

جامعة البحرين

قسم القانون العام



كلية الحقوق

طلبات المناقشة العامة ودورها الرقابي
في التشريع البحريني
"دراسة مقارنة"

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير
في القانون العام

إعداد

عبد الله حسن علي الماجد

الرقم الجامعي: ٢٠١٧٠١٠٢

إشراف

د. جمال الدين الأحمر

استاذ القانون الإداري والدستوري المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

أكتوبر ٢٠٢١م

جامعة البحرين

قسم القانون العام



كلية الحقوق

طلبات المناقشة العامة ودورها الرقابي في التشريع البحريني "دراسة مقارنة"

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير
في القانون العام

إعداد

عبد الله حسن علي الماجد

الرقم الجامعي: ٢٠١٧٠١٠٢

إشراف

د. جمال الدين الأحمر

أستاذ القانون الإداري والدستوري المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

أكتوبر ٢٠٢١م



جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام/ الخاص

برنامج الماجستير

نموذج رقم (2)

صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقش الطالب عبدالمحسن علي المصاح رقم جامعي 20170102 الأطروحة
التي استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الماجستير في (القانون الخاص) والمعنونة
(طالبات المناقشة العامة ودورها الرقابي في
التشريع العربي دراسة مقارنة)
وذلك في يوم السبت الموافق 20/10/2017
وتوصي اللجنة بملحه درجة الماجستير، بتقدير A -

(لجنة المناقشة)

الاسم

د. جمال الدين الاحمر مشرفاً

د. دويبة حسين مهابر متحناً خارجياً

د. عروان المري متحناً داخلياً

التوقيع





الختم



ملخص الدراسة

لقد سار المشرع البحريني وواكب ذات التشريعات المقارنة في مجال الرقابة البرلمانية، حيث أنه نص على وسيلة طلبات المناقشة العامة في أعلى وثيقة تشريعية في الهرم القانوني للدولة والمتمثلة في الدستور، كما بين أحكامها التفصيلية في التشريع العادي.

ولما كانت وسيلة طلبات المناقشة العامة هي محور البحث وأساسه، فارتأينا أن نخصص فصلاً تمهيدياً نسوقه في بيان ماهية الرقابة البرلمانية بشكل عام وكيف للبرلمان أن يمارس هذه الرقابة على العمل الحكومي، معرجين على الوسائل التي من خلالها يراقب البرلمان أعمال السلطة التنفيذية ومدى نطاق هذه الرقابة.

وحيث أن مَصَب البحث على وسيلة طلبات المناقشة العامة بشكل خاص؛ حرصنا على أن نتناولها من ثلاث جهات، ماهيتها، إطارها القانوني، الآثار والعوامل المؤثرة على هذه الوسيلة الرقابية.

فأما من حيث ماهيتها وتكييفها القانوني، فهي وسيلة رقابية متاحة لأعضاء مجلس النواب، وهي من قبيل الوسائل الهادئة، التي تهدف لتبادل الآراء واستيضاح سياسة الحكومة بشأن موضوع مطروح عليها البرلمان بحاجة لمعرفته، غير أنها تتمتع بطبيعة وخصائص تميزها عن جميع تلك الوسائل الرقابية.

وأما من حيث الإطار القانوني والتنظيم التشريعي لها، فقد تناولها المشرع البحريني في الدستور وخصص فرعاً كاملاً من اللائحة الداخلية التابعة لمجلس النواب في بيان أحكامها وشروطها، حيث أنها تتطلب شروط شكلية وأخرى موضوعية، فضلاً عن تنظيم تلك الضوابط المعنية بعملية المناقشة ذاتها.

وأما من حيث الآثار نجد بأن طلبات المناقشة العامة لا تثير المسؤولية السياسية التضامنية أو الفردية، إلا أنه لا مانع من أن تساهم في خلق عقيدة معينة لدى المجلس بضرورة تحريك وسيلة أخرى بناءً عما اسفرت عنه المناقشة العامة.

وعلى الرغم من فاعلية هذه الوسيلة الرقابية ألا تصادمية، فإنها لا تخلو من العوامل التي قد تنال من حسن الأداء الرقابي لها، فالعوامل الخارجية كعلاقة المجلس بالحكومة، أو الدور السلبي لبعض الأعضاء، ومدى التأثير الحزبي على هذه الوسيلة، فضلاً عن بعض تلك النصوص التشريعية المعيقة لها، فإن هناك عوامل داخلية هي الأخرى من شأنها التأثير على هذه الوسيلة الرقابية، كتلك المتعلقة بالمعلومات التي يمتلكها الجهاز التنفيذي وإشكالية حجبها، بالإضافة إلى دور نظام الانتخابات وانعكاسه على العملية الرقابية بشكل عام، وطلبات المناقشة العامة بشكل خاص.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لو لا أن هدانا الله.

انطلاقاً من قول النبي الأمي عليه أفضل الصلاة وأتم التسليم "من لا يشكر الناس لا يشكر الله"^١.

بفضل الله ونعمته أما بعد، فأبني أتقدم بخالص شكري وجميل العرفان، لمشرفي الفاضل الدكتور جمال الدين الأحمر، أستاذ القانون الإداري والقانون الدستوري بجامعة البحرين، وذلك لتفضله بقبول الإشراف على أطروحتي ومتابعتي بالإضافة إلى تقويمي وتشجيعه المستمر لي.

كما أتوجه بالشكر لمكتبة جامعة البحرين ومكتبة جامعة المملكة على كل تلك الخدمات التي قد أتاحوها وسهلوها علي من تمكيني مطالعة واستعارة ما تزه به من مصادر ومراجع ومؤلفات مختلفة.

كما أوجه الشكر والتقدير للجنة المناقشة لتفضلهم بقبول الاشتراك في لجنة المناقشة والتحكيم على هذه الرسالة، فلهم مني خالص الشكر والتقدير على ذلك.

والشكر موصول لكل من كان لي عوناً في إكمال كتابة هذه الأطروحة سواء بالقول أو بالفعل أو بالتشجيع.

^١ الإمام محمد بن عيسى بن سورة الترمذي. سنن الترمذي. دار الفكر. بيروت. ١٤١٤هـ. باب كتاب البر والصلة. باب ما جاء في الشكر لمن أحسن إليك. حديث ٣/٣٨٤. وقال عنه الإمام الترمذي حديث حسن صحيح، والإمام أحمد ابن حنبل. مسند الإمام أحمد ابن حنبل. دار صادر. بيروت. حديث ٣/٣٢.

إهداء

إلى نبع قلبي الغالية أُمي أطال الله بقائها ...

وإلى أبي سندي وقدوتي ...

وإلى أخي وأخواتي حفظهم الله ...

ولكل أساتذتي وأصدقائي ...

ولطلبة العلم قاطبة ...

أهدي عملي المتواضع هذا ...

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	ملخص الدراسة
ب	الشكر والتقدير
ج	الإهداء
د	قائمة المحتويات
ا	المقدمة
٤	مدخل إلى الدراسة
٤	مشكلة البحث
٥	تساؤلات الدراسة
٦	أهداف الدراسة
٧	أهمية البحث
٨	منهج الدراسة
٨	خطة الدراسة
١١	الفصل التمهيدي ماهية الرقابة البرلمانية وآلياتها
١٣	المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها
١٣	المطلب الأول: المقصود بالرقابة البرلمانية
١٧	المطلب الثاني: مكانة الرقابة البرلمانية
١٩	المطلب الثالث: أهمية الرقابة البرلمانية
٢٢	المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية ونطاقها
٢٢	المطلب الأول: آليات الرقابة البرلمانية
٢٣	الفرع الأول: الاقتراح برغبة
٢٤	الفرع الثاني: السؤال البرلماني
٢٦	الفرع الثالث: الاستجواب البرلماني
٣٠	الفرع الرابع: طرح موضوع الثقة بالوزير
٣١	الفرع الخامس: عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء
٣٤	الفرع السادس: طلبات التحقيق

