى هذا الشأن يستطيع الكونجرس أن يستدعى الشهود ويطلب تسليم الوثائق ويعاقب الأشخاص، الذين يستدعون ويمتنعون عن الحضور إما بتهمة الاحتقار أو بإحالتهم إلى المحاكمة الجنائية أمام المحاكم الاتحادية.

ولكن السؤال الذى يتبادر إلى الذهن هو: هل يجوز لعضو البرلمان الذى هو فى الوقت نفسه عضو فى الحكومة أن يكون عضواً فى لجنة التحقيق إذا كان موضوع هذا التحقيق مما يدخل فى اختصاص الوزارة التى ينتمى إليها هذا العضو البرلمانى؟

بمراجعة نصوص الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م واللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى ٢٠٠٦م وكذلك الدستور المصرى النافذ ١٩٧١م ولائحة مجلس الشعب لعام ١٩٧٩م نجد أنه لا يوجد نص يجيب على هذا التساؤل، ولكن السوابق البرلمانية لم تغفل ذلك، فقد أجاز البرلمان المصرى لعضو البرلمان، الذي كان يشغل درجة نائب وزير المواصلات، أن يكون عضواً باللجنة التى شكلها لتقصى الحقائق حول الانحرافات بالشركة المصرية للملاحة البحرية

---

(١) راجع د. عبد الحميد متولى: القانون الدستورى والأنظمة السياسية، الجزء الأول، ط٢ ، ١٩٦٣م ص٢٥٢ وما بعدها؛ د. محمد عبد اللطيف: النظم السياسية، ط١، كلية الحقوق، جامعة الكويت ١٩٩٧م، ص٢٠٩.

وهى من الشركات التابعة لوزارة المواصلات[١].

وإذا كان هناك من يرى[٢] أن فى ذلك حرماناً لهؤلاء من الاشتراك فى مناقشات هذه اللجان وعدم إتاحة الفرصة أمامهم لتوفير ما يلزمها من معلومات وبيانات. فإننا نتفق مع الرأى[٣] الذى يرى ضرورة استبعاد أعضاء الحكومة البرلمانيين من عضوية لجان التحقيق أو لجان تقصى الحقائق وذلك لسببين: الأول أن المادة رقم (٢/٣٩) من لائحة مجلس الشعب لعام ١٩٧٩م تنص على أنه (لا يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو لغيره من أعضاء الحكومة أو وكلاء الوزارة لشئون مجلس الشعب الجمع بين مناصبهم وعضوية اللجان) فإذا كان الأمر كذلك بالنسبة لعضوية اللجان النوعية وفقاً لأية مظنة يكون من شانها إضعاف الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة، فإنه يكون من باب أولى بالنسبة للعضوية فى لجان التحقيق البرلمانى أو تقصى الحقائق وهى تباشر عملاً رقابياً صرفاً على أعمال الحكومة، وإلا كان فى ذلك مخالفة لنص المادة السابقة، والسبب الثانى: أنه من النادر أن تراقب الحكومة نفسها بحيدة ونزاهة، وهذا أمر يعرض مصالح المواطنين للخطر، ويبعث على الشك فى مدى جدية جميع وسائل وإجراءات البرلمان الرقابية[٤].

---

(١) مضبطة الجلسة رقم (١٢) تاريخ ١٩٧٩/١٠/١م، ص١٢٣٤.

(٢) فارس عمران: التحقيق البرلمانى، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢١٩.

(٤) د. رمضان محمد بطيخ: المرجع السابق، ص٢١٩.

رابعاً: مناقشة تقارير لجان التحقيق[1]:

يجب على لجنة التحقيق أن تدرج فى تقريرها بياناً وافياً عن موضوع عملها، والخطوات التى انتهجتها لجمع المعلومات والبيانات، والنتائج التى توصلت إليها من خلال قيامها بمهامها، وما تراه من توصيات بناء على ذلك، فيصبح هذا التقرير أساس المناقشة أمام المجلس من الوقوف به على الحقائق كى يتخذ المجلس فى نهاية الأمر قراراً بصدد الموضوع ككل[2]. وبعد الانتهاء من إعداد التقرير من قبل اللجنة حول الموضوع المحال إليها، فإنه يجب على مكتب هذه اللجنة، أن يختار أحد أعضائها ليكون مقرراً لهذا الموضوع، وليبين رأيها فيه أمام المجلس، كما يختار المكتب مقرراً احتياطياً يحل محل المقرر الأصلى عند غيابه، وإذا غاب هذان المقرران عن الجلسة التى سيناقش فيها تقرير اللجنة، كان لرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة أو من أحد الحاضرين من أعضائها أن يتولى شرح التقرير نيابة عنه، كما يجوز لرئيس اللجنة أن يتولى عرض تقرير اللجنة فى حضور المقر الأصلى والاحتياطى.

وبعد أن يتم اختيار المقرر يقدم رئيس لجنة التحقيق

---

(١) لا يوجد نص فى الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١ أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية ٢٠٠٦ تبين كيفية مناقشة تقارير اللجان.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة فى الكويت، مرجع سابق، ص٢١.

البرلمانـــى التقرير الذى أعدته هذه اللجنة إلى رئيس المجلس للنظر فى إدراجه بجدول الأعمال. ويناقش المجلس التقرير فى أول جلسة تالـــية لـــتقديمه وهـــى الجلـــسة التـــى أدرج فى جدول أعمالها[1]. وفيما يتعلق بمحتوى التقرير ومناقشته فى المجلس فقد نصت المادة (٢٢١) مـــن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ١٩٧٩ على أنه (يجب أن يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته لجنة التحقيق من إجراءات لتقصى جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضـــاع الاقتصادية والمالية والإدارية المتعلقة بالجهة التى كلفت اللجنة بفحص أحوالها، ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وأن تضمن تقريرها مقترحاتها بشأن عـــلاج الـــسلبيات التـــى تكشفت لها، ويناقش المجلس تقارير لجان تقـــصى الحقائق فى أول جلسة تالية لتقديمها، وتكون أولوية الكلام فـــى مناقشة تقارير لجان تقصى الحقائق لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة).

وإذا انتهـــى المجلـــس من مناقشة التقرير فإنه يعلن قفل باب المناقـــشة، ويـــتخذ قراراً إما بإحالة التقرير إلى الحكومة لاتخاذ ما تـــراه لازمـــاً بشأن ما انتهت إليه اللجنة، أو بإحالة الموضوع إلى النـــيابة العامـــة أو المدعـــى الاشـــتراكى أو الانـــتقال إلى جدول

---

(١) لمـــزيد مـــن التفاصـــيل راجع المواد من (٤٥ ـــ٨١) من لائحة مجلس الشعب لعام ١٩٧٩م.

الأعمال[1].

ويلاحظ فى هذا الشأن أن التحقيق قد يكشف عن وجود نقص فى القوانين القائمة أو ثغرات تعترى هذه القوانين، وهنا فإن المجلس قد يسن تشريعاً جديداً لتلافى هذه العيوب كما قد يكشف التحقيق عن وجـود أخطاء أو تجاوزات أو سوء تصرف داخل إحدى الوزارات أو الهيئات العامة المرتبطة بها، وفى مثل هذه الأحوال، فإن التحقيق قـد يـؤدى إلـى الاستجواب سواء بالنسبة لرئيس الحكومة أو أحد أعـضائها، أو قـد يـؤدى إلـى إثارة المسئولية السياسية للوزارة بنوعـيها، وذلـك بحجـب الثقة عن الحكومة بأكملها أو عن وزير بعينه.

نماذج لبعض اللجان التى كلفها مجلس النواب بالتحقيق:

١- تـم تشكيل لجنة تقصى حقائق حول الإجراءات المتبعة عند تطبـيق سياسـة القـبول فـى الكليات العسكرية وكان عدد أعضائها ثمانية، وذلك فى الجلسة رقم (١٥) المنعقدة بتاريخ ١٩٩٧/٩/١٨م، وكـان رئيس المجلس قد كلف لجنة الدفاع والأمـن قـبل ذلك لنفس السبب ولكنها لم تنجز ما كلفت به، ولـذلك قـام المجلس بتكليف لجنة خاصة لنفس السبب، غير أنهـا لـم تقـدم تقريرها إلا فى ١٩٩٨/٢/٢٣م بعد أن كان

---

(١) د. محمـد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١٢٤.

الطلبة المقبولين قد أمضوا ما يقرب من ستة أشهر فى الكليات، وبالتالى فإن المخالفات التى حدثت لم تحل وإنما التزم الجانب الحكومى بعدم تكرارها فى الأعوام القادمة.

٢- لجنة تقصى الحقائق حول أحداث مدينة المكلا بمحافظة حضرموت:

فى ١٩٩٨/٤/٢٧م خرجت مسيرة فى مدينة المكلا، دعت إليها لجنة لتنسيق أحزاب المعارضة فى محافظة حضرموت (الحزب الاشتراكى - التجمع الوحدوى - اتحاد القوى الشعبية)، وقد حدث فيها مواجهات بين قوات الأمن والجيش من جهة، والمواطنين من جهة أخرى، أسفرت عن مقتل اثنين وإصابة اثنين آخرين.

وفى الجلسة المنعقدة بتاريخ ١٩٩٨/٤/٢٩م تم قراءة رسالة محافظ محافظة حضرموت على المجلس التي شرح فيها ملابسات الحادث، وفى هذه الجلسة كلفت لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان بالنزول الميدانى لتقصى الحقائق وقد طالب الأعضاء أن يضاف ثلاثة أعضاء إلى اللجنة، غير أن اللجنة قامت بعملها بدونهم، وقدمت تقريرها إلى المجلس بتاريخ ١٩٩٨/٥/٧م، ولم يؤيد تقرير اللجنة سوى عضو واحد[١] طالب بإحالة منظمى المسيرة إلى القضاء ووصف الأعضاء الذين سيدافعون عنهم بأنهم سيفقدون

---

(١) النائب مقبل الكدهي: محضر الجلسة ١٩٩٨/٥/٧م.

شـــرعيتهم بالمجلس، ورد عليه أحد أعضاء محافظة حضرموت[1] بالابـــتعاد عـــن الكلام الذى يؤذى، وأن إطلاق النار على المسيرة جـــريمة ويجـــب أن يقـــدم من أطلق النار للمحاكمة، وعندما بدأت المهاتـــرات بـــين الأعضاء فى المجلس انقطع التصوير التليفزيونى للجلـــسة، ورفـــض الأعـــضاء الاستمرار فى النقاش بدون تصوير ورفعت الجلسة، وفى الجلسة التالية تعرض التقرير لانتقادات عنيفة مـــن قبل الأعضاء الذين رأوا بأنه لا يمكن قبوله لأنه غير مكتمل، مـــستدلين علـــى ذلك بالعديد من الأسباب المؤيدة لوجهة النظر هذه وهى:

- أن التقريـــر مـــن عـــنوانه يبين مدى تحيز اللجنة إلى جانب الـــسلطة على حساب الضحايا، حيث وضعت اللجنة عنوان تقريـــرها (أحـــداث الـــشغب) وهـــذا ليس من حقها بل من اختصاص القضاء، وكان يجب عليها أن تقول أحداث مسيرة المكلا.

- لـــم تتوصل اللجنة إلى السبب الحقيقى الذى أدى إلى إطلاق النار.

- لـــم يشرح التقرير الوضع فى الدقائق الأولى التى حدث فيها إطـــلاق الـــنار، ولا من بدأ بالإطلاق، كما لم يحدد أين كان المتظاهرون؟ وأين كانت قوات الأمن والجيش؟

---

(١) النائب أحمد الكحلانى، المصدر السابق.

- لـــم تقابـــل اللجـــنة شهود عيان ممن كانوا حاضرين، حتى الجرحى فى المستشفى.

- كـــان يجـــب أن تـــتأكد اللجنة هل الإجراءات التى تمت قبل المـــسيرة وأثـــناءها وبعـــدها طـــبقاً للقانون، وهل تصرفت السلطات كذلك طبقاً للدستور والقانون؟

- أتت اللجنة فى تقريرها بشهادة مدير الأمن، فى حين أنه كان يجـــب أن تـــذهب إلـــيه على أنه خصم؛ لأنه هو من عطل المسيرة وواجهها بالقوة.

- كـــان علـــى اللجنة أن تجرم فى تقريرها استخدام الرصاص ضـــد المـــسيرة مهما كانت الشعارات واللافتات التى رفعتها المسيرة، ويجب أن يكون القضاء هو الفيصل فى هذا الأمر.

- اللجنة تبنت وجهة نظر الحكومة وأدانت الضحايا.

- لـــم تكـــتف السلطة بمنع المسيرة بل قامت بالاعتقالات قبل المسيرة وبعدها.

- هـــذا التقريـــر فيه نقص ولو كان ضمن اللجنة أعضاء من حـــضرموت لجاء بصورة واضحة عن الأحداث لأنهم أدرى بالمنطقة.

وبـــناء على هذه الملاحظات تم التصويت على عودة اللجنة لإتمـــام تقريـــرها مع إضافة ثلاثة أعضاء من أبناء المحافظة، ومن جانبها لم تكن لجنة الحريات العامة راضية عن سير المناقشات، ولا

النـــزول من جديد، لأنها مقتنعة بالتقرير الذى أتت به، ولذلك عندما اجـــتمعت مـــع الأعضاء المضافين إليها اختلفت معهم حول النزول الميدانى، وحول البرنامج الذى يجب اتباعه عند تقصى الحقائق، إلا أن رئـــيس اللجنة شدد على نزول اللجنة من جديد لإكمال التقرير، وفـــد عادت اللجنة إلى المنطقة بعد أن اعتذر عدد من أعضائها عن النـــزول، وعندما عادت إلى المجلس كانت قد انقسمت على نفسها، وأتـــت بتقريـــرين متناقـــضين، فأعـــضاء اللجـــنة الأولى طرحوا المعلـــومات نفـــسها التى فى التقرير السابق، والأعضاء المضافون جـــاءوا بتقرير آخر احتوى على معلومات مهمة أغلفها تقرير لجنة الحـــريات العامـــة ومن أهمها: أن أحد الجرحى الذين قابلتهم لجنة الحـــريات العامـــة فى المستشفى لم تستمع لأقواله بل حاولت تلقينه أقـــوالاً أخـــرى، وعندما لم تفلح فى ذلك أسقطت أقواله من التقرير المـــرفوع للمجلـــس، كما اتهم كثير ممن قابلتهم اللجنة بعدم ظهور أقوالهم فى تقرير اللجنة، ولذلك عندما طرح التقريران على المجلس بـــتاريخ ١٩٩٨/٦/٢٥م انقسم الأعضاء حيالها، وهكذا ضاعت هذه القضية على الرغم من أهميتها ولم يخرج المجلس بأى قرار.

ومن الملاحظات التى تطرح فى هذا السياق ما يلى:

- كثيـــرٌ مـــن أعـــضاء المجلس وخصوصاً المعارضة كانوا معترضين منذ البداية على تكليف لجنة الحريات العامة بالقيام بتقـــصى الحقائـــق حـــول أحداث المكلا، وإذا كان لابد من تكلـــيفها فيجب إضافة عدد من أعضاء المعارضة وأعضاء

من محافظة حضرموت.

- إن اللجـــنة عـــندما نزلت مرة أخرى لم تكن جادة فى البحث والتقصى عن الحقيقة، وقد أفصحت منذ البداية عن أنه ليس لـــديها ما تفعله، وهى مقتنعة بالتقرير السابق وكذلك رأينا أن عـــدداً من الأعضاء اعتذروا عن النزول من جديد وعلى رأسهم رئيس اللجنة.

- أظهر هذا التقرير أن هناك انقساماً واضحاً وعدم تجانس بين أعضاء المجلس، كما أنهم لم يستطيعوا أن يفرقوا أو يضعوا حداً بين الانتماء الحزبى وقضايا الشعب.

- فى حالة تشكيل لجنة تقصى حقائق يفضل أن تشكل من أكبر عـــدد ممكـــن لإعطـــاء فرصة لتمثيل مختلف الكتل الحزبية وأصحاب الخبرة فى موضوع المشكلة[1].

٣- تـــم تـــشكيل لجـــنة لتقصى الحقائق حول القضية المعروفة (بسفاح جامعة صنعاء):

حيث تمت وقائع هذه الجريمة فى كلية الطب جامعة صنعاء فى عام ٢٠٠٠م حيث قام أحد موظفى المشرحة بقتل طالبتين مـــن طالـــبات الكلـــية وتمزيق جثتيهما مما أثار الرأى العام

---

(١) فيصل سعيد قاسم حمود: السلطة التشريعية فى النظام السياسى اليمنى، ٩٧-٢٠٠٢م، رســـالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، العلوم السياسية، ٢٠٠٤م، ص ١٩٨.

والـــصحافة المحلـــية والعالمية وشكلت لجنة من قبل مجلس الـــنواب توصـــلت إلى وجود أكثر من رفاة داخل المشرحة، وحوكم ونفذ فيه حكم الإعدام[1].

٤- كمـــا شـــكل مجلس النواب لجنة خاصة للتحقيق فى أسباب المظاهـــرات الـــشعبية التـــى اندلعت فى مختلف المحافظات احتجاجاً على ارتفاع الأسعار ورفضاً لقانون الضريبة العامة على المبيعات الذى سيبدأ العمل فى يوليو ٢٠٠٥م.

٥- كمـــا شـــكلت لجنة لتقصى الحقائق حول موضوع اعتصام الطـــلاب اليمنيـــين الدارســـين فى الهند فى فبراير ٢٠٠٥م احتجاجاً على احتجاز الملحقية الثقافية للرسوم الدراسية وعدم زيادتها[2].

ويمكـــن القول أن كل اللجان الدائمة التى يتم تكليفها بالتحقق فـــى أى مـــشكلة تحـــدث يبدأ وضع العراقيل فى طريقها ابتداء من المجلس مروراً بالجهات الحكومية ذات العلاقة، كما أنها عندما تقدم تقريـــرها لا يلقـــى هذا التقرير الاهتمام المطلوب من قبل المجلس، صـــحيح أن بعض التقارير نوقشت غير أن المجلس لم يصدر عنه قـــرارات تلزم الحكومة بتنفيذها. وإن حدث فى النادر لا يتم متابعة التنفـــيذ، ومن ناحية أخرى فقد ثبت فاعلية اللجان الخاصة أكثر من

---

(١) عباس زيد: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس النواب، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٢) موقع الصحوة نت، ٢٠٠٥/٤/٢٧م، http//www. Alsahwa-yemen.net

اللجـــان الدائمـــة عند تكليفها بالتحقيق، وخصوصاً فى المسائل التى تكون السلطة طرفاً فيها فى مقابل الشعب، لأن معظم أعضاء اللجان الدائمـــة من الحزب الحاكم، بينما يتم تشكيل اللجان الخاصة من كل القـــوى الممـــثلة فـــى المجلس، وبالتالى تكون تقاريرها أقرب إلى الحقيقة من الأولى.

الفرع الثالث

الاستجواب[1] Interpellation

مـــن المـــتفق علـــيه أن الاستجواب هو اقوى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدها على الحكومة ضراوة، وذلك مرجعه إلى أمرين: أولهمـــا أنـــه إجـــراء ذو طبيعة اتهامية، بمعنى أنه يحمل فى طياته وثـــناياه اتهامـــاً للحكـــومة أو لأحـــد أعضائها عن قصور فى أحد تصرفاتها أو فعل مشين لأحد أعضائها. والآخر أنه وسيلة ذات أثر عقابـــى شديد البأس، لما ينتهى إليه من تحريك مسئولية الوزارة، أو طرح الثقة بأحد الوزراء[2].

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن الاستجواب يراجع: د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للـــرقابة البـــرلمانية علـــى أعمال الحكومة فى مصر والكويت، القاهرة، دار النهضة العـــربية ط١، ١٩٩٩م؛ د. جلال السيد بندارى عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية فى مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٦م.

(٢) انظر د. محسن خليل: القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٤٤٠؛ د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت، مرجع سابق، ص

وقـد أقر الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م حق أعضاء مجلس النواب فى استجواب أعضاء السلطة التنفيذية فنص فى المادة (٩٧) منه على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم عن الشئون التى تدخل فى اختصاصهم وتجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة).

كما تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م تنظيم هذا الحق ونصت على ذلك فى المواد من ١٥٤. إلى ١٦١) موضحة إجراءات وشروط تقديم طلب الاستجواب، وإدراجه فى جدول الأعمال، ونظام مناقشته.

وبناء على ذلك، سنقوم بدراسة الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية فى اليمن، من خلال أربع نقاط رئيسية كما يلى:

أولاً: مفهوم الاستجواب.

ثانياً: شروط الاستجواب.

ثالثاً: مناقشة الاستجواب.

١٢٥؛ د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٣٢.

أولاً: مفهوم الاستجواب.

مـــن المتفق عليه -بصفة عامة- أن الاستجواب يحمل معنى المحاسبة أو المساءلة أو ينطوى على معنى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف[١].

ومـــع تعـــدد تعريفات الاستجواب التى وضعها الفقهاء فإننا نختار التعريف الذى يرى بأن الاستجواب هو (حق عضو البرلمان فى اتهام الحكومة ومساءلتها فى مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عـــن تجـــاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهـــى مـــن ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابى بهدف تحـــريك المـــسئولية السياسية فى مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات)[٢].

ويتسم هذا التعريف بما يلى[٣]:

١- يحـــدد موضوع الاستجواب ومداره مساءلة الحكومة بصورة جماعية أو فردية، ومن هذا المنطلق، فإنه يتميز عن الأسئلة والتحقـــيق البرلمانى وطلبات الإحاطة وغير ذلك من وسائل

---

(١) انظـــر د. ســـليمان الطمـــاوى: السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٥٥٣؛ د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص٢٧٩؛ د. جابر جاد نصار: الوسيط فى القانون الدستورى، مرجع سابق، ص٥٣٦.

(٢) د. جلال سيد بندارى: الاستجواب، مرجع سابق، ص٣٧.

(٣) راجع د.جلال السيد بندارى عطية: الاستجواب، مرجع سابق، ص ٣٧ وما بعدها.

الرقابة البرلمانية الأخرى.

٢- الاستجواب حق من أهم حقوق أعضاء المجالس النيابية فى محاسبة الحكومة ومشاركتها فى تسيير واتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، ويتفرع على ذلك أن الاستجواب يقدمه عضو البرلمان، وفى ذلك دلالة هامة فى تأكيد دور أعضاء البرلمان فى ممارسة الرقابة الفعالة على أداء الحكومة إذا ما أحسنوا استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المقررة.

٣- تحديد الطرف الآخر فى الاستجواب وهو الحكومة فى مجموعها ممثلة فى رئيس مجلس الوزراء أو أحد أعضائها عن طريق اتهام أحد الوزراء.

٤- يعتمد الاستجواب على وقائع ووثائق لا لبس فيها يعرضها مقدم الاستجواب أمام البرلمان ليتمكن من إقناع الأعضاء بمصداقية استجوابه وصحة الوقائع والمستندات التى اعتمد عليها فى اتهامه للحكومة أو للوزير.

٥- حق الحكومة فى الرد على الاتهام الموجه إليها فى الاستجواب، ولها أن تدافع عن سياستها وتنفى عن نفسها حدوث التجاوزات التى يتهمها بها الاستجواب أو تبرر أمام البرلمان دوافعها للأخذ بهذه السياسات.

٦- اتساع دائرة المناقشة المتعلقة بالاستجواب باشتراك جميع

أعـضاء البـرلمان فى ذلك وهذا الحق مكفول لكل أعضاء البرلمان، وهو أمر إجرائى مهم يميز الاستجواب عن الأسئلة وطلبات الإحاطة كوسائل متاحة للرقابة البرلمانية.

٧- أن المـساءلة التى يحركها عضو البرلمان ضد الحكومة أو أحـد أعضائها لابد أن تكون عن تجاوزات أو أخطاء محددة يحـصرها مقـدم الاستجواب ويبرهن عليها بالوقائع والأدلة وجميع المستندات والبيانات الثبوتية.

٨- أظهـر التعـريف الغاية من تقديم الاستجواب وهى تحريك المـسئولية فى مواجهة الحكومة أو أحد أعضائها، والمطالبة بـسحب الـثقة منها أو منه، وفى ذلك تمييز للاستجواب عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية.

وإذا كـان الاستجواب يعد أخطر أداة يضعها الدستور فى يد أعـضاء البـرلمان للـرقابة على أعمال الحكومة، فإن له مقاصد وأهداف تتمثل فى الآتى:

١- محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها :

القصد من الاستجواب بنص المادة (٩٧) من الدستور اليمنى الحالـى ٢٠٠١م والمادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية ٢٠٠٦م هو محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف

له فى شأن من الشئون التى تدخل فى اختصاصه[١].

ومعنى ذلك أن الاستجواب لا يهدف فقط إلى مجرد الوقوف على الحقيقة فى شأن من الشئون الموكولة للحكومة بل يهدف أيضاً إلى مساءلتها عن كيفية تصرفها فيما عهد إليها من سلطة سواء فى المسائل الخاصة أو المسائل العامة، وذلك مرجعه أن هناك أوضاعاً سيئة فى العمل التنفيذى تستوجب المساءلة[٢].

٢- توضيح سياسية الحكومة أمام الرأى العام :

يترتب على مناقشة الاستجواب، بما يتيحه أمام مقدمه لعرض البيانات والأدلة المؤيدة لوجهة نظره، وما يتيحه كذلك للأعضاء من حق الاشتراك فى المناقشة والاستماع إلى رد الحكومة ودفاعها فى توضيح سياسية الحكومة أمام الرأى العام، كما أن للعضو مقدم الاستجواب أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة، وبالتالى فإن الاستجواب يستخدم لجمع المعلومات عن الإدارة وإعلام الرأى العام عنها[٣].

---

(١) وهذا أيضاً ما نصت عليه المادة (١٢٥) من الدستور المصرى لعام ١٩٧١م والمادة (١٩٨) من لائحة مجلس الشعب ١٩٧٩م.

(٢) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٢٧٩؛ د. سامى عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٨٤.

(٣) راجع د. سعاد الشرقاوى ود. عبد الله ناصف: أسس القانون الدستورى وشرح النظام السياسى المصرى، تطور النظم السياسية والدستورية، درا النهضة العربية، ١٩٨٤،

٣- تحريك المسئولية السياسية:

يقصد بالمسئولية السياسية حق البرلمان فى سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد أعضائها، ويعد طرح الثقة من أهم أهداف الاستجواب، فالاستجواب باعتباره طريقاً من طرق الرقابة البرلمانية لا يهدف كما يقرر البعض[١] إلى مجرد نقد الحكومة أو تجريح سياستها، إنما هو كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام البرلمان. وإزاء هذه المخالفة يجب أن لا يتوانى المجلس فى سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير المختص.

٤- الاستجواب ضمان مهم للحرية:

كذلك فإن الاستجواب يمكن أن يمثل ضماناً مهماً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة ضد تعسف الحكومة، وهذا لا يحدث إلا إذا كان البرلمان ممثلاً لأفراد الأمة تمثيلاً حقيقياً، وأن يحسن البرلمان استعمال سلطته لحماية الأفراد الذين انتخبوه[٢].

ثانياً: شروط الاستجواب:

يشترط فى الاستجواب، باعتباره وسيلة رقابة برلمانية، عدة

ص ٣٦٤؛ د. إبراهيم شلبى، تطور النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية، ١٩٧٤م ص ٣٩٤.

(١) د. إيهاب زكى سلام: مرجع سابق، ص ٩٨؛ د. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص ٣٧٢.

(٢) د. جابر سعيد حسن: الضمانات الأساسية للحقوق العامة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ص١٢٦.

شـــروط وردت فـــى اللوائح البرلمانية أو جرى العمل بموجبها فى الـــسوابق البرلمانية، وتقترن هذه الشروط بجميع المراحل التى يمر بها الاستجواب، وهى شروط شكلية وإجرائية أو شروط موضوعية تحيط بالاستجواب منذ تقديمه وحتى البت فيه، وعملياً يعتبر الالتزام بالـــشروط الشكلية والإجرائية أمراً بالغ الصعوبة، فهذه الإجراءات دقيقة فى العمل البرلمانى، وخصوصاً فيما يتعلق بالاستجواب ولذلك فـــإن الـــشروط الـــشكلية كثيراً ما يتم تجاوزها عملياً، أما الشروط الموضوعية فقليلاً ما يتم تجاوزها.

والواقـــع أن اللائحـــة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الحالية ٢٠٠٦م كانـــت قاصـــرة ولـــم تبين الشروط والإجراءات الشكلية والموضـــوعية للاســـتجواب بـــشكل واضح ومفصل، بعكس لائحة مجلـــس الـــشعب المصرى لعام ١٩٧٩م التي تناولت هذه الشروط والإجـــراءات بالتفـــصيل، إضـــافة إلـــى أن السوابق والممارسات البرلمانية فى مصر قد فرضت قواعد لممارسة حق الاستجواب، أما بالنـــسبة للـــيمن فـــلا يوجد سوابق وممارسات بالنسبة للاستجواب فمجلس النواب اليمنى لم يستخدم هذه الوسيلة الرقابية حتى الآن.

ولهـــذا سوف نبين الشروط الشكلية والموضوعية التى يجب توافرها فى الاستجواب حتى يكون منتجاً لآثاره كما يلى:

١-الشروط الشكلية للاستجواب.

٢-الشروط الموضوعية للاستجواب.

١- **الشروط الشكلية للاستجواب:** أحاطت اللائحة الداخلية للبرلمان فى كلّ من اليمن ومصر ممارسة العضو لحقه فى تقديم الاستجواب بشروط شكلية تضمن جدية الاستجواب وقيامه على أدلة تبرر مساءلة الحكومة أو أحد أعضائها بالإضافة إلى أن الممارسة والتطبيق العملى فى مصر قد فرض قواعد أخرى لممارسة عضو البرلمان لحقه فى تقديم الاستجواب وتتمثل شروط الاستجواب الشكلية فيما يلى:

أ- شرط الكتابة: يشترط أن يقدم الاستجواب مكتوباً، وهذا الشرط نصت عليه معظم اللوائح الداخلية للبرلمانات، حيث نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الصادرة فى سنة ٢٠٠٦م وذلك فى المادة (١٥٥) منها مؤكدة على أن (يقدم الاستجواب كتابة..).

كما نصت لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فى المادة (١٩٩) منها على أن (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة...)، كذلك نصت على هذا الشرط جميع اللوائح الداخلية فى فرنسا فى ظل الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة[١]. كذلك نصت عليه المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى بقولها

---

(١) د. نواف كنعان: بحث بعنوان (الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة) مجلة الدراسات الجامعة الأردنية، المجلد ٢٢، أ- العدد (٢) ١٩٩٥، ص٧٨١.
- د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ٩٥.

(يجب أن يقدم طلب الاستجواب مكتوباً) [١]، كذلك نصت عليه المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[٢]، والنظام الداخلى لكل من مجلسي النواب والأعيان فى الأردن[٣] والمادة (١٥٢) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى[٤] فاشتراط الكتابة تأكيد على أن الاستجواب يجب أن يكون واضحاً من ناحية، وأن تكون الوقائع والأسانيد والنقاط الرئيسية التى يتناولها ظاهرة بينة من ناحية أخرى بحيث يتضح بغير لبس وجه المخالفة الذى ينسبه المستجوب إلى من وجه إليه الاستجواب لكى يتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر[٥].

كما أن اشتراط تقديم الاستجواب مكتوباً يسهل عملية تداوله فى المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، وبذلك يستطيع الأعضاء الوقوف على موضوع الاستجواب ومعرفة أبعاد ما انطوى عليه، وهذا ييسر لهم مهمتهم الرقابية والمشاركة فى مناقشة

---

(١) نايف محمد الرسيم: الاستجواب البرلمانى فى الكويت، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص٣٧.

(٢) د. حسنى درويش عبد الحميد: وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٢١٠.

(٣) د. أحمد عارف الطلاعين: الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، الأردن ومصر، رسالة ماجستير، جامعة مؤته، الاردن، ٢٠٠٥، ص٣٤.

(٤) د. حسن مصطفى البحرى: الرقابة المتبادلة بني السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص٨١١.

(٥) د. جلال السيد بندارى عطية: الاستجواب: مرجع سابق، ص ٨٧.

وإعداد ما يعن لهم مما يثبت أو ينفى وقائع ما أنطوى عليه؛ وأيضاً لكى يستطيع رئيس المجلس أن يبحث فى مدى توافر الشروط المطلوبة فى الاستجواب[1].

ب- شرط تقديم الاستجواب إلى رئيس المجلس : وهذا ما نصت عليه المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لسنة ٢٠٠٦م بأن (يقدم الاستجواب كتابة إلى الرئيس ..) والمقصود بالرئيس رئيس مجلس النواب.

وهو ما نصت عليه المادة (١٩٩) من لائحة مجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م على أن (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس).

كما نصت على ذلك المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى[2] بقولها (يقدم الاستجواب كتابة إلى الرئيس ..) كما أكد ذلك المشرع الأردنى فى النظام الداخلى لكل من مجلس النواب والأعيان، فاشترط أن يقدم عضو البرلمان الذى يريد استجواب وزير أو أكثر استجوابه إلى رئيس المجلس مكتوباً[3].

---

(١) د. زين بدر فراج: السؤال، مرجع سابق، ص٦٠.

(٢) المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م.

(٣) عارف أحمد الضلاعين: مرجع سابق، ص٣٤.

وهذا يؤكد أن طلب توجيه الاستجواب لا يعتبر قائماً إذا قدم إلى غير رئيس المجلس فلا وجود للاستجواب ما لم يقدم رسمياً إلى رئيس المجلس، فلا يكفى إرساله من قبل المستجوب إلى الوزير المختص رأساً، بل لابد من إرساله إلى رئيس المجلس[1].

ويرى جانب من الفقه[2] أنه لا يكفى لكى يكون الاستجواب مستوفياً لشروطه أن يقدم إلى رئيس المجلس أثناء انعقاد الجلسة، بل لابد أن يقدم الاستجواب إلى رئيس المجلس فى مكتبه لأن روح النص الوارد فى المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م تستلزم ذلك، وكذلك حتى يتسنى لرئيس المجلس بحث مدى استيفائه للشروط الدستورية واللائحية.

ومن جانبنا نؤكد هذا الرأى[3]؛ لأن تقديم الاستجواب إلى رئيس المجلس فى مكتبه يمكنه من مناقشة العضو مقدم الاستجواب بشكل هادئ وجدى، مما قد يؤدى إلى بعض التعديلات على الموقف كله، كأن يقنعه باستخدام وسيلة أخرى غير الاستجواب. كالسؤال أو يعدل صياغة الاستجواب، بما يتفق والحدود الذى رسمتها اللائحة، أو يطلب منه بيان الوقائع والأسانيد التى يريد مناقشة الحكومة فيها، إذ المفترض فى رئيس المجلس بحكم منصبه أن يطلع على بواطن

---

(١) فؤاد كمال: الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية، ط١، ١٩٢٧، ص ٢٤٥.

(٢) سامى عبد الصادق، مرجع سابق، ص ٣٨٧.

(٣) وممن يؤيدون هذا الرأى د. جلال السيد بندارى عطية، مرجع سابق، ص ٨٨.

الأمور وظواهرها، ويقدر لكل أمر قدره.

جـ- شرط وجود اتهام محدد إلى من يوجه إليه:

يجب أن يتضمن الاستجواب اتهاماً إلى من وجه إليه فإذا لم يتضمن الاستجواب اتهاماً أو تقصيراً لأحد الوزراء أو لرئيس مجلس الوزراء مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التى تنسب لأى منهم وجب استبعاده[1]. فنجد أنه من خلال الممارسة البرلمانية السابقة فى مصر أنه قد تم استبعاد الاستجوابات التى لا تتضمن أى اتهام للوزير أو الوزارة باجمعها والأمثلة على ذلك كثيرة ففى جلسة مجلس الشيوخ بتاريخ ١٩٥١/٣/١٩م حدث أن قدم أحد الأعضاء استجواباً إلى وزير الصحة عن وضع حد أدنى وحد أعلى لأجور الكشف على المرضى بالعيادة والمنزل واعترض أحد الأعضاء ودفع بعدم دستورية هذا الاستجواب لأن الأصل فى الاستجواب أنه اتهام إلى من وجه إليه لتصرفات قام بها، ولما كان الاستجواب خالياً من أى اتهام وإنما هدفه أن يكون للأطباء حد أدنى وحد أعلى للكشف عن المرضى ولذلك فقد طلب العضو الذى اعترض على الاستجواب استبعاده وتم استبعاد هذا الاستجواب بموافقة المجلس[2].

ولا يكفى مجرد أن يتضمن الاستجواب اتهاماً إلى من يوجه إليه بل لابد أن يكون هذا الاتهام أو العمل أو التصرف المنسوب

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية..، مرجع سابق، ص١٣٦؛ ود. جابر جاد نصار: الاستجواب، مرجع سابق، ص١١.

(٢) د. جابر جاد نصار: المرجع السابق، ص١٢.

إلى رئيس الوزراء أو الوزير مبنياً على وقائع وموضوعات محددة، مبيناً فيها وجه المخالفة والأسباب والأسانيد التى يستند إليها مقدم الاستجواب ومن ثم فإن اختلال هذا الشرط على النحو الذى يصبح فيه الاتهام فى الاستجواب بالقول المرسل والعبارات العامة بعيداً عن الوقائع والموضوعات المحددة، هدراً لمبدأ المساءلة السياسية المبنى على فكرة المواجهة بين اتهام من أعضاء المجلس ودفاع من الحكومة أو الوزير الذى يجب أن تتوافر له أدنى ضمانات العدالة والتوازن وهو ما يستلزم حتماً أن يكون الاتهام أو العمل أو التصرف والمخالفة المسندة إلى الحكومة فى صورة وقائع محددة حتى يتسنى لها أن تأخذ فرصتها المناسبة فى تحضير نفسها للرد عليها.

وهذا ما أكدت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى[1] واللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى[2].

والسؤال الذى يطرح نفسه: هل يجوز أن يطلب من مقدم الاستجواب أن يحوله إلى أى وسيلة أخرى من وسائل الرقابة البرلمانية إذا كان رئيس المجلس قد فاته التأكد من أن الاستجواب كان خالياً من أى اتهام أو كان غير مطابق للشروط التى حددها الدستور واللائحة لقبوله بعد إدراج الاستجواب فى جدول أعمال المجلس وتحديد نظره فى جلسة معينة؟

---

(١) المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى، لسنة ٢٠٠٦م.

(٢) المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى، لسنة ١٩٧٩م.

لـــم يـــرد حكـــم تحويل الاستجواب إلى سؤال أو أية وسيله رقابـــية فى أية لائحة من لوائح البرلمان اليمنى أو المصرى، ولكن مـــن خلال الممارسة البرلمانية لمجلس الشعب المصرى نجد أنه قد حـــدث بعد إدراج الاستجواب فى جدول أعمال المجلس وعند نظره فـــى الجلـــسة[1] بـــتاريخ ١٩٩١/٥/١٨م قـــال رئيس المجلس (إن موضـــوع الاســـتجواب هـــو عـــن اختفاء أحد المواطنين وأن هذا المواطن كان معتقلاً بأحد السجون، وقد اختفى ويطلب العضو بيان مكـــان وجود هذا المواطن، وقال إن هذا الاستجواب لا يتضمن أى اتهـــام أو مخالفـــة محـــددة للسيد وزير الداخلية، وتبين عدم توافر شـــروط عناصر الاستجواب حيث إن الاستجواب فى حقيقته ما هو إلا اتهام سياسى للوزير بقصد محاسبته عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانـــون أو الدســـتور أو عـــند ممارسته اختصاصاته، وهو ما لم يتـــضمنه الاســـتجواب، وقد توجه رئيس المجلس إلى السيد العضو بـــسؤاله عما إذا كان يوافق على تحويل استجوابه إلى طلب إحاطة ووافـــق العـــضو مقدم الاستجواب فى ذات الجلسة على تحويله إلى طلـــب إحاطة وعرض رئيس المجلس الأمر على التصويت فوافق المجلـــس على تحويل الاستجواب إلى طلب إحاطة على الرغم من أنـــه قـــد تم الاعتراض من أحد أعضاء المجلس على ذلك لمخالفته للتقاليد البرلمانية، على اعتبار أن الاستجواب بعد إدراجه فى جدول

---

(١) مضبطة مجلس الشعب، الفصل التشريعى السادس، دور الانعقاد الثانى، الجلسة (٦٨) بتاريخ ١٩٩١/٦/١٨م، ص٢٩.

الأعمال يصبح ملكاً للمجلس ومن ثم لا يجوز لمقدمه أن يحوله إلى طلب إحاطة، وإن كان يجوز له أن يسحبه ثم يتقدم مرة أخرى بطلب إحاطة أو أية وسيلة أخرى من وسائل الرقابة البرلمانية.

ويرى بعض الفقه -وبحق- أن رئيس المجلس قد خالف اللائحة ومنطق الاستجواب فإذا كان رئيس المجلس قد فاته أن يتأكد من مطابقة الاستجواب للشروط التى حددها الدستور واللائحة فلا يجوز له بعد إدراج الاستجواب فى جدول أعمال المجلس وتحديد موعد نظره فى جلسة معينة أن يطلب تحويله إلى أية وسيلة أخرى من وسائل الرقابة البرلمانية، على اعتبار أن الاستجواب بعد إدراجه فى جدول أعمال المجلس وتحديد موعد لنظره يصبح ملكاً للمجلس؛ بحيث يحق لكل عضو الاشتراك فى مناقشته تأييداً أو معارضة، ولكل عضو أن يطلب ممن وجه إليه الاستجواب أى بيانات لازمة لاستجلاء حقيقة الأمر بالنسبة لموضوع الاستجواب، فإذن لا يجوز تحويل الاستجواب كأداة رقابة برلمانية عليا إلى أداة أقل منها كالسؤال أو طلب الإحاطة، لأن هذا إن دل على شئ فإنما يدل على عدم قدرة الأعضاء على التمييز بين أدوات الرقابة البرلمانية، وعدم تمكنهم من حسن توظيفها واستغلالها بصورة مثلى[1].

د- شرط عدم تضمين الاستجواب عبارات غير لائقة :

إذا كان الدستور واللائحة الداخلية للبرلمان فى كلٍّ من اليمن

---

(١) راجع د. جابر جاد نصار: الاستجواب: مرجع سابق، ص١٣.

ومصر قد أعطيا لأى عضو الحق فى اتهام الوزير أو الحكومة فى مجموعها عن طريق تقديم استجواب بمناسبة ارتكاب مخالفة سياسية، فإنه لا يجوز أن يتضمن هذا الاستجواب أية عبارات غير لائقة أو كلمات نابية وهذا لا يتعارض مع ما يتمتع به العضو من حصانة برلمانية برغم أنها تتيح له أن يقول داخل البرلمان ما يشاء بحرية كاملة، لأن المجالس النيابية ليست ميداناً لتبادل الشتائم والإهانات أو المساس بالكرامة، فلا يجوز للعضو إلا أن يطلب محاسبة الحكومة عن الخطأ الذى يرى أنها ارتكبته[1]، وهذا ما أكدت عليه كلٌ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فى المادة (١٥٥) واللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فى المادة (١٩٩) حيث قررتا أنه (لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة).

كما أكدت على ذلك المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى بقولها (ويجب ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات...)، وكذلك المادة (٨٢) من النظام الداخلى لمجلس الأعيان الأردنى.

والنص على هذا الشرط من شأنه إرساء دعائم الأخلاق فى العمل السياسى، كما أنه يتفق مع ما يجب أن يتصف به عضو البرلمان، من وقار واحترام وأدب فى الحوار، وعدم التطاول أو

---

(١) د. جلال السيد بندارى عطية، المرجع السابق، ص٩٨.

تعمد إهانة أعضاء السلطة التنفيذية تلميحاً أو تصريحاً.

ويجد هذا الشرط تبريره فى أنه قيد عام يجسد الدستور معالمه وتنظم وفقاً له سائر الحقوق، ولا يعقل أن يكون البرلمان وهو حصن حقوق الأفراد وحرياتهم هو الباغى على تلك الحقوق، وعلى قدر غموض الشرط وصعوبة تحديده على قدر الحاجة إليه ليكون معياراً للتوازن بين حق النائب فى الاستجواب وحق المستجوب فى حمايه كرامته وسمعته من المساس، وبما أن العبارات غير اللائقة ذات مفهوم واسع مما يؤدى الاستناد لهذا المفهوم إلى استبعاد العديد من الاستجوابات، الأمر الذى يجب معه عدم التوسع وحصر المفهوم للعبارات غير اللائقة فى حدود السبب والقذف والإهانة التى قد يتضمنها الاستجواب.