٣٥	الفرع السابع: طلبات المناقشة العامة
٣٧	المطلب الثاني: نطاق الرقابة البرلمانية وأهدافها
٣٧	الفرع الأول: نطاق الرقابة البرلمانية
٤٠	الفرع الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية
٤٤	الفصل الأول ماهية طلبات المناقشة العامة وطبيعتها القانونية
٤٤	المبحث الأول: التعريف بطلبات المناقشة العامة وأساسها التشريعي
٤٥	المطلب الأول: التعريف بطلبات المناقشة العامة وتمييزها عن باقي الوسائل الرقابية
٤٥	الفرع الأول: تعريف طلبات المناقشة العامة
٤٩	الفرع الثاني: تمييز طلبات المناقشة العامة عن غيرها من أدوات الرقابة البرلمانية
٦٢	المطلب الثاني: الأساس التشريعي لطلبات المناقشة العامة
٦٢	الفرع الأول: الدستور مصدر تحديد الصلاحيات البرلمانية
٦٤	الفرع الثاني: الأسس الدستورية والتنظيم البرلماني لطلبات المناقشة العامة
٦٥	الفرع الثالث: سياسة المشرع الدستوري البحريني تجاه الوسائل الرقابية
٦٧	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لطلبات المناقشة العامة وخصائصها.
٦٧	المطلب الأول: الطبيعة القانونية لطلبات المناقشة العامة
٦٧	الفرع الأول: التكيف القانوني لطلبات المناقشة العامة
٦٩	الفرع الثاني: القيمة القانونية لطلبات المناقشة العامة
٧٢	المطلب الثاني: خصائص طلبات المناقشة العامة
٧٢	الفرع الأول: الخصائص العامة للوسائل الرقابية
٧٥	الفرع الثاني: الخصائص الخاصة بطلبات المناقشة العامة
٨٤	الفصل الثاني الإطار القانوني لطلبات المناقشة العامة
٨٥	المبحث الأول: شروط طلبات المناقشة العامة والقيود الواردة عليها
٨٥	المطلب الأول: شروط طلبات المناقشة العامة وإجراءاتها

٨٦	الفرع الأول: الشروط الشكلية والموضوعية لطلبات المناقشة العامة
١٠٢	الفرع الثاني: إجراءات قيد طلب المناقشة العامة وضوابطها
١٠٨	المطلب الثاني: القيود الواردة على طلبات المناقشة العامة
١١١	المبحث الثاني: التقاليد البرلمانية السائدة في طلبات المناقشة العامة وتطبيقاتها في المجلس النيابي.
١١١	المطلب الأول: الأعراف والعادات البرلمانية بشأن طلبات المناقشة العامة وقيمتها القانونية
١١٢	الفرع الأول: الأعراف والعادات البرلمانية
١١٣	الفرع الثاني: القيمة القانونية للعادات البرلمانية
١١٥	المطلب الثاني: تطبيقات للعادات البرلمانية السائدة بشأن طلبات المناقشة العامة في المجلس النيابي
١١٥	الفرع الأول: عدد مقدمي طلب المناقشة العامة
١١٦	الفرع الثاني: أعضاء مجلس النواب يفتحوا المناقشة العامة
١١٦	الفرع الثالث: تحديد وقت المداخلات
١١٧	الفرع الرابع: عدم تقييد مداخلات الحكومة وممثليها بوقت محدد
١١٨	الفرع الخامس: تحديد محاور المناقشة والاحتكام إليها
١١٨	الفرع السادس: المقترحات المقدمة أثناء المناقشة العامة
١٢١	الفصل الثالث
	الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة والعوامل المؤثرة فيها
١٢١	المبحث الأول: الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة ونهايتها.
١٢٢	المطلب الأول: الآثار الإجرائية والسياسية المترتبة على طلبات المناقشة العامة
١٢٢	الفرع الأول: الآثار الإجرائية
١٢٤	الفرع الثاني: الآثار السياسية
١٣٨	المطلب الثاني: نهاية طلبات المناقشة العامة
١٣٨	الفرع الأول: إحالة الموضوع للجان البرلمانية
١٤٢	الفرع الثاني: قفل باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال
١٤٤	الفرع الثالث: إصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذه
١٤٦	المبحث الثاني: العوامل المؤثرة في الأداء الرقابي لطلبات المناقشة العامة.

١٤٦	المطلب الأول: العوامل الداخلية المؤثرة على طلبات المناقشة العامة
١٤٧	الفرع الأول: علاقة المجلس والحكومة بالنسبة لطلبات المناقشة العامة
١٤٨	الفرع الثاني: الدور السلبي لبعض أعضاء البرلمان
١٥١	الفرع الثالث: الانتماء الحزبي والأغلبية المساندة للحكومة
١٥٢	الفرع الرابع: النصوص التشريعية المعيقة لطلبات المناقشة العامة
١٥٣	المطلب الثاني: العوامل الخارجية المؤثرة على طلبات المناقشة العامة
١٥٤	الفرع الأول: تأثير الحكومة على مجلس النواب بشأن المعلومات
١٥٦	الفرع الثاني: دور نظام الانتخابات وانعكاسه على طلبات المناقشة العامة
١٥٨	الخاتمة
١٦٣	قائمة المراجع

المقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين وأفضل الصلاة والسلام على خير الورى سيد الأولين والآخرين
النبي المصطفى محمد ابن عبد الله، وعلى آله وصحابه الميامين وسلم تسليماً كثيراً إلى يوم
الدين.

أما بعد ،،،

يقوم النظام الديمقراطي في مملكة البحرين على أساس الفصل والتوازن بين سلطات
الدولة الثلاث_ التشريعية والتنفيذية والقضائية_، بمعنى استقلال كل سلطة عن الأخرى مع
التعاون فيما بينهم، ولتحقيق ذلك المطلب يتعين وجود قدر من الرقابة المتبادلة والتي يمكن من
خلالها تحقيق مراد المشرع في الدولة الحديثة.

ولما كانت هذه الرقابة هي الوسيلة المثلى لضمان عمل السلطات الثلاث بشكل منفصل
ومتعاون على النحو المطلوب من حيث الرقابة، فإن للبرلمان اليد الطولى في ذلك، لما يُظهره
من معالم الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك من خلال تلك الأدوات البرلمانية المقررة له
في القانون كالسؤال البرلماني أو الاستجواب أو طلبات التحقيق أو طلبات المناقشة العامة
الخ....

وقد تناولت الدساتير العربية والدستور البحريني على وجه الخصوص تلك الأدوات
البرلمانية ثم تولت اللوائح تنظيمها، ولعل هذا كافٍ للتدليل على أهميتها وقيمتها القانونية بشكل
عام، وما ذاك إلى نتاج لما ارتآه المشرع الدستوري البحريني من فاعلية هذه الأساليب في ظل
ظروف معينة، ولما عاينه من تجارب من تلك النظم البرلمانية الأخرى على اختلافها_ الرئاسية
والبرلمانية و شبه البرلمانية_ إلا أنه بالرغم من تشابه تلك الأدوات الرقابية من حيث هدفها العام،
نجدها مختلفة من حيث هدفها الخاص فضلاً عن تنظيمها وآلية استعمالها وطبيعتها.

إن تعامل البرلمان بهذه الأدوات وأحقية بها في مواجهة السلطة التنفيذية تجد أساسها
في ذات الوظيفة الرقابية المقررة له في الدستور، إلا أنه مازال هناك ما يعرقل فكرة الرقابة
بمعناها الواسع، سواء لاختلاف شروط وأحكام كل وسيلة، أو كما يرى البعض بأن اغلب تلك
الوسائل الدستورية قد انطوت على طابع الاتهام أو الاصطدام، والأمر الذي نتج عنه عدول

أعضاء السلطة التشريعية في كثير من الأحيان عن استعمال هذه الأدوات، واللجوء إلى أساليب غير مباشرة لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية.

بيد أن طلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية في المجلس النيابي على وجه التحديد لها طابعها الخاص، ليس لكونها وسيلة مستقلة بالشروط والأحكام عن باقي الوسائل فحسب، وليس لتضمينها في الدستور واللوائح الداخلية مؤخراً، بل لما تتمتع به من طبيعة مميزة لها من حيث غايتها المتمثلة في الأسلوب الحوارى الهادئ لاستيضاح سياسة الحكومة حول موضوع محدد أو مواضيع مختلفة لمناقشتها والوقوف على أصلح المسالك فيها.

إذاً فإن طلب المناقشة العامة تعتبر من الأدوات ألا تصادمية لعدم انطوائها على أي لوم أو تهكم أو استهجان، فقد شرعت لاستيضاح سياسة الحكومة بأسلوب هادئ وتحوارى فمن خلالها يتم تبادل الأفكار والآراء، ولذلك فهي مميزة عن باقي الوسائل الرقابية من هذه الجهة.

ومما يعكس مدى أهميتها وقيمتها الواقعية، هو بأن أغلب تلك الوسائل البرلمانية الأخرى تكون مبنية على ما تم مناقشته سلفاً، فعلى سبيل المثال نستبعد أن يستخدم المجلس التحقيق أو الاستجواب البرلماني قبل أن يكون لديه القدر الكافي من المعلومات والإيضاحات والتي تكون المناقشة العامة مثمرة بها والأساس المؤصل لها.

كما أن ما يميز طلبات المناقشة العامة من جهة أخرى هي سلاسة إمكانية تحقيقها واستغلالها ذلك أن تنظيمها الشكلي سواء من حيث النصاب أو من حيث آلية التقدم بها ومبرراتها أقل حدة من حيث القيود والشروط بالمقارنة مع باقي الوسائل الرقابية.

وعلى هذا النحو فإن تحقيق الغاية من هذه الوسيلة والتي تكمن في الاستيضاح عن سياسة الحكومة بشأن موضوع أو مواضيع مختلفة، لابد وأن تتمتع بآلية معينة تقوم على أسس وتنظيم محدد يبين نطاقها وكيفية ممارسة العمل من خلالها بالشكل الذي يحقق هذه الغاية، سواء من حيث إجراءاتها الشكلية أو موضوعها أو القيود الواردة عليها.

ومن خلال التجربة البرلمانية والاطلاع، نجد بأن طلبات المناقشة العامة قد فاقت الكثير من وسائل الرقابة البرلمانية من حيث نتائجها، وباتت أكثر فاعلية لاستيضاح سياسة الحكومة والوقوف عليها دون غيرها من الوسائل، ذلك لما لها من طابع المشاركة وتبادل الأفكار الا تصادمي المثمر، بل امتدت مميزاتا لأن تهيئ المجال الأنسب قبل استخدام وسائل رقابية أخرى أكثر حدة منها، بالإضافة إلى أنها ذات طابع يمكن من خلالها البت في مختلف المواضيع سواء المالية أو الإدارية أو السياسية لدى الحكومة ومناقشتها، كما أنها أكثر شفافية وطمأنة من

حيث صحة تلك المعطيات والبيانات المسفرة المناقشة عنها من جانب، وذات نطاق واسع من حيث الموضوعات وتبادل الآراء وإمكانية تقويمها من جانب آخر، وكل ذلك بخلاف تلك الوسائل الأخرى التي يغلب عليها طابع الاتهام والتضييق الإجرائي والموضوعي.

وعليه فإن طلبات المناقشة العامة وإن كانت بهذا القدر من الأهمية والاعتبار، فضلاً عن أنها وسيلة لم تحظى بالتنظيم لدى المشرع البحريني إلا مؤخراً، الأمر الذي يحد الباحث لبيان تنظيم هذه الوسيلة وتناول أحكامها واستعراض شروطها والوقوف على آثارها المترتبة والتوسع في تحليل النصوص المعنية بها على النحو الذي سنبينه تفصيلاً في موضوع هذه الدراسة.

ولما كان ذلك، وإذ نضع بين أيديكم هذا العمل المتواضع، فإننا نسأل الله افتقاراً إليه أن نكون قد سلكنا في تسطيره درب الهداية واتبعنا سبل أهل العلم فيه، ولا يغني ذلك عن ورود الخطأ به، إلا أن كل خطأ هو قد فاق به علمنا القليل، وإن كان الباحث هو أول من يلتبس جوانب النقص والقصور في هذا العمل إلا أننا نرجو المولى عز وجل بكريم فضله وجود كرمه، أن ينفع بهذا العمل هذه الأمة، وأن يغفر لنا زلاتنا فيه، وأن يرحم قارئيه، وأن يأخذ بيد ناقديه الصادقين الذين يسعون لتقويم اعوجاجه وتصويب هفواته.

والله من وراء القصد وهو يهدي السبيل ،،،

الباحث/ عبد الله حسن علي الماجد

مدخل إلى الدراسة

قبلولوج في موضوع الدراسة يقتضي منا بيان أهم المشكلات المثارة حيال هذه الدراسة، وكذلك بيان أهدافها، وأهميتها، والمنهج المتبع فيها، ثم نستعرض خطة الدراسة، وكل ذلك على النحو التالي:

○ مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في مدى فاعلية طلبات المناقشة العامة كأداة رقابية يمارسها النواب يتحقق من خلالها الفصل بين السلطات ودورها في ترشيد أعمال السلطة التنفيذية، باعتبارها وسيلة مقررّة لأعضاء المجلس النيابي.

كما إن حدثاً وسيلة طلبات المناقشة العامة بالمقارنة مع باقي الوسائل الرقابية يكشف السبب الناتج عن قلة استعمالها من قبل أعضاء المجلس النيابي وما يتبعها من خلل نسبي في الآثار والنتائج المتحصلة منها، والذي يقتضي معه حال البحث في مدى فاعليتها تجاه أعمال السلطة التنفيذية، وبيان مدى إمكانية تأثيرها وبشكل موضوعي في البرلمان البحريني والمقارن.

وبما أن هذه الوسيلة هي وسيلة رقابية يمارسها نواب منتخبون من قبل الشعب وأنهم الممثلون له، فهي من خلال ذلك تثير إشكالية أخرى تتمثل في مدى إلزامية العضو المنتخب بها، وحقه في التنازل عنها، فضلاً عن قيمتها القانونية وما تختلف عنه بالنسبة لباقي الوسائل الرقابية.

كما أن طابع هذه الوسيلة ألا تصادمي وأنها من قبيل الوسائل الهادئة يعطي انطباعاً بأنها ليست وسيلة رقابية لما يتطلع له البعض بأن الوسائل الرقابية يجب أن تتمتع بالحدة والصرامة والمناجزة مع السلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعل هذه إشكالية يجب التعرض لها وبيان المعايير التي يمكن من خلالها تصنيف هذه الوسائل وتحديد واستظهار الجانب الرقابي فيها.

وعليه فإن إشكاليات الموضوع تكمن في:

التكييف القانوني الصحيح لهذه الوسيلة وبيان قيمتها وما النتائج المتحصلة من استعمالها بشأن ترشيد العمل الحكومي، وكل ذلك بمعية الإطار القانوني العام للرقابة، وما مدى كفايتها بالنسبة لتلك الأدوات الدستورية الأخرى، وما هي صلاحيات البرلمان فيها، وما هي القيود الواردة عليها، وما الإلتزامات الشكالية أو الموضوعية المترتبة على القائم عليها، كما تمتد

تلك الإشكالية لتشمل الأثر المترتب على بطلان أو انتفاء أحد الشروط الشكلية أو الموضوعية فيها، بالإضافة إلى بيان مدى فاعليتها بشكل مباشر أو غير مباشر، فضلاً عن كيفية نهايتها والعوامل المؤثرة فيها.

كما تمتد تلك الإشكالية للإحاطة بتلك النتائج المترتبة على مجرد تقريرها في الدستور، ومدى تأثير ذلك على أعمال السلطة التنفيذية، وما هي الآثار التي سوف تترتب على مسؤولية السلطة التنفيذية عند استعمالها، وما هي النتائج المترتبة على اعتبار هذا التقرير كونه حق أم واجب، ومدى إلزاميته نحو السلطة التنفيذية، وكل ذلك إلى جانب حداثة المجلس النيابي البحريني والتعديلات اللاحقة عليها تجاه هذه الوسيلة الرقابية، وكل ذلك مع اعتبار قلة التجربة الواقعية لها بمملكة البحرين.