ولا يقتصر هذا الشرط على خلو الاستجواب من عبارات غير لائقة تخلو من السب والإهانة، وإنما يستوجب أيضاً ألا ينطوى على وقائع مفتريات وأحاديث إلا فك والبهتان، وبخاصة أنه بمجرد إيداعه المجلس، يذاع خبره وتتناوله الصحف بالنشر، والدواوين بالتعليق، وتصبح سمعة الوزير وأسرته تلوكها الألسن فى كل مكان. وعلى قدر أهمية هذا الشرط على قدر القصور فى تطبيقه، فتارة يتجاهل المجلس الاستيثاق من احترامه، وأخرى يغيب على أعضاء مجلس الأمة الحدود الفاصلة بين حق الاستجواب والواجب فى الالتزام بالشرط.

ويـــثور السؤال عما إذا كان يجوز لرئيس المجلس عدم قبول الاستجواب إذا تضمن عبارات غير لائقة دون الرجوع إلى مقدمه؟ وعمـــا إذا كـــان يجـــوز لأحد أعضاء الحكومة، أن يطلب استبعاد الاستجواب لتضمنه عبارات غير لائقة؟

فـــيما يتعلق بالسؤال الأول نجد أن المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م قد نصت على أنه: (لا يجـــوز أن يتـــضمن الاستجواب عبارات غير لائقة) وهو ما نصت عليه المادة (١٩٩) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، ومـــن خـــلال هـــذين النـــصين يتبـــين أن لرئيس المجلس ألا يقبل الاســـتجواب الـــذى يتـــضمن عبارات غير لائقة لمخالفته اللائحة الداخلـــية للمجلـــس بدون حاجة إلى الرجوع إلى مقدم الاستجواب، غيـــر أن الـــسوابق البرلمانية جرت على أن يخطر رئيس المجلس مقـــدم الاســـتجواب بـــضرورة تعـــديل صيغة استجوابه إذا تضمن عـــبارات غيـــر لائقـــة، وذلـــك استناداً إلى أن رئيس المجلس هو المـــشرف علـــى أعمـــال المجلـــس والمسئول عن تطبيق الدستور والقانون واللائحة الداخلية للمجلس[1].

أمـــا فـــيما يـــتعلق بالـــسؤال الثانى: فإنه من حق الحكومة الاعتراض على ما يوجه إليها من استجوابات تتضمن عبارات تمس

---

(١) د. جلال السيد بندارى عطية، مرجع سابق، ص٩٧.

كـــرامة أعضائها أو هيئاتها[1]، كما يجوز لأى عضو من أعضاء المجلـــس أن يطلـــب استبعاد الاستجواب إذا كانت صيغته تتضمن عـــبارات غيـــر لائقة، أو تعديل صيغته بما يتفق والحدود الأخلاقية الواجب الالتزام بها فى العمل البرلمانى.

٢- الشروط الموضوعية للاستجواب:

يحظى الاستجواب بمكانه عالية فيما يتعلق بموضوعه وذلك لأن موضـــوع الاستجواب يعنى القضايا والوقائع التى يهدف عضو البـــرلمان مـــن إثارتها إلى تحريك المسئولية السياسية للحكومة فى مجمـــوعها أو لأحـــد أعـــضائها وذلـــك بمساءلتهم واتهامهم عنها، ويحـــرص الدستور واللائحة الداخلية للبرلمان على تحديد الشروط الموضـــوعية التـــى يجـــب توافرها فى الاستجواب، إلا أن دستور الجمهـــورية اليمنـــية الحالى لعام ٢٠٠١م واللائحة الداخلية لمجلس الـــنواب الصادرة سنة ٢٠٠٦م، لم ينصا إلا على شرط واحد، وهو أن يكـــون موضوع الاستجواب (محاسبة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء عن الشئون التى تدخل فى اختصاصهم) [2].

---

(١) حيث طالب رئيس الحكومة فى مصر استبعاد الاستجواب الذى كان مقدماً من النائب عـــبد الحميد عبد الحق بشأن حادث الأزهر فى جلسة مجلس النواب بتاريخ (٢ يناير ١٩٣٩م)، وقـــد تقـــدم النائب حسن محمد إسماعيل باقتراح استبعاد الاستجواب لأنه مـــصوغ بلغـــة غير لائقة، ووافق المجلس على هذا الاقتراح. مضبطة الجلسة (١٤) لمجلس النواب بتاريخ ١٩٣٩/١/٢م. ص٤٣٨ وما بعدها.

(٢) المـــادة (٩٧) مـــن الدســـتور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١م، وكذلك المادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م.

أمـــا فـــى مـــصر فقد تضمن الدستور الحالى لعام ١٩٧١م واللائحـــة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م شروطاً موضوعية يجـــب توافـــرها فى الاستجواب حتى يكون مقبولاً وتتمثل أهم هذه الـــشروط فـــى ألا يتعارض الاستجواب مع نصوص الدستور وألا يكـــون ضاراً بالمصلحة العامة، وأن يتعلق الاستجواب بأمر يدخل فـــى اختصاص الحكومة، وألا يكون الاستجواب فى موضوع سبق أن فـــصل فـــيه المجلس، وألا يكون فى تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب.

ونتناول هذه الشروط بالترتيب كما يلى:

أ- يجـــب ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانـــون: وهـــذا أمر طبيعى فالبرلمان عندما يمارس اختصاصاته ســـواء التشريعية منها أو الرقابية، إنما يمارسها فى إطار نصوص الدســـتور والقانـــون، وبالتالى لا يجوز له مخالفة هذه النصوص أو تلـــك القـــواعد، وإلا يكـــون قد خرج عن نطاق (مبدأ المشروعية Principle of legality) ويقـــصد بـــه أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة فى الدولة متفقة وأحكام القانون، على أن تفسر كلمة القانـــون بأوســـع معانيها، بحيث تشمل القواعد القانونية السارية فى المجتمع، مكتوبة أو غير مكتوبة[١].

---

(١) د. محمـــد مرغنـــى خيرى: القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الجزء الأول، بدون دار نشر، ط١٩٩٨-١٩٩٩م، ص١٣ وما بعدها.

كذلك فإن الاستجواب ليس إلا اتهاماً لأحد الوزراء لتصرفات معينة وقعت منه مخالفة لأحكام الدستور والقانون، وهو ما يعنى فى النهاية أنه وسيلة رقابية تستهدف المحافظة عليها.

ولهـذا يرى البعض أن على رئيس المجلس أن يرفض قبول أى اسـتجواب يتـضمن مخالفة للدستور أو القانون وعليه أن يبلغ مقدمه كتابة ليتدارك هذه المخالفة[1].

ومـن الـسوابق البـرلمانية فى هذا الشأن أن مكتب مجلس الـشعب قـرر عـدم جواز نظر الاستجواب الموجه لرئيس مجلس الوزراء ووزير العدل ووزير الداخلية بشأن ما نشر ببعض الصحف عـن وقائع تتصل بكبار المسؤولين فى الدولة، ومن ثم عدم إدراج الاستجواب بجدول الأعمال لمخالفته لنص المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م[2].

كمـا أن المـادة (١١٥) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنـى قد أوجبت ألا يخالف الاستجواب أحكام الدستور[3]، وهو أيـضاً مـا نصت عليه المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس

---

(١) د. محمـد عـبد المحسن المقاطع: الاستجواب البرلمانى للوزراء فى الكويت، مجلة الحقـوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر ٢٠٠٢م، ص ٢٧؛ د. جابر نصار، مرجع سابق، ص٣١.

(٢) مجلس الشعب، مضبطة الجلسة رقم ٤٨، الفصل التشريعى السادس، سنة ١٩٩٣م.

(٣) أحمد عارف الضلاعين: الاستجواب، مرجع سابق، ص٣٩.

النواب البحرينى[1].

كمـــا يجد هذا الشرط سنده فيما نصت عليه المادة (٥١) من الدســـتور الكويتى بقولها (السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور).

فمجلـــس الأمـــــــة يلتـــزم فـــى ممـــــارســـة اختصـــــاصـــــاته التشريعية والرقابية باحـــــترام الدستور وعـــدم الخـــروج علـــيـــــها، الأمـــر الـــذى يعنى عدم مخالفة الاســـتجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لأحكام الدستور[2].

ب- ألا يكون الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة :

لـــم يرد النص على هذا الشرط فى اللائحة الداخلية لمجلس الـــنواب اليمنـــى الحالـــية لعام ٢٠٠٦م ولا فى اللوائح السابقة، أما بالنـــسبة للـــوائح المـــصرية فقد ورد هذا الشرط فى لائحة مجلس النواب لسنة ١٩٤١م فى المادة (١٥٧)، ولم تنص عليه اللوائح التى تلـــتها إلى أن صدرت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م ونـــصت علـــى هذا الشرط وذلك فى المادة (١٩٩) منها بقولها (لا يجـــوز أن يتـــضمن الاســـتجواب أموراً يكون فى تقديمها مصلحة

---

(١) د. حسن درويش عبد الحميد: وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية..، مرجع سابق، ص٢١١.

(٢) نايف محمد الدسيم: الاستجواب البرلمانى فى الكويت، مرجع سابق، ص٥٦.

خاصـــة أو شخـــصية للمستجوب)، وبذلك تكون اللائحة قد وضعت معـــياراً لماهية المصلحة العامة التي لا ينبغي أن يكون الاستجواب ضاراً بها، وهو ألا يتضمن الاستجواب أموراً تحقق مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب[١].

كما نصت على هذا الشرط المادة (١١٥) من النظام الداخلى لمجلـــس النواب الأردنى، وذلك فى الفقرة (جـــ)، والمادة (٨٢) من الـــنظام الداخلـــى لمجلس الأعيان الأردنى، والمادتان تشترطان أن يكون الاستجواب غير ضار بالمصلحة العامة[٢]. كذلك نصت عليه المـــادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى[٣]. وكذلك المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[٤].

والـــشرط بصياغته منتقد ومعيب، فهو يمثل قيداً لائحياً على حـــق أطلق الدستور ممارسته، فلو أراد المشرع الدستورى ذلك لما مـــنعه من ذلك مانع، ومن ناحية أخرى فإن تقدير المصلحة العامة يمثل مشكلة حقيقية، لما يتسم به تعبير المصلحة العامة من غموض وعدم تحديد، مما يجعل أعماله مرتهناً برغبة رئيس المجلس وإرادة الحكـــومة، حـــيث يعطى الحكومة الفرصة لرفض الرد على ما لا

---

(١) د.رمـــضان محمـــد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية...، مرجع سابق، ص١٣٨.

(٢) راجع نص المادتين (١١٥)، (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(٣) المادة (١٣٤) من لائحة مجلس الأمة الكويتي.

(٤) المادة (١٤٥) من لائحة مجلس النواب البحريني.

تـــرغب فـــيه من الاستجوابات، بزعم إضرارها بالمصلحة العامة، وســـيكون الاســـتجواب ســـلاحاً فى يد المجلس الذى يفرض إرادته المـــستندة على الأغلبية على نواب المعارضة، ومن ناحية ثالثة إذا كانـــت علانية الاستجواب تتعارض مع المصلحة العامة، فإنه يمكن أن يـــناقش فـــى جلـــسة سرية، وهذا الحق قرره الدستور المصرى الحالى لعام ١٩٧١م وذلك فى المادة (١٠٦) منه وكذلك المادة (٩٤) مـــن الدســـتور الكويتى، والمادة (٧٩) من دستور البحرين، والمادة (٧٣) مـــن الدســـتور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١م والتى قررت بأن (جلسات مجلس النواب علنية ويجوز الانعقاد فى جلسات سرية بناء علـــى طلب رئيسه أو رئيس الجمهورية أو الحكومة أو عشرين عضواً من أعضائه على الأقل..).

ومـــن ناحـــية أخـــرى لا يوجد ضرر من أن يسعى العضو باســـتجوابه إلى تحقيق مصلحة خاصة، كما لا يوجد مانع إذا كانت هـــذه المصلحة الخاصة هى جزء من المصلحة العامة، ولا يوجد ما يمـــنع من أن يستهدف العضو مصلحته الخاصة إذا كان يسعى من ورائها إلى أن تصحح الحكومة مسارها فى شأن من الشئون[1].

وفـــى كثيـــر من الأحيان تتداخل المصلحة الشخصية لمقدم الـــسؤال مع اعتبارات المصلحة العامة، ولكن حق الاستجواب حق مطلـــق كفلة الدستور لكل أعضاء البرلمان، ولهذا يرى البعض أنه

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص١٤٢.

يجـــوز لعضو البرلمان أن يتقدم باستجواب فى أى أمر من الأمور التـــى تتفق مع الدستور حتى ولو كان فيها مصلحة خاصة مادامت مرتبطة بالصالح العام، إلا أن عضو البرلمان قد يستخدم الاستجواب كوســيلة تهديــد وابتــزاز للضغط على الحكومة أو أحد أعضائها لتحقيق مصالح شخصية[١].

فقــد أثبــتت دراسة فى تجربة مجلس الشعب المصرى فى مجـــال الرقابة البرلمانية سحب بعض الاستحوابات بعد تقديمها دون أن يــبدى العــضو أية أسباب لاسترداد استجوابه الذى يبدو أنه فى أغلــب الأحيان قد سوى أمره مع الوزير المختص[٢]، إلا أنه وفى كثيــر مــن الأحــيان تــدق التفرقة بين المصلحة الشخصية لمقدم الاســتجواب واعتبارات المصلحة العامة، ولذلك يرى بعض الفقه[٣] أن المــصلحة الشخــصية إذا اخــتلطت بالمصلحة العامة ولم تكن تــتعارض معها فإنه لا يصح أن يبنى الاستجواب كله على مصلحة شخــصية ظاهرة، فإذا وجد تعارض فإن تقديم المصلحة العامة أمر لازم. ونحـــن بدورنا نتفق مع هذا الرأى لأنه إذا كان يجوز لعضو البــرلمان أن يدافــع عــن جمهــور الناخبــين فيما يتعلق بحقوقهم ومــصالحهم العامــة فمــن غير المناسب أن نمنعه من الدفاع عن

---

(١) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ١٣٨؛ ود. جابر جاد نصار: الاستجواب البرلمانى..، مرجع سابق، ص٤٠.

(٢) د.عمر هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٢،٢٦.

(٣) د.جابر جاد نصار: الاستجواب البرلمانى، مرجع سابق، ص٤١، ٤٢.

مصالحه الخاصة إذا كانت مصلحته مرتبطة بالصالح العالم[1].

جـــ- يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بأمور تدخل فى اختصاص الحكومة:

أن يقـــع الاستجواب فى دائرة اختصاص الحكومة، ولعله من البديهـــيات والمـــسلمات التى لابد من التأكيد عليها هى أن المساءلة الـــسياسية مـــن خـــلال أداة الاستجواب تعنى اتهام الحكومة أو أحد الوزراء على ارتكاب فعل أو عمل أو اتباع سياسة أو ما شابهما من الأعمال التى تشكل مخالفة لأحكام الدستور أو القانون من جهة، أو تنـــسب الخطـــأ والإهمـــال أو ســـوء تصرف إلى الحكومة أو أحد الوزراء من جهة أخرى.

ومـــن ثـــم فإنـــه مـــن الطبيعـــى والمنطقى اشتراط أن يقع الاســـتجواب فى دائرة اختصاص الحكومة لأن مناط مساءلة الحكومة أو أحد الوزراء عن عمل معين هو اختصاصها بهذا العمل[2].

فالدستور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١م وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية لعام ٢٠٠٦م عندما قررا بأن لكل عضو من

---

(١) ففـــى استجواب تقدم به أحد أعضاء مجلس النواب فى ١٩٤٨/٦/١م عن أسباب عدم طرح عقارات أتوبيس القاهرة فى مناقصة عامة اعترض نائب أخر على الاستجواب مستنداً إلى أن المستجوب له مصلحة شخصية فيه، راجع مجلس النواب، دور الانعقاد العادى الرابع، مضبطة الجلسة ٣١ فى أول يونيو ١٩٤٨م ص٢٣١٨، مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٤٧٠.

(٢) د. جابر جاد نصار: الاستجواب البرلمانى، مرجع سابق، ص٣٦.

أعـضاء مجلـس النواب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الـوزراء أو نوابه أو الوزراء، تطلب فى الاستجوابات المقدمة أن تكـون موضـوعاتها مـتعلقة بأمـر مـن الأمور التى تدخل فى اختـصاصات أعـضاء الحكومة السابقين[1]. وبالتالى فإذا قام أحد أعـضاء مجلس النواب بتوجيه استجواب إلى أحد أعضاء الحكومة الـسابقين بـشأن من الشؤون التى لا تدخل فى اختصاصاتهم، فإن طلـب الاسـتجواب فى مثل هذه الحالة يجب استبعاده وعدم قبوله، نظـراً لأنـه لـم يستوف شرط الاختصاص فمناط مساءلة أعضاء الحكـومة ومحاسـبتهم عن عمل معين هو اختصاصهم بهذا العمل، وقـد ورد هـذا الـشرط فى المادة (١٢٥) من الدستور المصرى الحالـى، والمـادة (١٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م، حـيث قـررت هاتـان المادتان بأن تكون الاستجوابات المـوجهة لأعـضاء الحكـومة فـى الـشؤون التـى تـدخل فى اختصاصاتهم.

وهـذا أيـضاً ما قررته الفقرة الثانية من المادة (١٤٥) من الدسـتور البحرينـى بقولها (ويجب ألا يتضمن الاستجواب.. أو أن يكـون مـتعـلقاً بأمـور لا تـدخل فـى اختـصاص الوزير المسـتجوب أو بأعمال أو تصرفات سابقة على توليه الوزارة)

---

(١) المـادة (٩٧) مـن الدستور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١م، والمادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية لعام ٢٠٠٦م.

.[1]

كمـــا ورد الـــنص علـــى هذا الشرط فى المادة (١٠٠) من الدستور الكويتى، والمادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتـــى، بنصها على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس الوزراء وإلى الوزراء استجواباً فى الأمور الداخلة فى اختصاصه [2].

وهكذا فإنه لا خلاف فى قصر الاستجواب على موضوعات مـــن اختـــصاص الحكـــومة، وهذا الأصل إن كان يعنى بداهة عدم جـــواز استجواب الحكومة عن أعمال السلطة التشريعية، ويعد هذا الـــشرط تطبيقاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذى يعد بحق ضـــمانة جديـــة لممارسة السلطة فى إطار ديمقراطى، فالسلطة بلا مـــسؤولية تـــشكل استبداداً محققاً، والمسئولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققـــاً أيضاً[3]. ويترتب على هذا الشرط نتيجـــــــة مهمة مؤداها أنـــه لا يجـــوز استجواب الحكومة أو أحد أعضائها عن اختصاص يمارسه رئيس الجمهورية منفرداً ولا تشترك معه الحكومة فى ذلك، وقياســـاً علـــى ذلك لا يمكن أن يكون تعيين رئيس مجلس الوزراء موضـــعاً للاستجواب، لأن معنى ذلك أن الاستجواب سيكون موجهاً

---

(١) المادة (١٤٥) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٢) المادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٣) انظـــر: د. ســـعد عصفور: النظام الدستورى المصرى، دستور سنة ١٩٧١م، مرجع سابق، ص٨٧.

لـــرئيس الجمهورية وهو غير مسئول سياسياً عن الأعمال التى يقوم بها فى مباشرة مهامه[1].

كـــذلك فـــإن مـــبدأ استقلال السلطة القضائية يقتضى بأنه لا يجـــوز لأعضاء البرلمان استجواب وزير العدل عن أمور لا تدخل فى اختصاصه كصدور حكم من إحدى المحاكم لأن الدستور فى كل مـــن اليمن ومصر حرصاً على ضمان استقلال القضاء وحماية هذا الاســـتقلال من تدخل السلطات الأخرى، حيث نصت المادة (١٤٩) مـــن الدســـتور اليمنى الحالى ٢٠٠١م على أن (القضاة مستقلون لا ســـلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون)، وهو نفس ما نصت عليه المـــادة (١٦٦) من دستور جمهورية مصر العربية، والمادة (١٦٣) مـــن الدستور الكويتى، والمادة (٩٧) من الدستور الأردنى، وبالتالى فقـــد اســـتقرت التقاليد البرلمانية على أن أعمال القضاء لا يمكن أن تكـــون محـــلاً للـــرقابة البـــرلمانية بوجه عام والاستجواب بصفة خاصة[2]. والهدف من ذلك عدم التأثير على القضاء وحمايته من أن تكون أعماله عرضة للنقاش فى البرلمان مما يفقده هيبته بين الناس.

وتطبـــيقاً لهذا الشرط فلا يجـــــوز اســـــتجواب وزير العـــــدل عن أمور لا تخضع لسلطاته، كأن يكون موضوعه حكم

---

(١) د. الـــسيد صـــبرى: مبادئ القانون الدستورى، مرجع سابق، ص٥٦٧؛ د. رمزى الشاعر: الـــنظم الـــسياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص٢٤٠؛ د. محمد حسنين عبد العال: القانون الدستورى، مرجع سابق، ص٢٤٢.

(٢) أنور الخطيب: الأصول البرلمانية، مرجع سابق، ص٣٨٨ وما بعدها.

قـضائى، ولا يجوز الاستجواب فى الأحوال التى يكون قد صدرت فـيها قـرارات ذات صبغة قضائية وأصبح لها قوة الشئ المحكوم فيه[1].

ولكـن هـل يجوز تقديم استجواب للحكومة الجديدة أو أحد أعضائها عن أعمال الحكومة السابقة؟

مـن المعروف أن الاستجواب أساسه اتهام الحكومة أو أحد الـوزراء وهذا الاتهام لابد أن يكون فى تصرف قد صدر من هذه الحكـومة أو هذا الوزير ومن ثم فإنه من الطبيعى والمنطقى بأنه لا يجوز استجواب الحكومة الجديدة عن أعمال الحكومة السابقة[2].

ومـن جانبنا نتفق مع هذا الرأى بحيث يجب على الوزير أن يقوم بإصلاح الأوضاع السابقة التى خلفها من قبله، فإصلاح الخطأ واجـب وإصـلاح الخطأ بالخطأ لا يجوز، وإذا حدثت مخالفات من قـبل الوزارة السابقة وجب محاسبتها على ذلك وليس مجرد إقصاء الوزيـر عـن الوزارة فكل وزير لو علم بأنه سيتم محاسبته إن هو ارتكـب مخالفات فى وزارته فلن يقدم على ارتكاب الخطأ وسيكون أحـرص مـن غيره على التزام النظام والقانون على الأقل ولو من الناحـية الدينـية وفى ذلك يقول تعالى (فمن يعمل مثقال ذرة خيراً

---

(١) د. الـسيد صبرى: المرجع السابق، ص٥٧٢؛ د. عبد الله ناصف: مرجع سابق، ص ٣٧٣.

(٢) د. جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص٣٩.

يــره) [1]، (ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره) [2]، (كل نفس بما كسبت رهينة) [3].

د- يجب أن لا يكون الاستجواب فى موضوع سبق الفصل فيه:

لــم يــرد الــنص على مثل هذا الشرط فى اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م، ولكن المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلــية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م قد نصت على هذا الــشرط بقولها (لا يجوز تقديم استجواب فى موضوع سبق للمجلس أن فــصل فــيه فى نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلــك)، كذلك فقد نصت على هذا الشرط المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[4]، والحكمة من هذا الشرط – لدى بعض الفقه – الحرص على عدم تعطيل نشاط المجلس بتكرار تقديم الاســتجوابات فى موضوعات سبق أن تصدى لها المجلس وفصل فيها[5].

ويذهب البعض إلى أن المجلس قد يفصل فى بعض الحالات دون أن يعطــى موضوع الاستجواب حقه من الأهمية والبحث ولم يحــصل علــى الــوقت المناسب لمناقشة وتوضيح ما يتعلق به من

---

(١) سورة الزلزلة، الآية (٧).

(٢) سورة الزلزلة، الآية (٨).

(٣) سورة المدثر آية (٣٨)

(٤) راجع المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٥) سامى عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، مرجع سابق، ص٢٨٩.

عناصـــر، ويـــرى أن يعطى موضوع الاستجواب حقه من المناقشة مـــرة أو أكثـــر حتى تتضح ملامحه من خلال بحثه ودراسته وذلك تحقـــيقاً للمـــصلحة العامـــة، ولكى يؤدى المجلس واجبه فى مراقبة أعمال الحكومة بفعالية خصوصاً أن هناك ممارسات لمجلس الشعب المصرى تبين مدى مخالفة نصوص اللائحة الداخلية للمجلس وذلك مـــن خـــلال التصويت على الانتقال إلى جدول الأعمال قبل أن تبدأ مناقـــشة الاســـتجواب وأيضاً عدم تمكين مقدم الاستجواب من الرد علـــى الوزير فمثلاً حدث فى جلسة مجلس الشعب المصرى بتاريخ ١٩٨٤/١٢/١٥م أن وجـــه عـــضو المجلس أحمد طه استجواباً إلى وزيـــر التخطـــيط والـــتعاون الدولى وفى الجلسة المحددة لمناقشة الاســـتجواب قام مقدم الاستجواب بشرحه ثم قام الوزير بالرد عليه وفـــور انـــتهاء الوزير من رده وقبل أن تبدأ المناقشة عرض رئيس المجلـــس اقتـــراحاً مقدماً إليه بالانتقال إلى جدول الأعمال وصوت المجلس بالموافقة عليه على الفور[1].

ومـــن جانبـــنا فإننا نؤيد من يرى[2] أن المجلس مادام أنه قد ســـبق وأن فصل فى موضوع الاستجواب، فإنه لا يجوز نظره مرة أخـــرى، إلا إذا جدت ظروف أو وقائع جديدة تبرر ذلك، وبخلاف هـــذه الحالة يمتنع المجلس عن إعادة النظر فى استجوابات سبق أن فصل فيها.

---

(١) د. جلال السيد بندارى عطية: الاستجواب، مرجع سابق، ص١٠٩ وما بعدها.

(٢) د. حسنى درويش عبد الحميد: وسائل رقابة البرلمان، مرجع سابق، ص٢٢٠.

والـــسؤال الذى يتبادر إلى الذهن هو: ما هى الآثار المترتبة على عدم توافر الشروط اللازمة للاستجواب؟

لقد تناولنا الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة للاستجواب وهـــى شروط قبول، فإذا انتفت كلها أو بعضها، فإن الأمر لا يخرج عن استرداد الاستجواب أو سقوطه.

وبمطالعة اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الحالية لعام ٢٠٠٦م، وجـــدنا أنهـــا لم توضح حالات سقوط الاستجواب؛ وهل يجوز استرداده أو التنازل عنه؟ وكان من المفترض أن تبين اللائحة هـــذه الأمـــور، أما بالنسبة للائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعـــام ١٩٧٩م فإنهـــا قد أجازت لمقدم الاستجواب استرداده فى أى وقـــت يشاء، كما أنها قد نصت على حالات يسقط فيها الاستجواب وبالتالى فإننا سوف نقوم بالحديث عن استرداد الاستجواب وسقوطه على النحو الآتى:

أولاً: استرداد الاستجواب:

نصت المادة (٢٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م على أن : (للمستجوب حق استرداد استجوابه فى أى وقت، إما بطلب كتابى يقدمه لرئيس المجلس، وإما شفاهة بالجلسة وفى هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه، ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه استرداداً للاستجواب، ويسرى فى هذه الحالة حكم الفقرة السابقة ما لم يكن غياب المستجوب لعذر يقبله المجلس، ويؤجل المجلس نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأى الحكومة إذا تغيب مقدمه بعذر مقبول) ومن خلال النص السابق يتضح لنا أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب نظمت استرداد الاستجواب على النحو التالى:

١- استرداد صريح: ويكون إما بطلب كتابى يقدمه المستجوب لرئيس المجلس قبل حلول موعد الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، وإما شفاهة بذات الجلسة، وفى هاتين الحالتين يستبعد الاستجواب من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه. وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى وكذلك المادة (١٥٣) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى.

٢- استرداد ضمنى: ويكون ذلك فى حالة غياب مقدم الاستجواب

عـــن حـــضور الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه بغير عذر مقـــبول، ولكـــن إذا كـــان العذر مقبولاً من المجلس فيؤجل الاســـتجواب لجلـــسة تالية ولمدة واحدة فقط بعد سماع رأى الحكـــومة. وهذا الحكم سليم ولا غبار عليه، ذلك أن العضو مقـــدم الاســـتجواب يجـــب أن يجعـــل استجوابه محل نظره وعنايته، فيدرك جيداً موعد الجلسة المحددة لمناقشته، ويتفرغ مـــن أجـــل ذلـــك الـــيوم حتى لا تضيع فرصته فى مراقبة الحكومة، ما لم يكن لديه عذر يقبله المجلس. وهذا هو أيضاً مـــا قررته المادة (١٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الـــسورى وكذلك المادة (١٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى إلا أن المشرع السورى لم يفرق بين الغياب المبرر والغياب غير المبرر كما فعل نظيره المصرى، كذلك فإن المشرع البحرينى قد قرر فى المادة (١٥٠) على أنه إذا تـــرتب علـــى هذا الاسترداد أن نقص عدد المستجوبين عن خمسة، فيستبعد الاستجواب من جدول الأعمال ولا ينظر فيه.

أما المادة (١٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى فقـــد قـــررت أنـــه إذ تنازل المستجوب عن استجوابه أو غاب عن الجلسة المحددة لنظره فلا ينظره المجلس إلا إذا تبناه فى الجلسة أو قـــبله أحد الأعضاء. وهذا يتفق وطبيعة الاستجواب الذى يفتح باب المناقـــشة لجميع الأعضاء. وبناء على ما سبق ومن خلال الأحكام الـــسابقة التـــى تضمنتها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى

بخصوص استرداد الاستجواب نجد أنها قد اعتبرت الاستجواب حقاً خالصاً لمقدمه وبالتالى يحق له أن يسترده فى أى وقت قبل مناقشته. وهـذا الأمر -كما يرى بعض الفقه بحق- محل نظر ويتعارض مع كـون الاسـتجواب اتهاماً للوزير أو للحكومة فى شخص رئيسها، فالاتهـام يقتضى تجلية الموقف، ولا يصح أن يكون حبيساً للعلاقة بين طرفيه، فالفصل فى هذا الاتهام أمر يهم المجلس كله والحكومة كلها، ويترتب على ذلك أن تنازل مقدم الاستجواب عن استجوابه أو رغبـته فـى استرداده لا يعنى انتهاء الاستجواب وإنما يجب إتاحة الفرصة لغيره من الأعضاء فى تبنى هذا الاستجواب[1].

وبـناء علـى ذلك، فإن الاستجواب بعد تقديمه وإدراجه فى جـدول أعمـال المجلس لم يعد حقاً خالصاً لمقدمه بل تعلق به حق المجلس ككل فى تجلية موقف الحكومة أو أحد وزرائها مما يتضمنه الاسـتجواب مـن اتهامـات[2]. ولكـن هـذا لا يعنى إجبار مقدم الاستجواب على مناقشته والاستمرار فيه حتى النهاية، وإنما يتحقق هـذا الهـدف مـن خلال إجراءات مناقشته خلفاً لمقدمه الذى آثر الانـسحاب بالتنازل عنه، ولا شك أن هذا الأمر سوف يرد الحكومة عـن محاولـة عقـد صـفقات سياسية مع الأعضاء الذين يتقدمون بالاسـتجوابات ، وذلك لأن تنازل مقدم الاستجواب عنه لا يمنع غيره

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب البرلمانى، مرجع سابق، ص٩٩.

(٢) د. رمـضان محمـد بطـيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص١٥٨.

من الأعضاء من تبنيه والاستمرار فى مناقشته[1].

ثانياً: سقوط الاستجواب :

حددت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى أسباب سقوط الاستجواب فى المادة (٢٠٧) منها، حيث نصت على أنه (يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه أو بانتهاء الدور الذى يقدم خلاله).

ويتضح لنا من خلال هذا النص أن أسباب سقوط الاستجواب هى كما يلى:

١- زوال صفة مقدم الاستجواب:

فإذا زالت صفة العضو مقدم الاستجواب، وذلك أياً كان سبب هذا الزوال (استقالة، وفاة، أو إسقاط العضوية) فإن الاستجواب فى مثل هذه الحالة يسقط لزوال صفة مقدمه[2]. كذلك فقد نصت على هذا السبب المادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى[3]، والمادة (١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

---

(١) د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص١٠٠.

(٢) فقد قدم أحد الأعضاء استجواباً لوزير الداخلية ثم انتهت عضويته قبل نظر الاستجواب، وحين حل موعد مناقشته، أثار ممثل الحكومة أن هذا الاستجواب قد سقط، لأن مقدمه ليس عضواً بالمجلس الآن، وقد وافق المجلس على ذلك. مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٥٤٠.

(٣) المادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م.

البحرينـــى[1]، إلا أنها اشترطت أن يترتب على ذلك أن ينقص عدد المستجوبين عن خمسة.

٢- زوال صفة من وجه إليه الاستجواب:

فإذا زالت صفة من وجه إليه الاستجواب لأى سبب كان فإن الاســتجواب فى مثل هذه الحالة يسقط ويستبعد من جدول الأعمال، فــإذا كــان موجهاً إلى رئيس مجلس الوزراء، فإنه يسقط إذا قدمت الحكــومة اســتقالتها أو تم إقالتها بناء على قرار يصدر من رئيس الجمهــورية، أما إذا كان موجهاً إلى أحد أعضاء الوزارة فإنه يسقط بإقالــته أو اســتقالته، وذلــك لأن غايــة ما يمكن أن يتوصل إليه الاســتجواب هو عدم الثقة بالوزير مما يترتب عليه تقديم استقالته، ومادامــت الاســتقالة أو الإقالــة قــد وقعــت فعلاً فلا محل لنظر الاستجواب.

٣- سقوط الاستجواب بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم خلاله:

فــإذا مــا تقــدم عضو البرلمان باستجواب إلى أحد أعضاء الحكومة خلال أحد أدوار انعقاد المجلس، فإن انتهاء دور الانعقاد الذى قدم الاستجواب خلاله يؤدى إلى سقوط الاستجواب.

وقــد نصت على هذين الشرطين المادة (١٥١) من اللائحة الداخلــية لمجلس النواب البحرينى وكذلك المادة (١٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى.

---

(١)المادة (١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

ونـــتفق مـــع من يرى[1] أن سقوط الاستجواب بانتهاء دور الانعقـــاد الذى قدم خلاله إنما هو سبب لا مبرر له، لأن إعمال هذا الـــسبب الهـــدف منه التخلص من الاستجوابات المقدمة، إذ عادة لا يكفى دور الانعقاد لمناقشة جميع الاستجوابات، ولذا فإن هذا السبب يمـــثل وســـيلة غيـــر مباشرة لتتخلص الحكومة من جانب كبير من الاستجوابات التى قد تكون أهمها وأكثرها تعلقاً بالصالح العام.

كـــذلك فقد ذهب البعض[2] إلى أن ما قررته اللائحة الداخلية لمجلـــس الشعب المصرى من سقوط الاستجواب على أساس انتهاء دور الانعقـــاد هو أمر يفتقر إلى الأساس السليم ويؤدى إلى تعطيل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وذلك لسببين هما:

١- أن أدوار انعقـــاد المجلس تعتبر متصلة مدة الفصل التشريعى كله، ويقدح فى ذلك أن المجلس يقطع بينها حين يقوم بإجازة سنوية.

٢- أن هذا الحكم يؤدى إلى تعطيل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكـــومة عن طريق الاستجواب. وذلك لأن اللائحة الداخلية لمجلـــس الـــشعب[3] لا تجيز تقديم استجوابات إلا بعد تقديم الحكـــومة لبـــرنامجها الذي قد يتأخر لمدة تقارب الشهرين،

---

(١) د. حسن البحرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين...، مرجع سابق، ص٨٠٨.

(٢) د. جابر جاد نصار: الاستجواب البرلمانى، مرجع سابق، ص١٠٢.

(٣) المـــادة (١٩٩) مـــن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م بمقتضى الإحالة على المادة (١٨٥) منها.

ولـــذلك فإن أغلب هذه الاستجوابات سوف تسقط بانتهاء دور الانعقاد[1].

ولهـــذا فإنـــنا نقتـــرح مع بعض الفقه[2] أن يتم تعديل الفقرة الأخيـــرة مـــن المـــادة (٢٠٧) مـــن اللائحة المذكورة بحيث تكون الاســـتجوابات المقدمـــة باقـــية بمنأى عن السقوط حتى ولو انقضى الانعقـــاد الذى قدمت خلاله، - إذا تمسك بها مقدموها - ما لم يكن دور الانعقاد هو الأخير فى الفصل التشريعى، لأن المتفق عليه فى مثل هذه الحالة أن الاستجوابات تسقط نهائياً.

ثالثاً: مناقشة الاستجواب :

فـــى حالة توافر الشروط السابقة فى طلب الاستجواب المقدم من عضو البرلمان، يبدأ الاستجواب مراحله الإجرائية، بتقديمه إلى البرلمان، ثم إدراجه فى جدول الأعمال تمهيداً لتحديد موعد للمناقشة فـــى موضوعه. وإزاء أهمية موعد مناقشة الاستجواب، فإنه ينص عليه فى الدستور وتفصل أحكامه اللائحة الداخلية للبرلمان.

ولهذا سوف نتناول هذا الموضوع على النحو الآتى:

١-الإجـــراءات الـــسابقة على إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال.

٢-إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال.

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة..، مرجع سابق، ص٥٠، ١٠٤.

(٢) د. فارس عمران: التحقيق البرلمانى، مرجع سابق، ص ٣١٤.

٣-تحديد موعد مناقشة الاستجواب.

٤-تأجيل مناقشة الاستجواب.

٥-مناقشة الاستجواب.

١- الإجراءات السابقة على إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال:

تتمثل هذه الإجراءات فى تقديم الاستجواب وقيده، وإبلاغ من وجه إليه الاستجواب، وإخطار مقدم الاستجواب.

أ- تقديم الاستجواب وقيده :

وفقاً لنص المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فإنه يقدم العضو الذى يريد استجواب الوزير استجوابه كتابة إلى رئيس المجلس، وهو أيضاً ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[١]. والمادة (١٩٨) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، والمادة (١٥٢) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى[٢]. ويبنى على ذلك أن الاستجواب لا يعتبر موجوداً فى نظر المجلس مادام لم يصل إلى رئيسه، فلا يغنى إرساله من قبل المستجوب إلى الوزير المختص مباشرة عن إرساله لرئيس المجلس.

---

(١) راجع المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٢) راجع المادة (١٥٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.

أما فيما يتعلق بقيد الاستجواب، فلم يرد نص على هذا الحكم فـــى لائحـــة مجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م، وكذلك فى لائحة مجلـــس الـــشعب المصرى لعام ١٩٧٩م[١]، ولهذا يطبق بخصوص ذلك الأحكام الواردة فيما يتعلق بالسؤال[٢].

ب- إبلاغ الاستجواب إلى الوزير المختص وإخطار مقدمه:

وفقاً لنص المادة (١٥٦) من لائحة مجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فإنـــه (يـــدرج رئيس المجلس الاستجواب فى جدول أعمال أول جلسة بعد إبلاغ الحكومة)، ومعنى ذلك أن الخطاب يوجه باسم رئـــيس مجلـــس الوزراء وهو من يتولى إبلاغ الوزير الموجه إليه الاســـتجواب، وقد أحسن المشرع فى ذلك حتى يكون رئيس مجلس الـــوزراء علـــى إطلاع كامل بكل ما يرد إلى المجلس، أما بالنسبة للائحـــة الداخلـــية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فقد نصت المادة (٢٠٠) منها على أن (يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى من وجـــه إلـــيه، وإلى الوزير المختص بشؤون مجلس الشعب، ويخطر الـــرئيس العضو مقدم الاستجواب كتابة بذلك)، وقد نصت على ذلك

---

(١) حـــيث تنص المادة (١٨٣) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م على أن (يقـــدم الـــسؤال كتابة إلى رئيس المجلس وتقيد طلبات توجيه الأسئلة بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص).

(٢) كما نصت المادة (١٢٣) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى أنه (على العضو الذى يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدم استجوابه خطياً إلى الرئيس..) راجع أحمد عارف الضلاعين، الاستجواب، مرجع سابق، ص٧٥.

أيضاً المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[١].
وكذلك المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى[٢].

وإذا تتبعنا أحكام اللوائح الداخلية للبرلمان اليمنى والمصرى نجـدها قـد أغفلت النص على تاريخ محدد يلزم فيه رئيس المجلس إبلاغ الحكومة أو الوزير الموجه إليه الاستجواب بعد تقديمه، ولذلك يرى البعض[٣] أن يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الحكومة بالاستجواب بعـد تقديمه فوراً إذا كان مستوفياً لجميع شروطه وذلك انسجاماً مع نص الدستور فى كل من اليمن ومصر حيث تنص المادة (٩٧) من الدستور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١م على أن: (وتجرى المناقشة فى الاسـتجواب بعـد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا فى حالات الاسـتعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة) وهذا ما نصت علـيه المـادة (١٢٥) من الدستور المصرى لعام ١٩٧١م، وكذلك نـصت المادة (٦٥) من دستور مملكة البحرين على أنه (ولا تجرى المناقـشة فـى الاسـتجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة)[٤].

وبالتالـى فإنـه يجـوز مناقشة الاستجواب خلال هذه المدة بمـوافقة المجلـس والحكـومة، ولهذا متى قدم الاستجواب مستوفياً

---

(١) راجع المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.
(٢) راجع المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م.
(٣) د. جلال السيد بندارى: الاستجواب...، مرجع سابق، ص١٢٨.
(٤) المادة (٦٥) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢م.

لـشروطه كان من الضرورى أن يتم إبلاغه للحكومة فوراً حتى لا تفاجئ به، وتتاح لها الفرصة لدراسة موضوعه وإعداد الرد عليه.

وإذا كانـت اللائحـتان لكل من مجلسي النواب والشعب فى الـيمن ومـصر لم تشترطا إبلاغ الحكومة بالاستجواب كتابة، فإن هـناك مـن رأى[1] -وبحق- ضرورة أن يكون الإبـلاغ كتابة وذلـك تفاديـاً لأى لبـس فى صيغة الاستجواب، وحتى يستطيع الوزيـر أن يتبين يقيناً المخالفة التى ينسبها إليه الاستجواب ليتمكن مـن الـدفاع عـن نفـسه. كذلك فإن تعدد اختصاصات الحكومة والـوزراء يجعل من غير المقبول والمعقول أن يتلقوا الاستجوابات عن أعمالهم شفاهة.

ويجب أن يتم إخطار مقدم الاستجواب من قبل الرئيس كتابة، وهـذا مـا نـصت عليه المادة (٢٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الـشعب المـصرى لعام ١٩٧٩م، وكذلك المادة (١٤٦) من لائحة مجلـس الـنواب البحرينـى[2]، وهذا النص لم ير مثله فى اللائحة الداخلـية لمجلـس الـنواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م، والحكمة من هذا الإخطـار، هو تنبيه مقدم الاستجواب إلى اتخاذ إجراءات مناقشته، حتى يكونوا على بينة من الأمر، والاستعداد لمناقشة الاستجواب[3].

---

(١) د. جلال السيد بندارى، الاستجواب البرلمانى...، مرجع سابق، ص١٢٨.

(٢) راجع المادة (١٤٦) من لائحة مجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٣) أمـا بالنـسبة لعدم تحديد موعد لتقديم الاستجواب إلى الحكومة فإننا نرى أنه متى تم تقديم الاستجواب مستوفياً لكافة شروطه فإنه يجب أن يتم إبلاغ الحكومة خلال مدة لا

٢- إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال:

بعد وصول الاستجواب إلى رئيس المجلس مستوفياً لكافة شروطه، وإتمامه إجراءات تبليغه إلى من وجه إليه، وكذلك إخطار مقدم الاستجواب كتابة بذلك، يأمر رئيس المجلس بإدراج الاستجواب فى جدول الأعمال، وإذا نظرنا إلى المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م نجدها قد نصت على أن (يدرج رئيس المجلس الاستجواب فى جدول أعمال أول جلسة بعد إبلاغه للحكومة وذلك لتحديد موعد المناقشة بعد سماع أقوالها).