○ تساؤلات البحث:

لا شك وأن تلك الإشكاليات سألقة الذكر تثير في ذهن الباحث أو القارئ جملة من التساؤلات التي نتطلع جاهدين للبحث والتتقيب عن إجاباتها، ولعل من أهم هذه الأسئلة المثارة ما سنبينه أدناه:

١_ ما هي وسيلة طلبات طرح موضوع عام للمناقشة، وما هي الخطة التي سار عليها المشرع البحريني في تنظيم هذه الوسيلة الرقابية وفق التعديلات اللاحقة الحديثة؟

٢_ ما هو التكييف القانوني الصحيح لطلبات المناقشة العامة وما جدوى تنظيمها مؤخراً في اللائحة الداخلية الخاصة بمجلس النواب البحريني؟

٣_ ما هو التنظيم القانوني والإجرائي لطلبات المناقشة العامة البرلمانية، وما مدى فاعليتها بالمقارنة مع باقي الوسائل الرقابية؟

٤_ كيف لطلبات المناقشة العامة في البرلمان أن تساهم في تحقيق المبادئ الدستورية المقررة وتحقيق الرقابة بشكل فعلي؟

٥_ ما مدى مساهمة طلبات المناقشة العامة مع باقي الأدوات البرلمانية في تحقيق الأهداف الرقابية والمصلحة العامة؟

٦- ما مدى تأثير الشروط الدستورية واللائحية على إمكانية الوصول للمعلومات وتبادل الآراء في البرلمان من خلال طلبات طرح موضوع عام للمناقشة، وهل هي عائق أم ضمانة، وكيف يمكن الموازنة فيما بينها؟

٧- ما هو وجه الممارسة السياسية في طلبات طرح موضوع عام للمناقشة في البرلمان؟

٨- ما مدى لجوء نواب البرلمان إلى وسيلة طرح موضوع عام للمناقشة، وهل هي موجودة في الواقع العملي في المجلس النيابي البحريني والمقارن؟

٩- ما هي صلاحيات وقيود البرلمان عند ممارسته حقه في طلبات طرح موضوع عام للمناقشة وما هي العقبات والعوامل المؤثرة فيها؟

١٠- هل للتقاليد البرلمانية دور في سد الثغرات التشريعية بشأن طلبات المناقشة العامة؟

١١- ما هي الآثار القانونية المترتبة على طلبات طرح موضوع عام للمناقشة، سواء من الجانب الشكلي أو الموضوعي؟

١٢- ما هي حقيقة التجربة البرلمانية في مملكة البحرين في مجال طلبات طرح موضوع عام للمناقشة، وما هي العقبات المصادفة لهذه الوسيلة، وكل ذلك بمعية المقارنة مع الأنظمة البرلمانية الأخرى؟

١٣- ما هي مميزات ومثالب التنظيم التشريعي في مملكة البحرين فيما يتعلق بموضوع الدراسة؟

١٤- ما هي الحلول المقترحة لمعالجة القصور الذي قد يعتري خطة المشرع البحريني في تنظيم هذه الوسيلة الرقابية؟

○ أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة من خلال تسليط الضوء على طلبات المناقشة العامة في مملكة البحرين ودورها في ترشيد أعمال السلطة التنفيذية، بغية الوصول إلى مدى إمكانية تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات من خلالها وتقويم وتحقيق الرقابة البرلمانية وتطبيقها واقعياً، كما تهدف إلى تحليل تلك النصوص المعنية بهذه الوسيلة والوقوف عليها وطريقة تطبيقها فعلياً في المجلس النيابي، حيث سنتناول في هذا البحث:

١_ التعرف على ماهية طلبات المناقشة العامة البرلمانية وخصوصيتها بالنسبة لغيرها من الوسائل الرقابية، وخصوصاً إذا علمنا بأن فكرة التدرج في تلك الوسائل الرقابية ومدى تأثيرها لم تكن محل إجماع في الفقه.

٢_ بيان المعيار الذي يمكن من خلاله الاعتداد بطلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية، وما دورها الرقابي الذي تساهم به في المجلس النيابي.

٣_ تحليل النصوص القانونية المتعلقة بوسيلة طلبات المناقشة العامة ومقارنتها بالتشريعات المقارنة.

٤_ بيان دور التقاليد البرلمانية المعمولة في المجلس النيابي وما مدى مساهمتها في سد الثغرات التشريعية المتعلقة بطلبات المناقشة العامة.

٥_ عرض لتطبيقات عملية لطلبات المناقشة العامة في البرلمان البحريني والأنظمة المقارنة والنتائج المترتبة عليها.

٦_ بيان الآثار المترتبة في كل مرحلة من مراحل طلبات المناقشة العامة على ترشيد عمل السلطة التنفيذية، سواء بمجرد تقريرها في الدستور مروراً بالقوانين وصولاً للائحة الداخلية المستحدثة في المجلس.

٧_ ما يترتب على السلطة التنفيذية من مسؤولية فردية أو تضامنية، على إثر طلبات المناقشة العامة، ومدى إمكانية تصحيح الإجراءات المتعلقة بها.

٨_ ما يترتب على بطلان طلبات المناقشة العامة، وكيفية نهايتها، وإلحاق كل ذلك بتوصيات الباحث.

○ أهمية الدراسة:

تظهر أهمية هذه الدراسة على نحو أنها لا تقتصر على الجانب النظري فحسب، وإنما تتعلق بالجانب التطبيقي، ذلك أن القانون هو أداة الدولة في ضبط الروابط سواء فيما بين الأفراد والدولة، أو الأفراد بين بعضهم البعض، ولما كانت هذه الدراسة تتصل ويشكل مباشر بأعمال السلطة التنفيذية والتحقق منها، وأن الدستور هو العمود المنظم لها ثم الذي تنفرع عنه كل تلك الحقوق والالتزامات، ولما لهذا الاختصاص الوظيفي المتمثل في الرقابة البرلمانية من خلال طلبات المناقشة العامة وإثارته في التشريع البحريني من خطورة، خاصة وأن في مقدمة تلك آثار

البحث في مواضيع وسياسات السلطة التنفيذية وبيان مدى تحقق المبادئ الدستورية من خلالها، ولما لذلك من امتداد نحو الثقة الكامنة في صدور الأفراد، فهي على الجانب الآخر تبين خطة المشرع والغاية من تقريرها كوسائل مشروعة في الدستور يمارسها أعضاء المجلس، وأن بلوغ غايتها يكون من خلال التطبيق الواقعي ثم ما يترتب عليها من آثار.

كما تظهر أهمية الدراسة في زيادة الرصيد الثقافي في المجال البرلماني، فإن المكتبة البحرينية تفتقر لمثل هذه الدراسات المتخصصة والمتضمنة لحل المشكلات المثارة في مدى تحقيق الغاية المقررة فعلياً على أرض الواقع، وعلى الصعيد التطبيقي لا نجد سوى حالات معدودة تؤكد أهمية الدراسة لها.

وبما أن ما استحدثته مملكة البحرين من تعديلات دستورية ولائحية حديثة هي لاحقة على كل البحوث العلمية المتخصصة لذات الدراسة، ولما لتلك التعديلات من آثار تختلف جذرياً عما تم البحث فيه ودراسته، وحيث أن المشرع البحريني قد استحدث في آخر تعديل له فرع جديد وهو الفرع التاسع والمعنون بطلبات المناقشة العامة، وقد احتوى على ما يقارب ستة مواد، فضلاً عن آخر مرسوم والذي قد انطوى على شروط وأحكام جديدة لم تتطرق إليها أي من التشريعات المقارنة، فحريّ بأن نتناولها وفق دراسة أكاديمية تأصيلية توافق تلك التعديلات وتكشف عن أسبابها وتبين آلية العمل بها وما ينتابها من محاسن وعيوب، خصوصاً وأننا لم نجد بحثاً أكاديمياً قد تناول هذا الموضوع بالرغم من أهميته.

○ منهج الدراسة:

سوف يكون تناولنا لموضوع الدراسة من خلال المنهج الوصفي التحليلي، وذلك عن طريق عرض آراء فقهاء القانون الدستوري بالإضافة إلى الطعون الدستورية والواقع العملي البرلماني في مملكة البحرين المتعلق بذات الموضوع، وذلك بشأن دور طلبات المناقشة العامة كأداة برلمانية رقابية متاحة لأعضاء مجلس النواب؛ كما سنحاول تحليل تلك النصوص بشكل منهجي أكاديمي بغية الوصول إلى مدى توافقها وإمكانية تحقيق غاية المشرع من خلالها، ومدى تأثير هذه الأداة على أعمال السلطة التنفيذية خصوصاً من الجانب السياسي، وعلاقة هذه الوسيلة بالوسائل الرقابية الأخرى، وكل ذلك بالمقارنة لما هو مطبق في البرلمان البحريني والمقارن.

○ خطة الدراسة:

لإيفاء موضوع الدراسة سواء من حيث الإجابة على تلك التساؤلات أو للوصول إلى الأهداف المرادة بشأن طلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية مقرر لمجلس النواب، ولكي نغطي هذا الموضوع من جميع جوانبه، صار من اللازم علينا أن نمهد لهذه الوسيلة من خلال بيان العملية الرقابية وآلياتها، ومن ثم فإننا سنبحث في موضوع الدراسة وفقاً للخطة الآتية:

_ الفصل التمهيدي: ماهية الرقابة البرلمانية وآلياتها.

_ الفصل الأول: ماهية طلبات المناقشة العامة وطبيعتها القانونية.

_ الفصل الثاني: الإطار القانوني لطلبات المناقشة العامة.

_ الفصل الثالث: الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة والعوامل المؤثرة فيها.

الفصل التمهيدي

ماهية الرقابة البرلمانية وآلياتها

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها.

المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية.

الفصل التمهيدي

ماهية الرقابة البرلمانية وآلياتها

— تمهيد وتقسيم:

يعد النظام البرلماني أحد أنواع النظم النيابية، ومن الواضح بأن تسميته مأخوذة من كلمة برلمان، وهذه الكلمة ترمز للمجالس التشريعية المنتخبة^١، والتي قد انتقلت إليه هذه السلطات بشكل تدريجي بعد ما كانت في يد الملوك^٢.

كما يتوسط نظام الحكومة البرلمانية صورتها الحكومية الرئاسية وحكومة الجمعية^٣، ذلك أن الأولى تعتق مبدأ الفصل التام بين السلطات كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، بيد أن الجمعية تقوم على ترجيح كفة السلطة التشريعية وإلحاقها بسلطات واسعة في مقابل صلاحيات السلطة التنفيذية كما هو الحال في سويسرا^٤.

وقد ترعرع هذا النظام وتحددت خصائصه في نهاية القرن الثامن عشر في إنجلترا حيث أخذ شكله البرلماني على أساس التعاون المتبادل والرقابة المتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^٥.

ولما كان هذا النظام يتمتع بالتوازن والمرونة في مقابل تلك الأنظمة الأخرى^٦ فقد حظي بنوع من القبول لدى الكثير من الدول كأوروبا وألمانيا وإيطاليا والنمسا وهولندا وغيرها.

^١ الأمين سويقات. أطروحة دكتوراه بعنوان الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب. جامعة محمد خضير بسكرة. الجزائر. ٢٠١٦-٢٠١٧م. ص ١٤.

^٢ د. محمد المشهداني. القانون الدستوري والنظم السياسية الدولة والحكومة. جامعة البحرين. البحرين. الطبعة الثانية. ٢٠٠٦م. ص ١٨٠.

^٣ ويسمى كذلك بالنظام المجلسي، للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. محمد المشهداني. مرجع سابق. ص ٢٢٩، ويسمى بالنظام شبه الرأسي أو المختلط، وقد ذهب البعض إلى عدم وجود نظام بهذا الاسم ولكن المقصود هو النظام البرلماني إذا أدخلت عليه بعض التعديلات التي قوت جانب السلطة التنفيذية عن طريق توسيع سلطاتها بالمقارنة مع النظام البرلماني المعهود، للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. الأمين شريط. الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. ١٩٩١م. ص ١٩٨.

^٤ د. شعبان أحمد رمضان. شرح القانون الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. جامعة العلوم التطبيقية. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١٥م. ص ١٩١.

^٥ محمد لطفي زكريا الشيمي. النظام البرلماني البرلمان الإنجليزي نموذجاً. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة. مصر. بدون بدون طبعة. ٢٠٠٩م. ص ٢، ود. محمد المشهداني. مرجع سابق. ص ١٨٠.

^٦ د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد. السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني دراسة مقارنة. مكتبة القانون والاقتصاد. المملكة العربية السعودية. الرياض. الطبعة الأولى. ٢٠١٤م. ص ٧.

وفي النصف الأول من القرن التاسع عشر انتقل إلى البرازيل في أميركا اللاتينية ثم أخذت به أستراليا وكندا ونيوزلندا، حتى بلغ اليابان، وماليزيا في آسيا، كما أنه انتقل إلى جنوب أفريقيا وأخيراً إلى الأقطار العربية مثل مصر والعراق وغيرها^١.

ويتميز هذا النظام بخصائص متعددة على رأسها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان^٢، ولا تثار تلك المسؤولية إلا بعملية رقابية للوقوف على أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها، فمفهوم الرقابة صار شرطاً لازماً للوقوف على الوسائل الرقابية وفهمها، ذلك أن مشروعية استعمال تلك الأدوات الدستورية مقرونة بغايتها الرقابية.

ولتستبين هذه الصورة بشكل أكثر وضوحاً سنقسم هذا الفصل إلى بحثين، حيث سيكون المبحث الأول في مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها، على أن نخصص المبحث الثاني في آليات الرقابة البرلمانية ونطاقها، وذلك على النحو التالي:

^١ د. محمد المشهداني. مرجع سابق. ص ١٨٠.

^٢ هيو رشيد علي. الفصل بين السلطات جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم. دار الفكر الجامعي. مصر. الإسكندرية. الطبعة الأولى. ٢٠١٦م. ص ٥٥.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها

لإحاطة بمفهوم الرقابة البرلمانية لا بد وأن نتطرق للمقصود بها ابتداءً، وكيف تطور هذا المفهوم مع تطور معنى الديمقراطية بشكل عام، ثم سنبين مكانة هذه الرقابة لنصل إلى أهميتها وقيمتها في النظام النيابي.

وعليه سنتناول هذا المبحث في ثلاثة مطالب، حيث سنخصص المطلب الأول في المقصود بالرقابة البرلمانية، على أن يكون المطلب الثاني في مكانة الرقابة البرلمانية، أما المطلب الثالث فسنخصصه في أهمية الرقابة البرلمانية، وكل ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

المقصود بالرقابة البرلمانية

تطورت فكرة الرقابة بتطور مفهومها، حيث بدأت من الديمقراطية المباشرة ثم وصلت إلى الديمقراطية النيابية والتي تبلور فيها معنى الرقابة بمفهومها الحالي^١.

فقد ظهرت هذه الفكرة ابتداءً في بريطانيا بعدما صدرت وثيقة العهد الأعظم والتي فيها بينت انقسام المجلس الكبير إلى مجلسين اللوردات ومجلس العموم وقد أكد على الاختصاصات التشريعية في عام ١٤١٤م، كما تطور ونما هذا المفهوم باختصاصاته في أواخر القرن السابع عشر وصار البرلمان هو المنوط بالعملية الرقابية على الحكم في المملكة^٢.

وفي نهاية القرن الثامن عشر حدثت أول بادرة نوعية، وذلك عندما قام أعضاء مجلس العموم بإحالة الوزراء الذين لم يحوزوا على ثقة الأغلبية إلى الاستقالة وإبدالهم بزعماء الأغلبية^٣.

^١ د. إبراهيم طلبة حسين عبد النبي. حقيقة الديمقراطية والموقف منها دراسة نقدية في ضوء الإسلام. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية. المملكة العربية السعودية. الرياض. بدون طبعة. ٢٠١٢م. ص ٦٠٣-٦٠٥.

^٢ حنان ربحان المضحكي. السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. المكتب الجامعي الحديث. مصر. الإسكندرية. الطبعة الأولى. ٢٠١٤م. ص ٢٠.

^٣ إيهاب زكي سلام. أطروحة دكتوراه بعنوان الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. جامعة القاهرة. مصر. بدون طبعة. ١٩٨٢م. ص ٥، وسعد العصفور. المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية. منشأة المعارف. مصر. الإسكندرية. الطبعة الأولى. ١٩٨٠م. ص ٩٢.

فظهرت حينها تلك المفاهيم المعنية بالرقابة وأخذت تترسخ، وتنتشر في البرلمانات الأوروبية والعربية.