ومن خلال هذا النص يتضح لنا أن اللائحة لم تضع أى قيد يمنع أو يؤخر إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال، وهذا اتجاه محمود للمشرع اليمنى فلا يوجد مبرر لتأخير إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال، خاصة وأن الهدف من هذا الإدراج ما هو إلا تحديد موعد لاحق لمناقشة الاستجواب بعد سماع أقوال الحكومة حيث إنه لا يجوز عند النظر فى تحديد موعد المناقشة التطرق إلى موضوع الاستجواب[1].

أما اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى فإنها قد أوجبت أن يدرج الاستجواب فى جدول أعمال أول جلسة تالية ليوم تقديمه

تزيد على ٤٨ ساعة بعد تقديم الاستجواب، وذلك تفادياً للتأخير فى الإبلاغ الذى يؤدى إلى تأخير إدراج الاستجواب مما يفقده أهمية وفاعليته.

(١) سامى عبد الصادق، مرجع سابق، ص٣٩١.

ولـــيس بعد إبلاغ من وجه إليه الاستجواب[1]. وكذلك نصت المادة (١٤٦) مـــن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[2] أما المادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السورى فإنها أوجبت أن يدرج الاستجواب فى جدول أعمال أو لجلسة تلى تبليغ الحكومة[3].

أمـــا المـــادة (٢٠١) مـــن اللائحـــة الداخلية لمجلس الشعب المـــصرى فإنهـــا قـــد نصت على أن (يدرج الاستجواب فى جدول أعمـــال أول جلـــسة تالـــية بعد أسبوع على الأقل من بلاغه لتحديد موعد المناقشة فى الاستجواب بعد سماع أقوال الحكومة).

كـــذلك فقـــد نـــصت المادة (١٩٩) من هذه اللائحة على أن (تسرى على الاستجواب أحكام المادة (١٨٥) المتعلقة بالسؤال الذى بمقتـــضاها لا يجـــوز إدراج الاســـتجواب بجدول الأعمال إلا بعد عـــرض الـــوزارة لبرنامجها وكذلك لا يجوز إدراج الاستجواب فى جـــدول الأعمـــال إذا كـــان مـــرتبطاً بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها).

ومـــن خـــلال هذين النصين يتضح لنا أن اللائحة قد أوردت عـــدداً مـــن القـــيود والـــضوابط التى يجب مراعاتها لإمكان إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال، وتتمثل هذه القيود فى الآتى:

---

(١) نايف محمد الرسيم: الاستجواب، مرجع سابق، ص٧١.

(٢) المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٣) المادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.

أ- لا يجوز إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال إلا بعد مرور أسبوع على الأقل من إبلاغه:

ومن خلال هذا الشرط يتضح لنا أن تأخير إدراج الاستجواب بجدول الأعمال قد يكون بعد أسبوع أو أكثر طالما أن نص اللائحة يقول على الأقل، وهذا دون شك يؤدى إلى تأخير تحديد موعد مناقشة الاستجواب، إضافة إلى تقليل أهمية الاستجواب الذى قد يعالج قضية حالة[1] من خلال إدراجه فى جدول أعمال جلسة بعيدة زمنياً عن تاريخ تقديمه ولذلك فإن أغلب الفقه المصرى[2] يرى أنه لا توجد حكمة أو مبرر لهذا الشرط لأنه، وكما سبق أن قلنا، إنه لا يقصد من إدراج الاستجواب فى جدول أعمال الجلسة سوى تحديد موعد لاحق للمناقشة فيه بعد سماع أقوال الحكومة. ولقد ذهب بعض الفقه[3] إلى ضرورة إعادة النظر فى نص المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م لأنه يعطل المهمة الرقابية لمجلس الشعب ويرى إبقاء النص السابق على هذه اللائحة لاتفاقه مع أحكام الدستور، حيث كانت اللوائح الداخلية للمجلس النيابى فى مصر السابقة لصدور هذه اللائحة ومنذ سنة

---

(١) د. فتحى فكرى: وجيز القانون البرلمانى..، مرجع سابق، ص٤٥٥.

(٢) سامى عبد الصادق، مرجع سابق، ص٣٩؛ د. جلال السيد بندارى: الاستجواب..، مرجع سابق، ص١٣١؛ د. جابر جاد نصار: الاستجواب..، مرجع سابق، ص٥٠؛ د. رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٣) راجع : د. جابر جاد نصار: الاستجواب، مرجع سابق، ص٥٠، ٥١؛ د. فتحى فكرى: وجيز القانون البرلمانى، مرجع سابق، ص٤٥٣.

١٩٥٧م تـــنص علـــى ضرورة إدراج الاستجواب فى جدول أعمال أول جلـــسة ولم تكن تشترط ضرورة مضي أسبوع على الأقل من إبلاغه.

ب- لا يجـــوز إدراج أيـــة استجوابات فى جدول الأعمال قبل عرض الوزارة برنامجها:

ويستثنى من هذا الشرط الاستجواب الذى يتعلق بموضوع له أهمية خاصة عاجلة، فمثل هذا الاستجواب يجوز إدراجه فى جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها، كما ورد هذا القيد في المادة (١٤٥) مـــن اللائحـــة الداخلية لمجلس النواب البحرينى، وهذا القيد يجد تبريره فى أن الحكومة حين عرض بيانها أمام المجلس قد تقوم بالرد على الاستجواب ضمناً.

وهذا التبرير كما يرى بعض الفقه – بحق- غير سليم، وإذا جاز قبوله بالنسبة لتقديم الأسئلة كما يقضى بذلك نص المادة (١٨٥)، فإنه بالنسبة للاستجواب لا يمكن قبوله، وذلك لأن السؤال استفهام عـــن أمر معين يستهدف العضو من ورائه الحصول على معلومات وبـــيانات، وهـــو أمر قد يواجهه البيان الوزارى لدى عرضه أمام المجلـــس، أما الاستجواب فهو صحيفة اتهام تستند على أدلة وقرائن تـــستهدف إثبات فساد الحكومة وانحرافها فى ممارسة سلطاتها التى رسمها لها الدستور والقانون، وهو أمر يصعب أن يرد عليه أو يفنده بـــيان الوزارة بالإضافة إلى صعوبة التكهن بمعرفة الحكومة به قبل

تقديمـــه حتى ترد عليه. كما يؤدي ذلك إلى تعطيل المجلس عن أداء دوره الرقابى مدة كبيرة وهى المدة التى تسبق إلقاء الحكومة بيانها، وهـــى قد تصل إلى ما يقارب الشهرين من دور الانعقاد لا يتجاوز سبعة أشهر(١).

جـــ- لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الاستجوابات المرتبطة بموضـــوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس:

فـــإذا تأخـــرت اللجـــنة عـــن المـــوعد المحدد لذلك، أدرج الاستجواب بجدول الأعمال.

والواقـــع أن هذا القيد كما يرى بعض الفقه – بحق- يضيق أيـــضاً مـــن نطـــاق حق الاستجواب، ويمنع الأعضاء من ممارسة رقابتهم على أعمال الحكومة عن طريق الاستجواب، فما أسهل على الحكـــومة وهى تملك الأغلبية المطلقة فى البرلمان وتسيطر سيطرة شـــبه تامـــة علـــى لجانه أن تحد من قدرة الأعضاء على ممارسة دورهم الرقابى(٢).

كـــذلك فإن القول بعدم إمكانية استخدام الاستجواب بحجة أن موضـــوع الاســـتجواب كلـــه أو بعـــضه محال إلى إحدى اللجان

---

(١) د.فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني، مرجع سابق، ص٤٥٣؛ د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص٥٠، ٥١.

(٢) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية..، مرجع سابق، ص١٤٥.

البرلمانية لو تم قبوله والتعامل وفقا لأسسه لأدى إلى تجريد المجلس النيابـــى من سلطاته الرقابية وهو أمر فى غاية الخطورة إضافة إلى أنـــه يقـــيد حقاً أطلقة الدستور المصرى الحالى لعام ١٩٧١م الذى نـــصت علـــيه المادة (١٢٥) بقولها (لكل عضو من أعضاء مجلس الـــشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الـــوزراء أو نـــوابهم لمحاســـبتهم فـــى الـــشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم).

فقـــد تقـــوم الحكومة فى هذا الشأن بالإيعاز لأغلبيتها الآلية داخـــل المجلـــس، لتقديم أسئلة فى موضوع قام أحد الأعضاء بتقديم اســـتجواب بشأنه، لكنه لم يأت موعده فى الإدراج بجدول الأعمال لتحديد موعد المناقشة، وبعد مناقشة تلك الأسئلة التى قدمت فى هذا الموضوع، تقوم الأغلبية بالموافقة على اقتراح بإحالتها والمناقشات التى دارت حولها إلى إحدى اللجان لمناقشتها وتقديم تقرير للمجلس، وبذلك يتم دفن الاستجواب المعنى بذات الموضوع عند إدراجه على جـــدول أعمـــال المجلس فى الأيام القليلة التالية وذلك تنفيذاً للائحة الداخلـــية لمجلس الشعب المصرى التى تنص فى المادتين (١٨٥) ، (١٩٩) علـــى عدم جواز إدراج الاستجوابات المرتبطة بموضوعات محالـــة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها، وعلى الرغم مـــن أن لائحـــة المجلس تنص على أنه إذا تأخرت اللجنة فى تقديم تقريـــرها يـــتم إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال، فإن الممارسة الـــسابقة لمجلس الشعب المصرى تشير إلى أنه مهما مر من الوقت

فلن تقدم اللجنة تقريرها، لأن الغرض من إحالة الموضوع إليها هو التهرب من مناقشة الاستجواب[1].

د- لا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من استجواب فى جلسة واحدة أو أكثر من ثلاثة استجوابات فى الشهر الواحد:

وحكمة هذا الشرط تتمثل فى إتاحة الفرصة لأكبر عدد ممكن من الأعضاء لممارسة حق توجيه الاستجوابات إلى أعضاء الحكومة[2].

٣- تحديد موعد مناقشة الاستجواب :

تنص المادة (٩٧) من دستور الجمهورية اليمنية الحالى لسنة

---

(١) فنجد أن الحكومة قد اتبعت هذا الأسلوب على سبيل الحصر، للتهرب من مناقشة أحد الاستجوابات، إذ عقب مناقشة بعض الأسئلة وطلب إحاطة حول الصرف الصحى بالإسكندرية فى جلسة مجلس الشعب فى تاريخ ٢٧/يناير ١٩٨٥م أحيل الموضوع والمناقشات التى دارت حوله إلى إحدى لجان المجلس لدراسته وإعداد تقرير عنه يعرض على المجلس وذلك فى الوقت الذى كان قد قدم فيه قبل مناقشة الأسئلة وطلب الإحاطة بخمسة أيام استجواب حول الموضوع نفسه من أحد أعضاء المجلس، ووفقاً لما سبق، فإنه عندما أدرج المجلس الاستجواب على جدول أعماله لتحديد موعد مناقشة، كان الموعد الذى اقترحته الحكومة ووافق عليه المجلس، هو المناقشة مع تقرير اللجنة المشتركة التى تدرس هذا الموضوع، ولم تقدم تلك اللجنة تقريرها، حتى نهاية الفصل التشريعى الرابع فى يناير ١٩٨٧م، راجع د. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص٢٧٦.

(٢) راجع فى هذا الشرط: د. حسنى البحرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص٧٩٣.

٢٠٠١م، وكـذلك المـادة (٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنـى لعام ٢٠٠٦م على أن (تجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلـس وبموافقة الحكومة) وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٢٥) من الدستور المصرى الحالى لعام ١٩٧١م وكذلك المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م، وهذا أيضاً ما نصت علـيه المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[١] وكـذلك المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى[٢]، ولكـنها قد قررت على أن يتم تحديد موعد المناقشة بعد ثمانية أيام علـى الأقل من يوم تقديمه، وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزيـر على تعجيل المناقشة، أما المادة (١٥٢) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى فإنها قد أجازت أن يتم تحديد موعد مناقشة الاسـتجواب بعـد خمـسة أيام إلا أذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً[٣]. أما المشرع الجزائري فقد حدد مدة الاستجواب فى مدة لا تقل عن (١٥) يوماً من تاريخ إيداعه بمكتب المجلس[٤].

ومن خلال النصوص الدستورية واللائحية السابقة يتضح لنا

---

(١) راجع المادة (١٤٦) من لائحة مجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٢) راجع المادة (١٣٥) من لائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م.

(٣) راجع المادة (١٥٢) من لائحة مجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.

(٤) ليلى بن بفيله: آليات الرقابة التشريعية فى النظام السياسى الجزائرى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج الخضر باتنه، ٢٠٠٤م، ص٣٤.

أنه لا يجوز مناقشة الاستجواب وفقاً للدستور واللائحة فى اليمن إلا بعد مضى سبعة أيام على الأقل من يوم تقديمه إلا إذا توافر شرطان، هما:

الأول: وجود حالة من حالات الاستعجال التى لا تحتمل التأخير وهو أمر تقديرى تشترك به الحكومة والبرلمان على السواء.

الثانى: موافقة الحكومة أو الوزير المختص على تعجيل المناقشة دون الالتزام بالقيد الزمنى الذى حدده الدستور، وهذا أمر بديهى، لأن هذه المدة مقرره لصالح الحكومة أو الوزير المقدم ضده الاستجواب لكى يتدبروا أمرهم ويستطيعوا الرد على الاتهامات الواردة فى الاستجواب.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع -سواء فى اليمن أو مصر- لم يبين الحد الزمنى الأقصى لمناقشة الاستجواب مكتفياً ببيان الحد الأدنى، وهذا قد يؤدى إلى استغلال الحكومة لهذه الثغرة لإعاقة وتأخير أهم وسيلة رقابية، وقد يقال إن النص واجه الاستجواب المتعلق بالأمور المستعجلة وأجاز تحديد موعد قريب لمناقشتها، إلا أنه قيد ذلك بقبول الحكومة، ومن غير المعقول أن توافق الحكومة على أمر من المحتمل أن ينعكس سلباً عليها[1].

إضافة إلى ذلك وبالنظر إلى نص المادة (١٢٥) من الدستور

---

(١) د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص٤٥٥.

المـــصرى التى تنص على (أن تجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه)، وبذلك يكون الدستور قد أتخذ يوم تقـــديم طلـــب الاستجواب نقطة بداية لحساب مدة الأيام السبعة، فى حين أن حساب هذا الميعاد وفقاً للائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة ١٩٧٩م يـــبدأ مـــن تاريخ الجلسة التى تم فيها تحديد موعد لمناقشة الاستجواب وذلك ما نصت عليه المادة (٢١١) فقرة (١، ٢) من هذه اللائحة بقولها: (يدرج الاستجواب فى جدول أعمال أول جلسة تالية بعـــد أسبوع على الأقل من إبلاغه، ولا يجوز تجديد موعد لمناقشة الاســـتجواب قبل مضى سبعة أيام على الأقل من تاريخ هذه الجلسة إلا بموافقة الحكومة).

وذلـــك على خلاف المادة (٩٧) من الدستور اليمنى، المادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى، اللتين نصتا على أن (تجـــرى المناقـــشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه).

ولهـــذا يجب على المشرع المصرى أن يعدل المادة (٢٠١) مـــن اللائحـــة الداخلـــية لمجلس الشعب بحيث تجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه وليس من تاريخ الجلسة التـــى يـــتم فيها تحديد موعد مناقشة الاستجواب، لأن هذا يعد أكثر تـــوافقاً مع طبيعة الاستجواب، كما أنه يتفق مع نص المادة (١٢٥) مـــن الدســـتور المصرى التى تعتد فى سريان ميعاد المناقشة بتقديم الاستجواب لا بتاريخ الجلسة التى يتم فيها تحديد موعد المناقشة.

٤- تأجيل مناقشه الاستجواب:

إذا كان من حق الحكومة أن تطلب تأجيل مناقشة الاستجواب، فإن هذا الطلب لابد أن يستند إلى مبررات لتأجيل المناقشة، كأن يكون موضوعه متعلقاً بمسألة معروضة على القضاء، أو لاستكمال بيانات لازمة للرد عليه، أو لقيام مقدمه بدراسة المعلومات المتعلقة بالاستجواب التى وصلت إليه من الوزارة المعنية بناء على طلبه، أو إذا كان الموجه أو الموجه إليه الاستجواب مريضاً أو حال دون حضوره إلى جلسة المناقشة عذر قهرى يقدره المجلس[١].

وفى جميع الأحوال لابد من موافقة المجلس على التأجيل، فلا يمكن أن يتم بإرادة طرفيه فحسب أو بناء على رغبة أحدهما، وإنما يلزم قبول المجلس لذلك، وهذا يؤكد طبيعة الاستجواب، وأنه ليس حقاً شخصياً، وبمطالعة النصوص الدستورية واللائحية فى اليمن ومصر نجد أنها قد حددت حداً أدنى لا يجوز مناقشة الاستجواب قبله هو سبعة أيام على الأقل، ولم تنص على حد أقصى لمناقشة الاستجواب، أما لائحة مجلس النواب البحرينى فإنها قد أجازت لمن وجه إليه الاستجواب، أن يطلب مد الأجل من ثمانية أيام إلى أسبوعين على الأكثر، فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من اللجنة[٢]، وكذلك المادة (١٣٥)

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٤٩١، ٤٩٦، ٤٩٧، ٦٨٥.

(٢) د. حسنى درويش: مرجع سابق، ص٢٢٤.

مـــن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى، حيث اشترطت موافقة المجلـــس إذا كـــان طلب التأجيل لأكثر من أسبوعين، ويدخل ضمن مدة التأجيل الثمانية الأيام التى كان من المفترض مناقشة الاستجواب بعدها[1].

ويتـــضح لـــنا مدى أهمية تقيد حق الحكومة فى طلب تأجيل مـــوعد مناقشة الاستجواب بمدة معينة ومنعها من التحكم عن طريق الأغلبـــية البرلمانية المؤيدة لها فى تأجيل موعد مناقشة الاستجواب الـــذى قد يؤدى على إبعاد كثير من الاستجوابات، بحيث يتم تأجيل مناقـــشتها إلـــى أجـــل بعـــيد وبالتالـــى تقـــل أهمـــية وفاعلية هذه الاستجوابات، ولهذا اقترح على المشرع فى اليمن ومصر النص فى اللائحة على مدة معينة لا يجوز تأجيل مناقشة الاستجواب أكثر منها ولـــتكن عـــشرة أيام مثلاً على أن يتم حسابها بعد انتهاء السبعة أيام الأولى التى حددتها النصوص الدستورية فى كلا البلدين.

وإذا كـــان من حق الحكومة طلب تأجيل مناقشة الاستجواب، فإنـــه كذلك من حق مقدم الاستجواب طلب تأجيل مناقشته فأعضاء البرلمان لهم مصلحة جدية – بمن فيهم مقدم الاستجواب– فى تأجيل مناقـــشة الاســـتجواب يجـــب اعتبارها فى مثل هذه الحالة فى وقت معقـــول لا إفـــراط ولا تفريط فى تحديده، وذلك لضرورة الاستعداد وعـــدم المفاجـــأة بسرعة المناقشة، فضلاً أن التأجيل لبعض الوقت

---

(١) د. عـــادل الطبطبائـــى: النظام الدستورى فى الكويت، دراسة مقارنة، الكويت، ط٣، ١٩٩٨م، ص٩٣٧.

سوف يتيح لأعضاء البرلمان مراجعة الاستجواب والاستعداد لمناقشته[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه من الممكن أن يطلب البرلمان استجواب الحكومة وترفض الأخيرة الحضور إلى البرلمان لمناقشة الاستجواب والرد عليه، فما هو الإجراء الدستورى أو اللائحى المتبع فى هذه الحالة؟

بمطالعة نصوص الدستور واللائحة فى اليمن ومصر لا يوجد نص يتصدى لمثل هذه الحالة، ونظراً لأن سحب الثقة لا يجوز بنص الدستور واللائحة إلا بعد استجواب سواء فى اليمن أو مصر، نرى أنه فى مثل هذه الحالة على البرلمان أن يعطى الحكومة مهلة عشرة أيام للحضور إلى البرلمان، وإن انقضت دون حضور فللمجلس النيابى الذى هو منتخب من الشعب بأكمله، والذى هو من يشرع القوانين ويقرها ويراقب سياسة الدولة الداخلية والخارجية أن يقوم بمباشرة سحب الثقة من الحكومة بدون استجواب مسبق.

كما تجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت هناك استجوابات عديدة قدمت فى ذات الموضوع، أو فى موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً فإنها تضم معاً فى جدول أعمال واحد وتناقش جميعها

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب..، مرجع سابق، ص٦٥.

فـــى وقـــت واحد[1]، وإذا كانت هناك أسئلة وطلبات إحاطة مرتبطة بموضوع الاستجواب فإنها تضم إلى ذات الجلسة التى سوف يناقش فيها هذا الاستجواب ليجاب عنها إجابة واحدة اختصاراً للوقت[2].

٥- مناقشة الاستجواب:

نـــصت المـــادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنـــى لعام ٢٠٠٦م على أن: (تبدأ مناقشة الاستجواب فى الجلسة المحددة لذلك بأن يشرح المستجوب استجوابه ثم يجيب رئيس مجلس الـــوزراء أو نوابه أو الوزير أو نائبه ثم يتحدث الأعضاء المؤيدون للاســـتجواب والمعارضـــون لـــه بالتناوب واحداً واحداً، وإذا تعدد المـــستجوبون كانـــت الأولوية لأسبقهم فى طلب الاستجواب، ما لم يتـــنازل عن دوره لأي عضو آخر، ولا يجوز قفل باب المناقشة فى الاســـتجواب قـــبل أن يتحدث ثلاثة من طالبى الكلام من كل جانب علـــى الأقل). من خلال هذا النص يتضح لنا أن مناقشة الاستجواب تـــبدأ فـــى الجلـــسة المحـــددة لذلك بقيام العضو المستجوب بشرح اســـتجوابه، ثـــم يـــرد عليه من وجه إليه الاستجواب، ثم يفتح باب المناقشة للسادة الأعضاء وتفصيل ذلك كما يلى:

---

(١) المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م أما اللائحة الداخلـــية لمجلس النواب اليمنى فإنها لم تتطرق لموضوع ضم الاستجوابات المتشابهة أو الخاصة بموضوعات واحدة.

(٢) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ١٥٣.

أ- شرح مقدم الاستجواب لاستجوابه:

تبدأ أولى إجراءات المناقشة بقيام العضو المستجوب بشرح استجوابه ضمن الفترة الزمنية المحددة له[1]، مبيناً الأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التى يتناولها الاستجواب، والأسباب التى يستند إليها، ووجه المخالفة التى ينسبها إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يراه من أسانيد وأدلة تؤيد ما ذهب إليه.

وللعضو المستجوب مطلق الحرية فى اختيار الطريقة التى تناسبه فى عرض استجوابه، ولكن بشرط الالتزام بموضوع الاستجواب وآدابه، ومن ثم فلا تجوز مقاطعته أثناء شرح استجوابه حتى يتم كلامه[2].

ب- رد الموجه إليه الاستجواب :

بعد أن ينتهى العضو المستجوب من شرح استجوابه، وبيان الوقائع التى ستند إليها، وتقديم مستندات الاتهام التى بحوزته، يقوم الوزير أو الموجه إليه الاستجواب بالرد على الاتهامات التى وردت

---

(١) ولم يوجد فى اللائحة الداخلية سواء فى اليمن أو مصر مدة معينة لكى يشرح العضو استجوابه، ولكن اللجنة العامة لمجلس الشعب المصرى قد قررت فى جلسة ١٢ يناير ٢٠٠٣م أن يمنح مقدم الاستجواب ٣٠ /دقيقة لعرض الإستجواب، وتختصر إلى ٢٠ دقيقة عند وجود أكثر من مستجوب للاستجواب الواحد، انظر صحيفة الأهرام القاهرية، السنة ١٢٦، العدد ٤٢٤٠، الصادر يوم الأحد ١٢ يناير ٢٠٠٣م.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص٥١٦، ٥١٩.

فـــى صـــحيفة الاستجواب. فكما أعطيت الفرصة كاملة للمستجوب لشرح استجوابه، فإنه يجب أيضاً أن تعطى الفرصة كاملة لمن وجه إلـــيه الاستجواب للدفاع عن نفسه، وتفنيد أدلة الاتهام التى تحيط به. ولذلك يجب أن يتاح له من الوقت ما يمكنه من درء جميع التهم التى تـــضمنها الاستجواب، وبالصورة التى يراها مناسبة لإقناع المجلس بأنه لا محل للاستجواب.

ولـــنا أن نتـــساءل هـــل يجـــوز للوزيـــر أو لمن وجه إليه الاستجواب أن ينيب غيره من الوزراء فى الرد على الاستجواب؟

بالـــرجوع إلـــى اللوائح الداخلية للبرلمان فى كل من اليمن ومـــصر نجـــد أنهـــا لـــم تتطرق إلى ذلك، ولكن التقاليد والسوابق البرلمانية المتبعة فى مصر تشير إلى أنه يجوز لأى وزير أن ينيب غيـــره مـــن الوزراء فى الرد على الاستجواب، كما يجوز لرئيس مجلـــس الـــوزراء أن ينـــيب أحد الوزراء للرد على الاستجوابات الموجهة إليه[1].

وبالـــرغم مـــن ذلك فإن هناك من يرى[2] -بحق- ضرورة التفـــرقة بين حالتين: حالة الاستجواب الموجه إلى رئيس الوزراء، وحالـــة الاســـتجواب المـــوجه إلى أحد الوزراء، ففى الحالة الأولى يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن ينيب غيره من الوزراء للرد على

---

(١) د. جلال السيد بندارى: الاستجواب..، مرجع سابق، ص١٦٨.

(٢) د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص٨٠.

الاستجواب، لأنه فى هذه الحالة تثور المسئولية التضامنية الوزارية، فالاستجواب موجه على الوزارة فى مجموعها، أما بالنسبة للاستجواب الموجه إلى وزير محدد، فإنه لا تجوز الإنابة فى الرد عليه، وذلك لأن الأمر فى هذه الحالة لا يتعلق بمسئولية تضامنية للوزارة بأكملها، وإنما يتعلق بمسئولية الوزير الفردية، وهو الأمر الذى تقرره المادة (١٢٦) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م[١].

ولهذا فحينما يكون المستجوب هو أحد الوزراء، فإنه يجب أن يتولى الرد بنفسه، فكما أن المسئولية عن التهم تكون شخصية، كذلك لابد أن يكون الرد شخصياً، على الأقل دفعاً لما قد يثار من مشكلات إخفاق النائب فى الدفاع، أو أن تتبدى بعض المشكلات أثناء المناقشة تكون فى حاجة إلى رد الأصيل نفسه[٢].

جـ- فتح باب المناقشة لأعضاء المجلس :

بعد انتهاء مقدم الاستجواب من شرح استجوابه، وقيام الوزير بالرد يتعين على رئيس المجلس فتح باب المناقشة فى الاستجواب، وذلك حتى تزداد مساحة المناقشة فى موضوع الاستجواب مما يكون له الأثر المهم فى توضيح الاستجواب لأعضاء المجلس، وحتى يتمكنوا من تحديد مواقفهم، وقد نصت المادة (١٥٧) من

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب..، مرجع سابق، ص ٨١، ٨٢.

(٢) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص١٦٢، ١٦٣.

اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م على أن (يشرح المستجوب استجوابه ثم يجيب رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزير أو نائبه، ثم يتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب وأحداً واحداً).

ونلاحظ أن اللائحة فى اليمن لم تجعل الأولوية لمقدم الاستجواب فى التعقيب على رد الوزير مقارنة باللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م حيث نصت المادة (٢٠٢) منها على أن (... للمستجوب الرد على إجابة من وجه إليه الاستجواب، وتكون له الأولوية فى ذلك).

ولكى تتكامل مناقشة الاستجواب أمام أعضاء البرلمان يجب أن يكون مقدم الاستجواب أول المعقبين على رد الوزير قبل مناقشة موضوعه بين المؤيدين والمعارضين، وتتضح أهمية تعقيب مقدم الاستجواب على ردود الوزير فى أن يبدى رأيه فى هذه الردود ويبين أسباب عدم قناعته بها، ويبين للمجلس إذا كان الوزير قد أجاب عن جميع النقاط، وفند كل التهم، أم أنه لم يرد عليها جميعا[١].

وقد نصت المادة (١٥٧) من لائحة مجلس النواب اليمنى الحالية لعام ٢٠٠٦م على أنه (.. ولا يجوز قفل باب المناقشة فى الاستجواب قبل أن يتحدث ثلاثة من طالبى الكلام من كل جانب

---

(١) د. جابر جاد نصار، الاستجواب..، مرجع سابق، ص٨٨.

على الأقل) فهذا نص واضح على أنه لا يجوز قفل باب النقاش قبل تحدث ستة من الأعضاء ثلاثة مؤيدين للاستجواب وثلاثة معارضين لـــه، ومن الممكن زيادة عدد المتحدثين عن ذلك حيث انتهت المادة السابقة بقولها (..على الأقل).

ويكـــون النقاش بالنسبة للأعضاء بالحديث واحد تلو الآخر، بأن يتحدث عضو مؤيد للاستجواب ثم يليه عضو معارض له وهكذا حتى الانتهاء من النقاش، وهذا ما أوضحته المادة السابقة بقولها (.. ثم يتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحـــداً واحداً). وعلى خلاف ذلك لم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى حدوداً لهذه المناقشة، غير أن رئيس المجلس يلتزم فى هذه الحالة بمراعاة المساواة بين الأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضين له، بحيث تتساوى الكفتان[1].

أمـــا المـــادة (١٣٦) مـــن لائحة مجلس الأمة الكويتى، فإنها تطلب ألا يزيد عدد المناقشين على ستة أعضاء: ثلاثة من المؤيدين لـــه، وثلاثة من المعارضين له على الأقل، وهذا هو ما نصت عليه المـــادة (١٥٧) مـــن اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى، وعلى الـــرغم من أن حق مقدم الاستجواب فى التعقيب على رد الوزير ثم فـــتح باب المناقشة ثابت لائحياً[2]، فإن الممارسة العملية فى مجلس

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص١٦٣.

(٢) راجـــع المـــادة (٢٠٢) مـــن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، والمادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني، ٢٠٠٦م.

الشعب المصرى تخالف ذلك، فكثيراً ما يطرح رئيس المجلس الاقتراح الخاص بالانتقال إلى جدول الأعمال بعد انتهاء الوزير من رده على الاستجواب دون إتاحة الفرصة لمقدم الاستجواب فى أن يعقب على رد الوزير أو إتاحة الفرصة للأعضاء فى مناقشة الاستجواب[1].

د- قفل باب المناقشة فى الاستجواب:

رأينا أن الاستجواب يؤدى إلى مناقشة عامة داخل المجلس أثناء نظره فى الجلسة المحددة لمناقشته، حيث يبدأ مقدمه بشرحه ثم يقوم الوزير المختص أو رئيس مجلس الوزراء - حسب الأحوال- بالرد عليه ثم يفتح باب النقاش للسادة أعضاء المجلس ليتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحداً واحداً، ولا يجوز قفل باب المناقشة فى الاستجواب قبل أن يتحدث ثلاثة من طالبى الكلام من كل جانب على الأقل[2]. وبعد انتهاء آخر المتحدثين من الأعضاء يقوم رئيس المجلس بقفل باب النقاش فى الاستجواب.

ولقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لسنة ٢٠٠٦م فى المادة (١٥٨) منها، كيفية انتهاء المناقشة، والمصير

---

(١) مضبطة مجلس الشعب الجلسة ٣١/بتاريخ ١٩٨٤/١٢/١٥، جلسة رقم ٣٣، ٣٤ الفصل التشريعى الخامس دور الانعقاد الثانى ١٩٨٩، الجلسة ٣٩ الفصل التشريعى الخامس، دور الانعقاد الثانى، ١٩٩٠/٣/٥م.

(٢) المادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية لعام ٢٠٠٦م.

الـــذى قد يؤول إليه الاستجواب، فنصت على أنه (بعد الانتهاء من مناقـــشة الاستجواب يعرض رئيس المجلس الاقتراحات المقدمة إليه كـــتابة أثـــناء المناقـــشة بشأن الاستجواب ويتم التصويت على هذه المقترحات).

أم اللائحـــة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م فقـــد نـــصت المادة (٢٠٤) منها، على أن (تقدم إلى رئيس المجلس أثـــناء المناقـــشة الاقتـــراحات المتعلقة بالاستجواب كتابة، ويعرض الـــرئيس هـــذه الاقتـــراحات فور انتهاء المناقشة، ويكون للاقتراح بالانـــتقال إلـــى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات المقدمـــة، فإذا لم توجد اقتراحات مقدمة للرئيس بشأن الاستجواب، أعلن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال).

وهـــذا هـــو أيضاً ما نصت عليه المادة (١٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى، حيث يتم عرض الاقتراحات من قبل الـــرئيس، أما إذا لم تكن هناك اقتراحات، فيعلن عن انتهاء المناقشة والانـــتقال إلى جدول الأعمال ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمـــال الأولوية على غيره من الاقتراحات ويبت المجلس فى هذه الاقتـــراحات دون مناقشة وله أن يحيلها كلها أو بعضها إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأى عليها [١].

ومـــن خـــلال هذه النصوص يتضح لنا أنه لا يجوز لرئيس

---

(١) نايف محمد الدسيم: الاستجواب البرلمانى..، مرجع سابق، ص٩٥ وما بعدها.

المجلس عرض أى اقتراح قدم له إلا بعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب وقفل باب النقاش.

كما يجب أن تكون الاقتراحات المقدمة إلى رئيس المجلس مكتوبة ويجب على الرئيس عرض الاقتراحات التى تكون قد قدمت إليه على المجلس فورا الانتهاء من مناقشة الاستجواب ولا يجوز له تأجيل عرضها على المجلس لجلسة تالية.

وبناءً على ما سبق، فإنه بانتهاء مناقشة الاستجواب نكون بصدد فرضين:

الفرض الأول : ألا توجد أية اقتراحات مقدمة إلى رئيس المجلس بشأن الاستجواب محل المناقشة وفى هذه الحالة يعلن الرئيس انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، وهو ما يعنى أن المجلس لا يرى شيئاً فى الاستجواب المقدم[1].

الفرض الثانى: أن يتقدم بعض أعضاء المجلس باقتراحات تتعلق بالاستجواب إلى رئيس المجلس، وفى هذه الحالة لا يجوز الكلام عند عرض الاقتراحات المقدمة بشأن الاستجواب إلا لمقدميها، وعلى كل منهم أن يشرح اقتراحه بإيجاز، ويجوز للمجلس بناء على اقتراح رئيسه أن يحيل هذه الاقتراحات أو بعضها إلى

---

(١) وهذا ما نصت عليه المادة (١٢٤) الفقرة (و) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى، والمادة (١٤٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى.

إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأى عليها[1].

وبخصوص هذه الاقتراحات المقدمة، نكون أمام عدة احتمالات أهمها ما يلى:

١- **اقتراح شكر الحكومة:** ويكون ذلك إذا اقتنع النواب بإجابة الحكومة أو الوزير، وتبين لهم بعد المناقشة أن الحكومة قد قامت بواجبها خير قيام، وأنها لذلك تستحق الشكر بدلاً من اللوم ولهذا ينتهى المجلس إلى توجيه الشكر للحكومة بصورة أو بأخرى[2]، وهو ما يعنى تجديد المجلس ثقته بالحكومة سواء كلها أو بالوزير الموجه إليه الاستجواب[3].

٢- **اقتراح سحب الثقة:** ويكون ذلك إذا لم يقتنع أعضاء المجلس بما قدمته الحكومة أو أحد أعضائها من تبريرات وفى هذه الحالة يصدر المجلس قراراً مسبباً بسحب الثقة من الحكومة كلها أو بعض أعضائها غير أنه يلزم لاتخاذ هذا القرار إجراءات خاصة نبينها لاحقاً عند الحديث عن أثار الرقابة البرلمانية فى الفصل الأخير من هذه الدراسة.

---

(١) المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لسنة ٢٠٠٩م، والمادة (٢٠٥) من لائحة مجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م.

(٢) د. سليمان الطماوى: السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤٩١.

(٣) د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية، مرجع سابق، ص٣٧٥.

٣- إحالـــة الاقتراحات المقدمة كلها أو بعضها لإحدى لجان المجلس لتقديم تقرير عنها: وقد يحدث هذا عندما يتراءى للمجلس أن ردود الحكـــومة غير كافية، وأن الموضوع بحاجة إلى مزيد من البحث والتحرى لاتخاذ القرار المناسب بشأنه.

٤- اقتراح الانتقال إلى جدول الأعمال: واقتراح الانتقال إلى جـــدول الأعمال لا يعنى توجيه اللوم أو عدم الثقة بالحكومة، وإنما يعنى رفض الاقتراحات المقدمة بشأن الاستجواب[١].

وتـــنص المـــادة (٢٠٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المـــصرى لسنة ١٩٧٩م على أن (.. ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جـــدول الأعمـــال الأولـــوية على غيره من الاقتراحات المقدمة..) ويقصد بالأولوية هنا، أولوية عرضه على الأعضاء لمناقشته ثم أخذ الرأى عليه.

والجديـــر بالذكـــر أنـــه لـــم يرد مثل هذا النص فى اللائحة الداخلـــية لمجلـــس النواب اليمنى، وحسنا فعل المشرع اليمنى بعدم الـــنص علـــى الأولوية بالانتقال إلى جدول الأعمال، وذلك لأن هذه الأولوية سوف تؤثر على الاقتراحات الأخرى التى يتقدم بها أعضاء المجلس، وذلك حينما تكون أغلبية أعضاء البرلمان مساندة للحكومة فإنهـــا سوف توافق على الاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال، مما يحجب الاقتراحات الأخرى عن أعضاء المجلس، والممارسة العملية

---

(١) د. السيد صبرى: مبادئ القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٨٢ وما بعدها.

داخـــل مجلس الشعب المصرى توضح ذلك، فغالب ما يلجأ مجلس الـــشعب إلـــى هذا الإجراء عندما تستعر مناقشة الاستجواب وتحتد، ويحـــاط بالوزير أو بالحكومة بشكل يبلغ معه العجز عن تفنيد أدلة الاتهـــام، ولذلك فإنه لا سبيل للخروج من هذا المأزق العصيب إلا بأخـــذ المـــوافقة على اقتراح الانتقال لجدول الأعمال،وهو ما يعنى إجهـــاض الاســـتجواب وتفريغه من مضمونه، وعرقلة مسيرة نحو تحقـــيق أثـــره فى سحب الثقة من الحكومة كلها أو بعضها فى حال ثبوت إدانتها، حيث إن أغلب الاستجوابات التى تقدم رغم خطورتها ووضـــوح أدلـــتها، تنتهى إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، مما دعا بعـــض الآراء إلى وصف الاستجوابات فى مجلس الشعب المصرى بأنها نوع سافر من الكوميديا السوداء[1].

الفرع الرابع

الاتهام الجنائى Impeachment

(المسئولية الجنائية للوزراء)

يعـــد الاتهام الجنائى إجراءً جنائياً يستطيع بواسطته أعضاء البـــرلمان أن يـــضعوا الوزراء فى موضع الاتهام إذ رأوا أنهم قد ارتكـــبوا جريمة أثناء أدائهم لوظائفهم، وقد نشأ الاتهام الجنائى فى

---

(١) سوســـن الجيار: الحياة البرلمانية فى مصر، القاهرة، الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان، ٢٠٠٠، ص ١٥١ وما بعدها.

بـــريطانيا، فـــى خلال القرن الرابع عشر كأداة لفرض رقابة على أعـــضاء المجلـــس الخاص – التابعين للملك – وعلى رجال التاج بصفة عامة، إذ كان من المسلم به فى ذلك الوقت أن اختيار أعضاء المجلس الخاص ومستشارى الملك من أطلاقات الملك دون أن يكون للبـــرلمان دخل فى ذلك، ومن هنا ظهر الاتهام الجنائى كأداة رقابة على أعوان الملك[١].

فالمسئولية الجنائية هى التى يترتب عليها الحكم على الوزير بعقـــوبة جنائـــية تمـــسه فـــى شخـــصه أو حريته أو ماله كالسجن والغرامة، وذلك إذا ارتكب فى تأدية وظيفته جريمة من الجرائم التى ينص عليها قانون العقوبات، أو القوانين الخاصة بمحاكمة الوزراء.

كمـــا أن المـــسئولية الجنائية من خلال اللوم الجنائي هى أساس الرقابة السياسية التقليدية[٢].

ونظـــراً لخطـــورة تحـــريك المسئولية الجنائية واتهام رئيس مجلـــس الوزراء والوزراء فقد أحيطت بضمانة هامة تتمثل فى عدم جـــواز تحـــريكها إلا عـــن طريق المجلس النيابى وبموافقة أغلبية خاصـــة وذلـــك حتـــى يطمئن رئيس مجلس الوزراء والوزراء إلى أعمالهم ولا يخشون الاتهامات الكيدية[٣].

---

(1) Lorry Elowitz, Introduction government, 1992, p.260.

(2) Ander Hauriou: op.cit., p.219, p.336.

(٣) د. محمد قدرى حسن، المرجع السابق، ص٣٨٠ وما بعدها.

وفـــى الـــيمن جـــاء تقرير المسئولية الجنائية لرئيس مجلس الـــوزراء ونـــوابه والوزراء ونوابهم فى المادة (١٣٩) من الدستور الحالـــى لـــسنة ٢٠٠١م فنـــصت على أن (١- لرئيس الجمهورية ولمجلس النواب حق إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء إلى التحقـــيق والمحاكمـــة عمـــا يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظـــائفهم أو بسببها، ويكون قرار مجلس النواب بالاتهام بناء على اقتـــراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس).

كمـــا جـــاءت المادة (٤) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م المـــتعلق بإجراءات اتهام ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العلـــيا فـــى الدولة لتعدد الجرائم التى توجب توقيف رئيس مجلس الـــوزراء أو نـــوابه أو الوزراء أو نوابهم وهى: الخيانة العظمى – خرق الدستور – مخالفة القوانين النافذة – المساس بسيادة واستقلال الـــبلاد – التزويـــر – الاســـتيلاء على المال العام أو العبث به أو الحـــصول علـــى أيـــة فائدة أو ميزة غير مشروعة- الاختلاس – استغلال المنصب – الرشوة – العمل أو التصرف بقصد التأثير على القـــضاء أو أى هيئة خولها القانون اختصاصات قضائية – التدخل فى العمليات الانتخابية بقصد التأثير فى نتائجها.

وبـــناء على ما تقدم سوف نتناول الأحكام المنظمة للمسئولية الجنائية كما يلى:

أولاً: سلطة الاتهام :

قضت المادة (١٣٩) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ م بأن أحالة رئيس مجلس الوزراء والوزراء إلى التحقيق حق مخول لرئيس الجمهورية ولمجلس النواب أيضاً، بينما نجد أن سلطة الاتهام من حق مجلس النواب وحده، وكذلك فى مصر، فطبقاً لنص المادة (١٥٩) من الدستور الحالى لسنة ١٩٧١م، فإن إحالة الوزير للمحاكمة من حق رئيس الجمهورية ولمجلس الشعب أيضاً، أما اتهامه فقراره بيد مجلس الشعب وحده[١]. أما فى سوريا فإن رئيس الجمهورية هو الجهة الوحيدة التى خولها الدستور حق اتهام الوزير وإحالته إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها[٢]. أما الدستور المغربى فإنه قد أعطى مجلس النواب وجده الحق فى توجيه الاتهام إلى الوزراء[٣]. كما أن الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي قد نصت على أن: مجلس النواب وحده يملك سلطة توجيه الاتهام النيابي[٤]. أما من حيث عدد أعضاء المجلس الذين يحق لهم طلب إصدار قرار الاتهام فهو خمس

---

(١) المادة (١٥٩) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م.

(٢) المادة (١٢٣) من الدستور السورى الحالى ١٩٧٣م.

(٣) حيث ينص الفصل السادس والثمانون من دستور المغرب سنة ١٩٩٦م على أن (أعضاء الحكومة مسئولون جنائياً عما يرتكبونه من جنايات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم).

(4) David K. Fremon, The Watergate scandal. 11998, p.211.

- Pauline Maier, The declaration of independence and the constitution of the united states, 1998, p.150.

أعـضاء المجلس على الأقل (٢٠%) أى (٦١) عضواً من أعضاء مجلس النواب اليمنى، أما فى مصر فإن مجلس الشعب يقدم اقتراح الإحالة بناء على طلب خمس أعضاء المجلس (٢٠%) أى ما يعادل (٩٢) عضواً من أعضاء مجلس الشعب[١].

ولكـن هـل يشمل لفظ الوزير الوارد فى المادة (١٥٩) من الدسـتور المـصرى رئيس الوزراء ونوابه أم المقصود به الوزير الـذى يـشغل حقيـبة وزارية دون رئيس الوزراء ونوابه الذين لا يـشغلون وزارات معينة؟ لقد ذهب جانب من الفقه إلى أن المقصود بلفظ الوزير هو الوزير العضو فى مجلس الوزراء كونه شارك فى رسـم الـسياسة العامة ولذا تقتضى محاكمته، أما من هو فى درجة وزير أو يحصل على مرتب وزير فدوره يقتصر على تنفيذ السياسة العامـة لا وضعها، وهذا المعنى أوضحته محكمة النقض بأن (لفظ الوزيـر فـى المادة الأولى من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨م، إنما يتـصرف لغـة ودلالة إلى من يشغل منصب وزير بالفعل بحسبانه عضواً فى التنظيم السياسى الذى يتكون منه مجلس الوزراء[٢].

ونحـن من جانبنا نرى أن لفظ الوزير يشمل رئيس الوزراء ونـوابه والـوزراء ونـوابهم فالمسئولية التضامنية تشمل الوزارة بأكملهـا كـوحدة واحـدة، وتقوم على أساس تضامن الوزراء فى

---

(١) المادة (١٥٩) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م.

(٢) راجـع: د. فتحـى فكـرى: دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء فى فرنسا ومصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ١٨ ، ١٩.

الـــسياسة العامة التى ينتهجونها فى إدارة شئون الدولة، وهذا هو ما أقرته المادة (٨٥) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م التى تـــتعلق بمحاكمة رئيس الجمهورية عند ارتكابه جرائم جنائية، ومن بـــاب أولـــى أن يتم محاكمة رئيس الوزراء ونوابه وكذلك الوزراء ونوابهم عما يرتكبونه من جرائم.

ثانياً: التحقيق فى الطلب وإصدار قرار الاتهام :

نـــصت المادة (٦) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ المسمى (قانـــون إجـــراءات اتهام ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العلـــيا) علـــى أنـــه (وفور تقديم الطلب من خمس أعضاء المجلس بإحالـــة مجلـــس الـــوزراء للتحقيق تقوم هيئة رئاسة مجلس النواب بعرض الموضوع على المجلس للبت فيه بصفة مستعجلة).

ومـــن خـــلال هذا النص نجد أن رئيس مجلس النواب يقوم بعرض الطلب مع الأدلة إلى هيئة رئاسة المجلس التى تقوم بدورها بعـــرض الطلب والأدلة على المجلس وبصفة مستعجلة دون تحديد مـــدة معينة سواء لدراسة الطلب من قبل هيئة رئاسة المجلس أم من قـــبل مجلس النواب عند مناقشة موضوع الطلب وإنما اكتفى القانون بذكر صفة الاستعجال.

وبعد ذلك يقوم المجلس بتشكيل لجنة خاصة مؤقتة مكونة من خمـــسة أعضاء من بين أعضائه من ذوى التخصصات أو الخبرات عـــن طـــريق الاقتراع السرى المباشر بالإضافة إلى لجنة الشئون

الدستورية والقانونية وذلك لتتولى فحص وتقييم أدلة طلب الاتهام على أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس خلال أسبوع من تاريخ إحالة طلب الاتهام[1].

ومن خلال ما سبق تضح لنا أن على مجلس النواب – قبل أن يعرض الأمر عليه- أن يدعو لانتخابات داخل المجلس تشكيل لجنة مكونة من خمسة أعضاء فى انتخابات سرية ويشترط فى أعضاء اللجنة السابقة أن يكونوا من أعضاء المجلس ومن ذوى التخصصات أو الخبرات، وهذه اللجنة المنتخبة لهذا العمل سوف تعمل بالإجماع مع لجنة الشئون الدستورية والقانونية – التى يفترض مسبقاً أن تضم أعضاء من ذوى الكفاءات القانونية – وهى المشكلة وفقاً للمادة (٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والمنصوص على اختصاصاتها فى المادة (٣١) من اللائحة نفسها ويفترض وفقاً لنص المادة (٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أن عدد أعضائها (لا يقل عن تسعة أعضاء ولا يزيد على ثمانية عشر عضواً).

وبهذا يكون عدد أعضاء اللجنة المشتركة عدداً زوجياً، وقد يكون فردياً، وفى كلتا الحالتين لا توجد أحكام تبين طريقة عمل اللجنة، فكل ما نص عليه القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ الخاص بمحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا هو أن تتولى هذه

---

(١) المادة (٧) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م.

اللجـــنة المشكلة مع لجنة الشئون الدستورية فحص وتقييم أدلة طلب الاتهام.

وبعد أن تدرس اللجنة المنتخبة لهذا الفرص مع لجنة الشئون الدستورية والقانونية الطلب المقدم من خُمس أعضاء مجلس النواب ألـــزمها القانون بتقديم تقريرها إلى مجلس النواب خلال أسبوع من تـــاريخ إحالـــة طلب الاتهام، ثم يتولى المجلس مناقشة رأى اللجنة حـــول موضوع الاتهام فإذا أقر المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه طلب الاتهام اعتبر قرار المجلس إحالة إلى المحكمة المختصة[١].

أمـــا فى مصر فقد أحالت المادة (١٦٠) من الدستور الحالى لسنة ١٩٧١م تنظيم المحاكمة وإجراءاتها وضماناتها والعقوبات التى توقع إلى قانون يصدر بذلك، ولم يتم صدور هذا القانون حتى الآن، ونتـــيجة لـــذلك كـــان لابد من اللجوء إلى القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بـــشأن محاكمـــة الوزراء الذى أشار إلى أنه بمجرد تقديم الاقتـــراح يشكل المجلس لجنة تحقيق من خمسة من أعضائه مهمتها دراســـة الاقتـــراح وتحقيقه خلال شهر، وتقديم تقرير إلى المجلس لمناقـــشته خلال خمسة عشر يوماً ويصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثى الأعضاء[٢].

ومن جانبنا نرى أن النسبة المتطلبة لإصدار قرار الاتهام هى

---

(١) المـــادة رقـــم (٨) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا فى الدولة.

(٢) د. سليمان الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص٦٠٤.

نسبة كبيرة (أغلبية الثلثين) سواء فى مصر أو اليمن، ولهذا نقترح تخفيضها إلى الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، فهى نسبة كبيرة يصعب تحقيقها عملياً كما أنها تمنع من إصدار قرار الاتهام وتحريك الدعوى الجنائية، وإذا كانت الحكومة – وهو الغالب – من الحزب الحاكم الذى يسيطر على الأغلبية داخل مجلس النواب فإن هذا الحزب سيمنع من استصدار قرار الاتهام ضد أحد أعضاء الحكومة إلا فى حالة وجود انقسام وانقلاب داخل الحزب الحاكم ضد الحكومة ولا يتوقع حدوث انقلابات سلمية فى الوطن الغربى، ويترتب على ذلك أن الحكومة سوف تظل قوية فى مواجهة البرلمان، إلا إذا كانت الحكومة لا تنتمى إلى أغلبية برلمانية وهذا يحدث عند وجود حزبين كبيرين أو عدة أحزاب قوية داخل البرلمان بحيث يكون البرلمان فى وضع قوى فى مواجهة الحكومة.

أما في أمريكا فإن تحريك الاتهام يبدأ بتقرير تعده اللجنة القضائية التي يشكلها مجلس النواب (للعرض على المجلس متضمناً التوجيه بالاتهام) ويقوم مجلس النواب بمناقشة هذا التقرير والتصويت عليه ويصدر قرار الاتهام بالأغلبية البسيطة متضمناً أسباب الاتهام، وهي الأفعال التي تكون جرائم الخيانة والرشوة وغيرها من الجنايات والجنح الكبرى المضرة بالمصلحة العامة والتي تقع منهم أثناء قيامهم بأعمال وظائفهم ويختص مجلس الشيوخ

بالمحاكمة[1].

ثالثاً: أثار صدور قرار الاتهام:

يترتب على صدور قرار الاتهام وإحالته إلى المحكمة إيقاف من يتهم من أعضاء الحكومة عن عمله إلى أن يتم الفصل فى أمره، وبالتالـــى لا يستطيع القيام بأى عمل من الأعمال المتعلقة بعمله، وإذا فعل ذلك كانت أعماله فى حكم العدم ولا يترتب عليها أى أثر[2].

كما أنه لا يؤثر إنهاء خدمة رئيس مجلس الوزراء أو أعضاء حكومـــته دون إقامة الدعوى عليه والاستمرار فيها، وهذا يعنى أن تقـــديم عـــضو الحكـــومة لاســـتقالته قبل البدء فى اتخاذ إجراءات المحاكمـــة أو أثـــنائها لا يؤثـــر فى إقامتها ولا يحول دون استكمال السير فيها[3].

وفـــى مصر أيضاً، يترتب على صدور قرار الاتهام أن يقف الوزيـــر عـــن أداء مهام منصبه إلى أن يتم الفصل فى أمر الاتهام المـــوجه إليه[4]. والوقف عن العمل هو أمر وجوبى بحكم الدستور وبمجرد صدور قرار الاتهام أو الإحالة إلى المحكمة[5]. وحكمه هذا

---

(1) Pauline Maier, op.cit.; p.115.

(٢) المادة (١٧) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م.

(٣) المادة (١٣٩) الفقرة (٢) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م.

(٤) المادة (١٦٠) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م.

(٥) د. سيد رجب السيد: المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٧٠٢.

الوقـف واضـحة، وهى دفع مظنة استغلال الوزير سلطات منصبه ونفوذه للتأثير فى إجراءات المحاكمة، كما أنه لا يحول انتهاء خدمة الوزير دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها.

والقـواعد الـواردة فى قانون محاكمة الوزراء هى الواجبة التطبـيق سـواء كان الوزير فى الخدمة أو خارج الخدمة، ويترتب على ذلك أن الجرائم التى يرتكبها الوزير أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بـسببها لا تخـتص المحاكم الجنائية العادية بالعقاب عليها سواء أريـد محاكمة الوزير عنها وهو فى المنصب الوزارى أو بعد تركه المنصب الوزارى[1].

رابعاً: المحاكمة :

فـى المرحلة السابقة رأينا أن على مجلس النواب فى اليمن ومجلس الشعب فى مصر إصدار قرار الاتهام بأغلبية الثلثين وبهذه النـسبة يعتبـر قرار الاتهام محالاً إلى المحكمة المختصة، هذا إن حـصل الاتهـام بحصوله على النسبة المطلوبة، أما إذا لم يحصل الطلـب على هذه النسبة ولو بنقص عضو واحد فإن مصير الطلب الإلغاء.

ويـتم إبلاغ من وجهت ضده التهمة أو من أحيل للتحقيق أو المحاكمـة بنسخة من القرار ويحال عن طريق النائب العام للمثول

---

(١) د. مـصطفى أبـو زيد فهمى: الوجيز فى القانون الدستورى والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٥٧٤.

أمـــام المحكمة المختصة خلال أسبوع من تاريخ تسليمه البلاغ، وإذا كـــان خـــارج الوطن يعطى مهلة أسبوعين للمثول أمام المحكمة من تاريخ تسليمه البلاغ[1].

وقـــد نـــصت المادة (١٣٩) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م علـــى أن (يكـــون التحقيق ومحاكمة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وإجراءات المحاكمة وضماناتها على الوجه المبين فى القانون)، وهذا القانون هو القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن إجـــراءات اتهام ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا فى الدولـــة، الـــذى نـــص فى مادته الثانية على أن المحكمة المختصة بالمحاكمـــة هـــى المحكمـــة العلـــيا فى الجمهورية اليمنية (الدائرة الدستورية).

حيث تقوم هيئة رئاسة مجلس النواب بإحالة قرار الاتهام إلى الدائـــرة الدستورية بالمحكمة العليا فى موعد أقصاه خمسة أيام من تـــاريخ صدوره مرفقاً به جميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام علـــى أن تبدأ المحاكمة خلال موعد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ اســـتلامها لقرار الاتهام وخلال عشرين يوماً إذا كان المتهم خارج الوطن[2].

كما تتولى هيئة رئاسة مجلس النواب إبلاغ رئيس الجمهورية

---

(١) المادة (١١) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن محاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا فى الدولة.

(٢) المادة (١٥) من نفس القانون.

بقرار إحالة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره[1].

ومـــن أحيل إلى التحقيق اعتبر موقوفاً عن مزاولة عمله من وقـــت الإحالة إلى أن يتم الفصل فى أمره[2]، وتتولى النيابة العامة إعـــلان المتهم بإحالته إلى المحكمة، وبالموعد والمكان الذى ستنعقد فيه المحكمة.

وإذا كان من المفترض أن ينتهى دور مجلس النواب بصدور قـــرار الاتهـــام أو إلغـــاء طلـــب الاتهام لعدم حصوله على النسبة المطلـــوبة دســـتورياً، فإن القانون قد أوكل إلى مجلس النواب القيام بدور الاتهام (الادعاء) أثناء المحاكمة حيث نصت المادة (٢١) على أن (يقـــوم بوظـــيفة الاتهـــام أمام المحكمة ثلاثة من أعضاء مجلس الـــنواب من ذوى التخصصات الشرعية والقانونية ينتخبهم المجلس بالاقتـــراع الـــسرى المباشر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويجوز أن يعاونهم أحد أعضاء النيابة العامة لا يقل مستواه الوظيفى عن محام عام وذلك بناء على طلب المجلس).

ومن خلال هذا النص يتبين لنا أن الادعاء قد أنيط بثلاثة من أعضاء مجلس النواب تم انتخابهم من داخل المجلس، وبالتالى فعلى المجلـــس مجـــدداً فـــتح بـــاب الترشيح لانتخاب أعضاء من ذوى

---

(١) المادة (١٦) من نفس القانون.

(٢) المادة (١٧) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م.

التخصـــصات لمباشرة مهام الإدعاء أمام المحاكمة المختصة. ودور النـــيابة العامـــة غير قوى إلا أنه يجوز للمجلس إذا شاء أن يستعين بأحـــد أعـــضاء النـــيابة العامة على ألا تقل درجته عن محام عام وبالتالـــى فـــلا يحق للنائب العام أن يقوم بمباشرة هذا الاتهام إلا إذا طلب المجلس ذلك.

كمـــا نجد أيضاً أن مجلس النواب يقوم بعمل هو فى الأصل من اختصاص القضاء، وبالتالى يحتاج إلى الاستعانة بمختصين فى حـــين قـــد يفتقر أعضاؤه لهم بسبب الشروط المطلوبة فى أعضاء مجلس النواب، ومن أجل إعطاء حماية للمجلس والمحكمة المختصة أثـــناء الاتهام فقد نص القانون على أنه (لا يجوز حل مجلس النواب أو تعليق العمل بالدستور أو إلغاء هذا القانون، كما لا يجوز توقيف المحكمة المختصة أو اتخاذ أى إجراء أو عزل أو توقيف لأى عضو فـــيها أو الإحالة للتقاعد أثناء إجراءات الاتهام أو المحاكمة وفقاً لهذا القانون وأى إجراء يتعلق بذلك يعتبر باطلاً) [1].

وبالتالـــى فإنـــه وفقاً لهذا النص لا يجوز حل المجلس أثناء المحاكمـــة وممارســـة الاتهام، أما إذا كان المجلس قد حُل قبل هذه المـــرحلة فلا بأس، ولكن من المتوقع أن يتم حل المجلس بعد تقديم طلـــب الاتهـــام مـــن قبل خمس أعضاء المجلس وقبل إصدار قرار الاتهـــام مـــن قـــبل أغلبية الثلثين، ولهذا كان من الأفضل أن يكون

---

(١) المادة (٣١) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م.

المجلس محصناً من الحل منذ تقديم طلب الاتهام حتى لا يتم التحايل بعد تقديم الطلب وحل المجلس فلا يتم إصدار قرار الاتهام.

وتصدر المحكمة العليا أحكامها بأغلبية الثلثين، ويكون الحكم نهائياً وغير قابل للطعن فيه بأى طريقة من طرق الطعن، ويحق قبول طلب التماس من المحكوم عليه أو من ينوب عنه فى الأحكام الصادرة بالإدانة، وإذا قبلت المحكمة الطلب أعيدت المحاكمة من جديد، وجلسات المحكمة علنية وللمحكمة أن تجعلها سرية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم إحالة أى عضو من أعضاء الحكومة إلى المحاكمة نهائياً[2] رغم ما يتم ارتكابه من جرائم جنائية تضر بمصلحة الدولة، والتأثير عليها، واستغلال النفوذ، وتعطيل القوانين، ومخالفتها، والتأثير على القضاء، وهذا نتيجة لسيطرة الحزب الحاكم على مقاليد السلطة سواء فى البرلمان أو غيره مما

---

(١) المادة رقم (٢٠ ، ٢٢) من نفس القانون.

(٢) وفى اليمن تمت محاكمة نائب رئيس مجلس الرئاسة علي سالم البيض، ورئيس مجلس الوزراء حيدر أبو بكر العطاس ومجموعة من الوزراء الذين ضمتهم قائمة تحتوى على (١٦) متهماً حوكموا غيابياً بالقضية الجنائية رقم (٦) لسنة ١٩٩٧م نتيجة قيامهم بإشعال الفتنة وإعلان الحرب صيف ١٩٩٤م وقيامهم بإعلان الانفصال، أمام القضاء المعادى كونهم لم يعودوا شاغلين لهذه المناصب وكان من اللازم أن تتم محاكمتهم أمام محكمة شاغلى وظائف السلطة العليا وهى (المحكمة العليا) وفقاً لقانون محاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا نظراً لارتكابهم جرائم وهم مازالوا فى مناصبهم، وأصدر رئيس الجمهورية قراراً جمهورياً بالعفو العام رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣م حيث تعامل معهم باعتبارهم مواطنين لا مسئولين، عباس زيد، مرجع سابق، ص ٨٢.

يعطل استعمال وتطبيق وسائل الرقابة[1].

أما في مصر فإن القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م هو القانون الواجب تطبيقه عند محاكمة الوزراء نظراً لعدم صدور قانون جديد ينظم هذا الموضوع بعد صدور الدستور الحالى، وقد بينت المادة الأولى من هذا القانون الهيئة التى تتولى محاكمة الوزراء، فنصت أنها: محكمة عليا تشكل من اثنى عشر عضواً، ستة منهم من أعضاء مجلس الأمة – مجلس الشعب حالياً، يختارون بطريق القرعة، وستة من مستشارى محكمة النقض.. يختارون بذات الطريقة.

(ويختار بذات الطريقة عدد مساو من أعضاء مجلس الشعب والمستشارين بصفة احتياطية، وفى حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين أو قيام مانع به يحل محله أقدم الأعضاء الاحتياطيين إذا كان من المستشارين وأكبر الأعضاء سناً إذا كان من أعضاء مجلس الشعب ويرأس المحكمة أعلى المستشارين فى الدرجة والأقدمية).

ويتضح من هذا النص أن المشرع قد أطلق على الجهة المكلفة بمحاكمة الوزراء أسم (محكمة عليا)، ونظم تشكيلها على نحو

---

(١) وتجدر الإشارة إلى أن محكمة الوزراء لا تختص فقط بمحاكمة رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإنما تختص أيضاً بمحاكمة الأفراد العاديين متى كانوا فاعلين أصليين أو شركاء أو كانت جرائمهم مرتبطة بجرائم الوزراء. وهذا ما نصت عليه المادة (٢٧) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٥م بقولها: (تختص المحكمة بمحاكمة الفاعلين الأصليين مع المتهم أو شركائه، كما تختص بنظر التهم المرتبطة بالتهمة المنظورة أمام المحكمة المختصة).

مختلط بحيث يضم عناصر قضائية – مستشارى محكمة النقض- وعناصر سياسية -أعضاء مجلس الشعب- وهو تشكيل يتفق مع طبيعة الأفعال التى يقترفها الوزراء أثناء تأدية أعمال الوظيفة أو بسببها[1]. حيث إن مسئولية الوزراء – كما تقول محكمة الجنايات – لم تعد مسئولية جنائية مجردة وإنما يخالطها أنواع أخرى من المسئوليات السياسية والاقتصادية كانت هى الدافع إلى تنظيم محاكمة الوزراء عن أعمالهم الخاصة بوظائفهم، وأنه وإن كانت المبادئ الدستورية فى النظام البرلمانى، المعاصر فى شأن محاكمة الوزراء وثيق الصلة فى نشأتها بالقانون الجنائى، إلا أنه أضيف إلى اختصاص المجالس التى تتولى محاكمة الوزراء جرائم ذات طبيعة خاصة لم تكن معروفة فى قانون العقوبات، كالجرائم الخاصة بمخالفة الأحكام الأساسية التى يقوم عليها الدستور، والجرائم الاقتصادية التى يترتب عليها ضياع حق من حقوق الدولة، مما أضفى على تلك المجالس ذلك الطابع الذى يميزها عن القضاء الجنائى المتخصص[2].

أما فى فرنسا فإن المحكمة التى تختص بمحاكمة الوزراء هى محكمة العدل العليا، وتشكل هذه المحكمة من ١٢ عضواً

---

(١) د. عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية..، مرجع سابق، ص ٣٩٤.

(٢) راجع حكم محكمة جنايات القاهرة بشأن محاكمة الوزراء رقم (١٨٨) لسنة ١٩٧٨ كلى جلسة ١٩٧٩/٤/١٦، منشور بمجلة أدارة قضايا الحكومة السنة ٢٤، العدد ٢، ١٩٨٠، ص١٣٣.

برلمانياً – ستة من مجلس الشيوخ وستة من الجمعية الوطنية– وكذلك ثلاثة قضاة من محكمة النقض، يرأس أحدهم المحكمة[1]. فدخول العنصر القضائى حجم الدور الرقابى البرلمانى للمحكمة تحجيماً حقيقياً، ويكمن السبب وراء ذلك من ضرورة توافر عناصر الحياد فى أعضاء المحكمة وابتعادهم عن التيارات السياسية والانتماءات الحزبية التى يفرضها العمل السياسى.

أما فى الكويت فإن المحكمة المختصة بمحاكمة الوزراء هى المحكمة الدستورية وتتكون من خمسة مستشارين يختارهم مجلس القضاء بالاقتراع السرى[2].

وهكذا نجد أن الجهة التى تتولى المحاكمة فى اليمن والكويت هى جهة قضائية موجودة وقائمة بالفعل، أما فى مصر وفرنسا فإنها جهة مشكلة تشكلاً مختلطاً سياسياً وقضائياً، وإن كانت الغلبة للتشكيل السياسى فى فرنسا، إلا أننا نرى أن يتم محاكمة الوزراء وعلى الأخص فى اليمن أمام محكمة دستورية عليا تختص بمحاكمة الوزراء سواء كانوا فى وظائفهم أم بعد خروجهم من هذه الوظائف بشرط أن تكون الجريمة قد ارتكبت أثناء مزاولته لعمله، على أن يختار قضاة هذه المحكمة بالاقتراع السرى من قبل مجلس القضاء الأعلى بحيث يكون عدد أعضاء هذه المحكمة عشرة أعضاء خمسة منهم من أعضاء مجلس القضاء الأعلى فى اليمن وخمسة من

---

(١) د. فتحى فكرى: دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء، مرجع سابق، ص٢٦.

(٢) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى فى الكويت، ١٩٧١م، ص١٤٨.

القضاة الذين يحصلون على درجة محام عام، كما يجب أن يتم ممارسة الادعاء وإجراءاته من قبل النائب العام وثلاثة من رؤساء النيابة العامة بحيث يتم اختيارهم بحسب الكفاءات والمؤهلات العلمية وفى النهاية نقول إن الذى يضمن تطبيق القانون واحترام نصوصه هو عدم التدخل فى شئون القضاء أو التأثير على أعضائه من قبل السلطة التنفيذية.

كما نجد أيضاً أن المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ في مصر قد بينت الجرائم التى يعاقب عليها الوزراء، وبالتالى تختص بنظرها الهيئة التى تتولى محاكمتهم فنصت على أن (مع عدم الإخلال بالعقوبات المقررة فى القوانين الأخرى يعاقب الوزراء بالعقوبات المنصوص عليها فى هذا القانون إذا ارتكبوا فى تأدية وظائفهم جريمة من الجرائم الآتية:

١- الخيانة العظمى: وتعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجى أو الداخلى أو نظام الحكم الجمهورى ويكون منصوصاً عليها فى القوانين المصرية ومحدداً لها فى أى من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت.

٢- مخالفة الأحكام الأساسية التى يقوم عليها الدستور.

٣- التصرف أو الفعل الذى من شأنه التأثير - بالزيادة أو

النقـــصان- فـــى أثمـــان البضائع أو أسعار أوراق الحكومة المالـــية والأوراق المالية المقيدة بالبورصة أو القابلة للتداول فى الأسواق بقصد الحصول على فائدة شخصية أو للغير.

٤- اســـتغلال النفوذ – ولو بطريق الإيهام – للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة.

٥- المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التى يترتب عليها ضياع حـــق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى.

٦- العمـــل أو التصرف الذى يقصد منه التأثير فى القضاة أو أية هيـــئة خـــولها القانـــون اختصاصاً فى القضاء أو الإفتاء فى الشئون القانونية.

٧- التدخل فى عملية الانتخاب أو الاستفتاء أو إجراء تهماً بقصد التأثيـــر فى نتيجة أى منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعلـــيمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة).

وتجـــدر الإشـــارة علـــى أن اختصاص محكمة الوزراء لا يقتـــصر فقـــط على محاكمة الوزراء عن الجرائم الواردة فى نص المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء السابق ذكرها، بل يشمل كل الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات والقوانين المكملة

لـــه مادامت هذه الجرائم قد وقعت من الوزراء أثناء تأدية عملهم أو بسببها[1]. وهذا هو الرأى الذى انتهت إليه المحكمة الدستورية العليا فى تفسيرها لنص المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء[2].

أما فيما يتعلق بإجراءات المحاكمة أمام محكمة الوزراء، نجد أن المادة (١٣) من القانون السابق قد أوجبت أن تتولى النيابة العامة لـــدى محكمـــة النقض إبلاغ المتهم صورة قرار الاتهام أو الإحالة وقائمـــة شهود الإثبات، كما يعين رئيس المحكمة العليا موعد انعقاد لنظر الدعوى على أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ النيابة للمتهم صورة من قرار الاتهام أو الإحالة، وتقوم النيابة العامة بـــإبلاغ المـــتهم هـــذا الموعد وبالمكان الذى تنعقد فيه المحكمة قبل المـــوعد بثمانـــية أيام على الأقل، ويخطر رئيس المحكمة أعضاءه بالموعد المعين لانعقادها قبله بيومين على الأقل[3].

وفـــيما يـــتعلق بالقواعد والإجراءات التى يجب أن تتبع أمام محكمة الوزراء، فيجب أن تتبع القواعد والإجراءات المبينة فى هذا القانـــون وما لا يتعارض معها من القواعد والإجراءات المقررة فى

---

(١) د. ســـعاد الـــشرقاوى ود. عـــبد الله ناصـــف: القانـــون الدستورى والنظام السياسى المصرى، تحرير الاقتصاد، دستور سنة ١٩٧١، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ٩٣م – ٩٤م، ص ٧٠٨.

(٢) راجع قرار المحكمة الدستورية العليا فى طلب التفسير رقم (١) لسنة ٨ قضائية عليا – الـــصادر بجلسة ١٩٧٧/٤/١٦، منشور بمجلة قضايا الحكومة، هيئة قضايا الدولة حالياً، السنة (٢٢) العدد (٢) ١٩٧٨، ص١١٤.

(٣) المادة (١٤) من القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بشأن محاكمة الوزراء.

القوانـــين الأخـــرى لمحاكم الجنايات فى مواد الجنايات، ويكون لها الاختصاصات المقررة فى القانون لسلطات التحقق[1].

كـــذلك لا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التى وردت بقـــرار الاتهام أو الإحالة ولا تشديد التهمة المسندة إليه بهذا القرار، ومع ذلك يجوز:

أ- إصلاح كل خطأ مادى فى نص القرار.

ب- تغييـــر وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقـــوبة أشـــد من العقوبة المنصوص عليها قانوناً للجريمة الواردة فى قرار الاتهام أو الإحالة[2].

خامساً: العقوبة :

لقـــد ســـكت الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م عن بيان العقـــوبة الواجب توقيعها على رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء ونـــوابهم إذا ثـــبت إدانة أي منهم بإحدى الجرائم التى نصت عليها المـــادة (٤) مـــن القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م المتعلق بإجراءات اتهام ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة العليا فى الدولة، ولكن المادة (٢٨) مـــن هـــذا القانـــون قد نصت على أنه : (كل من ثبتت إدانته بارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو خرق الدستور أو المساس بسيادة واســـتقلال الـــبلاد أو أى جـــريمة أخرى واردة فى هذا القانون أو

---

(١) المادة (١٥) من نفس القانون.

(٢) المادة (١٦) من نفس القانون.

القوانـــين الـــنافذة تصدر المحكمة المختصة حكمها بالعقوبة وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية والقوانين النافذة).

ومـــن القوانـــين النافذة التى أشارت إليها المادة (٢٨) قانون العقوبات الصادر بالقرار الجمهورى رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م الذى حـــدد العقـــوبات التى يجب توقيعها لمن يقترف أياً من الجرائم التى تـــدين مرتكبيها، فالمادة (١٢٥) منه، أقرت عقوبة الإعدام لكل من ارتكـــب فعـــلاً بقـــصد المساس باستقلال الجمهورية أو وحدتها أو ســـلامة أراضيها، أما المادة (١٢٦) فقد قضت بعقوبة الإعدام لكل مـــن افـــشى سراً من أسرار الدفاع عن البلاد، وإفشاء الأسرار لا يكـــون إلا لصالح قوى أجنبية معادية لليمن، وجريمة إفشاء الأسرار تـــدخل فى نطاق جريمة الخيانة العظمى، ولكننا نجد المشرع يخفف العقوبة عند اقتراف جريمة خرق الدستور، التى نظمته المادة (١٣١) عـــندما أقرت عقوبة الحبس لكل من توصل إلى إلغاء الدستور أو تعديلـــه أو إيقافـــه أو العمل على تعديل بعض نصوصه لمدة لا تقل عن ثلاثة سنوات ولا تزيد عن عشر سنوات.

كـــذلك قضت المادة (٢١٢) من هذا القانون على أن: يعاقب بالحـــبس مدة لا تزيد على خمس سنوات من اصطنع محرراً رسمياً أو غيـــر فـــى محرر سمى صحيح بقصد استعماله فى ترتيب أثار قانونـــية، وإذا حـــصل ذلك من موظف عام أثناء تأدية وظيفته جاز

معاقبـــته بالحـــبس مدة لا تزيد على سبع سنوات[1]. وتعتبر الأموال التى هى موضع التهمة محل حجز حتى صدور الحكم من المحكمة المختـــصة، وفى حالة ثبوت الجريمة تورد تلك الأموال إلى الخزينة العامة للدولة أو إلى أصحابها بحسب الأحوال[2].

أمـــا فـــى مصر فقد نظم قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م نوعين من العقوبات:

الـــنوع الأول : عقـــوبات مقيدة للحرية، إذ نصت المادة (٦) من القانون السابق على أن (يعاقب على الخيانة العظمى بالإعدام أو بالأشـــغال الـــشاقة المـــؤبدة أو المؤقتة، ويعاقب على باقى الجرائم بالأشـــغال الـــشاقة المؤبدة أو المؤقتة وبالغرامة التى لا تجاوز ألف جنيه أو ما يعادلها،ـــا ما لم ينص القانون على عقوبة أشد، ويعاقب المشرع فى هذه الجرائم بالعقوبات نفسها المقررة للجريمة التامة)

النوع الثانى: عقوبات سياسية تبعية: إذ نصت المادة (٧) من القانـــون السابق على أنه: (مع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص علـــيها فـــى القانون يترتب حتما على الحكم بإدانة الوزير عزله من منصبه وحرمانه من الحقوق السياسية ومن عضويته فى مجلس الأمة).

ويجـــوز للمحكمة الحكم عليه بالإضافة إلى العقوبات السابقة

---

(١) لمعرفة المزيد عن العقوبة يراجع: القرار الجمهورى بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بـــشأن الجـــرائم والعقـــوبات، وزارة الشئون القانونية، توزيع مكتبة خالد بن الوليد، صنعاء،

(٢) المادة رقم (٣٢) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م.

بالحـــرمان مـــن تولى الوظائف العامة ومن عضوية مجالس إدارة الهيـــئات أو الـــشركات أو المؤسسات التى تخضع لإشراف السلطة العامة ومن أية وظيفة فى هذه الهيئات وكذلك الحرمان من الاشتغال بـــالمهن الحـــرة المنظمة بقوانين أو المهن التى لها تأثير فى تكوين الـــرأى العـــام أو تربية النشئ، أو المهن ذات التأثير فى الاقتصاد القومـــى، لمـــدة لا تتجاوز خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم، كما يجـــوز الحكم برد ما أفاده المتهم من جريمته، وتقدر المحكمة مقدار ما يرد، ويجوز للمحكمة أن تحكم بتعويض ما حدث من ضرر لأى شخص من الأشخاص الاعتبارية العامة[1].

أمـــا الأغلبـــية اللازمة لإصدار الحكم فهى الثلثان سواء فى الـــيمن[2] أو فى مصر، كما أن الحكم يكون نهائياً وغير قابل للطعن بـــأى طـــريقة من طرق الطعن. كما يجوز إعادة النظر فى الأحكام الـــصادرة بالإدانـــة مع مراعاة المدة المحددة فى قانون الإجراءات الجزائية، وهى سنة تقريباً، وذلك بناء على طلب من المحكومة عليه أو مـــن ينوب عنه – أو النائب العام فى مصر – ويجب أن يتضمن الطلـــب الأسباب والأدلة التى استجدت بعد صدور الحكم وإذا قبلت المحكمة الطلب أعيدت المحاكمة[3].

وإذا صـــدر الحكـــم فـــى غيبة المتهم أعيدت المحاكمة عند

---

(١) المادة (٧) من القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بشأن محاكمة الوزراء فى مصر.

(٢) المادة (٢٠) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م فى اليمن.

(٣) المادة (١٧) من القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بشأن محاكمة الوزراء فى مصر.

حـــضور المحكوم عليه أو ضبطه، وعلى النائب العام بمجرد ضبط المحكـــوم علـــيه أو حضوره أن يخطر بذلك رئيس مجلس الأمة - الـــشعب- أو رئـــيس الجمهـــورية حـــسب الأحوال ويجب أن تعاد المحاكمة خلال شهر من تاريخ هذا الإخطار، وللنائب العام أن يأمر بالقـــبض على المحكوم عليه حتى يعاد تشكيل المحكمة العليا لتقرير مـــا تـــراه فـــى هـــذا الشأن وتنظر المحكمة العليا الدعوى ولو فر المحكـــوم عليه أو امتنع عن الحضور بعد إعلانه، ويكون الحكم فى هذه الحالة بمثابة حكم حضورى[1].

ولكـــن هل يجوز رفع الدعوى الجنائية ضد الوزراء من قبل الأفـــراد العاديين؟ لقد اتجه الفقه إلى القول بعدم جواز توجيه الاتهام إلـــى الوزيـــر عما يقع منه من جرائم بسبب تأدية أعمال وظيفته أو بسببها إلا بالطريق الذى نص عليه الدستور وينظمه القانون الخاص بمحاكمة الوزراء، فلا يجوز تحريك الاتهام فى مواجهة الوزير عن طـــريق الإدعاء المباشر أو عن طريق سلطات التحقيق العادية، لأن الدســـتور يـــنص صـــراحة على أن يكون الحق فى توجيه الاتهام للوزير عما يقع منه من جرائم بسبب تأدية أعمال وظيفته أو بسببها لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب[2].

ونـــرى أنه وفقاً لنص المادة (٤٠) من الدستور الحالى لسنة

---

(١) المادة (١٨) من قانون محاكمة الوزراء فى مصر لسنة ١٩٥٨م.

(٢) المادة (١٣٩) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١٥٩) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م.

٢٠٠١م التـــى تقضى بأن المواطنين جميعهم متساوون فى الحقوق والواجـبات العامـــة، وكذلك نص المادة (٥٠) من الدستور اليمنى الحالـــى لـــسنة ٢٠٠١م التى تقضى بحق المواطنين فى اللجوء إلى القـــضاء لحمايـــة حقـــوقهم ومصالحهم المشروعة وحقهم فى تقديم الـــشكاوى والانـــتقادات والمقترحات إلى أجهزة الدولة ومؤسساتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، فإن كل ذلك يجعل من حق الأفراد العاديـــين رفـــع الدعوى الجنائية ضد الوزراء، فلا يصح شرعاً أو قانـــوناً أو عـــرفاً بـــأن يقـــوم أحد الوزراء بالاعتداء على حق أى مـــواطن، ولا يستطيع المجنى عليه أن يلجأ إلى القضاء للدفاع عن حقـــه وحمايـــته، فلابد من عرض الأمر على القضاء ليقول كلمته ويعاقب الجانى مهما كان هذا الجانى ومهما بلغ منصبه، أما بالنسبة للـــدعاوى الكيدية فيتم القضاء عليها بمعاقبة مقدميها كما هو الحال فـــى الدعاوى المدنية، كذلك فإن حق الدفاع مكفول لكل مواطن وفقاً للقـــواعد الدســـتورية وبالتالـــى لن يؤدى رفع الدعوى إلى انشغال صـــاحب المنصب السياسى بها، بل إن عمله المسبق بإمكانية رفع مـــثل هـــذه الدعـــوى ضده سيجعله يراقب جميع أعماله وتصرفاته بحـــيث تكـــون متفقة مع الدستور والقانون وليس فيها أى اعتداء أو ضرر على المصلحة العامة أو الخاصة.

وإذا كانت غالبية التشريعات قد اتجهت إلى إبعاد الأفراد عن دائـــرة الدعـــوى الجنائـــية ضد الوزراء، وبالتالى لا يمكن مساءلة الوزراء جنائياً عن جرائمهم ولو وقعت منهم أثناء أو بسبب الوظيفة

إذا رفعت ضدهم دعوى أمام القضاء من قبل الأفراد العاديين فإن القانون الفرنسى قد فتح المجال للأفراد للمساهمة بدور فى اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد الوزراء، كما أن القانون الفرنسى قد أنهى كل دور رقابى للبرلمان فى هذا الشأن[1].

ولكن السؤال المطروح هو ما دور مجلس النواب فى مرحلة العقوبة؟

نقول: إنه إذا صدر الحكم من المحكمة المختصة بالبراءة فإن مجلس النواب ليس له دور أما إذا اصدر الحكم بالإدانة فإن القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م قد نص فى مادته (٣٣) على أنه: (لا يجوز العفو عن العقوبات التى يصدر بها حكم بالإدانة بموجب أحكام هذا القانون إلا بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه).

ومن خلال هذا النص الصريح يتضح لنا أن مجلس النواب هو الجهة الوحيدة التى لها الحق فى العفو عن العقوبات الصادرة بحق الجانى، فمجلس النواب هو من يقوم برفع الدعوى، وهو من يقوم بمباشرة الاتهام وهو من يملك الحق فى العفو عن العقوبة، ولكن يجب الحصول على الأغلبية المطلقة (النصف +١) من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم (٣٠١) عضواً، وبالتالى يكون العدد المطلوب للعفو عن العقوبة هو (١٥٢) عضواً، وبهذا يكون مجلس النواب هو المسيطر والمتحكم فى جميع

---

(١) د. فتحى فكرى: دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء، مرجع سابق، ص٧٩.

إجراءات الاتهام والمحاكمة والعقوبة.

وإذا كان الأمر كذلك فما هى الفائدة من رفع الدعوى أصلاً ومباشرة إجراءات الاتهام والمحاكمة، فمن الممكن أن تتم هذه الإجراءات من أولها إلى أخرها حتى تصل إلى العقوبة ويقوم المجلس بالعفو عن الجانى، خصوصاً إذا كان من الأعضاء المنتمين للحزب الحاكم – وهو الغالب– بحيث تكون جميع الإجراءات السابقة إجراءات شكلية لا يترتب عليها أى أثر، ولا ندرى ما هى الحكمة من إعطاء مجلس النواب هذا الحق، فى الوقت الذى يمكن فيه أن تقع هذه الجرائم على أشخاص عاديين، كذلك فإن هذا الحق –الذى يراد به باطل– لا يتفق مع مبدأ المساواة بين أفراد الناس وبين الحكام والمحكومين، كما أنه لا يتفق مع القيم التى يحميها قانون الجرائم والعقوبات فكل جريمة لابد لها من عقاب، ويجب إتاحة المجال ليقول القضاء كلمته ويطبق القانون بإنزال العقاب فى حق الجانى ومن أجل هذا كله لم يكن المشرع اليمنى موفقاً عندما أعطى مجلس النواب هذا الحق، ولهذا ينبغى عليه إلغاء المادة (٣٣) من القانون السابق، كما هو الحال فى مصر فلا يوجد فى قانون محاكمة الوزراء مثل هذا النص المعيب.

الفصل الثانى

آثار الرقابة البرلمانية والعوامل المؤثرة عليها

تمهيد وتقسيم:

من المعلوم أن البرلمان يمارس الرقابة على أعمال الحكومة بوسائل وإجراءات عديدة، وتعتبر هذه الوسائل والإجراءات عصب الديمقـراطية النيابـية البرلمانية فى عالمنا المعاصر، وذلك بعد أن تـراجع دور أعضاء البرلمان فى المجال التشريعى، أو بمعنى أدق بعد ميلان الميزان نحو الحكومة على حساب البرلمان الذى انكمش نفـوذه وانحـسر دوره، فلم يعد يبقى له سوى ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة. بحيث يترتب على مباشرة هذه الرقابة آثار ونتائج معيـنة، تتلخص هذه الآثار فى المسئولية السياسية، وهذه المسئولية تتمـثل فى مسئولية الوزراء أو الحكومة أمام البرلمان، ومما لا شك فيه أن المسئولية الوزارية بنوعيها الفردية والجماعية ليست إلا مرآة عاكـسة لتطبـيق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، بل وأهم مظاهـر هـذه الرقابة، وقد وجدت أيضاً عدة عوامل ومعوقات فى سـبيل تحقيق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بحيث ساعدت هذه العوامل على بروز دور الحكومة واحتلالها مكان الصدارة، كما وطـد له ما يتسم به أعضاء الحكومة من معرفة فنية وتقنية يتطلبها العـصر، وما تمتلكه من قدرات مادية كبيرة، وساعد عليه التحامها واتصالها الدائم بالجماهير.

وبـــناء علـــيه فإنـــنا فى هذا الفصل سوف نتحدث عن آثار الرقابة البرلمانية والعوامل المؤثرة عليها على النحو التالى:

المبحث الأول: آثار الرقابة البرلمانية.

المبحث الثانى: العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية.

المبحث الأول
آثار الرقابة البرلمانية

لقـد سبق وأن قلنا إن المسئولية السياسية الوزارية هى أهم أثـر للرقابة البرلمانية، وبالتالى تعتبر هذه المسئولية حجر الزاوية فـى النظام البرلمانى، وإحدى دعائمه وأركانه الجوهرية الأساسية، بحـيث إذا تخلف هذا الركن -نظرياً أو عملياً- لا يمكن أن يوصف نظـام الحكـم أنه نظام برلمانى. ويقصد بها ذلك الحق الذى يخول البـرلمان سـحب الـثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الـوزراء، متـى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مـستوجباً للمـساءلة، ويتـرتب على هذا التصرف وجوب استقالة الوزارة أو الوزير، وذلك نتيجة سحب الثقة منها(١).

وعـندما نقـول إن الـوزراء مسؤولون فردياً وجماعياً أمام البـرلمان فمعنـى ذلـك أنهم ملتزمون بالاستجابة والإجابة وتقديم حـساب عـن الأعمال التي قاموا بأدائها أو عن عدم أدائهم لأعمال مطلـوبة مـنهم، فالمـسئولية تـتعلق بالماضي أو تأتي بعد القيام بالعمل(٢).

فالحكـومة تخضع لثلاثة أنواع من المسئولية: مدنية وجنائية

---

(١) د. محمـد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مرجع سابق، ص٦٢٣ وما بعدها.

(2) Michael J. Allen and Brian Thompson, Constitutional and Administrative Law, Oxford, Eighth Edition, 2005, p.252.