إن وضع مفهوماً جامعاً لهذه الرقابة وتلك العملية التي يمارسها المجلس التشريعي حيال السلطة التنفيذية، أمر لا يخلو من الصعوبة على أساس إتساع هذا المفهوم وتنوع استعمالاته، بالإضافة إلى أهداف الرقابة المختلفة من جهة نوعها وأساليبها، وعليه سنعرض آراء الفقهاء الذين عرفوا هذه الرقابة ونبين الأوجه المختلفة في كل تعريف وصولاً إلى أقرب مفهوم وانسبه.

ذهب جانب من الفقه في تعريفه الرقابة البرلمانية بأنها "سلطة يملكها ممثلي الشعب وهم البرلمان لمراقبة عمل الحكومة وهي السلطة التنفيذية، وذلك من خلال إحدى الوسائل القانونية التي منحها الدستور للسلطة التشريعية بالضوابط والشروط والقواعد القانونية المنظمة لها، وذلك لضمان قيام السلطة التنفيذية بمهامها على أتم وجه".^١

وهذا التعريف لم يبين جانب المحاسبة واللوم عند انحراف السلطة التنفيذية، مكتفياً باستمرارية عملها، ناهيك عن عدم بيان الموضوع المعني بالرقابة البرلمانية وهو سياسة الحكومة والمصلحة العامة.

كما ذهب جانب آخر من الفقه معرّفاً تلك الرقابة البرلمانية على أنها "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عنها ومسائلته".^٢

والحقيقة نجد بأن هذا التعريف قد ركز على فكرة الخطأ فقط، بمعنى أن الرقابة تنصب للكشف عن الانحرافات وهذا القول لا يمكن التسليم به دون ذكر أن موضوع الرقابة هو الحيلولة دون الانحراف بالسلطة ذلك أن ما من شخص اجتمعت في يده السلطة إلا وحاول إساءة استعمالها^٣، وعليه فإن هذا التعريف من جانب الفقه لا يمكن التسليم به لافتراض الرقابة على أساس الخطأ.

^١ حنان ربحان المضحكي. السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. مرجع سابق. ص ٢٠-٢١.

^٢ د. فارس محمد عمران. التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية). دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ١٩٩٩م. ص ٣٣٢.

^٣ د. بدر محمد عادل محمد. مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني دراسة نظرية تطبيقية. معهد البحرين للتنمية السياسية. سلسلة دراسات ٢٠١٣م. الطبعة الثانية. ٢٠١٨م. ص ٢٩.

كما ذهب جانباً آخر من الفقه معرّفاً تلك الرقابة بأنها "صورة من صور الرقابة الشعبية غير المباشرة في الأنظمة الديمقراطية، يتولى بموجبها البرلمان مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن عدم التنفيذ للقواعد العامة في الدولة، بطرق ووسائل محددة في الدستور والأنظمة الداخلية للبرلمانات"^١.

على الرغم مما اضافته هذا التعريف بأن ثمة وسائل محددة حصراً لممارسة عملية الرقابة البرلمانية، وهذا مما يحسب له ويميزه عن غيره، إلا أنه قَصَرَ هدف هذه الوسائل في معالجة الانحرافات لدى الحكومة على نحو افتراض الخطأ فيها، الأمر الذي لا يمكننا التسليم به هو الآخر.

كما عرفها جانب آخر من الفقه على أنها "توجيه الحكومة، وإسداء النصح لها، وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، ومحاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك من جانب السلطة التشريعية"^٢.

إن الملاحظ على هذا التعريف أنه قد تجنب ما وقعت فيه التعريفات السابقة من حيث تركيزها على الخطأ، غير أنه لم يبين بأن هذه الرقابة لها نطاق محدد وآليات معينة، فضلاً عن إغفال أشخاصها.

وقد ذهب رأي آخر في بيان مفهوم الرقابة البرلمانية بأنها "سلطة تقصي الحقائق التي يقوم بها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية بغية الوقوف على مدى مطابقتها للدستور، والتحقق من التنفيذ السليم للقواعد العامة، والكشف عن العيوب والأخطاء في تنفيذ الأحكام والأنظمة القانونية، عن طرق ووسائل رقابية منظمة، ومحاسبة المقصرين في ذلك قد تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحبت الثقة منها"^٣.

على الرغم من تعدد التعريفات إلا أننا نجد بأنها لم تعطي تعريفاً دقيقاً لمعنى الرقابة البرلمانية بمفهومها الحديث، فمنها ما قد خالف الأسلوب الصحيح للتعريف أي جاء مطولاً مخالفاً في ذلك قاعدة أن يكون التعريف جامعاً مانعاً، ومنها من سلط الضوء على أساس أن الرقابة

^١ د. فرحان نزار المسعيد. الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من إنجلترا، مصر، الكويت. دار وائل للنشر. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠١١م. ص ٩٣.

^٢ د. مدحت أحمد غنايم. وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني. المركز القومي للإصدارات القانونية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠١١م. ص ب.

^٣ أحمد الضلاعين. أطروحة ماجستير بعنوان الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة الأردن ومصر". غير منشورة. جامعة مؤتة. الأردن. ٢٠٠٥م. ص ٥.

تتصب فقط على أعمال الحكومة المنحرفة ولإثارة المسؤولية وكأنما المسألة هي عدم افتراض حسن سير عمل الحكومة، ونجد بأن جانباً آخر قد تفادى تلك العيوب غير أنه لم يبين تلك الآليات الرقابية المنصوص عليها والتي ينبغي اعتبارها، كون الرقابة لا يمكن أن تكون إلا من خلال وسائل دستورية منصوص عليها، فضلاً عن إغفال صفة ممارسي هذه الرقابة وأشخاصهم.

وعليه فإننا نجد بأن التعريف المناسب للرقابة البرلمانية من بعد أعمال مميزات تلك التعريفات وتجنب ما اغفله الجانب الآخر منها بأنها "ممارسة فعلية من قبل أعضاء المجلس النيابي بوسائل مشروعة لمراقبة أعمال الحكومة وتقويم المنحرف منها".

ومن خلال هذا التعريف نصل إلى أن الرقابة البرلمانية يمارسها أعضاء منتخبين لهم صفة ممثلي الشعب في المجلس تتصب رقابتهم على أعمال السلطة التنفيذية، من خلال الممارسة الفعلية، بأدوات معينة، وكل ذلك بغية إرساء أو تقويم أعمال السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

مكانة الرقابة البرلمانية

إن الطابع المميز للدول التي تنتهج النظام البرلماني هو تركيزها على فكرة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^١، والسبيل في ذلك تلك الوسائل الدستورية الرقابية المنصوص عليها والمتبادلة فيما بينهما، وكل ذلك بغية انسجام عمل وتصرفات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية مع مبدأ المشروعية^٢.

فقد منحت القوانين البرلمان وسائل رقابية متعددة فنصت اللوائح الداخلية عليها كما جاءت التقاليد والأعراف البرلمانية مؤكدة لها^٣، إلا أن الباحث يتضامن مع ما ذهب إليه جانب من الفقه^٤ بأن الرقابة تجد أساسها من خلال ذات النظام البرلماني، ذلك أن الارتباط بينهما يفضي إلى اتخاذه معياراً لتوضيح طبيعة هذا النظام، فطالما كان هناك رقابة فنكون أمام نظاماً برلمانياً، وحيثما انتفت تلك الرقابة عد نظاماً من نوع آخر.

ويترتب على ما تم ذكره بأن البرلمان له الحق في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية حتى لو لم يتم النص على تلك العملية الرقابية، طالما صرحت الدولة في دستورها ببرلمانية النظام، حيث أن الرقابة لا تستمد وجودها من تلك النصوص بل من طبيعة النظام ذاته، وبمعنى آخر فإن النص على تلك الوسائل وبيان آلياتها ماهي إلا عملية تنظيمية وكاشفة عن أصل وجوهر النظام، وفي ذلك فقد صدر حكم المحكمة الدستورية الكويتية والذي جاء فيه "أن التحقيق البرلماني. وهو أحد وسائل الرقابة البرلمانية. وهو حق أصيل للسلطة التشريعية، ويستمد وجوده

^١ د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن. التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، "دراسة مقارنة". دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٦م. ص ٤٩-٥٠. نقلاً عن: عبد الرحيم فهمي المدهون. رسالة ماجستير بعنوان حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني (دراسة مقارنة). جامعة الأزهر. فلسطين. غزة. ٢٠١٠م. ص ١.