وسياســية، وإذا كان الأفراد يخضعون للمسئولية المدنية والجنائية، فإنــه لا يمكن أن يخضع للمسئولية السياسية غير أعضاء الحكومة. وقــد جرت العادة على أن تطلق المسئولية الوزارية على المسئولية الــسياسية التــى تقع على أعضاء الحكومة، ويترتب على وجودها عزل أو سحب الثقة من أعضاء الحكومة، أما المسئولية المدنية فإنه يتــرتب عليها دفع مبلغ من المال إلى خزينة الدولة إما بصفة نهائية أو بــصفة مؤقــتة لحين الرجوع إلى مرتكب الخطأ الشخصى، أما المسئولية الجنائية فيترتب عليها عقوبة جنائية(١).

ولقــد قــرر المــشرع الدستورى فى اليمن الأخذ بصورتى المــسئولية الــوزارية الــسياسية، سواء فى ذلك المسئولية الفردية لأعــضاء الحكــومة أو المسئولية الجماعية للوزراء بكامل هيئتها، ونظراً لأن قرار البرلمان بحجب الثقة عن الوزارة أو أحد أعضائها هــو أخطــر قرار فيما يتصل بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، فقد أحــاط المشرع اليمنى والمصرى مثل هذا الإجراء بعدد من القيود والإجــراءات التــى تمثل فى ذات الوقت ضمانات هامة تكفل عدم إساءة استعماله، أو على الأقل تحول دون الإسراف فى استخدامه.

وبــناء علــى ما سبق سنتناول موضوع المسئولية السياسية للحكــومة أمام البرلمان فى هذا المبحث، وذلك من خلال استعراض الإجراءات الواجبة الاتباع سواء فى حالة المسئولية الفردية –أى فى

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإدارى، دراسة علمية وعملية فى النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م، ص٣٦٣.

حالـــة سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء- أو فـــى حالة المسئولية التضامنية -أى فى حالة سحب الثقة من رئيس الـــوزراء أو الحكومة كلها- مع بيان آثار كلّ منهما، وسيكون ذلك من خلال مطلبين أساسيين وفقاً لما يلى:

المطلـــب الأول: سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء أو الـــوزراء أو نـــواب الوزراء (المسئولية السياسية الفردية).

المطلـــب الثانى: سحب الثقة من الحكومة أو رئيس الوزراء (المسئولية السياسية التضامنية).

المطلب الأول

سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء (المسئولية السياسية الفردية)

The Political Individual Pesponsibility

مـــن المـــسلم به أن المسئولية السياسية للوزراء ظهرت أولاً بـــصورتها الفـــردية، ثم تطورت لتظهر فى مرحلة لاحقة بصورتها التـــضامنية لتـــشمل الـــوزارة بأسرها. والمسئولية السياسية الفردية تنـــصب على وزير معين بالذات أو على وزراء محددين، وتتحرك علـــى أســـاس فعل منسوب إلى وزير معين وخاصة بسياسته هو لا بالسياسة العامة للوزارة[1].

كمـــا أنها تنشأ من عدم موافقة البرلمان على سياسة الوزير، ولا يشترط لتحريكها تحديد أفعال معينة تؤدى إليها، كما أن نتيجتها دائماً سياسية، بمعنى اعتزال الحكم أى أن جزاءها ذو طابع سياسي جوهـــره هـــو التخلـــى عن الحكم، كما أنها وقائية تؤدى إلى إبعاد الوزراء دون انتظار وقوع الجرائم والمحاكمة، فالبرلمان بذلك يبسط رقابته على مضمون وهدف النشاط الحكومى.

ويعـــد (روبـــرت والبول) أول رئيس للوزراء بالمعنى الفنى الحـــديث فى تاريخ إنجلترا (١٧١٢ - ١٧٤٢) ولكن حدث فى سنة

---

(١) انظـــر د. سيد رجب السيد: المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٥٧.

T.K Derrvy. The united kingdom today, London, 1970, p63.

(١٧٤٢) خلاف بين والبول ومجلس العموم فطلب النواب إقالته من الوزارة فاعتراض على هذا التصرف، وحاول تبرير موقفه، ولكنه أضـــطر فى نهاية الأمر إلى الاستقالة عندما أدرك نية المجلس فى الالـــتجاء إلى اتهامه بارتكاب جرائم ضد الدولة، وتعد استقالته أول اســـتقالة فـــى تاريخ إنجلترا يقدم عليها وزير بناء على قرار صادر ضده من مجلس العموم، ومعنى هذا القرار سحب الثقة منه.

وفى اليمن نلاحظ أن التطور الدستورى قد تباين بصدد الأخذ بالمـــسئولية الفردية، حيث أقر هذا الحق فى دستور سنة ١٩٦٤، ثم جـــاء الدستور الدائم لسنة ١٩٧٠ وغاب فيه مبدأ المسئولية الفردية لـــيحل محله المسئولية التضامنية وحسب، وكذلك أغفل دستور دولة الـــوحدة لسنة ١٩٩٠ حق مجلس النواب فى سحب الثقة عن الوزير مكتفياً بالمسئولية التضامنية وكذلك هو الحال أيضاً بالنسبة للدستور المعدل لسنة ١٩٩٤.

والأصـــل أن المسئولية الفردية سبقت فى ظهورها المسئولية التـــضامنية التـــى اســـتغرقت زمـــناً طويلاً حتى اتضحت أصولها وأرســـيت قـــواعدها، وأن تقرير حق مجلس النواب فى سحب الثقة عـــن أحـــد الوزراء من منطلق أن من يملك الكل يملك الجزء، فإذا كـــان مجلس النواب يملك سحب الثقة من الحكومة برمتها فمن باب أولـــى أن يملك سحب الثقة عن أعضائها منفردين، ولذا كان تقرير مـــثل هذا الحق ضرورة استجاب لها المشرع الدستورى مؤخراً فى

دستور سنة ٢٠٠١ المعمول به حالياً.

وقـد جاء إقرار حق مجلس النواب فى سحب الثقة عن أحد الوزراء كرد على طلب رئيس الجمهورية فى التعديلات الدستورية المتعلقة بحذف وظيفة (التوجيه) التى كان يملكها مجلس النواب فى توجيه الحكومة استناداً لنص المادة (٦٣) من الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤.

وقـد استجابت اللجنة المكلفة بدراسة التعديلات الدستورية للمقترح المتعلق بحذف وظيفة التوجيه والإبقاء على وظيفة تقديم التوصيات للحكومة مع وضع آثار قانونية إذا لم تقم الحكومة بتنفيذ تلك التوصيات، ولم يقتنع المجلس بمبررات الحكومة، وجاء فى قرار اللجنة أنها (استحسنت حذف الحكم الخاص بأحقية مجلس النواب فى إصدار التوجيهات ورأت الاستعاضة عنه بحكم يقضى بتخويل المجلس أحقية سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو من الوزراء وفق ضوابط وإجراءات تنظيم استخدام هذا الحق[١].

وإذا كان حق مجلس النواب فى سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء دون الحكومة بأكملها قد أقر مؤخراً فى دستور ٢٠٠١ حيث نصت الفقرة (ب) من المادة (٩٣) على أنه (إذا لم يقتنع المجلس بالمبررات يحق له مباشرة إجراءات سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أى من الوزراء

---

(١) تقرير اللجنة المكلفة بدراسة التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص٢١٣.

المعنيين..)، فإن هذا الحق قد ورد النص عليه فى جميع الدساتير المصرية المتعاقبة سواء الملكية أو الجمهورية، وبخصوص الدستور الحالى لسنة ١٩٧١، فقد ورد النص على المسئولية الفردية للوزراء فى الفقرة الأولى من المادة (١٢٦) بقولها: (كل وزير مسئول عن أعمال وزارته)، وأيضاً قررت المادة (١٢٨) على أن لمجلس الشعب (سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم).

ولقد نظم الدستور واللائحة الداخلية المعمول بهما حالياً فى كل من اليمن ومصر إجراءات تقديم طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء وبين الآثار المترتبة على تقديم مثل هذا الطلب فى حالة حصوله على التأييد من جانب أغلبية أعضاء مجلس النواب، وسنبين فيما يلى هذه الإجراءات وتلك الآثار من خلال فرعين أساسيين:

الفرع الأول

إجراءات سحب الثقة

أحاط المشرعان اليمنى والمصرى طلب سحب الثقة من أحد نـــواب رئـــيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم بعدد من القـــيود والإجـــراءات، وعلى الرغم من أن هذه القيود والإجراءات تمثل ضمانات مهمة تكفل عدم إساءة استعمال سحب الثقة، أو على الأقل تحول دون الإسراف فى استخدامه، فإنها فى ذات الوقت تعتبر من قبيل التحوط المبالغ فيه، خاصة فى ظل الوضع الراهن الذى بدأ فيه نفوذ السلطة يتزايد يوماً بعد يوم، لدرجة الهيمنة والسيطرة الكاملة من قبل الحزب الحاكم على البرلمان بفعل الأغلبية الكبيرة التى تسانده.

فـــنلاحظ أنـــه وفقـــاً لنص المادة (٩٣) من الدستور اليمنى الحالـــي لـــسنة ٢٠٠١ ينبغـــى لتحريك المسئولية الفردية عن أحد الوزراء أو الوزراء المعنيين أو أحد نواب رئيس الوزراء أن يسبق طلب تحريك المسئولية إصدار توصيات للحكومة بشأن سياسة وزير أو وزاره معيـــنة أو عدة وزارات معينة، وإذا لم تنفذ تلك الوزارات أو الـــوزارة التوصـــيات وقدم الوزير عذراً غير مقبول وغير مقنع لمجلـــس النواب، حينها يحق للمجلس أن يحرك المسئولية الوزارية تجـــاه أحـــد نـــواب رئيس مجلس الوزراء أو وزير أو عدة وزراء معينين إلا أنه يشترط لتحريك المسئولية أن يسبق ذلك استجواب.

وعلـــى كـــل حال فإن قيود وإجراءات سحب الثقة تتمثل فى

الآتى:

١- لا يجـوز أن يقـدم طلـب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلـس الـوزراء أو أى من الوزراء إلا بعد انتهاء مجلس الـنواب من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه. والمناقشة التى تجرى فى موضوع الاستجواب هى التى تفرز هذا الطلب متى ثبت للأعضاء إدانة من وجه إليه الاسـتجواب، وأن هذه الإدانة تستوجب سحب الثقة منه. وقد عبـر بعضهم عن سبب التلازم القائم بين طلب سحب الثقة والاسـتجواب قـائلاً: ".. لا يتـصور أن تـسحب الثقة من الحكومة فى معظم الحالات دون أن يسبق ذلك اتهام صريح مـن قـبل البرلمان للوزارة -كمجموعة- أو لأعضاء منها بالتقـصير، ومناقشة هذا الاتهام، فالقرار بسحب الثقة هو فى حقيقة الأمر حكم على الحكومة بعدم الصلاحية السياسية، ولا يتـصور صدور مثل هذا الحكم بلا تحقيق، وسماع لوجهات النظر، ثم اقتناع، وهو ما يكفله نظام الاستجواب.."[1]، ولعل هذا هو السبب الذى حدا بالدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ ودسـتور جمهورية مصر العربية الحالى لسنة ١٩٧١ على الـنص صراحة على أن حق مجلس النواب ومجلس الشعب فـى سـحب الثقة من الحكومة مشروط بأن يسبقه استجواب مـوجه إلـى الحكومة فى مجموعها أو إلى بعض أعضائها،

---

(١) د.سليمان الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص٤٨٩، ٤٩٠.

وقد نصت على هذا القيد المادة (١٠١) من الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢، وكذلك المادة (٦٦) من الدستور البحرينى لسنة ٢٠٠٢، والمـــادة (٧٢) من الدستور السورى لسنة ١٩٧٣، والمـــادة (٥٨) من الدستور العراقى، وذلك بخلاف التشريع الأردنى الذى لم يشترط فى طرح الثقة أن يسبق هذا الطلب استجواب[١].

ولعل الهدف من هذا الشرط إتاحة الفرصة للوزير لكى يدافع عـــن نفـــسه بـــتقديم الوثائق والمستندات التى تبرئه وتجعل ســـاحته خالـــية من أى لوم أو تقصير وبالتالى يتجنب سحب الثقة منه[٢].

٢- يجـــب أن يقدم طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الـــوزراء أو أى مـــن الوزراء كتابة إلى رئيس المجلس بناء على اقتراح من ربع أعضاء المجلس بالنسبة للدستور اليمنى ومن عشر أعضاء مجلس الشعب بالنسبة للدستور المصرى، ولما كان عدد الأعضاء فى مجلس النواب اليمنى هو (٣٠١) عـــضواً فـــإن الاقتراح بسحب الثقة يجب أن يتقدم به (٧٥) عـــضواً، أمـــا فى مصر فإن عدد أعضاء مجلس الشعب هو (٤٥٤) عضواً وبالتالى فإنه يجب أن يتقدم بالاقتراح بسحب

---

(١) أحمد عارف الضلاعين: الاستجواب فى الأردن، مرجع سابق، ص١٠٣.

(٢) د. عـــثمان عـــبد الملك الصالح: النظام الدستورى والمؤسسات السياسية فى الكويت، مرجع سابق، ص٧٢١.

الـثقة (٤٦) عـضواً علـى الأقل، وإلا فلا يعتد به ويطرح جانـباً، وذلـك لعدم اتفاقه مع أحكام الدستور. أما الدستور الـسورى فقـد اشترط أن يكون طلب سحب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب[١].

أمـا الدسـتور البحرينى[٢] والكويتى[٣] والأردنى[٤] فإنها قد اشـترطت أن يتم تقديم طلب سحب الثقة من قبل عشرة من أعضاء مجلس النواب. أما الدستور العراقى فقد اشترط طلب موقع من (٥٠) عضواً من أعضاء مجلس النواب[٥].

٣- إذا اسـتوفى طلـب اقتراح سحب الثقة الشروط السابقة، قام رئـيس المجلس بعرض هذا الطلب على المجلس فور تقديمه إليه بعد أن يتحقق من وجود مقدمى الطلب بالجلسة، إذ يعتبر تغـيب أحدهم بمثابة تنازل منه عن هذا الطلب[٦]، فحضور الأعضاء للجلسة التى يتم فيها عرض الطلب بطرح الثقة من الوزير يدل على جدية الأعضاء فى طلبهم.

٤- أجـازت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى أن يؤجل

---

(١) المادة (٧٢) من الدستور السورى لسنة ١٩٧٣م.

(٢) المادة (٦٦) من الدستور البحرينى لسنة ٢٠٠٢م.

(٣) المادة (١٠١) من الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢م.

(٤) المادة (٥٤) من الدستور الأردنى لسنة ١٩٥٢م.

(٥) المادة (٥٨) من الدستور العراقى.

(٦) د. جابر جاد نصار: الاستجواب...، مرجع سابق، ص١١٦.

المناقشة فى الطلب المذكور إلى موعد يحدده، وذلك إذا كان هـناك سبب يدعو إلى هذا التأجيل، وإذا لم يكن هناك سبب يدعـو إلـى مـثل هذا التأجيل ففى هذه الحالة يأذن رئيس المجلـس بالكلام لاثنين من مقدمى الاقتراح، لشرح اقتراحهم وبـيان مبـرراته، ثم بعد ذلك تجرى المناقشة فى الطلب إذا رأى المجلس محلاً لذلك.

وهذا هو أيضاً ما قررته المادة (١٤٥) من الدستور الكويتى، والمادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى، أمـا المـشرع اليمنى فإنه لم ينص على مثل هذا الإجراء، وحـسناً فعل حيث يرى بعضهم – وبحق- أن هذا الإجراء يـؤدى إلى فتح باب المناقشة فى موضوع الاستجواب مرى أخرى وبالتالى التطويل فى إجراءات سحب الثقة من الوزير بغير مبرر(١).

٥- لا يجـوز للمجلس أن يصدر قرراه فى طلب سحب الثقة قبل مـرور سـبعة أيـام من عرضه وفقاً لنص الدستور اليمني واللائحـة الداخلـية لمجلس النواب اليمنى(٢). وهذا ما قرره

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص١١٧.

(٢) المادة (٩٨) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١٤٣) الفقرة (ب) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦م.

أيــضاً الدستور واللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى[1] وكــذلك الدســتور الكويتــى[2] أما الدستور المصرى لسنة ١٩٧١ فقــد اشــترطت المادة (١٢٦) منه بأنه لا يجوز أن يصدر المجلس قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمــه، فــى حــين أن المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلــس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩ قد اشترطت بأنه لا يجــوز للمجلــس أن يصدر قراره فى طلب سحب الثقة قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه.

ولهــذا يرى بعضهم – بحق– أن ما ورد فى المادة (٢٤٢) مــن اللائحة المذكوره يؤدى إلى إطالة أمر البت فى اقتراح طرح الثقة، فإذا فرضنا أن المجلس أجل المناقشة فى الطلب أسبوعاً فإنه يجوز له وفقاً للنص الدستورى أن يصدر قراره فــى جلــسة المناقشة أو فى اليوم التالى لها، وذلك لأن هذا الــنص يــتطلب مرور ثلاثة أيام على تقديم الطلب. أما إذا طــبقت اللائحــة فإنه يشترط مرور ثلاثة أيام بعد الأسبوع حــيث تشترط اللائحة مرور ثلاثة أيام على انتهاء المناقشة. وعلــى ذلك فإن المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية للمجلس تخالــف نــص المــادة (١٢٦) مــن الدســتور الحالــى

---

(١) المادة (٦٦) الفقرة (ب) من الدستور البحرينى لعام ٢٠٠٢، وكذلك المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) المادة (١٠١) من الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢م.

لعام ١٩٧١[١].

٦- يجب أن يكون التصويت على طلب سحب الثقة بالنداء بالاسم أو عبر جهاز الكمبيوتر وذلك عملاً بنص المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى[٢]. وهذا ما قررته المادة (٣٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، وكذلك المادة (١١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى.

والمادة (٨٤) من الدستور الأردنى لعام ١٩٥٢، والمادة (٦٤) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى لسنة ١٩٧٤.

٧- وأخيراً ونظراً لخطورة قرار طرح الثقة بأحد نواب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء المعنيين، فقد اشترط الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ الحصول على أغلبية خاصة لصدور مثل هذا القرار وهى أغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب، أى بأكثرية (١٥١) عضواً[٣]. وهو أيضاً ما نص عليه الدستور العراقى (الأغلبية المطلقة) [٤]، وكذلك

---

(١) د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص١١٨.

(٢) المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لسنة ٢٠٠٦م.

(٣) المادة (٩٨) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م.

(٤) المادة (٥٨) من الدستور العراقى.

الدستور المغربى[١].

وفى مصر والكويت اشترط الدستور المصرى[٢] والكويتى[٣] لصدور قرار سحب الثقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس النيابى وليس بأغلبية الحاضرين، وبالتالى يكون الغائبين والممتنعين عن التصويت على قرار سحب الثقة محسوبون على الحكومة عملياً[٤]، إلا أن الدستور الكويتى استثنى الوزراء الذين هم أعضاء فى البرلمان من التصويت. أما فى البحرين فقد اشترط الدستور البحرينى أغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب[٥]. أما الدستور الأردنى فيشترط أكثر من نصف الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس[٦].

الفرع الثانى
النتائج المترتبة على قرار المجلس بسحب الثقة

يترتب على صدور قرار مجلس النواب بسحب الثقة من الوزير اعتبار هذا الوزير معتزلاً للوزارة من تاريخ صدور القرار بسحب الثقة عنه، ويجب أن يقدم استقالته على الفور لاستيفاء الشكل

---

(١) المادة (٧٥) من الدستور المغربى.

(٢) المادة (١٢٦) من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١م.

(٣) المادة (١٠١) من الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢م.

(٤) د. عثمان الصالح: النظام الدستورى..، مرجع سابق، ص٧٢٢.

(٥) المادة (٦٦) من الدستور البحرينى لسنة ٢٠٠٢م.

(٦) المادة (٥٣) من الدستور الأردنى لسنة ١٩٥٢م.

الدستورى فقط. وإذا كان الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ قد نص على أنه: (عند استقالة الوزارة أو إقالتها أو سحب الثقة منها تكلف الوزارة بتصريف الشئون العامة العادية ما عدا التعيين والعزل حتى تشكل الوزارة الجديدة). فإننا نرى أن المشرع اليمنى لم يكن موفقاً عند وضعه هذا النص، لأن كل عمل يقوم به الوزير بعد قرار سحب الثقة يعد باطلاً ولا قيمة له وكل ما بنى على باطل فهو باطل ويعتبر عملاً صادراً من شخص ليست له أى صفة أو اختصاص، ولا يصح للوزير أن يمارس مهام عمله أياً كانت وبأى قدر بحجة تصريف شئون الوزارة لحين تعيين خلفٍ له.

كما يعتبر الوزير مستقيلاً حتى ولو رأى رئيس الدولة حل البرلمان والرجوع إلى الشعب فى انتخابات جديدة[١]، حتى لا يتم الالتفاف من قبل الحكومة على قرار البرلمان بسحب الثقة من الوزير، وحتى لا يضرب به عرض الحائط، وتفقد هذه الوسيلة فاعليتها فى الرقابة على أعمال الحكومة، أما شؤون الوزارة فمن الممكن أن يمارسها أى وزير أخر أو حتى رئيس الوزراء نفسه.

وإذا كان الدستور اليمنى لم ينص صراحة على هذا الأثر إلا إننا نرى أن الأثر المترتب على صدور قرار مجلس النواب بسحب الثقة ألا وهو وجوب اعتزال الوزير لمنصبه لا يحتاج إلى نص، فلا يجوز للوزير الذى سحبت منه الثقة أن يتخذ أى تصرف عقب

---

(١) فاللجوء لحق الحل جاء لاحقاً لقرار سحب الثقة الذى صدر ورتب آثاره، مرجع سابق، عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستورى..، مرجع سابق، ص٧٢٣.

صـــدور قـــرار مجلس النواب بسحب الثقة، وإلا اعتبر ذلك غصباً للسلطة، لإنه صدر ممن لا ولاية له فى إصداره[1].

والأحكـــام الـــسابقة نص عليها الدستور المصرى وذلك فى المـــادة (١٢٨) منه، حيث نصت على أنه (إذا قرر المجلس سحب الـــثقة مـــن أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو لوزراء أو نوابهم وجـــب علـــيه اعتـــزال منـــصبه) وكذلك نصت المادة (١٠١) من الدســـتور الكويتـــى على أن: (.. وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الـــوزراء اعتبـــر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً..).

وكذلك قررت المادة (٦٨) من الدستور اللبنانى، فعندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه أن يستقيل.

أما فى بريطانيا فإن المسئولية الفردية للوزراء –على غرار المـــسئولية الجماعية– تعتمد على الأعراف الدستورية، وبالرغم من ذلـــك فقـــد تـــم مؤخراً صياغة بعض القواعد والتوجيهات المتعلقة بالتعلـــيمات الـــوزارية التـــى تحكم سلوك الوزراء، وهى المعروفة (بقـــواعد سلوك الوزراء)، فمبدأ المسئولية الفردية للوزراء هو أحد الخصائص المميزة للحكومة البرلمانية، وهذا المبدأ يعطى لأعضاء البـــرلمان الحـــق فى الرقابة على أعمال الحكومة بمختلف صورها

---

(١) د.يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص٣١؛ د.سيد رجب السيد، المسئولية الوزارية...، مرجع سابق، ص٥٦٦.

وأشكالها.

وهـذا المـبدأ يعنـى أن يكون الوزير مسئولاً بصفة فردية وشخصية أمام البرلمان -وتحديداً أمام مجلس العموم- عن الأعمال والتصرفات الخاصة بوزارته، والتى لا تندرج تحت السياسة العامة للـوزارة، سواء تلك التى تصدر عنه شخصياً، أو التى تصدر عن الموظفين الحكوميين التابعين له. فإذا قرر مجلس العموم سحب الثقة مـن الوزيـر المسئول، وجب عليه الاستقالة من الحكومة بمفرده، ودون أن يؤثـر ذلـك علـى مركـز الوزارة أو بقية زملائه من الوزراء[١].

ففي عام ١٩٨٢م استقال الوزير اللورد كارنجتون هو واثنين مـن وزارة الـشئون الخارجية وشئون الكومنولث بعد غزو القوات الأرجنتينـية جزر الفوكلاند حيث أدى هذا الغزو إلى انتقادات حادة لسياسة الحكومة في البرلمان والصحافة[٢].

ولعـل أحـدث مـثال علـى الاستقالة الوزارية الفردية فى بريطانيا هى استقالة وزير الداخلية (ديفيد بلانكيت) الذى قدمها إلى رئيس الوزراء بلير على أثر فضيحة جنسية سياسية بريطانية وذلك فى كانون الأول عام ٢٠٠٤م[٣].

---

(١) د.حسن مصطفي البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين...، مرجع سابق، ص٢٥٣، ٢٥٤.

(2) Micheal J. Allen and Brian Thompson, op.cit., p.255.

(٣) جريدة الأهرام المصرية، العدد (٤٣١١١)، بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/١٨م.

أمـــا فـــى الجمهـــورية الخامـــسة فى فرنسا، فإن المسئولية الـــوزارية أصـــبحت مـــسئولية جماعية، واختفت المسئولية الفردية للوزراء أمام الجمعية الوطنية، وأصبحت حالات الثقة بالوزراء غير موجـــودة، وانتقل الاختصاص فى هذا الشأن إلى رئيس الجمهورية بأن أصبح يمكنه أن يعزل الوزراء[1].

(١) د.إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص١٨٧.

المطلب الثاني

سحب الثقة من الحكومة أو رئيس الوزراء

(المسئولية السياسية الجماعية للوزراء)

The political Collective Responsibility of Ministers

يـــرجع أســـاس المـــسئولية السياسية عموماً إلى ذلك المثل الإنجليزى الشائع القائل بأن الملك لا يعمل منفرداً، وذلك بعد انتقال سلطاته إلى الوزارة، وتقرر أن إمضاء الملك فى أىَ شأن من شئون الدولـــة لا يكـــون ملزماً إلا إذا أمضاه الوزير المختص. وكان ذلك تطـــوراً لقاعدة واقعية نشأت هناك، فقد كانت أختام الملك فى حوزة أحـــد كبار موظفيه للمحافظة عليها، فإذا أراد الملك إمضاء شئ من أمور الدولة استدعى من بيده الختم الخاص بالأمر المعروض، ومن هـــنا نـــشأت مـــسئولية ذلك الموظف بدلاً من الملك. وذلك بمجرد موافقـــته علـــى التوقـــيع. ثم تطور الأمر فصار يوقع بجانب توقيع الملـــك. ولمـــا كانت أعمال الملك بعضها يتعلق بوزارة أو بأخرى وبعـــضها يـــتعلق بالسياسة العامة للحكومة كان من الضرورى أن تكـــون محلاً لمسئولية الوزراء فردياً حيث كان كل وزير فى بادئ الأمـــر مـــسئولاً عن تصرفاته مسئولية فردية، ثم أخذ التطور يتجه نحـــو تقريـــر المسئولية السياسية التضامنية ويقصد بها أن الوزارة بأكملها تكون مسئولة أمام البرلمان عن تصرفاتها المتعلقة بسياستها العامـــة وأن علـــيها أن تكون حائزة على ثقة أغلبية أعضاء مجلس

العموم بحيث يجب عليها أن تقدم استقالتها إذا فقدت هذه الثقة[1].

ومن المسلم به أن أول تطبيق لها هو استقالة كل أعضاء وزارة (لورد نورث) ١٧٨٢ والذى ظل فى الوزارة من (١٧٧٠ إلى ١٧٨٢) وكان هذا الوزير آلة فى يد الملك ينفذ سياسته ورغباته، فبدأ البرلمان يهاجم سياسة (نورث) خصوصاً بالنسبة للسياسة التى اتبعها تجاه المستعمرات الأمريكية، فدافع (نورث) عن نفسه بأنه لن يتخلى عن الحكم إلا بأمر الملك أو بناء على قرار صريح من مجلس العموم. ولما كان الملك غير مسئول، أخذ البرلمان يهاجم وزارة (نورث) مهاجمة شديدة؛ لأنها المسئولة عن سياسة الملك تجاه المستعمرات الأمريكية حتى استقالت عام (١٧٨٢) عقب اقتراحين متعاقبين بعدم الثقة الأول لم يحز الأغلبية، ولما قدم الثانى لم تنتظر الوزارة نتيجة الاقتراع، واستقالت استقالة تضامنية، وفى هذا التاريخ استقر مبدأ المسئولية السياسية التضامنية[2].

والمسئولية الوزارية توصف بأنها جماعية، لأن الوزراء وفقاً لمفهوم النظام البرلمانى يكونون جميعاً وحدة متجانسة يمثلها الوزير الأول، ولهذا فإذا ما اقترع مجلس العموم على عدم الثقة بالوزير الأول فإن معنى ذلك أنه سحب الثقة من هيئة الوزراء كلها، وهو ما يوجب استقالتها بكامل هيئتها. أما عن وصف المسئولية بأنها

---

(1) Jeffeery Coldsuortly, the sovereignty of parliament, op.cit., p150.

(1) T.K. Derrry, the united kingdom today, op. cit, 160.

(تضامنية) فقد جاء من أن البرلمان إذا ما اقترع على عدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للوزارة، فإن عدم الثقة بهذا الوزير للسبب المذكور ينسحب على الوزارة بأكملها، فيكون عدم ثقة بالوزراء كلهم، وبالتالى فإنهم جميعاً يلتزمون بالاستقالة، حتى ولو وجد من بينهم من يعارض السياسة العامة للوزارة التى أدين الوزير بسببها، لأن النظام البرلمانى يقوم على مبدأ التضامن الوزارى الذى يفترض أن هذه السياسة هى عمل كل الوزراء حتى ولو وجد من بينهم من يعارضها، وأن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء فى خصوصها تعتبر وكأنها قد صدرت بالإجماع[1]. وإذا أراد أعضاء مجلس العموم لوم أحد الوزراء فإن الحكومة بأكملها تدافع عن سياسته وذلك بناء على المسئولية الجماعية، التى بناء عليها يجب على الوزير ألا ينتقد بصورة علنية سياسة الحكومة، وألا يتملص من هذه المسئولية بحجة أنه لم يكن على وفاق مع زملائه أو أنه أضطر للموافقة على سياسة الحكومة وإذا حدث خلاف فعلى الوزراء ألا يظهروا ذلك أمام الناس، فإذا كان كل الوزراء مطلوباً منهم تأييد سياسة الحكومة عندما يتم تقريرها، فإن الحكومة بصورة عامة تعتقد أنه من الأفضل أن تبقى الطريقة التى يتم بواسطتها اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه

---

(١) د. حسن مصطفى البحيرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية..، مرجع سابق، ص٢١٨ -٢١٩.

الـــسياسة فى طي الكتمان[1]. كذلك فإن القرار الصادر من البرلمان بسحب الثقة من رئيس الوزراء يعتبر قراراً موجهاً إلى الوزارة فى مجموعها كوحدة، ويؤدى إلى استقالتها[2].

إن مـــصطلح المسئولية الوزارية محوري للدستور ويضطلع بدور جوهري في العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان. ولما كان الواجب مراعاة مبدأ خضوع الحكومة للقانون فقد أصبح من الأمور الجوهـــرية أن تكـــون الحكومة مساءلة من البرلمان ومن الناخبين، وأن تـــدار الحكـــومة بطـــريقة منفـــتحة بشكل كاف، وأن تخضع لمقتضيات المصلحة العامة وبث الثقة العامة[3].

ومما تجدر الإشارة إليه أن المسئولية الجماعية تخدم أغراضاً سياســـية عدة، إذ لما كانت أغلب الحكومات تتشكل من حزب واحد فإن هذا المبدأ يدعم وحدة الحزب ويمنح الأعضاء وغير المسئولين مناصـــب حكومـــية مـــن الإمعان في الاستعلام عن عملية التشريع والإنفاق العام، واحتواء الخلاف العلني بين الوزارات كما أنه يدعم الـــسرية التقلـــيدية لعملية صنع القرار داخل الحكومة، ويساعد على

---

(1) Louis Trotabas et paul I soul, Manuel Droit public, 3ed, L.G.D.J., 1996, p.22..

(٢) د. أحمـــد محمـــد إبراهيم، المسئولية السياسية للحكومة فى النظام البرلمانى، دراسة مقارنة ببعض النظم الأخرى، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس، ١٩٩١، ص ٤١٠، ٤١١.

- Braedley, A. W., Ewing, K.D., op.cit., p.106.

(3) Hilair Barnet, Constitutional and Administrative Law, (London: Rout ledge, 2006), p.281.

الحفاظ على سلطة رئيس الوزراء[1].

وفـــى اليمن ومصر أحاط الدستور حق طلب سحب الثقة من الحكـــومة بضمانات مشددة بقصد عدم إساءة استخدام هذا الحق، إلا أن المبالغة والاشتراطات فى هذا الطلب قد تمنع من استخدامه. ولقد ورد النص على المسئولية التضامنية للحكومة فى المادة (١٣٣) من الدســـتور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ حيث نصت على أن: "رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام رئيس الجمهورية ومجلس النواب مسئولية جماعية عن أعمال الحكومة".

كمـــا نـــصت المـــادة (٩٨) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ على أنه: "لمجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة، ولا يجـــوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو مـــن ينوب عنه، ويجب أن يكون الطلب موقعاً من ثلث أعضاء المجلـــس ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بالطلب قبل سبعة أيام علـــى الأقـــل مـــن تقديمه، ويكون سحب الثقة من الحكومة بأغلبية أعـــضاء المجلـــس"، أمـــا فى مصر فقد ورد النص على المسئولية التضامنية للحكومة فى الفقرة الأولى من المادة (١٢٦) من الدستور المـــصرى الحالى لسنة ١٩٧١ وذلك بقولها "الوزراء مسئولون أمام مجلـــس الـــشعب عن السياسة العامة للدولة..."، حيث قرر الدستور المـــسؤولية التـــضامنية للـــوزراء عـــن السياسة العامة باعتبارهم

---

(1) Bradley, A. W., Ewing, K.D., op.cit., p.107.

يشتركون فى وضع السياسة العامة للدولة فحيث توجد السلطة توجد المسئولية. كذلك نصت المادة (١٢٧) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١ على أنه: "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب.

وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى. ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة".

وفيما يلى نبين إجراءات سحب الثقة من الحكومة ورئيس الوزراء والآثار المترتبة على ذلك من خلال فرعين متتاليين:

الفرع الأول

إجراءات سحب الثقة من الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء

لكـــى تـــم سحب الثقة من الحكومة لابد من إتباع الخطوات والإجراءات التالية:

١- تقديم استجواب والانتهاء من مناقشته

٢- تقـــديم طلـــب كتابى موقع من ثلث أعضاء المجلس، بالنسبة للدســـتور اليمنـــى[١]، أما بالنسبة للدستور المصرى فيكتفى بتقديم طلب سحب الثقة من عشر أعضاء المجلس فقط[٢].

٣- قيام رئيس المجلس بعرض اقتراح سحب الثقة على المجلس بعد أن يتحقق من وجود مقدمى الطلب بالجلسة.

٤- مـــضى ســـبعة أيام على تقديم الطلب قبل أن يتخذ المجلس قـــراره بسحب الثقة وفقاً للدستور واللائحة الداخلية للمجلس فـــى اليمن، وبعد مضى ثلاثة أيام وفقاً للدستور واللائحة فى مصر.

٥- يجـــب أن يكـــون التـــصويت بالـــنداء بالاسم أو عبر جهاز الكمبيوتر[٣].

---

(١) المادة (٩٨) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١.

(٢) المادة (١٢٧) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١.

(٣) المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لسنة ٢٠٠٦م، والمادة (٣٠٥) من لائحة مجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م.

٦- صـــدور قرار المجلس بسحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس، وهـــى نـــسبة منطقـــية فهـــى النسبة نفسها التى منحت الثقة للحكومة فيكون من منح الثقة هو من يسحبها وبالنسبة نفسها وبهذا تكون الأغلبية الحزبية داخل مجلس النواب التى منحت الثقة هى القادرة على تحريك المسئولية دون غيرها.

الفرع الثانى
الآثار المترتبة على قرار سحب الثقة من الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء

لقـــد اعتبر الدستور اليمنى قرار مجلس النواب بصدد سحب الـــثقة من الحكومة قراراً نهائياً، بحيث ينفرد مجلس النواب بالقرار دون أن يكـــون لـــرئيس الجمهـــورية أي دور فى سحب الثقة من الحكـــومة، وإذا كانـــت المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى قد قررت أنه يجب على المجلس إذا قرر سحب الثقة مـــن الحكومة إبلاغ رئيس الجمهورية بهذا القرار، فإنها قد أوجبت فـــى هـــذه الحالة على رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الحكومة إلى رئـــيس الجمهـــورية، فقـــرار مجلـــس النواب نهائياً وليس لرئيس الجمهورية حق الاعتراض عليه.

إمـــا فـــى مـــصر فإن المشرع لم يرتب على قرار المجلس بمـــسئولية رئـــيس مجلـــس الـــوزراء استقالته الحتمية، حيث أحاط المـــشرع المـــسئولية التـــضامنية للوزارة التى يعتبر رئيس مجلس

الوزراء رمزاً للسياسة العامة فيها، بضمانات وقيود أكثر مما أحاط به المسؤولية الفردية لأحد الوزراء، ولهذا فقد قرر الدستور وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩ مجموعة من الإجـــراءات يجب الالتزام بها فى هذا الشأن وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلى[١]:

١- يعـــد مكـــتب المجلس فى هذه الحالة تقريراً يتضمن عناصر الموضـــوع وما انتهى إليه المجلس من رأي فى هذا الشأن، والأســـباب التـــى استند إليها فى ذلك، ويعرض الرئيس هذا التقريـــر على المجلس، ويقدم رئيس المجلس التقرير - بعد موافقة المجلس عليه- إلى رئيس الجمهورية.

٢- عندما يعرض التقرير على رئيس الجمهورية، يكون له القول الفـــصل فى تقرير هذه المسئولية حيث أعطته المادة (١٢٧) من الدستور حق الخيار بين فرضين:

الأول : المـــوافقة علـــى ما جاء بتقرير البرلمان. وفى هذه الحالة يجب قبول استقالة الوزارة أو إقالتها. وفى هذا الفرض يكون رئيس الجمهورية قد انتصر لرأى المجلس.

الثانـــى: تأيـــيد الـــرئيس لوجهة نظر الحكومة. وإذا اختار

---

(١) انظـــر فـــى ذلـــك: الفقرات (٣، ٤، ٥، ٦) من المادة (١٢٧) من الدستور المصرى الحالـــى لـــسنة ١٩٧١ وكذلك المادة (٢٤٣) فقرة (٣،٤) والمادة (٢٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩.

الرئيس الانحياز لهذا الفرض فإنه يقف صفاً واحداً مع الحكومة فى مـــواجهة مجلـــس الـــشعب. وتبدأ فصول المواجهة وفقاً للخطوات الآتية:

أ- إعـــادة تقريـــر المجلس بمسئولية رئيس مجلس الوزراء إلى مجلـــس الشعب. وهو ما يعنى عدم موافقته على ما جاء به. ويجب أن يكون ذلك خلال عشرة أيام من تاريخ ورود تقرير المجلس إليه.

ب- فـــى هـــذه الحالة إما أن يتراجع مجلس الشعب عما سبق وقرره بالنسبة لمسئولية رئيس مجلس الوزراء. وبذلك ينتهى النـــزاع، ويكون معنى هذا العدول أن الأغلبية التى أصدرت القرار قد تفككت أو عدلت عن موقفها، وإما أن يعود المجلس مـــرة ثانية إلى تأكيد قراره بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء. وهـــذا يعنـــى وقـــوف المجلس فى مواجهة الرئيس ورفض مساندته للحكومة. وفى هذه الحالة يجب أن يعيد التقرير مرة أخرى إلى رئيس الجمهورية.

جـــــ- وبعودة التقرير مرة أخرى إلى رئيس الجمهورية، فإنه يكون بالخيار بين أمرين:

الأول: إمـــا أن يتخلـــى عن مساندة الحكومة ويقيلها أو يقبل استقالتها.

الثانـــى: إصـــرار الـــرئيس على مساندة الحكومة، ويعرض

الأمر على الاستفتاء الشعبى لكى يحكم الشعب فى الأمر، ويجب أن يتم اللجوء إلى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التقرير الأخير للمجلس بمسئولية رئيس مجلس الوزراء.

وفى خلال هذه الفترة توقف جلسات مجلس الشعب، ويقتصر عمل الوزارة على تسيير الأمور الجارية فقط، وعلى ضوء نتيجة الاستفتاء الشعبى تتضح الأمور، بحيث إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، لأن مفاد ذلك أن المجلس لم يعد محل ثقة الشعب، أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأى المجلس بتقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء، كان على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية، الذى يجب عليه فى هذه الحالة أن يقبل هذه الاستقالة[1].

وقد رأى جانب من الفقه -بحق- أنه لا يحبذ الرجوع إلى الاستفتاء الشعبى لحسم النزاع الذى قد ينشب بين مجلس الشعب والحكومة، لأن تاريخ الاستفتاء الشعبى فى مصر يؤكد أنه كان يطبق كمظهر بلا جوهر لإضفاء الشرعية على موضوعه، حيث كانت نسبة الموافقة فيه تقترب من نسبة المائة فى المائة، فالاستفتاء الذى يرى فيه بعض الساسة ورجال الفقه الدستورى - صدقاً أو نفاقاً - أنه قمة الديمقراطية، هو فى حقيقة الأمر سلاح جد خطير ذو حدين، ففى الدولة المتقدمة التى تمارس فيها الديمقراطية ممارسة

---

(١) راجع نص المادة (١٢٨) الفقرة (٢) من الدستور المصري لعام ١٩٧١م.

جـــادة، وتتعدد فيها الأحزاب السياسية ذات الجذور الشعبية، وتتمتع فـــيها الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى بالقدر الكافى من الحرية، يعتبـــر الـــرجوع إلـــى الشعب لاستفتائه فى أمر من الأمور تأكيداً لمفهـــوم الديمقـــراطية وإعمالاً لها. أما فى الدولة المتخلفة أو التى مازالت تفتقد الوعى السياسى لسبب أو لأخر كانتشار الأمية فيها، أو لعـــدم تمرســـها علـــى الحكم الديمقراطى، أو لحرمانها منه طويلاً، وحـــيث تحتكـــر الدولة فيها الصحافة وجميع وسائل الإعلام وتملك توجـــيهها كمـــا تشاء، فإن الالتجاء إلى الاستفتاء فى مثل هذه الدول كثيـــراً ما يكون هو السبيل إلى مزيد من الحكم المطلق أو إلى مزيد من الانتقاص من الحريات العامة باسم الديمقراطية والإرادة الشعبية المزعومة[1].

ويتبين من الأحكام السابقة، أن دستور عام ١٩٧١ قد تحوط والتـــزم جانـــب الحذر فى خصوص المسؤولية التضامنية، وهذا ما دفـــع بعضهم إلى التساؤل عن كل هذا التحوط وهل السلطة التنفيذية محـــتاجة فـــى مـــواجهة السلطة التشريعية إلى كل هذه الضمانات والقيود الشديدة، فالتاريخ الدستورى لمصر واليمن سواء قبل الثورة أو بعدها لا يظهر لنا أن السلطة التنفيذية كانت محل هجوم شديد من السلطة التشريعية، ولا أن توالى الوزارات وسقوطها وتغييرها كان

---

(١) د. ماجـــد راغـــب الحلـــو: القانون الدستورى، مرجع سابق، ص٢٩٣؛ د. جابر جاد نـــصار الاســـتفتاء الشعبى والديمقراطية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٢٤٠.

المـــرجع فـــيه إلـــى احتدام النزاع بينها وبين المجالس النيابية، فلم يحـــدث علـــى الإطلاق أن قرر البرلمان سواء فى مصر أو اليمن ســـحب الـــثقة، لا مـــن وزيـــر بمفرده، ولا من الوزارة كلها حتى الآن[1].

فوضـــع الـــسلطة التنفـــيذية حالياً لا يتطلب مثل هذا التحوط والحـــذر، فقـــد تزايد دورها وعظم شأنها وأصبحت هى المسيطرة على كافة المجتمعات خاصة النامية منها، ولم يعد للبرلمانات سوى دور ثانـــوى وبـــسيط، لم يعد يتناسب مع كونها ممثلة للشعوب فى ممارســـة سيادتها والحفاظ على حقوقها وحرياتها، فهذه البرلمانات هى التى يجب أن تمتد إليها الحماية الدستورية، وهى التى يجب أن يحـــتاط المـــشرع الدســـتورى وأن يكون حذراً عندما يقرر القواعد والأحكـــام الخاصة بعلاقتها بالسلطة التنفيذية. إن نصوص الدستور يجب أن تؤخذ من أرض الواقع لا من خيال واضعيها.

ولكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن المادة (١٢٧) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١ كانت من ضمن المواد التى تم تعديلها وأقرها مجلس الشعب فى عام ٢٠٠٧م وأصبح نص هذه المادة بعد الـــتعديل كمـــا يلى: "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر

---

(١) د. رمـــضان بطـــيخ: النظـــرية العامة للقانون الدستورى وتطبيقاتها فى مصر، دار النهـــضة العربية، القاهرة، الطبعة٢، ١٩٩٨، ١٩٩٩، ص ٣٢١، ٣٢٢؛ د. صبرى السنوسى: الدور السياسى للبرلمان فى مصر، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٢٥

أعـضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر بأغلبية أعضاء المجلـس. ولا يجـــوز أن يـصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفى حالـة تقريـر المـسئولية يعـد المجلـس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهـورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي فى هذا الشأن وأسبابه.

ولـرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة أو يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثـى أعـضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة. وإذا رفض المجلـس اقتراحاً بمسئولية رئيس مجلس الوزراء، فلا يجوز طلب سـحب الثقة فى موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه فى ذات دور الانعقاد".

مـن خلال هذا النص الجديد وخصوصاً بعد أن يرفع مجلس الشعب تقريراً إلى رئيس الجمهورية بموافقة وإقرار المجلس لسحب الـثقة مـن رئيس مجلس الوزراء فإن رئيس الجمهورية يكون أمام فرضين:

الأول: أن يقنع بما جاء فى التقرير الذى عرضه عليه مجلس الـشعب، والموافقة على كل ما جاء فيه، وفى هذه الحالة يجب عليه قـبول اسـتقالة الوزارة، ويكون رئيس الجمهورية قد انتصر لرأى الأغلبية البرلمانية.

الثانـــى: عدم موافقة رئيس الجمهورية على المبررات التى اســتند إلــيها تقريــر المجلس عن مسئولية رئيس مجلس الوزراء، وتأيــيده لوجهة نظر الحكومة وسياستها المطبقة، وبهذا يكون رئيس الجمهــورية قد وقف جنباً إلى جنب مع الحكومة فى مواجهة مجلس الــشعب، فــيقوم رئيس الجمهورية برد التقرير إلى مجلس الشعب خلال عشرة أيام من تاريخ ورود تقرير المجلس إليه.

وفى هذه الحالة إما أن ينزل مجلس الشعب على إرادة رئيس الجمهــورية فيتــراجع عن تقريره الخاص بمسئولية رئيس مجلس الــوزراء، وبذلك يكون قد وضع حداً للنزاع وينتهى الأمر، وإما أن يعــود المجلس من جديد إلى تأكيد موقفه بشأن التقرير ويقرر سحب الــثقة من رئيس مجلس الوزراء وفى هذه الحالة يكون وجوبياً على رئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الحكومة بعد موافقة مجلس الشعب علــى إعــادة التقرير مرة أخرى بأغلبية ثلثى أعضائه، وهى نسبة كبيرة قد تمنع من سحب الثقة من الوزارة، حيث كان يفضل أن يتم الــنص علــى عشر أعضاء مجلس الشعب بحيث تكون هى النسبة نفــسها المطلــوبة لإقرار سحب الثقة من الحكومة من البداية وحتى النهاية.

وهكــذا نجــد أن رئيس الجمهورية لم يعد من حقه وفقاً لهذا الــتعديل أن يقوم بعرض النزاع بين الحكومة ومجلس الشعب على الاســتفتاء الشعبى. وإنما يجب عليه بحكم الدستور أن يقبل استقالة الوزارة فور إقرار المجلس لسحب الثقة بأغلبية ثلثى أعضائه، وإذا

لـــم يقبل رئيس الجمهورية الاستقالة فإن عمله يكون مخالفاً للدستور ولا يترتب عليه أى أثر.

ومـــن ضمن الدساتير التى أقرت بمسئولية الحكومة الدستور الـــسورى لسنة ١٩٧٣م والذى أقر فى مادته (٧١) الفقرة (٨) بأن مجلس الشعب هو الجهة المختصة بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحـــد الـــوزراء، إلا أنه لا يجوز لمجلس الشعب حجب الثقة إلا بعد اســـتجواب مـــوجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجـــب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء المجلس على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلـــس، وفـــى حالة حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلـــس الـــوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذى حجبت الثقة عنه تقديم استقالته[١].

أمـــا الدســـتور الكويتى لسنة ١٩٦٢ وكذلك البحرينى لسنة ٢٠٠٢ فإنهمـــا لـــم يمـــنحا البرلمان الحق فى طلب طرح الثقة من رئـــيس مجلـــس الوزراء ولكنهما نظما أسلوباً خاصاً بمقتضاه يقرر البرلمان عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

فـــوفقاً للمـــادة (١٠٢) من الدستور الكويتى، لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أى وزارة ولا يطرح فى مجلس الأمة موضوع الثقة بـــه، ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس

---

(١) المادة (٧١) من الدستور السورى لسنة ١٩٧٣م.

مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، والأمير فى هذه الحالة أن يعفى رئيس مجلس الوزراء، ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفى حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً من منصبه من تاريخ قرار المجلس فى هذا الشأن وتشكل وزارة جديدة[1].

أما فى ظل دستور مملكة البحرين فإن المادة (٦٧) من هذا الدستور قد أقرت بأنه لا يطرح فى مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، وإذا رأى ثلثا أعضاء مجلس النواب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أحيل الأمر إلى المجلس الوطنى للنظر فيه، وهذا المجلس لا يجوز له أن يصدر قراره فى موضوع عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة أيام من تاريخ إحالته إليه، وإذا اقر المجلس الوطنى بأغلبية ثلثى أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب.

وهكذا نجد أنه وفقاً للدستور البحرينى لم يشترط الدستور أن يكون طلب عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء على إثر استجواب موجه إليه، وذلك طبقاً لنص المادة (١٥٦) من اللائحة

---

(١) راجع المادة (١٠١) والمادة (١٠٢) من الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢م.

الداخلـــية لمجلـــس النواب فلا يجوز أن يطرح الثقة برئيس مجلس الـــوزراء، وبالتبعـــية تنتفى وسيلة طرح الثقة وهى الاستجواب وما قد يفضى إليه من طرح الثقة.

أمـــا فى النظام الجزائرى فإن سحب الثقة من الحكومة يكون جماعـــياً، ويكـــون ذلك نتيجة لمناقشة برنامج الحكومة إذا رفضت الغـــرفة الأولى منح الثقة للحكومة، أو نتيجة تقديم بيان عن السياسة العامـــة وتثبت الغرفة ملتمس الرقابة، أما الاستجواب فلا يؤدى إلى اســـتقالة الحكـــومة لا فـــردية ولا جماعـــية، ولكن يمكن أن يؤدى الاســـتجواب إلـــى إنشاء لجنة تحقيق للتقصى عن الحقائق. فالنظام الجزائـــرى قد سلب ما للاستجواب من فاعلية، ويعتبره مجرد طلب معـــرفة بـــيانات أو معلـــومات فى مسألة معينة لا أكثر، مما أدى بأعضاء البرلمان بعدم الاهتمام بهذه الوسيلة[1].

---

(١) د.عـــبد الله بوقفه: أساليب ممارسة السلطة في النظام الجزائري، دار هومة، الجزائر، ٢٠٠٢، ص٥٤٣.

المبحث الثانى

العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية

يمارس البرلمان دوراً محورياً فى ظل التحولات الديمقراطية والسياسية والتعددية الحزبية، خصوصاً إذا كان هو أداة وهدف التحول. فلا يمكن تحقيق ديمقراطية بلا برلمان، يمثل المواطنين ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم، كذلك فإن الانتخابات الحرة والنزيهة هى التى تجعل البرلمان قوياً، بحيث يتمكنِ من سن القوانين ومراقبة السياسة الداخلية والخارجية لدولة، والحفاظ على مصالح البلاد.

فكلما زاد إحساس الشعوب بإنها هى التى كونت البرلمان بدون أى تأثير على إرادتها فى اختيار أعضائه كلما زاد ذلك من ترسيخ الديمقراطية، بحيث يصبح البرلمان قادراً على الدفاع عن حقوق وحريات الأفراد إذا ما أرادت السلطة التنفيذية النيل منها أو المساس بها، فثقة الناس فى البرلمان وكفاءة أعضائه يساعد على حفظ التوازن بين الحكومة والبرلمان، وعلى الرغم من الاختصاصات الرقابية التى منحتها الدساتير للبرلمانات من أجل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال وسائل عديدة، بغية متابعة تنفيذ الأداء الحكومى للدستور والقوانين والنظام العام فى المجتمع وكذلك إذا أمعنا النظر فى غالبية الدساتير العربية فإننا نلاحظ أن النصوص الدستورية تعكس القوة والقدرة للبرلمان فى

مـــواجهة ورقابـــة الحكـــومة، إلا أن الواقع العملى هو تطبيق أمين للإخـــلال بالـــتوازن بين الحكومة والبرلمان بحيث أصبحت السلطة التنفيذية هى المهيمنة والمسيطرة فى معظم بلاد العالم.

وفـــى اليمن نلاحظ أنه كان من المفترض عقب نشأة التجربة الحـــزبية بعد الوحدة اليمنية المباركة فى عام ١٩٩٠ أن ينشأ مناخ مـــن الانفتاح لدور مجلس النواب الرقابى فى المجتمع، مقارنة بفترة التنظـــيم الـــسياسى الواحد من خلال هامش التعددية الحزبية داخل مجلـــس النواب، إلا أن دور الأحزاب كان وما زال ضعيفاً فى ظل هيمـــنة الحكـــومة، وبالتالى فإن الأداء الرقابي لمجلس النواب كان ضـــعيفاً سوى من بعض الوسائل التى نادراً ما يستخدمها، والتى لا تـــؤدى إلـــى ســـحب الثقة أو يخشى منها على الحكومة، كالأسئلة وطلـــبات المناقـــشة العامـــة ولجـــان تقـــصى الحقائق. أما بالنسبة للاســـتجواب فمنذ بدء الحياة النيابية وحتى اليوم لم نجد أن المجلس قـــد استجوب الحكومة أو أحد أعضائها، وبرغم المحاولات من قبل بعـــض أعـــضاء المجلس لتفعيل هذه الأداة المهمة من خلال تقديم طلبات باستجواب الحكومة، إلا أنه لم يدرج أى استجواب فى جدول أعمال المجلس لمناقشته رغم أهمية موضوعاتها.

ولهـــذا لابـــد من الحديث عن العوامل التى تؤثر على الأداء الرقابى للبرلمان سواء فى اليمن أو فى غيرها، فمعظم هذه العوامل تعتبـــر مـــشتركة ومتداخلة خصوصاً فى الدول العربية التى أصبح البـــرلمان فيها مجرد أداة فى يد الحكومة تحركه كيفما تشاء، ولهذا

سوف نتحدث فى هذا المبحث عن أهم العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية.

المطلب الثانى: وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة.

المطلـــب الثالث: عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان وحجب المعلومات عنهم.

المطلـــب الـــرابع: وجود نصوص دستورية ولائحته مؤثرة على الرقابة البرلمانية.

المطلب الأول

الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية

يقوم النظام البرلمانى على أساس ثنائية الجهاز التنفيذى التى تتمثل فى وجود رئيس دولة غير مسئول سياسياً عن شئون الحكم وسلطته اسمية، ووزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان وتباشر سلطات فعلية، كما يقوم هذا النظام أيضاً على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بحيث يقيم فصلاً مرناً بين السلطات وهو فصل يتسم بروح التعاون والمساواة بين السلطتين بحيث تتحقق الرقابة المتبادلة بينهما، فهو لا يفصل بينهما فصلاً مطلقاً يرجح كفة السلطة التنفيذية كما فى النظام الرئاسى، ولا يرجح كفة السلطة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة الحقيقية بين يديها كما فى نظام حكومة الجمعية، ولكن النظام البرلمانى يبقى على مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويحافظ على وجود التوازن بينهما عن طريق ما يقرره لكل منهما من صور التداخل أو التأثير فى أعمال أخرى[1].

وإذا كانت النظم البرلمانية تختلف فى كثير من معالمها، فإن ما يجمع بينها قانوناً هو مسئولية الوزارة السياسية أمام البرلمان الذى يقوم بمراقبة السلطة التنفيذية استناداً إلى إرادة الأمة، ولكن تطور الدولة بعد الحرب العالمية الثانية قد أثر على جميع وظائف

---

(١) د. عبد الغنى بسيونى: النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص٢٠٧.

البرلمان، ولم يبق له سوى سلطة الرقابة أما التشريع وسن القوانين فإنها قد انتقلت إلى الحكومة، ولم تعد البرلمانات تملك سوى التسليم للحكومات بالجزء الوافر من التشريعات، باعتبارها السلطة الملتصقة بالأفراد ومشاكلهم، وباعتبارها أقدر السلطات على حل هذه المشاكل، فزاد عدد مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة بكثير على عدد الاقتراحات التى يقدمها أعضاء البرلمان، وتناقص دور البرلمان إن لم يكن انتهى فى سن التشريعات المالية، وأصبحت الميزانية عملاً حكومياً بالدرجة الأولى كما أصبح للرئيس بحكم الدستور أو العرف سلطات شبه مطلقة فى حالات الضرورة والظروف الاستثنائية، وحازت المشروعات الحكومية مركز الصدارة والأولوية عند مناقشتها[1].

ونتيجة إحجام البرلمانات عن وضع حلول تشريعية لبعض المشاكل المعقدة التى لا تحتاج إلى مشرع قدر حاجتها إلى خبراء فنيين فى بعض المجالات مثل الطاقة الذرية والنووية والفضاء والبحث العلمى، فوجدت السلطة التنفيذية الظروف مهيأة للتدخل لسد هذا الفراغ عن طرق اللوائح، فانتشرت ظاهرة التفويض التشريعى.

وفى الأنظمة البرلمانية كاليمن ومصر وفرنسا يملك رئيس الجمهورية الهيمنة على جميع مؤسسات الدولة، ويعود ذلك فى المقام الأول إلى أن رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للأغلبية

---

(١) د. رأفت دسوقى: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٢٢٥.

البـــرلمانية يسيطر على كل من الحكومة والبرلمان مما يجعله يشعر بأنه يستمد قوته من قوة الأغلبية البرلمانية، بالإضافة إلى الامتيازات التـــى يتمـــتع بهـــا طبقاً للدستور والمكانة التى يحصل عليها طبقاً لتـــصويت الناخبين، وبالمقارنة بالمكانة التى يتمتع بها رئيس مجلس الـــوزراء فـــى الـــنظام البرلمانى مثلاً فى بريطانيا فإن كفة رئيس الجمهـــورية فـــى الـــيمن ومـــصر وفرنسا هى الأقوى[1]، فدستور الجمهـــورية الخامسة فى فرنسا جعل رئيس الجمهورية غير مسئول سياسياً عن أعماله وهو فى الوقت نفسه يملك ويمارس سلطات فعلية وواسعة ليس لها أصل ولا مقابل فى النظام البرلمانى التقليدى سواء فـــى الظـــروف العاديـــة أم الاســـتثنائية، كمـــا أن ممارسة رئيس الجمهـــورية لهذه السلطات الفعلية تقرب النظام البرلمانى من النظام الرئاسى. ولهذا فإن رئيس الجمهورية لا يملك أى سلطات فعلية فى الـــنظام البرلمانى فهو غير مسئول وبالتالى فليس عليه أى التزامات تجاه البرلمان[2].

وفـــى الـــيمن مـــنح الدســـتور الحالى لسنة ٢٠٠١ لرئيس الجمهـــورية ســـلطات واختصاصات واسعة، وقد اتضح عملياً قيام رئيس الجمهورية بدور مؤثر وكبير فى صنع السياسة العامة للدولة، حـــيث أناطـــت المـــادة (١١٩) بـــند (٥) بـــرئيس الدولة أن يضع

---

(١) د. محمد أبو زيد محمد على: الازدواج البرلمانى وأثره فى تحقيق الديمقراطية، مطابع الطوبجى القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٩٢.

(٢) د. جلال بندارى، مرجع سابق، ص١٩٤.

بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة وله حق الإشراف على تنفيذها، كما أن رئيس الجمهورية يدعو مجلس النواب للانعقاد خلال أسبوعين على الأكثر من إعلان نتائج الانتخاب فإن لم يدعه اجتمع المجلس من تلقاء نفسه صباح اليوم التالى للأسبوعين المذكورين، كذلك فإن دورات مجلس النواب غير العادية تعقد بقرار من رئيس الجمهورية، كما يملك الرئيس أيضاً حق فض دورات الانعقاد، على ألا يمارس هذا الحق خلال الربع الأخير من السنة وقبل اعتماد الموازنة العامة للدولة (مادة ٧٤ من الدستور). كذلك فإن رئيس الجمهورية هو من يقوم بإعلان حالة الطوارئ، ويجب دعوة مجلس النواب لعرض هذا الإعلان عليه[١].

وإذا كانت السلطة التشريعية (مجلس النواب) تملك حق سحب الثقة من السلطة التنفيذية، فإن هذه الأخيرة لها الحق فى حل البرلمان بحيث يعد حق الحل أخطر الأسلحة التى تملكها السلطة التنفيذية فى مواجهة البرلمان، والحل هو طريق استثنائى لإنهاء حياة البرلمان ولا يتم اللجوء إليه إلا إذا ساد الاعتقاد بأن البرلمان لم يعد يمثل جمهور الناخبين تمثيلاً حقيقياً، وفى اليمن منح الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١[٢] رئيس الجمهورية الحق فى حل مجلس

---

(١) المادة (١٢١) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١، وتقابلها المواد (١٠١، ١٠٢، ١٣٨) من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١.

(٢) راجع نص المادة (١٠١) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١٣٦) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م.

النواب وذلك فى المادة (١٠١) حيث منحت هذه المادة الحق لرئيس الجمهورية فى حل مجلس النواب، وكذلك حق الدعوة لانتخابات مبكرة ولكن حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس النواب يجب ألا يتم إلا بعد استفتاء شعبى كما أنه لا يجوز إلا عند الضرورة ومع بيان السبب الذى تم بموجبه الحل، أما الدعوة لانتخابات مبكرة التى هى فى حقيقة الأمر حلٌ للمجلس النيابى فإنها تتم دون استفتاء شعبى فالحل فى الدستور اليمنى يملكه رئيس الجمهورية، وبالتالى فهو حل رئاسى ولا دور للحكومة ممثلة بمجلس الوزراء فى حل المجلس مع أن المنطقى أن الحل لا يأتى إلا حلاً لمعضلة تواجه البرلمان مع الحكومة، ولهذا نجد أن الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ قد منح رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب دون استفتاء شعبى موسعاً بهذا من صلاحيات رئيس الجمهورية فى مواجهة المجلس المنتخب من الشعب ومضيقاً من السلطات التقديرية لمجلس النواب فى مراقبة أداء الحكومة، وإن لم يكن قد استخدم حق الحل حتى الآن.

وفى مصر عرف النظام الدستورى المصرى حق الحل فى العهد الملكى، حيث زاد استخدام السلطة التنفيذية لهذا الحق لدرجة لم تمكن أياً من البرلمانات من اتمام المدة الدستورية المقررة لها. فقد لجأ رئيس الدولة إلى التخلص من المعارضة، وذلك عندما أصدر الملك فاروق ثلاثة مراسيم صادرة بتاريخ ١٧ يونيو ١٩٥٠م كان هدفها الأساسى التخلص من الاستجواب المقدم من المرحوم مصطفى مرعى بشأن الأسلحة الفاسدة، أما فى العهد الجمهورى

فقـد أصـدر رئيس الجمهورية قراراً جمهورياً بحل مجلس الشعب مستنداً فى ذلك إلى الرغبة فى بدء مرحلة جديدة بتقاليد جديدة تمليها مصر، ولا تمليها الانتهازية والفساد الحزبى والتستر تحت شعارات مختلفة، لذلك فقد كان الهدف المعلن لهذا الحل هو استطلاع رأى الشعب فى اتفاقية كامب ديفيد التى تم توقيعها فى إسرائيل[1].

فعقب إبرام معاهدة الصلح مع إسرائيل، أحيلت الاتفاقية إلى مجلس الشعب الذى أقرها بأغلبية واسعة، ولم يعارضها إلا ١٥ عضواً، وفى اليوم التالى مباشرة طلب الرئيس (السادات) عرض موضوع المعاهدة وحل مجلس الشعب على الاستفتاء، وجاءت النتيجة بتأييد المعاهدة والموافقة على حل مجلس الشعب إلا أن بعضهم[2] قد انتقد مسلك الرئيس فى هذا الخصوص تأسيساً على أن السبب الحقيقى للحل يكمن فى التخلص من بعض الأعضاء فى مجلس الشعب الذين عارضوا اتفاقية السلام، وبالتالى فإن الحكومة قد اتخذت من الحل وسيلة لفرض سياستها على بعض عناصر

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن حق الحل فى العهد الملكى يراجع: د. محمد عبد الحميد أبو زيد: حل المجلس النيابى دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١١٧؛ د. خالد عباس مسلم: حق الحل فى النظام النيابى البرلمانى، مكتبة الثقافة الريفية، ١٩٩٧، ص٢٠٣؛ د. بشير على محمد باز: حق حل المجلس النيابى، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٤، ص ٢٢٤.

(٢) د. زين بدر فراج: القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية فى حل البرلمان، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٧، ص١٩٤؛ د. على عبد العال: الآثار القانونية الوظائف السياسية لحل البرلمان، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٨٥؛ د. بشير على محمد باز، مرجع سابق، ص٣١٩.

المعارضة، وكان ذلك أول إساءة لاستخدام حق الحل فى ظل دستور ١٩٧١.

كذلك فإن رئيس الجمهورية طبقاً للدستور اليمنى والمصرى يتولى السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور[١] ويضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم[٢] كما أن لرئيس الجمهورية دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات التى يحضرها، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء[٣] بالإضافة إلى قيام رئيس الجمهورية بتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون، ويعتمد ممثلى الدولة الأجنبية السياسيين[٤].

ومن المعروف أنه فى ظل النظام البرلمانى لا يمارس رئيس الدولة – سواء كان ملكاً أو رئيساً منتخباً– سلطات فعلية، وبالتالى لا تقع عليه أية مسئولية، وذلك تطبيقاً للقاعدة المقررة لمبدأ أنه (يسود ولا يحكم) غير أن رئيس الجمهورية فى اليمن يمارس

---

(١) المادة (١١٩) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١، المادة (١٣٨) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١.

(٢) المادة (١٤١) من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١، المادة (١٠١) من الدستور اليمني لسنة ٢٠٠١م.

(٣) المادة (١٤٢) من الدستور المصرى.

(٤) المادة (١٤٣) من الدستور المصرى.

سلطات متعددة وفعلية، ولهذا يمكن القول أن الدستور اليمنى الحالى يعـد أكثـر مـيلاً للنظام الرئاسى منه إلى النظام البرلمانى، إلا أن رئاسة رئيس الجمهورية لحزب الأغلبية جعلته يتمتع بسلطات أكثر ممـا هى واردة فى الدستور؛ حيث إن رئيس الجمهورية هو رئيس المؤتمـر الـشعبى العـام (حـزب الأغلبية) وبالتالى فإن سياساته وقـراراته لا تكـون محـل نقد داخل مجلس النواب، كما أن نواب الأغلبـية حريـصون دائمـاً علـى التأييد الكامل لسياسات رئيس الجمهـورية والحكـومة بصفة دائمة، وذلك لضمان ترشيحهم مرة أخرى في البرلمان.

وفـى الـيمن نلاحـظ أن أعـضاء مجلس النواب يتنازعهم اتجاهـان متـضادان، الأول: الشعور بأهمية الرقابة البرلمانية على الـسلطة التنفيذية، والثانى: الرغبة فى الارتباط بالحكومة، أو على الأقـل عـدم قطـع الصلات معها، وذلك من أجل تسهيل المصالح الشخـصية للأعـضاء ومصالح أبناء دوائرهم. وفى دراسة قام بها بعض الباحثين من خلال استبيان حول معرفة رأى العينة المدروسة من أعضاء مجلس النواب، عن الوظيفة الأهم لأعضاء المجلس هل هى وظيفة الرقابة أم وظيفة تقديم الخدمات كانت الإجابة: أن نسبة (٧٤%) مـن العينة المدروسة كانت إجابتهم بأن الوظيفة الأهم هى الوظـيفة الـرقابية، ونسبة (٢٦%) كانت إجابتهم بأن وظيفة تقديم

الخدمات لأبناء دوائرهم أهم من وظيفة الرقابة[1].

ويمكن القول أن وظيفة تقديم الخدمات تبقى المنافس الأساسى للوظـيفة الرقابية لعضو مجلس النواب، وهذا يدل على مدى اهتمام العـضو برضـا الناخب أملاً فى إعادة انتخابه مرة أخرى وبالتالى يـسعى العـضو إلى تحقيق الخدمات على حساب الرقابة، وفى ظل الأمـية الثقافية فى اليمن فإن النـاخب لا يرى فى عضو مجلس الـنواب سوى الخدمة التى يقدمها بغض النظر عن طريقة وصوله لمجلس النواب.

ولمـا كـان رئيس الجمهورية هو رئيس الحزب الحاكم فإن الحـزب يـسخر كافـة الإمكانيات المتاحة المادية والقانونية لمنع الأحـزاب الأخرى من الوصول إلى الحكم، وبالتالى ضعف الآثار المترتبة على استخدام أى وسيلة من وسائل الرقابة، الأمر الذى يحد من الدور الرقابى لمجلس النواب، كذلك فإن مجلس النواب يصادق على كافة القوانين والقرارات التى يصدرها رئيس الجمهورية، حيث لم يتم رفض أى قراراً وقانون صادر من رئيس الجمهورية، كما أن مجلـس النواب فى تقديره لمفهوم المصلحة العامة يستند إلى رؤية وإدراك رئيس الجمهورية وليس إلى اعتبارات الصالح العام، ولهذا فإن مطلب أحزاب المعارضة -سواء فى مصر أو اليمن- بأن يترك

---

(١) صادق النفيش: الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فـى الدستور اليمنى مقارنة بدستور جمهورية مصر، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٠٦، ص١٠٨.

رئيس الجمهورية رئاسة الحزب ويتفرغ لسلطاته التنفيذية هو مطلب عـــادل حتـــى يتـــسنى لرئيس الجمهورية أن يقوم بدوره كحكم بين الأحـــزاب، فليس منطقياً أن يكون الشخص متهماً وقاضياً فى الوقت نفسه.

المطلب الثانى

وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة

تتمثل قوة البرلمان فى سلطته الرقابية على الممارسات الإدارية والسياسية للسلطة التنفيذية، وفى وقف تلك الممارسات إذا لم تتفق مع إرادة الأمة. إلا أن وجود أغلبية برلمانية مستقرة ومتوحدة تؤدى فى النهاية إلى توحد السلطات لصالح السلطة التنفيذية، الأمر الذى جعل وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة نادراً ما تستخدم. وخصوصاً الاستجواب الذى يترتب على سحب الثقة – وإذا ما استخدمت فإنها لا تشكل خطراً على الاستقرار الحكومى كما أن نتائجها غالباً ما تموت داخل البرلمان(١).

وهذا ما نجد عليه الحال فى معظم الدول التى تأخذ بالنظام البرلمانى، والتى يجمع فيها حزب الأغلبية بين الحكومة والسيطرة على البرلمان، فإذا كانت الحكومة لديها الأغلبية فى البرلمان، فإنها لا تستجوب الحكومة ولا تسحب الثقة منها إلا إذا شاءت وبرضاها.

ففى بريطانيا أدت الثنائية الحزبية إلى تشويه العلاقة التقليدية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وجاء التطبيق والواقع السياسى ليدعم سلطة على حساب سلطة أخرى، وانعكس ذلك على الدور الرقابى للبرلمان على أعمال الحكومة، فانتماء الحكومة للحزب وقيامها بتطبيق برنامجه أدى إلى فرض سيطرتها وهيمنتها

---

(١) د. جلال بندارى، مرجع سابق، ص١٩٦.

علـــى البرلمان، وأصبحت الحكومة لا تخشى موضوع حجب الثقة لأنهـــا تستند إلى أكثرية حزبية، ومن أجل الانضباط الحزبى وعدم تعـــرض الحـــزب للانقـــسام وبهدف استمرار حيازة السلطة تعمل الأغلبية فى مجلس العموم على مساندة الوزارة بالتصويت لصالحها عند طرح الثقة بها[1].

كـــذلك فإن اتفاق وجهات النظر بين الوزير الأول والأكثرية البـــرلمانية المنفذة لسياسة الحزب أعطت الحكومة فرصة الحصول علـــى كافـــة الوسائل اللازمة لتنفيذ سياستها ومن بينها سلطة عمل القانون، فجمعت الحكومة بيدها سلطة التنفيذ وجزء كبير من سلطة التـــشريع فأصبح لها سلطة كبيرة على مجلس العموم ذاته، كما أن معظم السلطات تتركز فى يد الحكومة ومرجع ذلك أنها وليدة حزب الأغلبـــية الذى سوف يسعى دائماً إلى تأييد سياسات الحكومة وتنفيذ مقترحاتها من القوانين وخلافه[2].

وفـــى اليمن نلاحظ أن الإطار الدستورى والقانون الذى نظم قيام السلطة التشريعية وممارستها لاختصاصاتها التشريعية والرقابية كان إطاراً ملائماً إلى حد ما ومع ذلك لم يخل هذا الإطار من بعض

---

(١) د. إبراهيم شيحا: النظم السياسية والقانون الدستورى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت ١٩٩٦، ص ٢٥٨.

(٢) هـــذا الوضـــع المتميـــز للحكومة أدى بالبعض إلى القول بأن السلطة تتركز فعلاً فى بـــريطانيا فـــى يد هذه الهيئة إلى الحد الذى أدى برجل الشارع الإنكليزى للتذمر من الدكـــتاتورية الـــوزارية، راجـــع : أندريـــه هوريو: القانون الدستورى والمؤسسات السياسية، ترجمة مقلد وحداد، الجزء الأول، بيروت ١٩٧٤، ص٢١٣.

الإجـــراءات المعـــوقة لأعـــضاء المجلـــس عـــند ممارستهم لتلك الاختـــصاصات، ففى الجانب التشريعى فرق الدستور بين المشاريع المقدمـــة مـــن الحكومة والمشاريع المقدمة من الأعضاء، حيث إن مـــشاريع الحكومة تحال مباشرة إلى اللجان المختصة بينما مشاريع الأعضاء تحال إلى لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظرها، وهو مـــا يعنى أن اللجنة قد ترى عدم جواز نظر تلك المشاريع ومن ثم رفـــضها. كمـــا أن المـــشاريع التى يرفضها المجلس إن كانت من الحكـــومة فـــيجوز تقـــديمها ثانية فى نفس دور الانعقاد، وإن كانت مقدمـــة مـــن الأعـــضاء لا يجوز تقديمها إلا فى دور انعقاد آخر، بالإضافة على أن القـــوانين المالية لا تقـــدمها إلا الحـــكومة أو (٢٠%) من الأعضاء على الأقل[١].

وفـــى الجانـــب الرقابـــي فقد كانت المحددات أشد إذ لم يعط الدســـتور الحق لأعضاء مجلس لنواب بالتعديل فى الموازنة العامة إلا بمـــوافقة الحكومة، وليس هناك ما يجبر الحكومة على قبول تلك الـــتعديلات حـــيث لم يرد نص يمكن الأعضاء من رفض الموازنة عـــندما يرون أنها غير صالحة وتحتاج إلى إجراء بعض التعديلات علـــى بـــنودها[٢]، فالحكومة تمرر كل الموازنات التى تعرض على مجلـــس النواب دون أن تقوم بإجراء أى تعديل، مع أن تقارير لجان

---

(١) المـــادة (٨٥) مـــن الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م، وتقابلها المادة (١١٠) من الدستور المصرى ١٩٧١م.

(٢) المادة (٨٨) من الدستور اليمنى لسنة ٢٠٠١م.

الموازنة تشكك فى جدية تلك الموازنات.

كـــذلك فإن الحزب الحاكم من خلال الأغلبية البرلمانية يقوم باســـتخدام حقه فى إقفال باب المناقشة استخداماً سيئاً، فقد تم إغلاق بـــاب المناقـــشة فى موضـــوعات كان ينبغى أن تشـــــبع نقاشاً، كمناقـــشـــــــة اتفـــاقـــيات النفط والغـــاز أو القروض أو عند مناقـــشة مشروع الموازنة العامة، حيث يقوم رئيس الجلسة باقتراح إقفـــال باب المناقشة أو الإيعاز لأعضاء الحزب الحاكم بطلب إنهاء المناقـــشة ومن ثم تنتهى المناقشة ويجرى التصويت على الموضوع المعـــروض، بالرغم من وجود مجموعة كبيرة من الأعضاء الذين طلبوا الحديث.

فحـــصول الحزب الحاكم على الأغلبية مكن السلطة التنفيذية مـــن الهيمـــنة على مجلس النواب، وهذه الأغلبية هى التى أضعفت عمـــل المجلس، كما استخدمت السلطة التنفيذية هذه الأغلبية لتمرير مـــا تشاء من مشاريع قوانين وقرارات جمهورية واتفاقيات قروض أو اتفاقـــيات نفطـــية، ومنعت فى نفس الوقـــــت اتخـــــاذ أية إجـــراءات مـــن شـــــأنها أن تـــــؤدى إلـــى مســـاءلة الحـــــكومة أو استجوابها ومن ثم سحب الثقة منها، وقد ساعدها فى ذلـــك عـــدم فهم هؤلاء الأعضاء أن الشعب منحهم ثقته للدفاع عن حقـــوقه والوقـــوف إلـــى جـــواره عندما تتخذ الحكومة خطوات أو إجراءات من شأنها الإضرار بمصالحه.

كمـــا نـــشير إلـــى أن هـــناك عدة عوامل أضعفت حصول المعارضة على نصيب وافر من مقاعد مجلس النواب، أولها عوامل تعـــود إلـــى الأحزاب والقوى السياسية نفسها وعلاقتها مع بعضها، وثانـــيها إصرار السلطة على أن تبقى المعارضة ضعيفة وصورية، وأن تكـــون وظيفـــتها إضـــفاء الشرعية على الحاكم وليس منافسته والحلـــول محلـــه، ولـــذلك تـــستخدم السلطة كل ما فى وسعها لإبقاء المعارضـــة صـــورية مـــن خلال كسب ولاء بعضها وتشتيت البعض الآخر.

ولهـــذا فإن ضعف المعارضة فى مجلس النواب مكن الحزب الحـــاكم من فرض هيمنته على البرلمان وإضعافه، وما ترتب على ذلك من ضعف أداء المجلس وخصوصاً فى جانب الرقابة، وهذا لا يعنى أن المعارضة لم تكن فعالة وإنما يرجع ذلك بالأساس لأنها لا تملـــك النـــسبة الكافية التى تمكنها من تفعيل أدائها، فقد وقفت ضد معظـــم القروض ولم تصوت لصالحها وكذلك اعترضت على بعض القوانـــين التـــى مررتها الحكومة بحكم أغلبيتها بالرغم من مخالفتها للدســـتور كقانـــون السلطة المحلية الذى صدر ثم عدل الدستور وتم إلغـــاء النـــصوص التـــى تتعارض مع القانون، بالإضافة على أن المعارضـــة عبـــرت فى العديد من المواقف عن رفضها بالانسحاب قبل بدء عملية التصويت وكان أوضح مثال على ذلك الانسحاب من جلـــسات التـــصويت على الموازنات العامة إذ اعتادت أن تنسحب جمـــيع كـــتل المعارضة بالإضافة إلى المستقلين تعبيراً عن رفضهم

لهـــا. ولهـــذا يمكن القول: إن البرلمان قد أصبح أداة لتأكيد سيطرة الـــسلطة التنفـــيذية علـــى الحكم، وبالتالى تمرير وإصدار القرارات والتـــشريعات التـــى تتفق مع سياستها الداخلية والخارجية، فالسلطة التنفـــيذية مسيطرة على البرلمان من خلال الأغلبية البرلمانية التى تملكهـــا. وهذه السيطرة تتضح بصورة أكبر فى ظل وجود التماسك الحزبـــى والتأيـــيد للسلطة التنفيذية المنتمية لها، وبالتالى يتم تحجيم الأقلية إلى أقصى درجة ممكنه.

وعـــند ســـؤال أعـــضاء مجلس النواب فى اليمن عن تأثير الأغلبـــية البرلمانية على الرقابة كانت إجابتهم: إن نسبة ٣٥% من مجموع الذين خضعوا للاستبيان كانت إجابتهم بأن الانتماء الحزبى لـــيس ســـبباً لضعف الرقابة البرلمانية، ونسبة ٦٥% من الأعضاء كانـــت إجابـــتهم بأن الأغلبية البرلمانية لها تأثير فى ضعف الأداء الرقابـــى لمجلس النواب، وهذا يدل على مدى تأثير الانتماء الحزبى فـــى ضـــعف الرقابة البرلمانية، سواء كان ذلك فى المؤتمر الشعبى العـــام – الحـــزب الحـــاكم- أو بقية أحزاب المعارضة الممثلة فى المجلـــس، غيـــر أن هـــذا السبب واضح فى حزب المؤتمر الحاكم صـــاحب الأغلبـــية فـــى المجلـــس الذى يتجنب أعضاؤه استخدام الاســـتجواب أو ســـحب الـــثقة من الحكومة، وبالتالى يقوم العضو بالتخلـــى عن أهم وظيفة له خصوصاً بعد تقلص دور البرلمان فى التشريع فى وقتنا الحالى[1].

---

(١) راجع، صادق النفيش: الاستجواب، مرجع سابق، ص١١٣.

وفـــى مصر أيضاً لا يختلف الوضع عن اليمن حيث التحكم فـــى تـــركيبة العضوية بمجلس الشعب، أدى إلى وجود أغلبية آلية للحـــزب الوطنـــى الديمقراطى – الحزب الحاكم- الأمر الذى جعل اســـتخدام الأعـــضاء لوسائل الرقابة البرلمانية غير مهدد للحكومة، فمجلـــس الـــشعب يلـــوح للحكومة بالعصا فقط دون أن يستخدمها، وتأكـــيداً لـــذلك فـــإن الاستجوابات المقدمة للرقابة على الحكومة لا جدوى منها لأن المعارضة لا تملك بسبب قلة عددها سحب الثقة من الحكومة(١).

كـــذلك يلاحـــظ وجود درجة كبيرة من التماسك بين أعضاء الهيـــئة البرلمانية للحزب الوطنى، وعلى الرغم من أن هذا التماسك هـــو علـــى وجه العموم ظاهرة محمودة فى النظم السياسية، إلا أن زيادته تؤدى إلى الجمود، فمجرد إدراك أعضاء الحزب للقيـــــود الـــشـــــــديدة المحـــيطة بهـــم، إذا ما اســـــــتخدموا الأدوات الـــرقابيـــــــة الأكثـــر فاعليـــــــة أمام الحكومة، يجعل من مجلـــس الشعب فى ظل الأغلبية الكاسحة والآلية لهذا الحزب مجرد شـــكل ديمقراطى أجوف المضمون والمعنى، وفى هذا الصدد يشار إلـــى أن الحكومة لجأت إلى عدة أساليب للحيلولة دون قيام أعضاء الحـــزب الوطنـــى الديمقراطى فى المجلس بأى نشاط رقابى مميز إزاءهـــا، ومن ذلك منع إعادة ترشيح الأعضاء النشطين رقابياً فى الانـــتخابات التشريعية على قوائم الحزب، والتهديد بحجب الحصانة

---

(١) د. عمر هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص١٥٧.

البرلمانية عن كل من يتمرد على الحزب من أعضائه ويتعاطف مع المعارضة ومطالبها، ومع أن الحزب قلت فاعليته فى هذا الشأن من خلال نظام الانتخاب الفردى، إلا أنه سعى – من اتجاه أخر – من خلال اتفاق ضمنى إلى لي ذراع أعضائه عبر إغداقهم بالخدمات وما أصبح يسمى بالتأشيرات، كما قامت الحكومة، بمنع أعضائها من خلال إماطة اللثلام بل وتشجيع تعيين أعضاء مجلس الشعب من الحزب الوطنى فى مناصب أعضاء مجالس الإدارات والجمعيات العمومية والمستشارين فى بعض الشركات، خاصة بعد خصخصة القطاع العام وتحويل شركاته إلى شركات قطاع أعمال، وذلك فى خرق واضح للدستور ولقانون مجلس الشعب(١).

كذلك يتم منع أعضاء المعارضة من خلال الأغلبية الكاسحة من ممارسة المهام الرقابية، بل والقيام بإسقاط عضوية المجلس عنهم، أ التلويح بذلك فى مواجهة من تراهم قد تجاوزوا الخطوط الحمراء(٢).

---

(١) أحمد عبد الحفيظ: الجدل حول قضية نواب الشركات، مجلة قضايا برلمانية، العدد ٢٥، إبريل ١٩٩٩، ص ٩ وما بعدها.

(٢) حيث تم إسقاط العضوية عن طلعت رسلان عضو حزب الوفد فى ٥ مارس ١٩٨٩ بعد أن أراد إنهاء تجاوزات وزير الداخلية زكى بدر بالمجلس، وحرمان العضو علوى حافظ من حضور (١٠) جلسات من جلسات المجلس مرتين، إحداهما فى ٢٣ مارس ١٩٨٦ لقيامه بقذف اللائحة تجاه رئيس المجلس لرفض الأخير تعقيبه بالرفض على قرار اللجنة العامة تأجيل التقدم بطلبات رقابة برلمانية عن أحداث الأمن

وهكـذا تقـف الرقابة البرلمانية بين أغلبية لم تصنعها إرادة شـعبية خالـصة، وإنما أتت بها نصوص وممارسات موروثة من عهـود شـمولية هوت فى حومة الاستنامة، فقعدت عن ممارستها، تاركـة الأمـور تجـرى وفق إرادة الحكومة على وتيرة مطردة لا تخالفهـا، وفى دائرة رسمت لها لا تتجاوزها. وبين معارضة واهية قصرت وسائلها عن بلوغ أهدافها، تسيطر على بعضها رغبة السعى خلـف كل بادرة نقد لعمل حكومى لم تصهرها الروية. ويندفع وراء كـل رأى فطيـر لم يخمره التأمل، بين هذين الفريقين تظل الرقابة فريضة ديمقراطية واقعياً غائبة، أو حالة إن أوجدتها النصوص فقد أعدمتها الممارسة[1].

المركـزى فى فبراير ١٩٨٦، والأخرى فى ٥ يونيو ١٩٨٨ لوصف رئيس الوزراء بـرئيس مجموعة لصوص، ورفع الحصانة عن العضو مصطفى ثروت فى ٢ يوليو ١٩٨٥ بسبب سلسلة مقالات عن تجاوزات محافظ الإسكندرية -حينها- فوزى معاذ. انظر د. عمر هاشم ربيع، مرجع سابق، ص١٥٨.

(١) د. محمد باهى أبو يونس، مرجع سابق، ص١٨٦.

المطلب الثالث

عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان وحجب المعلومات عنهم

يعتبـــر عضو البرلمان أساس عملية الرقابة البرلمانية، فمن خلالـــه يتكون البرلمان، وهو من يقوم بالرقابة إلى جانب الوظائف الأخـــرى، ولكن المشاهدة الواضحة تبين أن بعض أعضاء البرلمان لا يملكـــون الكفـــاءة فى ممارسة الرقابة البرلمانية، ويرجع ضعف البـــرلمان إلـــى النـــشأة أو الـــتكوين من رجال يمكن وصفهم بأنهم سياســـيون هواة لا تتوافر فيهم المعرفة العلمية الكافية، والتخصص الفنـــى الدقـــيق اللازم الذى يمكنهم من فهم المشكلات الفنية المعقدة التـــى يثيـــرها عالم اليوم، ووضع الحلول لها، إذ إن ذلك قد أصاب البرلمانات بالشلل وحولها إلى جمعيات استشارية(١).