^٢ إن المقصود بمبدأ المشروعية هنا هو خضوع جميع السلطات في الدولة للقانون بجميع تصرفاتها، وأن تلتزم تلك السلطات بأحكامه بالمفهوم العام أي كان مصدر تلك القواعد القانونية، وأما خضوع الدولة للقانون هو خضوع كل من فيها بما في ذلك السلطات والأفراد كضمانة بغية الصالح العام.

^٣ د. سعد عبد الجبار العلوش. دراسات معمقة في العرف الدستوري. دار الثقافة للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠٠٨م. ص ١٢٥-١٢٦.

^٤ د. رمزي الشاعر. النظرية العامة للقانون الدستوري. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الخامسة. ٢٠٠٥م. ص ١٠٩-١١٠.

من طبيعة النظام البرلماني نفسه، ولو لم يرد به نص في الدستور ومرد ذلك إلى مالها من حق التشريع والرقابة"^١.

كما أن هذا الموقف الدستوري له ما يشاطره في الفقه، فقد ذهب جانب من الفقه بالقول بأن تقرير حق الرقابة للمجالس النيابية من الأهمية بمكان حتى لو انعدم النص عليه في الدستور صراحةً، طالما كان هناك نظام برلماني^٢.

كما أن ما يعضد ذلك القول هو ما جاء بتقرير لجنة الشؤون الدستورية لمجلس الأمة المصري حيث جاء فيه، إن حق التحقيق مقرر للمجلس النيابي في جميع الدول البرلمانية، وهو حق قد انعقد عليه الإجماع في الدول البرلمانية والرئاسية^٣.

ولما كان ذلك يتبين لنا بأن أساس الرقابة البرلمانية هي مستمدة من ذات النظام البرلماني وليست من النصوص الدستورية المبينة لتلك الآليات الرقابية، وهذا النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات ومنه تتحدر فكرة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تكون السلطات متساوية في احتياجاتها لبعضها البعض مع إمكانية الرقابة المتبادلة فيما بينها بحيث لا تغطي سلطة على أخرى، ولا ينهار هذا المبدأ والذي هو أساس الحكومات البرلمانية^٤.

^١ المحكمة الدستورية الكويتية. ١٤ يونيو ١٩٨٦م. طلب التفسير رقم ١ لسنة ١٩٨٦م. تفسير دستوري منشور في مجلة محكمة القضاء والقانون. السنة الثانية عشر. العدد ١. سنة مارس ١٩٨٧م. ص ٧.

^٢ د. رمزي الشاعر. مرجع سابق. ص ١٠٩-١١٠.

^٣ تقرير لجنة الشؤون الدستورية لمجلس الأمة المصري. مضبطة الجلسة الثامنة والثلاثين المعقودة في ٦ يناير سنة ١٩٥٨م. ص ١٨.

نقلًا عن: د. رمزي الشاعر. مرجع سابق. ص ١١٠.

^٤ عبد الرحيم فهمي المدهون. مرجع سابق. ص ٧.

المطلب الثالث

أهمية الرقابة البرلمانية

يتولى السلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية النيابية برلمان منتخب من الشعب، له مهام متعددة ينص عليها الدستور ويبين حدودها، فيقوم البرلمان بسن القوانين والتشريعات وإقرارها وذلك إلى جانب الوظيفة الرقابية التي يمارسها على أعمال السلطة التنفيذية^١.

وتظهر أهمية الرقابة البرلمانية من خلال النظر إلى موضوعها والأهداف التي تم تقرير الرقابة لتحقيقها، فهي تنصب على جهاز حساس وهام في الدولة وهي السلطة التنفيذية، كما تمتد رقابتها لتشمل كافة المواضيع الهامة في شتى المجالات، كالسياسية والاجتماعية والاقتصادية^٢.

ولا يقتصر الأمر على هذا النحو بل تشمل الرقابة حماية تلك القواعد القانونية والحرص على تعديلها والتدقيق عليها وتنقيتها على النحو الذي تكون موافقة لسياسة الدولة بالموازنة مع المصلحة العامة^٣، وعليه فإن أهمية الوظيفة الرقابية تعود إلى أمور متعددة أملت تلك التطورات الحاصلة في مختلف المهام المكلفة بالسلطة التنفيذية والتي منها:

١- إمكانات السلطة التنفيذية وصلاحياتها على رسم السياسة العامة للدولة، وهي المنوطة بإصدار اللوائح والقوانين المتعلقة بالشؤون التنظيمية، فهي من يمتلك المقدرة الفنية في تفسير عمل الإدارة، وذلك بخلاف استطاعة البرلمان، فالمجالس التشريعية تمارس دورها الرقابي للمشاركة في صنع هذه القرارات^٤.

٢- تظهر أهمية هذه الوظيفة كونها مؤكدةً للمبدأ الديمقراطي الذي يجعل مصدر جميع السلطات هو الشعب وأنه صاحب السيادة، والذي يتيح لممثليه رقابتهم على أعمال السلطة

^١ د. بهاء الدين مكاوي محمد قبلي. المدخل إلى علم السياسة. جامعة العلوم التطبيقية. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١٥م. ص ١٣٠.

^٢ زيد نضال شاكر العزب، أطروحة ماجستير بعنوان الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني. جامعة الشرق الأوسط. الأردن. عمان. ٢٠١٩م. ص ١٥.

^٣ د. رفعت عبد سيد. النظرية العامة للقانون الدستوري الكتاب الثاني نظام الحكم في دستور ١٩٧١ (الأحزاب السياسية - سلطات الحكم) وفقاً لأحدث التعديلات حتى ٢٠٠٩. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ٦٦٨.

^٤ د. علي الصاوي. البرلمان. موسوعة الشباب السياسية. مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٠م. ص ٧٧، ود. محمد كامل ليلة. النظم السياسية. الدولة والحكومة. دار الفكر العربي. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٦٩م.

ص ٦١٤. نقلاً عن: عبد الرحيم فهمي المدهون. مرجع سابق. ص ١٢.

التنفيذية لمنع الانحرافات والوقوف على التجاوزات، فهي ضماناً لحماية الأفراد ضد أي تعسف من قبل السلطة التنفيذية^١.

٣_ تعد الرقابة البرلمانية هي الأساس للنظم البرلمانية الحديثة، فهي من يشكل الرابطة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^٢.

وعليه فقد غدت هذه الرقابة البرلمانية من أهم الركائز التي تحرص عليها الدساتير وتنص عليها بشكل مباشر وتتولى تنظيمها من خلال القوانين واللوائح الداخلية، آخذةً بالأعراف والتقاليد البرلمانية.

وفي ذلك فقد نص المشرع الدستوري البحريني على مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب صراحةً فقد جاء في الفقرة (أ) من المادة (٦٦) من دستور ٢٠٠٢م بأنه "كل وزير مسؤول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته"، كما بين الدستور تلك الوسائل الرقابية التي من خلالها يراقب المجلس عمل الحكومة^٣.

كما تولت اللوائح الداخلية الخاصة بمجلس النواب تنظيم هذه الموضوعات، فقد تناولت كل الوسائل الرقابية وبينت آلية استغلالها وشروطها وأحكامها^٤.

وأكد المشرع الدستوري الكويتي في دستوره الصادر لعام ١٩٦٢م، على مسألة الرقابة البرلمانية، وبين تلك الأدوات وحددها لأهميتها^٥، كما تولى قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣م في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تنظيم عملية ومقتضيات استعمال تلك الأدوات الرقابية.

الأمر ذاته في النظام الجمهوري المصري حيث جاء دستورها ما يؤكد الرقابة على العمل الحكومي^٦، بتحديد أدوات رقابية معينة والتي يمتلك البرلمان تحريكها تجاه السلطة التنفيذية، كما

^١ د. أمين سلامة العضالبة. الوجيز في النظام الدستوري. دار الثقافة. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠١٠م. ص ٢١٣.

^٢ إيهاب زكي سلام. مرجع سابق. ص ١٨.