فمـــن البديهيات أن المجالس التشريعية يجب أن تضم النخبة المميـــزة مـــن أفراد الشعب ومن ذوى التأهيل العلمى، نظراً للمهام الجسيمة التى يتحملها أعضاء المجالس البرلمانية وللدور التشريعى المتمـــثل فـــى ســـن القوانين ومناقشة الخطط الاقتصادية والتنموية وإقرار الموازنة العامة للدولة، وقيامها بالدور الرقابى على السلطة التنفيذية، كل ذلك يستوجب أن يكون أعضاء البرلمان من المؤهلين تأهيلاً علمياً عالياً، وشاملاً لمختلف الأنشطة الإنسانية، حيث أصبح التخـــصص وتقـــسيم العمل من سمات العصر فى ظل التقدم العلمى

---

(١) د. بشير الباز: حل المجلس النيابى، مرجع سابق، ص٩٥.

الهائـــل. فالمجالس البرلمانية التى تضم بين جنباتها صفوة المجتمع من الكوادر المتعلمة والنزيهة، لا شك أنها ستقوم بواجبها على أكمل وجـــه، بعكـــس المجالس البرلمانية التى تفتقر إلى الخبرة والتأهيل العلمى العالى، والتى سيكون مصيرها -بدون شك- هو العجز عن القيام بأداء واجبها، ومن ثم العجز فى اتخاذ القرار السليم.

فتعتبـــر كفاءة عضو البرلمان من العوامل المؤثرة فى فاعلية الـــرقابة البرلمانية، ذلك أن العضو الذى يتوافر لديه الخبرة العلمية والعملـــية والثقافة الواسعة يستطيع أن يقنع المجلس بأهمية القضية التـــى يعرضـــها عـــن طريق وسائل الرقابة البرلمانية، وكلما كان العـــضو مـــن الذين يتمتعون بخبرات برلمانية كبيرة وثقل برلمانى، كـــان حديثه موضع اهتمام المجلس ورئيسه والحكومة على السواء، وكلمـــا كان هدف عضو البرلمان من استخدام وسائل الرقابة تحقيق المصلحة العامة كان تأثيره أكبر على الأعضاء والحكومة[1].

إن عدم قدرة أعضاء البرلمان على ممارسة الوظيفة الرقابية بفاعلـــية تـــرجع إلى تدنى كفاءة وجدارة بعض أعضاء البرلمان أو نقص الخبرة فى مجال العمل التنفيذى لديهم، إذ إن من لا يمارسون العمـــل التنفـــيذى ويعرفون كل جوانبه لا يمكنهم مراقبة هذا العمل. وكـــذلك ينعكس سلباً فى تأثيره على ممارسة استخدام وسائل الرقابة البرلمانية[2].

---

(١) د. جلال بندارى: الاستجواب..، مرجع سابق، ص٢٣٨.

(٢) د. إيهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص٢٠٦.

كـذلك فـإن عـدم خبرة بعض أعضـاء البرلمـان بأساليب الرقابة وأحكام ممارستها، يعد سبباً مؤثراً فى الأداء الرقابى للأعضاء، ولهذا يجب عقد دورات تدريبيـة لأعضاء البرلمان، حتـى يكونـوا على دراية تامة بممارسة دورهم الرقابى، وهذا يعد أمـراً لازمـاً فالبـرلمان يـسن القوانين ويراقب السياسة الداخلية والخارجـية للحكـومة[1]. ولهـذا لا سـبيل لإصلاح الـرقـابة إلا بعـلاج ضـعف الكفـاءة لـدى أعضاء المجـلس، مما يمكنه من القيام بأعماله بفعاليـة ويسر، كما يلاحـظ أيـضاً من أسباب ضعف الرقابة التى ترجع إلى الأعضاء قـيامهم بتوجيه أسئلة تأخذ طابعاً شخصياً، وليست فى صلب أعمال المجلـس، وغالـباً ما يستهدف منها الابتزاز السياسى أو المصلحة الانتخابية المحضة[2].

كـذلك يلاحظ أن مهنة عضو البرلمان وسنه تعتبران عاملين مؤثـرين على دوره الرقابى ففى ظل التعقيد المستمر لكافة مناحى الحياة، وزيادة التخصصات الفرعية للمجال الواحد، ويتجه الأعضاء المتخصـصون فى مهن معينة للإدلاء بدلوهم فى تخصصاتهم ، بما يتـضمن مـراجعة الحكـومة فى أفعالها التى تدخل فى نطاق هذا التخصص، فعضو البرلمان من رجال القانون، يهتم بإبراز النواحى القانونـية فـى عمله الرقابى، وعضو البرلمان من رجال الأعمال

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس، مرجع سابق، ص١٨٦.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص٣٥.

تعكس رؤيته الرقابية مصالح تلك الطبقة فى المجتمع، كما أن عضو البـــرلمان فى سن مبكر يتجه عادة لممارسة رقابية أكثر راديكالية، بيـــنما عضو البرلمان فى سن مقدم، يتجه إلى ممارسة رقابية أكثر محافظة[١].

وممـــا لا شك فيه أن فاعلية البرلمان تزداد كلما كانت هناك زيادة فى نسبة الأعضاء المنتمين لتيارات سياسية وانتماءات حزبية مـــتعددة مـــع اختلاف الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية والثقافـــية للأعضاء، فالأحزاب السياسية تحاول دعم أعضائها داخل البـــرلمان فـــتقدم لهم الخبرة الفنية وتزودهم بالمعلومات وتقدم لهم الدراســـات والـــبحوث وتقـــدم لهم المشورة قبل طرح أى موضوع للـــنقاش على المجلس، بحيث لا يصبح دورها مقصوراً على قضايا الالتزام الحزبى لنوابها وسلوكهم التصويتى وتحفيزهم على استخدام الوسائل الرقابية الفعالة[٢].

وفـــى الـــيمن يلاحـــظ غياب عدد كبير من أعضاء مجلس الـــنواب، وإن حـــضروا فالـــصمت يكون حليفهم بحيث يصبحون كالكراســـى التى يجلسون عليها، فلا يقومون حتى بتوجيه أسئلة إلى الحكـــومة ولو من باب معرفة ماذا يدور فى المجلس من جدال بين بقـــية الأعـــضـــــــاء والحكومة، فتمثيل الشـــــعب لا يكون

---

(١) د. عمرو هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص٤٠.

(٢) د. جـــــــلال بندارى: تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، ٢٠٠٣، ص ١٢، ١٣.

بالصمت وإنما بمتابعة أعمال الحكومة الداخلية والخارجية وتوجيهها إلـــى الطريق الصحيح عند مخالفتها لأحكام الدستور والقانون، فهذه ظاهـــرة سيئة تضعف من الدور الرقابى والتشريعى لمجلس النواب كمـــا تتعارض مع القسم الذى أقسمه العضو من أجل خدمة الوطن والمـــواطن، وكلمـــا كـــان يحتدم النقاش وترتفع وتيرته بين مجلس الـــنواب والحكـــومة بسبب المخالفات الحكومية للقانون والدستور، يلاحـــظ أن بعـــض الأعـــضاء يطلـــب استجواب الحكومة أو أحد أعـــضائها إلا أن هذا الطلب كان يقابل بمعارضة من بعض أعضاء المجلـــس بحجـــة أن هذا الاستجواب غير دستورى، ولابد أن يسبقه ســـؤال، وهـــذا شرط غير موجود فى الدستور أو اللائحة الداخلية لمجلـــس الـــنواب، ويرجع السبب فى هذا التصرف من قبل بعض أعـــضاء مجلس النواب إلى النقص فى الثقافة التشريعية والبرلمانية بـــل أن بعـــض أعـــضاء مجلـــس الـــنواب لا يفـــرق بين السؤال والاستجواب.

ولهـــذا فإننا نؤيد المقترحات التى أدلى بها بعض الفقه[1] من أجل رفع كفاءة أعضاء البرلمان وهى:

١- الاحتكاك المستمر بتجارب ونماذج برلمانية أخرى لاسيما فى المنطقة العربية.

---

(١) د. علـــى الصاوى: مستقبل البرلمان فى العالم العربى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٣٧ وما بعدها.

٢- إعـداد بـرامج موجهة لدعم عمل الأعضاء وخبراتهم، على هيئة ورش عمل ولقاءات مكثفة مع المختصين والبرلمانيين.

٣- إعداد مجموعة من الكتيبات الاسترشادية فى المجالات الفنية التـشريعية للبـرلمان، وأهمهـا عملـية التشريع، والرقابة، واللائحـة الداخلـية، حقوق ووجبات الأعضاء، كيفية تقييم السياسات العامة للدولة.

٤- دعـم القدرة التشريعية للأعضاء فمازالت المبادرة التشريعية لأعـضاء البرلمان عموماً محددة، إذ تأتى معظم مشروعات القوانـين مـن السلطة التنفيذية، وهنا لابد من إنشاء "مركز للدراسـات البـرلمانية" بالبـرلمان، يـتم تزويده بالخبراء القانونيـين المتخصـصين والاسـتعانة بعض الوقت بأساتذة القانـون فـى الجامعات، ورجال القضاء والمحامين، بحيث تكون مهمته إعداد وصياغة الاقتراحات بمشروعات القوانين لأعـضاء المجلس، ومعاونة الأعضاء من خلال تقديم الآراء والمقتـرحات بالتعديل أو الإضافة أو الحذف فى مشروعات القوانين المقدمة من مجلس الوزراء.

إما فيما يتعلق بحصول أعضاء البرلمان على المعلومات فلا جـدال فى أهمية المعلومات وقيمتها فى الوقت الحاضر، وهى على أى الأحوال أساس أى قرار يتخذه كل مسئول فى موقعه، ولا يمكن لأحـد أن ينكر الدور الذى تلعبه المعلومات فى اتخاذ القرار الجيد،

ولـــذلك يـــصدق القـــول بأن من يملك المعلومات يستطيع أن يكون الأقوى والأقدر على الإقناع[١].

وحتى يستطيع المجلس النيابى القيام بالمهام الرقابية المقررة لـــه فإنه لابد أن تتوافر له ولأجهزته المختلفة معلومات دقيقة وكافية عـــن الأنـــشطة المختلفة فى الدولة، ولما كانت السلطة التنفيذية هى التـــى تملك الكثير من الفنيين وأجهزة جمع المعلومات فإنها غالباً ما تتفوق على المجلس النيابى الذى لا يتمتع بهذه الإمكانيات، حتى أن البرلمانـــي يجـــد نفسه تجاه الحكومة فى موقف الهاوى أمام فئة من المحترفين على حد تعبير هوريو[٢].

لذلك بدأت السلطات التشريعية فى النظم الديمقراطية الحديثة فـــى اعـــتماد آلـــيات محـــددة لجمع البيانات وتكوين كوادر بشرية متخصـــصة فى جمع المعلومات، مع الحرص على الاستحواذ على أجهـــزة ومعدات على أعلى مستوى من التقنية المتاحة دون مراعاة للتكلفة، لأن العائد منها فى شكل القدرة على اتخاذ القرار السليم فى الوقت المناسب تهون أمامه أية تكلفة[٣].

ولا شـــك أن الحـــصول على المعلومات يمثل أهم العوامل

---

(١) د. محمـــد فتحى عبد الهادى: مقدمة فى علم المعلومات، ط١، مكتبة غريب، ١٩٨٤، ص١٩.

(٢) A. Hauriouet L.S Fez, op.cit. p544.

(٣) د. مدحت حسنين: منهج إعداد البحوث.. والمعلومات البرلمانية، مجلة مجلس الشعب، العدد ١١، السنة الرابعة، مارس ١٩٩٥، ص٢٤.

المؤثـــرة فى سير مناقشات البرلمان فكلما كان العضو معتمداً على مـــصادر دقيقة وصحيحة ووافية وحديثة للمعلومات التى يبنى عليها حديـــثه كلمـــا انصبت المناقشات فى صالح الإصـــــلاح المؤسسى وترسيخ خطى التطور الديمقراطى والحياة السياسية ككل.

ويـــستوجب ذلك أن تهتم البرلمانات بإنشاء مراكز معلومات حقيقـــية مـــزودة بالأجهـــزة العلمـــية الحديثة على أن يتم ربط هذه المراكز بمختلف شبكات المعلومات الداخلية والخارجية فى مختلف دول العـــالم بحـــيث تـــتاح لأعضاء هذه البرلمانات جميع مصادر المعلـــومات القديمة والحديثة وما يستجد منها أولاً بأول، يضاف إلى ذلـــك حـــسن التنظـــيم الترتيب والتبويب والفهرسة الفنية للعناوين والموضوعات وغيرها، على أن يصحب ذلك كله توفير المساعدين المتخصـــصين فى مختلف المجالات للمساعدة فى توفير المعلومات وتقديمها للأعضاء فى سهولة ويسر. كما يجب أن يتم اختيار هؤلاء الفنيـــين مـــن المتخصصين والمتفوقين والمدربين على أعمال هذه المراكـــز حتـــى يستطيعوا أن يوفروا لأعضاء المجالس النيابية فى الـــوقت المناسب وبالسرعة اللازمة أوعية المعلومات التى تساعدهم فـــى النظـــر وإبـــداء الرأى فى القضايا المعروضة أمام البرلمان، وتمكنهم من مقارنة الأوضاع الداخلية بمثيلاتها فى بعض دول العالم خاصة المتقدم منها[1].

---

(١) د. جـــلال بندارى: تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، مرجع سابق، ص ٢٢، ٢٣.

وعـــند ســـؤال أعضاء مجلس النواب عن حجب المعلومات ومـــدى تأثيرها على الرقابة البرلمانية فى اليمن كانت إجابتهم : أن نـــسبة ٥٨% مـــن مجمـــوع الأعضاء أجابوا بأن حجب المعلومات ليـــست ســـبباً كافـــياً لضعف الرقابة البرلمانية فالعضو يستطيع أن يحصل على المعلومات بأى طريقة أخرى، كما أن نسبة ٤٢% من الأعـــضاء أجابوا بأن حجب المعلومات يعد سبباً من أسباب ضعف الأداء الرقابى لمجلس النواب[١].

وعلـــى الرغم من ذلك فإننا نرى أنه لابد من وجود مناخ أو بيـــئة مساعدة لعضو مجلس النواب لكى يقوم بوظيفته الرقابية على أكمـــل وجـــه، وهذا يتطلب توافر مصادر المعلومات الكفيلة بأداءه لمهامـــه الرقابية، ولهذا لابد أن يكون لأى عضو من أعضاء مجلس الـــنواب الحـــق فى الحصول على المعلومات من أية جهة رسمية، حتى يستطيع المجلس والأعضاء من ممارسة عملهم وفقاً للمعلومات والبـــيانات المـــتاحة لديهم من قبل أجهزة الدولة، فالحكومة قد تعيق عضو البرلمان عن جمع المعلومات لممارسة دوره الرقابى، كما هو الحـــال فـــى دول العـــالم الثالث، وعلى العكس قد تساعد مؤسسات البرلمان ذاتها العضو للحصول على هذه المعلومات وهذا يتضح فى الحالـــة الأمريكية، حيث يحق لعضو مجلس النواب التقدم بمشروع قـــرار يخـــول إحـــدى اللجان طلب معلومات من رؤساء الإدارات التنفيذية.

---

(١) صادق النفيش: الاستجواب..، مرجع سابق، ص١١٧.

المطلب الرابع

وجود نصوص دستورية ولائحية مؤثرة على الرقابة البرلمانية

يعتبر البرلمان حجر الأساس فى الأنظمة الديمقراطية المعاصرة لما له من مكانة خاصة بين المؤسسات الدستورية الحاكمة، ولمكانته من مصدر السلطات (الشعب) باعتباره الممثل عنه والمعبر عن طموحاته، وعضو البرلمان لابد أن يمارس دوره فى الدفاع عن حقوق وحريات الأفراد فى ظل وجود الضمانات الدستورية والقانونية واللائحية والممارسات العملية، كما أن فاعلية دور البرلمان يرتبط ارتباطاً مباشراً بإزالة القيود التى قد توجد فى الدستور أو اللائحة الداخلية للبرلمان.

فعلى سبيل المثال نجد أن الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ قد فرق بين المشاريع المقدمة من الحكومة والمشاريع المقدمة من أعضاء البرلمان، حيث إن المشاريع المقدمة من الحكومة تحال إلى اللجان المختصة بينما المشاريع المقدمة من الأعضاء تحال إلى لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظرها وقد ترى اللجنة رفضها، كما أن المشاريع المقدمة من الحكومة إذا رفضت فيجوز تقديمها ثانية فى دور الانعقاد نفسه وإن كانت مقدمة من أعضاء المجلس فلا يجوز تقديمها إلا فى دور انعقاد أخر[1].

---

(١) المادة (٨٥) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١١٠) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م.

أما طلب المناقشة العامة فلابد أن يقدم من (عشرين بالمائة) [1] من عدد الأعضاء وإذا كان عدد أعضاء مجلس النواب هو (٣٠١) فسوف يكون العدد المطلوب لطرح موضوع عام للنقاش هو (٦١) عضواً، ولا شك أن هذه نسبة كبيرة تعمل على إعاقة استخدام هذه الوسيلة الرقابية خصوصاً فى ظل الأهمية البالغة لها مع وجود الرقابة الشعبية التى تراقب من خلال وسائل الإعلام مناقشة الموضوع، وبالتالى تشكل ضغطاً سياسياً على توجه الحكومة. وفيما يتعلق بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية نجد أن الدستورين[2] اليمنى والمصرى قد أقرا بأن (للجنة تقصى الحقائق فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية أن تستجيب لطلبها..)، ولكنهما لم يبينا الحكم فى حالة ما إذا كان الوصول إلى الحقيقة يتطلب سماع أقوال أطراف ليست لهم التبعية للجهات التنفيذية أي أفراد عاديين ليست لهم صفة العموم، ومدى التزام مثل هؤلاء الأفراد بالمثول أمام لجان تقصى الحقائق إذا رأت سماع أقوال أى منهم، وما الحكم إذا لم يمثل هؤلاء الأفراد أمام اللجنة؟

وإذا ما اتجهنا نحو الاستجواب نجد أن اللائحة الداخلية

---

(١) المادة (٩٣) من الدستور اليمنى، والمادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦م، أما المادة (١٢٩) من الدستور المصرى فإنها قد أجازت لعشرين عضواً طرح موضوع عام للمناقشة.

(٢) المادة (٩٥) من الدستور اليمنى، والمادة (١٣١) من الدستور المصرى.

لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م قد اشترطت عدم إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال إلا بعد مرور أسبوع على الأقل من إبلاغه، وهى مدة تشكل قيداً لا مبرر له، لأن هذه المدة من شأنها أن تؤدى إلى تأخير تحديد موعد مناقشة الاستجواب، فرئيس المجلس يملك تأخير إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال وفقاً لما يراه. كذلك فإن اللائحة اشترطت ألا يتم إدراج أى استجواب فى جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها فيما عدا الاستجواب الذى يتعلق بموضوع له أهمية عاجلة[١].

وهذا التبرير منتقد؛ لأن الاستجواب ينطوى على اتهام الحكومة بالفساد والانحراف، وهو أمر يصعب أن يرد عليه أو يفنده بيان الحكومة، فضلاً عن صعوبة التكهن بمعرفة الحكومة به قبل تقديمه حتى ترد عليه[٢].

كذلك فإن تعليق إدراج الاستجواب بجدول الأعمال على تقديم برنامج الحكومة، يعطل ممارسة هذا الحق لمدة طويلة، إذ إن تقديم الحكومة لبرنامجها يأتى عادة بعد أكثر من شهر من افتتاح دورة المجلس، مما يؤدى إلى تعطيل المجلس عن أداء دوره الرقابى طوال المدة التى تسبق عرض الوزارة لبرنامجها[٣].

---

(١) المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

(٢) د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ٥٠، ٥١.

(٣) سوسن الجيار: الحياة البرلمانية فى مصر، مرجع سابق، ص١٥٢.

كـذلك نجد أن اللائحة الداخليـــــة لمجـــــلس الشعب قـد اشـــــترطت بأنـه لا يجـوز أن تـدرج بجدول الأعمال الاستجوابات المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس، فإذا تأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لـذلك، أدرج الاسـتجواب بجـدول الأعمال. وهذا الشرط يعد قيداً يـضيق مـن نطاق حق الاستجواب، ويمنع الأعضاء من ممارسة رقابـتهم علـى أعمال الحكومة، فالحكومة تملك الأغلبية البرلمانية وتـسيطر على لجان البرلمان سيطرة شبه تامة وبالتالى فلها القدرة على أن التأثير على الأعضاء فى ممارسة دورهم الرقابى[1].

أمـا فـيما يتعلق بمناقشة الاستجواب فنجد أن لائحة مجلس الشعب المصرى قد اشترطت ألا يتم مناقشة الاستجواب قبل مضى سـبعة أيام على الأقل من تاريخ الجلسة إلا بموافقة الحكومة، وهذا الموعد للمناقشة أو لإدراجه بجدول الأعمال قد يتجاوز بكثير الأيام الـسبعة وبالتالى قد يترتب على ذلك سقوط الاستجواب نتيجة لعدم تحديد موعد لمناقشته فيسقط بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم فيه.

كـذلك نجـد أن المادة (٢٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الـشعب المصرى لعام ١٩٧٩ قد أعطت للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الإحاطة والأسئلة، ومعنـى ذلـك تأخيـر مناقشة الاستجواب حتى ينتهى المجلس من

---

(١) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية...، مرجع سابق، ص١٤٥.

مناقشة الأسئلة وطلبات الإحاطة، دون التقيد بتواريخ قيد الأسئلة أو طلبات الإحاطة، وهل هى سابقة أم لاحقة لقيد الاستجواب.

وعملياً يلاحظ أن الحكومة تعمل على إجهاض الاستجوابات عـن طريق الإيعاز لأغلبيتها بالتقدم بعدد كبير من الأسئلة وطلبات الإحاطة المرتبطة بموضع الاستجواب، وبالتالى يؤدى إلى تقليل أثر الاستجواب[1].

كـذلك فإن الاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال له الأولوية على غيره من الاقتراحات لإنهاء المناقشة فى الاستجواب، وهذا ما نـصت علـيه المـادة (٢٠٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المـصرى لعـام ١٩٧٩، وهـذا الإجراء غالباً ما يلجأ إليه مجلس الـشعب إذا اشـتد الخطر وحامت الدائرة حول الوزير أو الحكومة فـيكون المخـرج أخذ موافقة المجلس على اقتراح الانتقال لجدول الأعمال، وهو ما يعنى إنهاء الاستجواب وكأنه لم يكن.

كما أن المادة (٢٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد قضت بسقوط الاستجواب بانتهاء الدور الذى يقدم خلاله، وهذا القيد مـن شأنه أن يؤدى إلى التخلص من غالبية الاستجوابات التى توجه إلى الحكومة بالرغم من أهميتها الكبيرة والدفاع عن حقوق وحريات جمهور الناخبين.

---

(١) أحمد منيسى: الأداء الرقابى لمجلس الشعب والشورى فى دور الانعقاد ١٩٩٧/١٩٩٨ ، مجلة قضايا برلمانية، السنة الثانية، العدد ١٦، يوليو ١٩٩٨، ص١٦.

أمـــا بالنـــسبة لطلب سحب الثقة فإننا نجد أن الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م واللائحة الداخلية لمجلس النواب قد اشترطا أن يكون الاقتراح بسحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو أى من الوزراء مقدماً من ربع أعضاء مجلس النواب(١)، وطلب سحب الثقة مـــن رئـــيس الوزراء أو من الحكومة لابد أن يكون مقدماً من ثلث أعضاء المجلس(٢) كذلك فإن صدور قرار سحب الثقة سواء الفردية أو الجماعية لابد وأن يصدر بأغلبية أعضاء المجلس، ولهذا فإن هذه النسب المتطلبة سواء لتقديم الاقتراح بسحب الثقة أو لصدور القرار تعـــد كبيـــرة ومـــبالغاً فـــيها، وتـــؤدى إلى ضعف الأداء الرقابى لمجـــــــلس النـــواب، ولهذا لا يمكن أن تسحب الثقة من الحكومة إلا إذا أراد الحـــزب الحـــاكم، وبالتالـــى تظل النصوص الدستورية واللائحـــة سبباً رئيسياً للحد من سحب الثقة ومانعاً من استخدام هذه الوســـيلة الرقابية وبالتالى تستمر الحكومة فى برنامج الفساد المالى الإدارى ولـــيس الإصـــلاح المالى والإدارى، وبهذا تبقى النصوص الدســـتورية واللائحية المتعلقة بوسائل الرقابة البرلمانية حبراً على ورق ذابـــت ســـطورها وتلاشت أوراقها وقد ساعد على ذلك وجود أغلبـــية بـــرلمانية لمؤازة هذه النصوص ومنعها من مجرد التلويح باستخدامها، وكذلك وجود معارضة ضعيفة لا حول لها ولا قوة ولا

---

(١) المـــادة (٩٣) من الدستور اليمنى لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١٤٣) فقرة (ب) من لائحة مجلس النواب لعام ٢٠٠٦م.

(٢) المادة (٩٨) من الدستور اليمنى، والمادة (١٥٩) فقرة (أ) من لائحة مجلس النواب.

تملـــك إلا الحضور الشكلى لاستلام مستحقاتها المالية والظهور أمام شاشات التلفزيون.

وعـــند ســـؤال أعـــضاء مجلس النواب فى اليمن: هل تعتبر النـــصوص الدســـتورية واللائحـــية سبباً من أسباب ضعف الرقابة البرلمانية؟

كانـــت إجابة ٦٤% منهم بأن هذه النصوص ليست سبباً فى ضـــعف الـــرقابة البرلمانية، وأجاب ٣٦% منهم بأن هذه النصوص تعد سبباً من أسباب ضعف رقابة مجلس النواب(١).

ولكـــن نستطيع القول إن هذه النصوص تعد سبباً من أسباب ضعف الرقابة البرلمانية فى اليمن، إلا أن غياب كثيرٍ من الأعضاء عـــن حضور جلسات المجلس، أو عدم مبادرتهم بممارسة أى نشاط رقابـــى لا يجعلهم يشعرون بوجود هذه القيود، ولهذا لابد من إزالة هـــذه القـــيود والتخفيف منها حتى يتم تفعيل الأداء الرقابى لمجلس النواب فى اليمن.

أما فى بريطانيا فإن الاقتراحات بلوم الحكومة سواء بلوم وزير معين أو ضد تصرف معين من الحكومة أو أحد الوزراء قد أحيطت ببعض القيود بدعوى حماية الحكومة والوزراء من التعرض للسقوط دون استعداد للدفاع عن أنفسهم، فهى لا تناقش إلا بعد أربعة أيام من تقديمها، كما حددت اللائحة الداخلية عدد الجلسات التى يمكن أن

---

(١) صادق النفيش: الاستجواب...، مرجع سابق، ص١١٥.

تقدم فيها هده الاقتراحات فى سبع عشرة جلسة خلال دور الانعقاد، ولا تجيز اللائحة تقديم اقتراح سبق إثارته فى نفس الدورة[1].

(١) Stuart weair and David Betthan, op.cit., p.315.

الخاتمة

الآن وقد انتهينا من دراسة موضع (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى النظام الدستورى اليمنى) لا يبقى أمامنا سوى أن نبين أهم النتائج والتوصيات التى توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة:

النتائج:

١- إذا كانت الديمقراطية تعنى أن الشعب هو مصدر السلطة الوحيد، فإن أسلوب ممارسة الشعب للسلطة له صور ثلاث: فمن ناحية أولى، قد يمارس الشعب سلطات الحكم بنفسه ومباشرة، وتلك هى صورة الديمقراطية المباشرة. ومن ناحية أخرى، قد يمارس الشعب السلطة والسيادة بطريقة غير مباشرة عن طريق نوابه فى البرلمان الذين ينتخبهم لهذا الغرض، وتلك هى صورة الديمقراطية غير المباشرة، وهى الأكثر شيوعاً فى العصر الحديث، ومن ناحية ثالثة، قد ينتخب الشعب نوابه فى البرلمان، ولكن البرلمان لا يستقل بممارسة جميع مظاهر السلطة والسيادة نيابة عن الشعب بل يحتفظ الشعب ببعض مظاهر السلطة يمارسها بنفسه ومباشرة. وتسمى هذه الصورة بالديمقراطية شبه المباشرة.

٢- أن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ليست حكراً على نظام بعينه، فهى وإن كانت تتضح بشكل كبير فى النظام

النيابـــى البرلمانى، كما هو الحال فى النظام البرلمانى إلا أن هذا لا يعنى عدم وجود أية مظاهر لمثل هذه الرقابة فى نظم الحكم الأخرى، وعلى وجه الخصوص النظام الرئاسى، الذى يعـــده الفقه على أنه نظير للنظام البرلمانى. وإذا نظرنا إلى الدســـتور اليمنـــى فإننا نجد أنه منذ قيام دولة الوحدة فى ٢٢ مايـــو ١٩٩٠م وجد لدينا ثلاثة دساتير، دستور دولة الوحدة لعام ١٩٩٠م والدستور المعدل لعام ١٩٩٤م والدستور الحالى لعام ٢٠٠١م، وقد أخذت هذه الدساتير بالنظام البرلمانى الذى يمـــنع مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً، وقد رأينا أن النظام الدستورى الذى أتى به الدستور اليمنى الحالى هو فى جوهره نظـــام برلمانـــى ولكن الدستور اليمنى قد خرج على النظام البرلمانـــى حينما جعل لرئيس الجمهورية دوراً إيجابياً وفعالاً فـــى السلطة التنفيذية، وليس مجرد دور اسمي أو شرفى كما يقتـــضى الـــنظام البرلمانى بصفة أساسية، كما أن الدستور اليمنـــى قد أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسى كما سبق بيانه ولهـــذا يمكـــن القـــول أن الدســـتور اليمنى لم يأخذ بالنظام البرلمانى الخالص ولا بالنظام الرئاسى الخالص، وإنما جمع بـــين النظامـــين وتـــرجح فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة الـــسلطة التـــشريعية، وتقـــوم العلاقة بينهما على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة.

٣- أن الرقابة البرلمانية وسيلة للكشف عن المخالفات الدستورية

والقانونية التى تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها وتصرفاتها، عن طريق أدوات رقابية مرتبة ومتدرجة من الأضعف إلى الأقوى، ويترتب على أقواها سحب الثقة عن الحكومة، كما أن الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف النظام السياسى للدولة نفسه، فتكون رقابة البرلمان قوية فى ظل حكومة الجمعية حيث يعتبر البرلمان هو السلطة العليا للدولة، بينما يتقلص هذا الدور إلى حد كبير فى النظام الرئاسى الذى يقوم على الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما فى النظام البرلمانى فإنها أوسع من النظام الرئاسى وأقل من نظام حكومة الجمعية.

٤- تكمن أهمية الرقابة البرلمانية فى محاسبة البرلمان للحكومة عن جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشة السياسة العامة التى رسمتها الحكومة لنفسها، وعن طريق هذه الرقابة يمكن للبرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومى وكيفية أدائه للأعمال المختلفة، وله أن يراجع الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أتته من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق الدستور والقانون كما أن الرقابة البرلمانية تستند على أن البرلمان يمثل إرادة الشعب ويعبر عن طموحاته وآماله التى يريد أن يتم تحقيقها عن طريق نوابه الذين انتخبهم بإرادته الحرة.

٥- تميزت أهداف الرقابة البرلمانية بالكثرة والتنوع، وذلك نتيجة

للتـــنوع وتعدد الانتماءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافـــية لأعـــضاء البرلمان، كما تختلف هذه الأهداف وفقاً لطبـــيعة النظام السياسى، ففى ظل النظام الديمقراطى، يتجه البـــرلمانيون إلـــى التركيز على المصالح العامة أو الحزبية، بينما فى ظل الحكومة السلطوية والشمولية والتعددية المقيدة، يتجه البرلمانيون إلى تحقيق الأهداف الشخصية.

٦- أمـــا فـــيما يـــتعلق بـــتكوين البرلمان فى اليمن فإننا نجد أن الدســـتور اليمنـــى المعـــدل لسنة ١٩٩٤ قد استحدث مجلساً استـــشارياً وجعلـــه تابعاً لرئيس الجمهورية، كما أن التعديل الأخيـــر الذى جاء به الدستور الحالى لعام ٢٠٠١ حول هذا المجلـــس إلـــى مجلس شورى وظل تابعاً لرئيس الجمهورية ويملـــك تعيـــين جميع أعضائه البالغ عددهم (١١١) عضواً، وأهـــم مـــا جـــاء فى المادة (١٢٥) من الدستور الحالى لعام ٢٠٠١م التى بينت اختصاصات المجلس المعين هو (اشتراكه مـــع مجلـــس الـــنواب فى تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهـــورية والمـــصادقة علـــى خطـــط التنمية الاقتصادية والاجتماعـــية والمعاهـــدات والاتفاقـــيات المـــتعلقة بالدفاع والـــتحالف والـــصلح والـــسلم والحـــدود). وإذا تأملنا جميع الاختصاصات المشتركة للمجلسين (مجلس النواب والشورى) نجـــد أن مجلـــس الشورى لا يمثل رقابة سابقة على مجلس الـــنواب، كمـــا لا يمكـــن القـــول بوجود برلمان مكون من

مجلسين، غاية الأمر فى الاجتماع المشترك أننا بصدد مجلس موسع مكون من (٤٢١) عضواً، ثلاثة أرباعه منتخبون والربع الأخير معين من قبل رئيس الجمهورية، ومما يؤكد القول بوجود برلمان واحد يمارس سلطة التشريع والرقابة ما نصت عليه المادة (٦٢) من الدستور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١ على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذى يقرر القوانين ويقرر السياسة العامة للدولة... كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية...).

٧- منذ قيام دولة الوحدة فى (٢٢) مايو ١٩٩٠م وحتى اليوم وجد لدينا ثلاثة برلمانات منتخبة، البرلمان الذى تم انتخابه فى عام ١٩٩٣م، وقد تشكل من ثلاثة أحزاب رئيسية، وهى المؤتمر الشعبى العام، والحزب الاشتراكى اليمنى، وحزب التجمع اليمنى للإصلاح، ومن هذه الأحزاب تم تشكيل الحكومة، حيث لم يتحقق لأى حزب الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة، أما البرلمان الثانى فقد تم انتخابه فى عام ١٩٩٧م، وفى هذا البرلمان ظهر حزب المؤتمر الشعبى العام كحزب الأغلبية الذى قام بتشكيل الحكومة بصورة منفردة، أما البرلمان الثالث فقد تم انتخابه فى عام ٢٠٠٣م، وقد حصل فيه حزب المؤتمر الشعبى العام على غالبية مقاعد مجلس النواب، وبالتالى تمكن من تشكيل الحكومة بمفرده

أيضاً.

٨- إن الإطـــار الدســـتورى والقانونى الذى نظم قيام البرلمان – ســـواء فى اليمن أو مصر – وممارسته كان إطاراً ملائماً إلى حـــد ما، ومع ذلك لم يخل هذا الإطار من بعض الإجراءات المعـــوقة لأعـــضاء البرلمان عند ممارستهم لاختصاصاتهم ســـواء التـــشريعية أو الرقابية، ففى الجانب التشريعى فرق الدســـتور بـــين المـــشاريع المقدمة من الحكومة والمشاريع المقدمـــة مـــن الأعـــضاء، حيث أإن مشاريع الحكومة تحال مباشـــرة إلى اللجان المختصة بينما مشاريع الأعضاء تحال إلـــى لجـــنة خاصـــة لإبداء الرأى فى جواز نظرها، كما أن المشاريع التى يرفضها المجلس إن كانت من الحكومة يجوز تقـــديمها ثانـــية فى دور الانعقاد نفسه، وإن كانت مقدمة من الأعـــضاء لا يجوز تقديمها إلا فى دور انعقاد آخر بالإضافة إلـــى أن القوانين المالية لا تقدمها إلا الحكومة أو ٢٠% من الأعضاء على الأقل.

٩- أمـــا فى الجانب الرقابى فقد كانت المحددات أشد إذ لم يعط الدســـتور اليمنـــى الحق لأعضاء مجلس النواب بالتعديل فى المـــوازنة العامة إلا بموافقة الحكومة، وليس هناك ما يجبر الحكـــومة على قبول تلك التعديلات، حيث لم يرد نص يمكن الأعـــضاء من رفض الموازنة عندما يرون أنها غير صالحة وتحـــتاج إلـــى بعـــض التعديلات على بنودها، أما الدستور

المصرى فإنه قد أجاز لأعضاء مجلس الشعب أن يعدلوا فى النفقات الواردة فى مشروع الموازنة، عدا التى ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة، وإذا ترتب على التعديل زيادة فى النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينهما وبين النفقات.

١٠- كذلك نجد أن الدستورين اليمنى والمصرى قد منحا أعضاء البرلمان الحق فى تقديم الأسئلة والاستجوابات وطلبات المناقشة العامة وتشكيل لجان التحقيق والاتهام الجنائى، وإن كانت النصوص الدستورية فى كلا الدستورين قد اشترطت فى بعض هذه الوسائل الرقابية أن تقدم من عدد معين من الأعضاء، غير أن هذا الأمر قد اختلف عند إدانة الحكومة حيث لا يمكن سحب الثقة منها إلا بإجراءات معقدة يصعب توافرها، فلا يقبل طلب سحب الثقة من الحكومة إلا إذا كان موقعاً من ثلث أعضاء المجلس، بالنسبة للدستور اليمنى، من عشر أعضاء مجلس الشعب بالنسبة للدستور المصرى، وحتى تسحب الثقة من الحكومة فإنه يجب أن يصوت على ذلك أغلبية أعضاء المجلس، وهو ما يعنى أن الثقة لا يمكن أن تسحب من الحكومة إلا إذا أراد الحزب الحاكم ذلك، مما يعنى أن هذه النصوص تظل مثالية ولا يمكن تطبيقها فى الواقع، حيث إن الأغلبية البرلمانية هى السبب الرئيسى فى

أضعاف البرلمان فأصبحت الحكومة هى من تؤثر على البرلمان وليس العكس كما يفترض.

١١- أدت التعديلات الدستورية التى تمت فى نهاية عام ٢٠٠١م إلى سحب مجموعة من صلاحيات المجلس التشريعية والرقابية، ومن ثم إضعافه أمام السلطة التنفيذية، فقد وافق المجلس على طلب رئيس الجمهورية القاضى بإلغاء حق مجلس النواب فى تقديم توجيهات ملزمه للحكومة المذكور فى المادتين (٦١، ٦٢) من الدستور، واستبدال ذلك بتوصيات فقط، مع العلم أن الحكومة لم تعمل بتوجيهات المجلس فى معظم المناسبات إن لم يكن كلها وهى ملزمة، فكيف ستقوم بتنفيذ التوصيات وهى غير ملزمة. كما وافق أعضاء المجلس على تعديل المادة (١٢٥) من الدستور الخاصة بالمجلس الاستشارى وإبداله بمجلس شورى مكون من (١١١) عضواً يقوم بتعيينهم رئيس الجمهورية ويقوم هذا المجلس ببعض الاختصاصات التشريعية مع أن النصوص التى نظمت تكوينه واختصاصاته جاءت فى الفصل الخاص بتنظيم السلطة التنفيذية.

١٢- اتضح أن الأداء الرقابى للبرلمان – فى اليمن ومصر- كان ضعيفاً، فقد اقتصر الأعضاء على استخدام وسائل الرقابة التى لا يترتب عليها فى نهاية المناقشة تصويت، أما بالنسبة للاستجواب الذى يعد من أهم الأدوات الرقابية التى قد تؤدى

إلـــى سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها، فإننا نلاحظ عـــدم استخدام هذه الأداة من قبل أعضاء البرلمان فى اليمن بالـــرغم مـــن كثـــرة المخالفـــات والتجاوزات التى تمارسها الحكومة، وإذا كان قد تم استخدام هذه الأداة فى مصر فإنه لم يـــتم ســـحب الثقة من الحكومة منذ بدء الحياة البرلمانية فى مـــصر وحتـــى الـــيوم رغم كثرة الاستجوابات التى قدمت للحكـــومة فـــى مجلـــس الشعب المصرى، كذلك فإن هيمنة الحـــزب الحـــاكم على أغلبية مقاعد البرلمان، وتّرأس رئيس الجمهورية لهذا الحزب من أهم العوامل التى تؤثر فى الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

التوصيات

لقد سبقت الإشارة فى مواضع الدراسة إلى بعض التوصيات التى أشار إليها الباحث ونأتى هنا لذكر أهمها كما يلى:

١- تعديل شروط قبول الترشيح لعضوية مجلس النواب بحيث يكون المرشح حاصلاً على الشهادة الجامعية، لكى يكون المجلس قادراً على أداء وظيفته التشريعية والرقابية بشكل جيد؛ لأن النظام السياسى والسلطة التنفيذية بشكل خاص ستظل تعمل بطريقة فعالة وتعمل بشفافية كاملة إذا ما وجد البرلمان القوى القادر على محاسبة الحكومة، ولا يمكن إيجاد هذا المجلس إلا إذا كانت كوادر المجلس تتمتع بتأهيل عالٍ ووعى بخطورة منصب عضو البرلمان، ولا شك أن حسن أداء البرلمان سينعكس على أداء الحكومة بشكل خاص والنظام السياسى بشكل عام.

٢- اهتمام الأحزاب والتنظيمات السياسية بتقديم مرشحين من ذوى التأهيل العلمى العالى، لأن تطوير العملية التشريعية وتحسين أداء النظام بشكل عام يتوقف على حسن اختيار الكوادر المتعلمة ذات الكفاءة العالية. كما أن وجود الأعضاء المتعلمين تعليماً عالياً فى البرلمان والمنتمين لحزب معين يدل على وعي وفهم القائمين على هذا الحزب، ولا شك أن هذا الحزب سينجح جماهيرياً فى كسب الناخبين بتقديم

مرشحيه من الفئة المؤهلة.

٣- مـــراجعة الاختصاصات الدستورية لمجلس النواب، وخاصة تلـــك المـــتعلقة بالمـــوازنة وحق إصدار التوجيهات الملزمة للحكـــومة بـــدلاً من التوصيات،والذى ثبت عملياً عدم جدوى هـــذه التوصيات وعدم احترام الحكومة لهذه التوصيات التى يـــصدرها المجلس وذلك بتكرار التوصيات نفسها عند إقرار كل موازنة، بل وتنص التوصيات على أن الحكومة لم تلتزم بالتوصيات السابقة، ولذلك نوصي بالنص دستورياً على حق مجلـــس الـــنواب بـــتعديل أرقام الموازنة العامة دون موافقة الحكـــومة، ومـــن حق الحكومة أن تعرض وجهة نظرها فى هذا الشأن ومن حق المجلس أن يقتنع بوجهة نظر الحكـــومة أو يرفضـــها، ولكن لا يمكن أن يتوقف تعديل الموازنة على مـــوافقة الحكـــومة كمـــا ينص الدستور الحالى الذى أعطى الحكـــومة حق رفض أى تعديل من قبل مجلس النواب ما لم توافـــق علـــيه الحكومة، فهذه الاختصاصات هى التى تعطى المجلـــس قوته، وتكون أداة لفعاليته الرقابية، ويعد ذلك سبباً مهمـــاً لـــضعف الأداء الرقابـــى لمجلس النواب كما أن منح المجلـــس هذه الاختصاصات هو من صميم حقوقه الدستورية باعتباره نائباً عن الشعب فى التشريع والرقابة على الحكومة وإلا فقـــد المجلـــس أهم اختصاصاته الرقابية على الحكومة، وبالتالى ضعف أداؤه آلياً.

٤- تعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب، بوضع ضوابط للعمل النيابـــى ومـــشاركة الأعـــضاء بفعالية داخل المجلس، فمن الملاحـــظ عـــدم اهتمام كثير من الأعضاء بالمشاركة داخل المجلـــس وتأجـــيل كثير من إجراءات التصويت لعدم وجود نـــصاب قانونـــى للأعـــضاء والحاضرين، كما أن كثيراً من جلـــسات المجلـــس يـــتم الـــتداول فيها دون النصاب القانونى للحـــضور، وهـــذه معضلة كبيرة تواجه العمل النيابى فى اليمن، ومـــع عدم وجود ضوابط ملزمة ستكون النتيجة الاستمرار على الوضع ذاته بهذه الخصوص.

٥- بالنـــسبة لتشكيل مجلس النواب نوصى بأن يكون القانون لا الدســـتور هـــو مصدر تحديد عدد أعضاء المجلس وشروط عـــضويتهم، حتى يتم تطوير تلك الشروط بيسر وسهولة كلما وجد مبرر لذلك وكان ضرورياً.

٦- التحول من نظام الانتخاب الفردى القائم على الأغلبية النسبية إلـــى نظام القائمة من أجل تطوير العملية الانتخابية واختيار أحسن الكفاءات التى تكون قادرة على تمثيل الشعب وتحقيق أهدافه والدفاع عن حقوقه وحرياته.

٧- إلحـــاق الجهـــاز المركزى للرقابة والمحاسبة بمجلس النواب ولـــيس بـــرئيس الجمهـــورية، ويكون تعيين رئيسه من قبل المجلس، حتى يؤدى الجهاز دوره الرقابى على الحكومة دون

خـــضوعه لأيـــة ضـــغوط قـــد تمارس عليه لإخفاء بعض المخالفـــات التى قد ترتكبها الحكومة، وحتى ينضبط الجهاز فـــى موافاة المجلس بالتقارير الدورية فى مواعديها المحددة دستورياً وقانونياً.

٨- العمل على تصحيح وضع مجلس الشورى فإما أن يتم إلغاؤه لعـــدم جـــدوى وجوده بالوضع الحالى، وإما أن يصبح مجلساً منتخباً من قبل الشعب إلى جوار مجلس النواب.

٩- يجـــب علـــى أعضاء مجلس النواب مناقشة برنامج الحكومة والتعقـــيب علـــى ما يرد من الحكومة وعدم الاكتفاء بجواز التعقـــيب فقط، وذلك بالنص على هذا الحق لأعضاء مجلس النواب.

١٠- إزالـــة القيود الموجودة فى الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الـــنواب، التـــى تعرقل قيام المجلس بدوره الرقابى، وإعادة النظر فى النسب المطلوبة للتصويت على الاتفاقيات النفطية والقروض العامة.

١١- إنشاء مركز للدراسات القانونية بالمجلس يتم تزويده بالخبراء القانونيـــين والاستعانة بأساتذة القانون فى الجامعات ورجال القـــضاء والمحامـــين، بحـــيث تكون مهمته إعداد وصياغة الاقتراحات بمشروعات القوانين ومعاونة الأعضاء من خلال تقديم الآراء والمقترحات بالتعديل أو بالإضافة أو الحذف فى

مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

١٢- وفى الأخير نقول لابد أن يأخذ الدستور -فى اليمن ومصر- بأحد النظامين، إما النظام البرلمانى القائم على منح الحكومة سلطات واسعة وتحملها المسئولية السياسية، إما الأخذ بالنظام الرئاسى والاقتصار على شخص رئيس الدولة ومنحه سلطات واسعة فى مقابل تحمله المسئولية السياسية أو التضامنية فهذا الإصلاح السياسى سيؤدى إلى دعم الرقابة البرلمانية على الحكومة كما أن على رئيس الجمهورية التخلى عن رئاسة الحزب الحاكم، فوجود الأغلبية البرلمانية التى يمتلكها الحزب الحاكم ورئاسة رئيس الجمهورية لهذا الحزب كل ذلك يؤدى إلى ضعف الدور الرقابى لمجلس النواب، فمجلس النواب غير قادر على ممارسة دوره الرقابى على أعمال السلطة التنفيذية التى يرأس هذه السلطة رئيس الجمهورية الذى هو فى الوقت نفسه رئيس حزب الأغلبية فى المجلس.

وإذا كان الباحث قد حاول إيجاد بعض الرؤى والأفكار فإن ذلك لا يعنى أنها أصابت عين الحقيقة لأن العمل الإنسانى لا يخلو من النقص، بل إن هذه الرسالة كانت ومازالت محل نقد من الباحث كلما أعاد قراءتها، فرحم الله العماد الأصفهانى حيث قال: "لا يكتب إنسان فى يومه إلا قال عنه فى غده، لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد كذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان

أفــضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

وفــي الأخيــر لا أجد قولاً أختم به أفضل مما قال الرسول صلى الله عليه وسلم: فيما معناه "من أجتهد فأصاب فله أجران، ومن اجتهد فأخطأ فله أجر واحد".

فــإن أكن قد وفقت فبعون من الله وتوفيقه وإن أكن أخطأت فمن نفسي.

تم بحمد الله

قائمة المراجع

أولا: الدساتير:

- دستور دولة الوحدة ١٩٩٠م.
- الدستور المعدل ١٩٩٤م.
- الدستور الحالى ٢٠٠١م.
- الدستور المصرى ١٩٧١م.
- دستور دولة الكويت ١٩٦٢م.
- دستور دولة الأردن ١٩٥٢م.
- الدستور السورى ١٩٧٣م.
- الدستور الجزائرى ١٩٩٦م.
- الدستور المغربى ١٩٩٦م.

ثانيا: الكتب والمؤلفات العامة والخاصة:

١- د.إبراهيم شلبى: تطور النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية، ١٩٧٤م.

٢- د.إبراهيم شيحا: النظم السياسية والقانون الدستورى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦م.

٣- ــ: الأنظمة السياسية، الدولة والحكومات، دار المطبوعات الجامعية،

الإسكندرية، ١٩٩٢م.

٤- د.إبـــراهيم محمـــد العنانى: القانون الدولى العام، دار الفكر العربى، ١٩٨٤م.

٥- د.إبـــراهيم محمـــد علـــى؛ د.جمـــال عثمان جبريل: النظم الـــسياسية، أســـس التنظـــيم السياسى، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ١٩٩٦م.

٦- ابـــن مـــنظور: لسان لعرب، دار المعارف المِصرية، بدون تاريخ.

٧- أبـــو الأعلـــى المـــودودى: الحكومة الإسلامية، دار المختار الإسلامى، ط٢، القاهرة، ١٩٨٠م.

٨- د.أحمـــد الكبـــسى: نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، ط٤، ١٩٩٩م.

٩- د.أحمـــد الموافـــي: مـــبادئ القانون الدستورى الكويتى، مصر للخدمات العلمية، بدون تاريخ.

١٠- د.أحمد حميد الدين: القانون الدستورى، دار الضياء، صنعاء، ط١، ٢٠٠١م.

١١- د.أحمـــد رســـلان: النظم السياسية والقانون الدستورى، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م.

١٢- د.أحمـــد زهيـــر شـــامية؛ د.خالد الخطيب: المالية العامة، دار

زاهران للنشر، بدون تاريخ.

١٣- د.أحمد شرف الدين: دستور الجمهورية اليمنية فى الميزان، دار الفكر العربى، ط١، ١٩٩٩م.

١٤- د.إسماعيل البدوى: اختصاصات السلطة التنفيذية فى الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.

١٥- د.إسماعيل الغزالى: القانون الدستورى والنظم السياسية المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط٤، ١٩٨٩م.

١٦- د.السيد صبرى: الوزير الأول فى إنجلترا، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٧م.

١٧- ـــ: حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، ١٩٥٣.

١٨- ـــ: مبادئ القانون الدستورى، المطبعة العالمية، القاهرة، ط٤، ١٩٤٩م.

١٩- د.أنور الخطيب: الأصول البرلمانية فى لبنان ودساتير البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ط١، ١٩٦١م.

٢٠- د.أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردى والفكر الاشتراكى، دار النهضة العربية، ١٩٧١.

٢١- د.إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال

السـلطة التنفـيذية فـى النظام البرلمانى، عالم الكتب، ١٩٨٣م.

٢٢- د.بشير على محمد باز: حق حل المجلس النيابى فى الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

٢٣- د.بكـر قبانـى: دراسة فى القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م.

٢٤- د.توفـيق الشاوى: فقه الشورى والاستشارة، المنصورة، دار الوفاء للطباعة والنشر، ط٢، ١٩٩٢م.

٢٥- د.ثروت بدوى: النظم السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣ م.

٢٦- د.جابر جاد نصار: الاستفتاء الشعبى والديمقراطية، درا النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.

٢٧- ـــ: الاستجواب كوسـيلة للـرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م.

٢٨- ـــ: الوسيط فـى القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ.

٢٩- د.جـلال السيد بندارى: العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز

المركزى للمحاسبات ٢٠٠١م.

٣٠- ________________________________

ـــ: تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، ٢٠٠٣م.

٣١- د.جـــيهان حسن سيد أحمد خليل: دور السلطة التشريعية فى الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م.

٣٢- د.حـــسن إبـــراهيم حـــسن: اليمن البلاد السعيدة، مطبعة دار المعارف، القاهرة، بدون تاريخ.

٣٣- حـــســـن أبو طـــــــالب: الوحدة اليمنيـــــــة: دراســـــات فى عمليات التحول من التشطير إلى الوحدة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٤م.

٣٤- د.حـــسن البحـــري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفـــيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ط١، ٢٠٠٦م.

٣٥- د.حـــسن عثمان محمد عثمـــــان: النظم السياسية والقانون الدستورى، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠١م.

٣٦- د.حسني درويش عبد الحميد: وسائل رقابة البرلمان لأعمال الـــسلطة التنفـــيذية وضـــوابط ممارســـتها فى دستور مملكة البحرين، دارسة مقارنة، مؤسسة الطوبجى للطباعة والنشر، ط١، ٢٠٠٥م.

٣٧- د.حسنين عبد العال: القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة.

٣٨- د.خالد عباس مسلم: حل المجلس النيابى، مكتبة الثقافة الدينية، ١٩٩٧م.

٣٩- د.داود الباز: الشورى والديمقراطية النيابية، دار الفكر الجامعى، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

٤٠- د.رأفت دسوقى: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م.

٤١- د.ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) فى النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، ط٢، ٢٠٠٢م.

٤٢- ـــــــــــــــــــــــــــــــ: النظم السياسية، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥م.

٤٣- ـــــــــــــــــــــــــــــــ: النظم السياسية، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة، ١٩٩٨- ١٩٩٩م.

٤٤- د.رمزى طه الشاعر: القانون الدستورى، الرسالة الدولية للطباعة، ٢٠٠١م.

٤٥- ـــــــــــــــــــــــــــــــ: النظرية العامة للقانون الدستورى، جامعة الكويت، ١٩٧٩م.

٤٦- د.رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م.

٤٧- ـــ: الرقابة على أداء الجهاز الإدارى، دراسة علمية وعملية فى النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م.

٤٨- ـــ: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٨٨م.

٤٩- ـــ: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٨م.

٥٠- د.زين بدر فراج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، ١٩٩١م.

٥١- ـــ: القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية فى حل البرلمان، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧م.

٥٢- سامى جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط١، ١٩٨٢م.

٥٣- ـــ: النظم

الـــسياسية والقانون الدستورى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.

٥٤- د.ســـامى عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٢م.

٥٥- د.ســـعاد الشرقاوى: النظم السياسية فى العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م.

٥٦- د.ســـعاد الـــشرقاوى؛ ود.عـــبد الله ناصـــف: أسس القانون الدســـتورى وشـــرح النظام السياسى المصرى، تطور النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية، ١٩٨٤م.

٥٧- ســـعد عـــصفور: الـــنظام الدستورى المصرى، دستور سنة ١٩٧١م، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠م.

٥٨- _____: المبادئ الأساســـية فـــى القانـــون الدســـتورى والنظم السياسية، دار المعارف الإسكندرية، بدون تاريخ.

٥٩- د.ســـعيد أحمـــد الجناحي: أنظمة اليمن بين الشورى السيئة وديمقـــراطية الوحدة، دارة التوجيه المعنوى، ط١، صنعاء، ٢٠٠٥م.

٦٠- د.ســـعيد أحمـــد الجناحـــى؛ أحمـــد الشرعبي: اليمن الدورة الانتخابـــية الكاملة، إصدار المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار.

٦١- د.سليمان الطماوى: السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الإسلامى، دار الفكر العربى، ط٦، ١٩٩٦م.

٦٢- ـــ: النظم السياسية والقانون الدستورى: دار الفكر العربى، ١٩٨٨م.

٦٣- د.سوزى عدلى ناشد: الوجيز فى المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠م.

٦٤- د.سوسن الجيار: الحياة البرلمانية فى مصر، الوكالة المصرية للصحافة والنشر والإعلان، القاهرة، ٢٠٠٠م.

٦٥- د.شمران حمادى: النظم السياسية الدستورية فى الشرق الأوسط، بغداد، ١٩٦٤م.

٦٦- صالح حسين الحاذق: الوحدة اليمنية نواه الوحدة العربية الشاملة، مؤسسة ١٤ أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر، ١٩٩٢م.

٦٧- د.صبرى السنوسى: الدور السياسى للبرلمان فى مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.

٦٨- د.عادل الطبطبائى: الأسئلة البرلمانية نشأتها وأنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ط٢، ٢٠٠٦م.

٦٩- ـــ: النظام الدستورى فى الكويت، دراسة مقارنة، الكويت، ط٣، ١٩٩٨م.

٧٠- د.عـــادل حشيش: اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣م.

٧١- د.عاصـــم أحمـــد عجيلة؛ د.محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، ط٥، ١٩٩٢م.

٧٢- د.عـــبد الحميد الأنصارى: الشورى وأثرها فى الديمقراطية، بيروت، ط٢، ١٩٨٠م.

٧٣- د.عبد الحميد متولى: القانون الدستورى والأنظمة السياسية، ١٩٧٤م.

٧٤- ـــ: القانون الدستورى والأنظمة السياسية، الجزء الأول، ط٢، ١٩٦٣م.

٧٥- د.عـــبد الحمـــيد محمـــد القاضى: مبادئ المالية العامة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٧٥م.

٧٦- د.عـــبد الـــرحمن عـــبد الخالـــق: الـــشورى فى ظل الحكم الإسلامى، الدراسة السلفية، الكويت، ١٩٧٥م.

٧٧- د.عبد السلام بدوى: الرقابة على المؤسسات العامة، القاهرة، ١٩٦٤م.

٧٨- د.عـــبد العزيـــز الكمـــيم: الوحدة اليمنية، دراسة فى عوامل

الاستقرار والتحريات، ط١، صنعاء، دار الأفاق للطباعة والنشر، ١٩٩٦م.

٧٩- د.عبد الغنى بسيونى: أصول علم الإدارة العامة، مركز الكتب الثقافية، بيروت.

٨٠- ـــ: النظم السياسية والقانون الدستورى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧م.

٨١- د.عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستورى فى الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨م.

٨٢- د.عبد القادر إسماعيل: التعديلات الدستورية فى النظام الدستورى اليمنى، مركز عباد للنشر، ٢٠٠١م.

٨٣- د.عبد القادر عودة: الإسلام وأوضاعنا السياسية، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٨١م.

٨٤- د.عبد الكريم غلاب: التطور الدستورى والنيابى بالمغرب، ط٣، ١٩٩٣م.

٨٥- د.عبد الله بوقفه: أساليب ممارسة السلطة فى النظام الجزائرى، دار هومه الجزائرى، ٢٠٠٢م.

٨٦- د.عبد الله عبد الوهاب المجاهد الشماحى: اليمن الإنسان والحضارى، منشورات المدينة المنورة، بيروت، ط٣،

١٩٨٥م.

٨٧- د.عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية فى الدولة الحديثة، درا النهضة العربية، ١٩٨١م.

٨٨- د.عبد المنعم فوزى: اقتصاديات المالية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١م.

٨٩- د.عبد الولى الشميرى: ألف ساعة حرب، صنعاء، ط٣، ج١، ١٩٩٥م.

٩٠- د.عثمان خليل عثمان: القانون الدستورى، مطبعة الأهالى، بغداد، ١٩٤٠م.

٩١- ـــ: القانون الدستورى، الكتاب الأول فى المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٦م.

٩٢- ـــ: المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربى، ١٩٥٦م.

٩٣- د.عثمان خليل؛ د.سليمان الطماوى: موجز القانون الدستورى، ط٣، ١٩٥٢م.

٩٤- د.عثمان عبد الملك الصالح: النظام الدستورى والمؤسسات السياسية فى الكويت، ط١، ١٩٨٩م.

٩٥- ـــ: النظم

السياسية، جامعة حلوان، كلية الحقوق، ط٢، ١٩٩٨م.

٩٦- د.عـــلاء عـــبد المتعال: حل البرلمان فى الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م.

٩٧- علـــى الصاوى: مستقبل البرلمان فى العالم العربى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م.

٩٨- علـــى عـــبد العـــال ســـيد أحمد: الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، درا الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠ م.

٩٩- د.علـــى عـــبد القادر مصطفى: الوزارة فى النظام الإسلامى وفى النظم الدستورية المعاصرة، ط١، ١٩٨١م.

١٠٠- علـــى عبد القوى الفقارى: الوحدة اليمنية، الواقع والمستقبل، الثوابت، الكتاب العاشر، صنعاء، ١٩٩٧م.

١٠١- علـــى محمـــد العلفى: نصوص يمانية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٨م.

١٠٢- د.عمـــر الـــشوبكي: مـــبادئ الـــرقابة علـــى أعمال الإدارة وتطبـــيقاتها فـــى الأردن، جامعـــة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨١م.

١٠٣- د.عمر حلمى فهمى: القانون الدستورى المقارن، ٢٠٠٤م.

١٠٤- _____: الوظيفة

التـــشريعية لرئيس الدولة فى النظامين البرلمانى والرئاسى، دراسة مقارنة، ط٣، بدون تاريخ.

١٠٥-د.عمـــرو هشام ربيع: الرقابة البرلمانية فى النظم السياسية، دارسة فى تجربة مجلس الشعب المصرى، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، ٢٠٠٢م.

١٠٦-د.فـــؤاد العطـــار: النظم السياسية والقانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م.

١٠٧-د.فـــؤاد كمـــال: الأوضـــاع البـــرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية، ط١، ١٩٢٧م.

١٠٨-د.فاضل زكى حمد: السياسة الخارجية وأبعادها فى السياسة الدولية، مطبعة شفيق، بغداد، ط١، ١٩٧٥م.

١٠٩-د.فتحـــى فكـــرى: القانون الدستورى، الكتاب الثانى، النظام الحزبـــى، ســـلطات الحكم فى دستور ١٩٧١م، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م.

١١٠-_____: ثـــلاث قـــضايا انتخابـــية للمناقشة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢م؛ وجيز القانون البرلمانى فى مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م.

١١١-_____: دراسة لبعض جـــوانب محاكمـــة الوزراء فى فرنسا ومصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.

١١٢-د.قائد طربوش: السلطة التنفيذية فى الدول العربية ذات النظام الجمهورى، تحليل مقارن، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ط١، ١٩٩٦م.

١١٣-_____: النظم السياسية والقانون الدستورى، مكتبة العروبة الوثقى، تعز، ط ٢، بدون تاريخ.

١١٤-_____: نظام الحكم فى الجمهورية العربية اليمنية، دراسة مقارنة مع البلدان العربية، ط١، مكتبة مدبولى، القاهرة،

١١٥-د.كمال المنوفى: أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت، ط ١، ١٩٨٧م.

١١٦-د.ماجد راغب الحلو: القانون الدستورى، مؤسسة شباب الإسكندرية، ١٩٧٦م.

١١٧-د.ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستورى، منشأة المعارف، بالإسكندرية، ٢٠٠٥م.

١١٨-د.محسن خليل: القانون الدستورى والنظم السياسية، ١٩٨٧ م.

١١٩-د.محمد أبو زيد محمد على: الازدواج البرلمانى وأثره فى تحقيق الديمقراطية، مطابع الطوبجى، القاهرة، ١٩٩٣م.

١٢٠- _____

_____: الوجيز فى النظم السياسية، ٢٠٠٦م.

١٢١-د.محمد أحمد عبد المنعم: مدى أحقية المصرى مزدوج الجنسية فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب، ٢٠٠٢م.

١٢٢-د.محمد أحمد فتح الباب: النظم السياسية، دار النهضة العربية، ط١، ٢٠٠٠م.

١٢٣-د.محمد الشافعى أبو رأس: نظم الحكم المعاصرة، جزء أول، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٤م.

١٢٤-د.محمد أنس قاسم جعفر: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسى فى الجزائر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧م.

١٢٥- _____: النظم السياسية والقانون الدستورى، دار النهضة العربية ١٩٩٩م.

١٢٦- _____: الوسيط فى القانون العام، الجزء الأول، النظم السياسية القانون الدستورى، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م.

١٢٧-د.محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢م.

١٢٨-د.محمد بكر حسين: النظم السياسية، الجزء الأولى، ١٩٨١م.

١٢٩-د.محمد راشد عبد المولى: تطور التشريع والقضاء فى الجمهورية العربية اليمنية مع ملحق وثائق دستورية، شركة التنوير للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٥م.

١٣٠-د.محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦م.،

١٣١-د.محمد رفعت عبد الوهاب؛ د.حسن عثمان محمد عثمان: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١م.

١٣٢-د.محمد سليم العوا: النظام السياسى للدولة الإسلامية، المكتب المصرى الحديث، القاهرة، ط٧، ١٩٨٣م.

١٣٣-د.محمد سليم محمد عزوى: الوجيز فى النظم السياسية والدستورى للمملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط٥، ١٩٩٦م.

١٣٤-د.محمد ضياء الدين الريس: النظريات السياسية الإسلامية، مكتبة دار التراث، القاهرة، ط٧، ١٩٧٩م.

١٣٥-د.محمد عبد الحميد أبو زيد: حال المجلس النيابى، دار النهضة العربية، ١٩٨٨م.

١٣٦-

ـــــــــــــــ: مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ٩٥- ١٩٩٦م.

١٣٧-د.محمــد عــبد العــال الــسنارى: النظــرية العامة للقانون الدستورى والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، جامعة حلوان، بدون تاريخ.

١٣٨-ـــــــــــــــــــــــــــــــــــ

ـــــــــــــــ: النظرية العامة للقانون الدستورى والنظم الــسياسية المعاصــرة، دراسة مقارنة، بدون تاريخ، مطبعة الإسراء.

١٣٩-د.محمــد فتحــى عبد الهادى: مقدمة فى علم المعلومات، مكتبة غريب، طب١، ١٩٨٤م.

١٤٠-د.محمــد كامــل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠م.

١٤١-ـــــــــــــــــــــــــــ: النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩م.

١٤٢-ـــــــــــــــــــــــــــ: النظم السياسية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٠-١٩٦١م.

١٤٣-د.محمد مبارك: الفكر الإسلامى الحديث فى مواجهة الأفكار الغربية، بيروت، دار الفكر، ط٢، ١٩٧٠م.

١٤٤- ـــ: النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م.

١٤٥- ـــ: دراسات فى علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.

١٤٦-د.محمد مرغنى خيرى: القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الجزء الأول، بدون دار نشر، ٩٨ - ١٩٩٩م.

١٤٧-د.محمد مرغنى خيرى: الوجيز فى النظم السياسية والقانون الدستورى، الغربى، الجزء الأول، ١٩٧٩م.

١٤٨-د.محمود حلمى: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ط٦، ١٩٨٣م.

١٤٩-د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦م.

١٥٠-د.مصطفى أبو زيد فهمى: الوجيز فى القانون الدستورى والنظم السياسية، ١٩٩٩م.

١٥١-د.مصطفى محمد عفيفى: الوجيز فى مبادئ القانون الدستورى، الكتاب الأول، ط٢، ١٩٨٤م.

١٥٢-د.مطهر إسماعيل العزى: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستورى فى الجمهورية اليمنية وأثر التعديلات على نظام

الحكم، صنعاء، مركز الشرعبي للطباعة والنشر، ٢٠٠٢م.

١٥٣-_____: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستورى فى الجمهورية اليمنية، مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٥م.

١٥٤-د.محمد يحيى الحداد: تاريخ اليمن السياسى، القاهرة، عالم الكتب، ط٣، ١٩٧٦م.

١٥٥-د.منال العماوى: أشهر نساء العرب، مصرية للنشر والإعلان، ٢٠٠٤م.

١٥٦-د.نبيله عبد الحليم كامل: الوجيز فى النظم السياسية والقانون الدستورى المغربى، المغرب، ١٩٨٠م.

١٥٧-د.نجيب حسنى: دروس فى العقوبة، دار النهضة العربية، القاهرة.

١٥٨-نشوان السميرى: التعددية السياسية فى اليمن، أسس التجربة وحدود الممارسة، مكتبة الجيل الجديد، صنعاء، ٢٠٠١م.

١٥٩-د.نعمان أحمد الخطيب: الوسيط فى النظم السياسية والقانون الدستورى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠٠٤ م.

١٦٠-د.هشام البدرى: لجان التحقيق البرلمانية فى مصر والكويت، دار الفكر والقانون المنصورة، ط١، ٢٠٠٣م.

١٦١-د.هشام عبد المنعم عكاشة: الحقوق السياسية لمتعدد الجنسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.

١٦٢-د.وحيد رأفت: القانون الدستورى، كلية لحقوق، الجامعة المصرية، ١٩٣٧م.

١٦٣-د.وحيد رأفت؛ د.وايت إبراهيم: القانون الدستورى، المطبعة المصرية، ١٩٣٧م.

١٦٤-د.يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ؛ النظام الدستورى المصرى، مع مقدمة فى دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٤، ٢٠٠٤م.

١٦٥-_____: النظام الدستورى فى الكويت، ١٩٧١م.

ثالثا : الكتب المترجمة إلى العربية:

١-أندريه هوريو: القانون الدستورى والمؤسسات السياسية جزء٢، ترجمة: على مقلد وشفيق حداد وعبد الرحمن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ط٢، ١٩٧٧م.

٢-بليثلة: حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة: محمد حنفى، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٣م.

٣-جون كلارك أمز، بالوباريللى: نظام الحكم فى جمهورية إيطاليا، ترجمة: أحمد نجيب هاشم، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٤

م.

٤-حولو فكايا- أليناك: التطور السياسى للجمهورية العربية اليمنية ١٩٦٢ - ١٩٨٥، ترجمة: محمد على البحر، صنعاء، مركز الدراسات والبحوث اليمنى، ط١، ١٩٩٤م.

٥-لارى إلويتـز: نظـام الحكـم فى الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ط١، ١٩٩٦م.

٦-نـيكولاس مردود كاناكيس: التاريخ العربى القديم، ترجمة: فؤاد حـسين علـى، مطـبعة لجنة البيان العربى، القاهرة، بدون تاريخ.

رابعا: رسائل الدكتوراه:

١- إبـراهيم محمد الحاج موسى: التجربة الديمقراطية فى تطور نظـام الحكـم فـى السودان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٧٠م.

٢- أحمـد شوقى محمود: الرئيس فى النظام الدستورى للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٠م.

٣- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد: دور رئيس الدولة فى النظام البرلمانى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس، ١٩٩٦م.

٤- أحمـد محمد إبراهيم: المسئولية السياسية للحكومة فى النظام

البرلمانى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٩١م.

٥- بلقيس أحمد منصور أبو أصبع: الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطى فى اليمن ١٩٩١ - ٢٠٠١م، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ٢٠٠٣م.

٦- جابر سعيد حسن: الضمانات الأساسية للحقوق العامة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة.

٧- جلال السيد بندارى عطية:الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية فى مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٦م.

٨- سيد رجب السيد: المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسى الإسلامى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٧م.

٩- عبد الحق المغربى: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فى اليمن الجمهورى، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٧م.

١٠- فؤاد عبد النبى فرج: رئيس الجمهورية فى النظام المصرى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٥م.

١١- فارس محمد عمران: التحقيق البرلمانى (لجان تقصى

الحقائــق البرلمانية) فى مصر وأمريكا ولمحه عنه فى بعض الــدول العــربية والأجنبية الأخرى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨م.

١٢- فتحــى عــبد النبى: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٢م.

١٣- محمــد توفيق يوسف على: نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلــك فــى إنجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨م.

١٤- محمــد قــدرى حــسن: رئــيس مجلس الوزراء فى النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٠م.

١٥- مــدحت أحمــد يوسف غنايم: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى النظام البرلمانى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨م.

١٦- ناشــف فريد: نظام الحكم فى الجمهورية الجزائرية فى ظل دســتور ١٩٧٦م، دســتور ١٩٨٩م، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٨٩م.

١٧- هــشام محمــد البدرى: الدور التشريعي للبرلمان فى المجال المالــى، دراســة مقارنــة، رسالة دكتوراه، حقوق المنوفية، ١٩٩٧م.

١٨- ياسين محمد عبد الكريم الخرسانى: المركز الدستورى لرئيس الدولة فى الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠م.

خامسا: رسائل الماجستير:

١- أحمد عارف الضلاعين: الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠٠٥م.

٢- صادق النفيش: الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة بين اليمن ومصر، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.

٣- عادل عفيفى: الحقوق السياسية والقانونية للمهاجرين ومزدوجى الجنسية، رسالة ماجستير، حقوق القاهرة، ٢٠٠٣م.

٤- عباس زيد: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس النواب، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.

٥- فضل محسن العبدلى: التطور الديمقراطى فى اليمن (٩٠ - ٩٥)، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية،

قسم البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، بدون تاريخ.

٦- فيصل سعيد قاسم حمود: السلطة التشريعية فى النظام السياسى، اليمن، ٩٧ - ٢٠٠٢م، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم العلوم السياسية، ٢٠٠٤م.

٧- ليلى بن بفيله: آليات الرقابة التشريعية فى النظام الجزائرى: رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج الخضر باتنه، ٢٠٠٤م.

٨- محمد الأمين: البرلمان الموريتانى، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٠٠م.

٩- محمد مقبل البخيتى: حل مجلس النواب، دراسة مقارنة بالدستور المصرى، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.

١٠- نايف محمد الدسيم: الاستجواب البرلمانى فى الكويت، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.

سادسا: الأبحاث والدوريات:

١- أحمد عبد الحفيظ: الجدل حلو قضية نواب الشركات، مجلة قضايا برلمانية، العدد ٢٥، إبريل ١٩٩٩م.

٢- أحمد منيسى: الأداء الرقابى لمجلس الشعب والشورى فى دور الانعقاد ٩٨/٩٧م، مجلة قضايا برلمانية، السنة

الثانية،العدد ١٦ يوليو ١٩٩٨م.

٣- د.أحمد على البشارى؛ د.رشاد العليمى: البرنامج الانتخابى للأحزاب والتنظيمات السياسية اليمنية، الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٧م، دراسة مقارنة، كتاب الثوابت، سلسلة تصدر عن مجلة الثوابت، الكتاب الثانى عشر، ط١، صنعاء، ١٩٩٨م.

٤- د.أحمد كمال أبو المجد: حوار لا مواجهة، دراسة حول الإسلام والعصر، كتاب العربى، العدد السابع، الكويت، ١٩٨٥م.

٥- د.السيد صبرى: السلطات فى النظام البرلمانى، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد السنة الخامسة عشر، الأعداد الأول والثانى والثالث يناير وفبراير ومارس، ١٩٤٥م.

٦- د.السيد صبرى: الوزير الأول فى إنجلترا، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، السنة ١٦، مطبعة جامعة فؤاد الأول، ١٩٤٦م.

٧- د.أمية حسن أبو السعود: الشورى والديمقراطية، إشكالية فى الفكر والتطبيق الإسلامى، بحث منشور بمجلة كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة قطر، العدد (١٠)، ١٩٩٩م.

٨- د.خالد سمارة الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر

١٩٨٧م.

٩- د.سعادى الشرقاوى؛ د.عبد الله ناصف: القانون الدستورى والنظام السياسى المصرى، تحرير الاقتصاد، دستور ١٩٧١م، دار النهضة العربية، القاهرة، ٩٣- ٩٤م.

١٠- د.عبد المحسن المقاطع: الاستجواب البرلمانى للوزراء فى الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٣، سبتمبر ٢٠٠٢م.

١١- د.عثمان عبد الملك الصالح: بحث بعنوان (الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة فى الكويت)، دراسة نظرية تطبيقية، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، فبراير، ١٩٨١م.

١٢- د.عمرو حبسو: اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلسة روح القوانين، حقوق طنطا، العدد (١٠) يناير ١٩٩٤م.

١٣- د.مدحت حسنين: منهج إعداد البحوث.. المعلومات البرلمانية، مجلة مجلس الشعب، العدد ١١، السنة الرابعة، مارس ١٩٩٥م.

١٤- د.نواف كنعان: بحث بعنوان (الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد (٢٢) (أ)، العدد ٢، ١٩٩٥م.

١٥- محمد أبو ريدة: أدوات الرقابة البرلمانية المهمشه، قضايا

برلمانية، دور أغسطس، ١٩٩٩م.

١٦- محمد عبد الملك المتوكل: الانتخابات اليمنية، الممارسة والأبعاد، المستقبل العربى، بيروت، العدد (٢٢١) يونيو ١٩٩٧م.

١٧- هبة السيد: الاقتراح برغبة بين المفهوم والتطبيق، قضايا برلمانية، عدد مايو ١٩٩٧م.

سابعا: متفرقات:

١- اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية، صادرة فى عدن بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٩٠م.

٢- كتاب اليمن الواحد، سلسلة وثائقية عن الوحدة اليمنية، مكتبة شئون الوحدة، صنعاء، ١٩٩٠م.

٣- التقرير الاستراتيجى السنوى اليمنى ٢٠٠٠، المركز العام للدراسات والبحوث والإصدارات، صنعاء، ٢٠٠١م.

٤- التقرير التحليلى لإدارة مجلس الشعب، الجزء الأول، مؤشرات عامة، الأمانة العامة لمجلس الشعب، ١٩٩٦م، ٢٠٠١م.

٥- تقرير اللجنة المكلفة بدراسة التعديلات، مجلس النواب رقم (١)، ١٩٩٤/٣/١٩م.

٦- قانون الانتخابات رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٦م، وتعديلاته

الصادرة بالقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٩م.

٧- قانون الجنسية اليمنى رقم (٦) لسنة ١٩٩٠م.

٨- القانون رقم (١١١) لسنة ١٩٨٣ بشأن الهجرة ورعاية المصريين فى الخارج.

٩- القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٦م بشأن إجراءات إنهاء ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا فى الدولة.

١٠- القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بشأن محاكمة الوزراء فى مصر.

١١- الكتاب الإحصائى للانتخابات النيابية والرئاسية من (١٩٩٣ - ٢٠٠٣م)، مطابع الجيش، صنعاء، ٢٠٠٦م.

١٢- اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م.

١٣- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى لعام ١٩٦٣م.

١٤- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م

١٥- اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى لعام ٢٠٠٢م.

١٦- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.

١٧- مدونة التقاليد البرلمانية منذ بدء الحياة النيابية فى ظل دستور ١٩٢٣ حتى الفصل التشريعى الثالث لمجلس الشعب، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٨٤م.

١٨- النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى لعام ١٩٩٦م.

١٩- مذكرة الأسباب الداعية للتعديلات الدستورية، مجلس النواب، ١٩٩٤م.

ثامنا: المراجع الأجنبية

أولا: الإنجليزية:

1. Adonis (Andrew), Parliament today, Manchester University Press, 2003.
2. Allen (Michael) J. and Thompson (Brian(, Constitutional and Administrative Law, Oxford, Eight. Edition, 2005.
3. Barneet (Hilair), Constitutional and Administrative Law, London: Rutledge, 2006).
4. Beer. (Samuel) H., The British, Legislature and The Problem of Mobilizing consent, in Philip Norton (ed, legislatures), Oxford University Press, 1990.
5. Biffer (John), Inside house of Commons. Grafton. 1995.
6. Bradley, A. W., Ewing, K. D. Constitutional and Administrative Law, (London: Longman, 2003).
7. Carroll (Alex.), constitutional and administrative Law, (London: Longman, 2002).
8. Coldsuortly (Jeffrey), the Sover eignty of Parliament, Oxford, 1999.
9. Elowitz (Lorry), Introduction to Government, 1992.
10. Fremon (David) K., The Watergate Scandal, 1998.

11. Harris, (Joseph) P. Congressional Control of Administration Washington, D. C. the Brookings Institution, February, 1964.

12. Hogan (Greer), Constitution and Administrative Law in anutshell, London, Sweet Max well, 1996.

13. John (Alder), (et al.,) General Principles of Constitutional and Administrative Law, (London: Macmillan, 2002).

14. Maier (Pauline), The Declaration of Independence and constitution of the United States, 1998.

15. Reference Service, the British system of Government, Central office of Information, (London: HMSO, 1994).

16. UK House of Commons: Parliamentary Questions (London: Hose of Commons Information Office, Procedure series, Factsheet PI, Parliamentary Copyright: 2007).

17. Weir (Stuart) and Beethan (David), Political Power and Democratic control in Britain, London, 1999.

ثانيا: الفرنسية:

1. Ameller (Michel): L'Heure des questions au Palais-Bourbon, Melanges Burdeau (le Pouvoir) Paris, 1977.

2. Andre (Hauriu): Droit constitutionnel Etinstitutions Politiques Editins Montchrestien. Paris, 1972.

3. Burdeau (Georges): Droit Constitutionnel et institutions Politiques, Paris, 1980.

4. Chagnollaud Dominique et Quermonne Jean- Louis: Le Gouvernment de la France Sous la ve Republique, 1996.

5. Duverge (Maurice): Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques, Paris, 1955.

6. Francoise Droyfus, Francois d'Arcy, les institutions politiques et Administratives de la France 5 edition, Pris, 1997.

7. Lavroff- Le systeme Politique Francais, Dalloz, Paris, 1970.

----------: Droit Constitutionnel de la ve Republique, Dalloz, 1997.

8. Phillips (O.Hood): constitutional and Administrative Law, London, 1967.

9. Tratas (L.) et isou (CP.) Manuel Droit Public, 3ed, L.G.D.J., 1996.

10. Vedel (George): Manuel Elementaire de droit Constitutionnel, Paris, 1949.

الفهـــرس

الموضوع	الصفحة
مقدمة	١
الفصل التمهيدى: أسس النظام الديمقراطى	٩
المبحث الأول: نشأة الديمقراطية وخصائصها	١٠
المطلب الأول: نشأة الديمقراطية	١١
المطلب الثانى: خصائص الديمقراطية	٣٣
المطلب الثالث: تقدير الديمقراطية	٣٧
الفرع الأول: الانتقادات الموجهة إلى الديمقراطية	٣٧
الفرع الثانى: مبررات الديمقراطية	٤٠
المبحث الثانى: صور الديمقراطية	٤٤
المطلب الأول: الديمقراطية المباشرة	٤٥
الفرع الأول: تعريف الديمقراطية المباشرة	٤٥
الفرع الثانى: تطبيقات الديمقراطية المباشرة	٤٦
الفرع الثالث: مزايا الديمقراطية المباشرة وعيوبها.....	٤٧
المطلب الثانى: الديمقراطية شبه المباشرة	٤٩
الفرع الأول: تعريف الديمقراطية شبه المباشرة	٤٩
الفرع الثانى: مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة	٥٠
الفرع الثالث: تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة	٥٥
الفرع الرابع: مزايا وعيوب الديمقراطية شبه المباشرة.....	٥٦
المطلب الثالث: الديمقراطية النيابية	٥٨
الفرع الأول: نشأة النظام النيابى	٥٨

الفرع الثانى: علاقة النظام النيابى بالمبدأ الديمقراطى ٦١
الفرع الثالث: أركان النظام النيابى..... ٦٤
الفرع الرابع: صور النظام النيابى ٦٩
المطلـــب الرابع: طبيعة نظام الحكم فى الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م..... ١٠٣
الباب الأول: ماهية الرقابة البرلمانية وتكوين البرلمان ١١٦
الفصل الأول: ماهية الرقابة البرلمانية ١١٧
المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية ١١٩
المبحث الثانى: أساس الرقابة البرلمانية ١٢٩
المبحث الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية ١٣٤
المطلب الأول: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة المالية..... ١٣٦
المطلب الثانى: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة العامة ١٤٩
المطلب الثالث: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة الخارجية ١٥٣
الفصل الثانى: تكوين البرلمان..... ١٦٠
المبحث الأول: التكوين العضوى لمجلس النواب فى اليمن ١٦٢
المطلب الأول: عدد أعضاء مجلس النواب ١٦٤
المطلب الثانى: شروط الترشيح..... ١٦٨
المطلب الثالث: مدة العضوية ١٧٩
المطلب الرابع: طريقة انتخاب مجلس النواب..... ١٨٤
المبحث الثانى: التكوين السياسى لمجلس النواب فى اليمن ١٨٩
المطلب الأول: مرحلة إعلان الوحدة (الفترة الانتقالية)..... ١٩٢
المطلب الثانى: مرحلة البرلمان المنتخب. ٢١١
الفرع الأول: الانتخابات النيابية الأولى عام ١٩٩٣م..... ٢١٢

الفرع الثانى: الانتخابات النيابية الثانية عام ١٩٩٧م..... ٢١٨
الفرع الثالث: الانتخابات النيابية الثالثة عام ٢٠٠٣م..... ٢٢٤
الباب الثانى: وسائل الرقابة البرلمانية وأثارها..... ٢٢٩
الفصل الأول: وسائل الرقابة البرلمانية ٢٣١
المبحث الأول: الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل الحكومة .. ٢٣٢
المطلب الأول: التوجيه والتوصية..... ٢٣٤
المطلب الثانى: الاقتراح برغبة أو بقرار ٢٤٢
الفرع الأول: تعريف الاقتراح برغبة أو بقرار ٢٤٢
الفرع الثانى: شروط تقديم الاقتراح برغبة ٢٤٤
الفرع الثالث: إجراءات تقديم الاقتراح برغبة ٢٤٩
الفرع الرابع: انتهاء الاقتراح برغبة..... ٢٥٥
المطلب الثالث: طرح موضوع عام للمناقشة. ٢٦٠
الفرع الأول: تعريف طلب المناقشة العامة..... ٢٦٤
الفرع الثانى: شروط مناقشة طلب المناقشة العامة ٢٦٨
المبحث الثانى: الوسائل المتعلقة بالرقابة على أعمال الحكومة..... ٢٧٥
المطلب الأول: وسائل الرقابة السياسية السابقة على تشكيل الحكومة ٢٧٧
المطلب الثانى: وسائل الرقابة السياسية اللاحقة على تشكيل الحكومة ٣١٠
الفرع الأول: السؤال ٣١٢
أولاً: مفهوم السؤال ٣١٣
ثانياً: شروط قبول السؤال ٣١٩

ثالثاً: إجراءات تقديم السؤال والإجابة عليه ٣٢٨
رابعاً: التعقيب على الإجابة عن السؤال ٣٤٦
خامساً: عوارض السؤال ٣٥٤
الفرع الثانى: التحقيق ٣٦٦
أولاً: تشكيل لجان التحقيق ٣٦٩
ثانياً: طبيعة لجان التحقيق ٣٧٦
ثالثاً: إجراءات لجان التحقيق ٣٨٠
رابعاً: مناقشة تقارير لجان التحقيق ٣٨٨
الفرع الثالث: الاستجواب ٣٩٧
أولاً: مفهوم الاستجواب ٣٩٩
ثانياً: شروط الاستجواب ٤٠٣
ثالثاً: مناقشة الاستجواب ٤٣٧
الفرع الرابع: الاتهام الجنائى ٤٦٦
أولاً: سلطة الاتهام ٤٦٩
ثانياً: التحقيق فى الطلب وإصدار قرار الاتهام ٤٧١
ثالثاً: أثار صدور قرار الاتهام ٤٧٥
رابعاً: المحاكمة ٤٧٦
خامساً: العقوبة ٤٨٧
الفصل الثانى: آثار الرقابة البرلمانية والعوامل المؤثرة عليها. ... ٤٩٥
المبحث الأول: أثار الرقابة البرلمانية ٤٩٧
المطلب الأول: سحب الثقة من نواب رئيس الوزراء أو الوزراء
أو نواب الوزراء (المسئولية السياسية الفردية) ٥٠٠
الفرع الأول: إجراءات سحب الثقة ٥٠٤

الفرع الثانى: النتائج المترتبة على قرار المجلس بسحب الثقة..... ٥١١
المطلب الثانى: سحب الثقة من الحكومة أو رئيس الوزراء (المسئولية السياسية الجماعية للوزراء) ٥١٦
الفرع الأول: إجراءات سحب الثقة من الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء..... ٥٢٢
الفرع الثانى: الآثار المترتبة على قرار سحب الثقة من الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء..... ٥٢٣
المبحث الثانى: العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية ٥٣٤
المطلب الأول: الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية..... ٥٣٧
المطلب الثانى: وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة ٥٤٧
المطلب الثالث: عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان وحجب المعلومات عنهم ٥٥٦
المطلب الرابع: وجود نصوص دستورية ولائحية مؤثرة على الرقابة البرلمانية ٥٦٥
الخاتمة: ٥٧٣
التوصيات: ٥٨٢
قائمة المراجع: ٥٨٨
الفهرس: ٦٢١