^٣ أنظر المواد (٦٥-٦٩) من دستور مملكة البحرين الصادر في ١٤ فبراير سنة ٢٠٠٢م وبحسب تعديلاته الصادرة في مايو سنة ٢٠١٢م.

^٤ أنظر المواد (١٢٧-١٦٤) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، والمواد (١٧٠-١٧٤) من المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٠م بتعديل المادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

^٥ أنظر المواد (٩٩-١٠٠) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ والذي أعيد العمل به عام ١٩٩٢م.

^٦ أنظر المواد (١٢٤-١٣١) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١م وتعديلاته.

نظم القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦م بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، إجراءات استعمال تلك الوسائل، والطريق الصحيح لممارسة كل وسيلة بضوابط محددة رصينة.

المبحث الثاني

آليات الرقابة البرلمانية ونطاقها

إن تنوع احتياجات المجلس النيابي المختلفة للرقابة على العمل الحكومي أدى إلى تنوع تلك الوسائل الرقابية المقررة له، باختلاف طبيعة كل وسيلة عن الأخرى، فهي من هذا الجانب تتباين في أحكامها ونطاقها وأهدافها الخاصة، وهذا ما سنبينه على النحو التالي:

المطلب الأول

آليات الرقابة البرلمانية

بين دستور مملكة البحرين الوسائل الرقابية التي يمكن لعضو مجلس النواب اللجوء إليها وفق الشروط اللائحية المنصوص عليها.

إلا أن الدساتير المقارنة لم تتفق في جميع تلك الوسائل الرقابية من حيث النص عليها أو تسميتها، ناهيك عن اختلافها من حيث أحكامها وشروطها، أو من حيث حدوثها، أو حتى آثارها، وقد قسمها الفقه بشكل عام إلى وسائل مباشرة ووسائل غير مباشرة^١، كما قسمها آخرون من حيث أثرها إلى وسائل رقابية مرتبة للمسؤولية، ووسائل رقابية غير مرتبة للمسؤولية^٢.

أما بالنسبة لهذه الوسائل عند المشرع البحريني فهي الاقتراح برغبة، والأسئلة البرلمانية، والاستجواب، وطلبات التحقيق، وطرح الثقة، وعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وطلبات المناقشة العامة^٣، ومن خلالها يستطيع مجلس النواب مراقبة أداء العمل الحكومي، ومناقشة برنامجها، والرد عليه، وإقرار الميزانية العامة للدولة والنظر في شكاوى المواطنين وغيرها^٤.

^١ حنان ربحان المضحكي. السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. مرجع سابق. ص ٢٢.

^٢ مجاهد نريمان/ اقتيسم وريّة. أطروحة ماجستير بعنوان صلاحيات السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦. جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية. الجزائر. ٢٠١٧م. ص ٥٨.

^٣ أنظر المواد (٦٦/ب)، و(٦٩) من دستور مملكة البحرين، والمواد (٦٥)، و(٦٧/ب)، و(٦٨)، و(٦٩)، و(٩١) من ذات الدستور بحسب تعديلاته.

^٤ حنان ربحان المضحكي. السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. مرجع سابق. ص ٢٢.

ولم يخرج المشرع الدستوري البحريني عما هو مستقر عليه في النظم الدستورية الأخرى والمقارنة فيما يتعلق بإنشطة الرقابة لأعضاء مجلس النواب تجاه السلطة التنفيذية ومسؤوليتها أمام البرلمان، فقد جاء في دستورهما بحسب تعديلاته بأن لمجلس النواب وحده كمجلس منتخب وممثل للشعب أن يمارس تلك الوظيفة الرقابية، وهذا ما أوضحتها المذكرة التفسيرية لتلك التعديلات حيث جاء فيها "واتفاقاً مع ما انتهى إليه حوار التوافق الوطني اتجهت هذه التعديلات الدستورية إلى تعزيز الدور الرقابي لمجلس النواب بما يؤدي إلى قيام المجلس بهذا الدور منفرداً".

وعليه سنقتصر عرض هذه الوسائل الرقابية المقررة لمجلس النواب والمنصوص عليها في الدستور البحريني وفق تعديلاته بشكل موجز، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الاقتراح برغبة

الاقتراح برغبة هي وسيلة رقابية من خلالها تدعو السلطة التشريعية الحكومة فيما يدخل في اختصاصاتها القيام بأي عمل تراه السلطة التشريعية ذا أهمية^١، وعليه فهي تعكس تطبيقاً فعلياً لمبدأ الفصل والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك على أساس أن هذه الموضوعات تدخل ضمن اختصاص السلطة التنفيذية.

وفي ذلك فقد نص المشرع الدستوري البحريني على هذه الوسيلة حيث جاء في الفقرة (أ) من المادة (٦٨) من الدستور وتعديلاته أنه "المجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة...".

وقد أكد المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب ذات الآلية ونظمت أحكامها^٢.

أما بالنسبة لما اشترطه المشرع فيها فقد قرر بأن يجب أن تكون هذه الرغبة المقترحة متعلقة بمسألة عامة، وعليه تُستبعد أي مسألة تتعلق بشأن خاص، كما بينت ذات اللائحة بأن لا يزيد عدد المتقدمين بالرغبات عن خمسة أعضاء^٣، كما اضافت بأنه يجب ألا يكون الاقتراح

^١ د. رفعت عيد سيد. مرجع سابق. ص ٦٤٦.

^٢ أنظر المواد (١٢٧)، و(١٢٨)، و(١٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها.

^٣ أنظر المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "لا يجوز تقديم اقتراح برغبة موقع من أكثر من خمسة من أعضاء المجلس".

مخالفاً لأحكام الدستور أو القانون، أو فيه أي اضرار بالمصلحة العامة أو المصلحة العليا للدولة، ومنطقياً أن تستبعد كل العبارات غير اللائقة أو التي تمس كرامة الهيئات أو الذوات^١.

كما جاء التعديل ليضيف ردة فعل الحكومة من الاقتراح بالرفض أو بالقبول خلال مدة مقدرة بستة أشهر بعد أن كانت المدة مطلقة، مع إلزام الحكومة بالتسبب في حالة رفض المقترح^٢.

الفرع الثاني

السؤال البرلماني

نص المشرع البحريني بحسب تعديلاته على السؤال البرلماني كوسيلة متاحة لأعضاء مجلسي الشورى والنواب، فقد جاء في المادة (٩١) بأنه "لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وللوسائل من أعضاء مجلس النواب وحدة حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب، ولا تكون الإجابة على أسئلة أعضاء مجلس الشورى إلا مكتوبة. ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه أسئلة مكتوبة إلى من لم يرد ذكره في الفقرة السابقة من أعضاء مجلس الوزراء لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم دون سواهم، ولا تكون الإجابة إلا مكتوبة. ولا يجوز أن يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بالوسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكله".

ويُعدُّ السؤال البرلماني على حد تعبير جانب من الفقه بأنه لا يعدو كونه للاستيضاح في مسألة أو أمر يجهله العضو ويريد الاستزادة في المعلومات بشأنه^٣، بمعنى ضعف أثره السياسي بالمقارنة مع باقي الوسائل الرقابية كالاستجواب مثلاً.

^١ أنظر المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "... ولا يجوز أن يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور أو القانون، أو إضراراً بالمصلحة العليا للدولة، أو عبارات غير لائقة أو ماسة بكرامة الأشخاص أو الهيئات، أو يخرج عن اختصاص المجلس".

^٢ أنظر المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... وعلى الحكومة أن ترد على المجلس كتابة خلال ستة أشهر، وإن تعذر الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك".

^٣ د. شعبان أحمد رمضان. الوجيز في القانون الدستوري والأنظمة السياسية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٨م. ص ٢٤٨، ود. محمد باهي أبو يونس. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي. دار الجامعة الجديدة للنشر. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠٢م. ص ٥٤، ود. حسني درويش عبد الحميد. وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين "دراسة مقارنة". بدون دار نشر. الطبعة الأولى. ٢٠٠٥م. ص ٧١، ود. محمد المشهداني/د. مروان محمد محروس المدرس. مرجع سابق. ص ٣٠٨.

غير أن الباحث يرى بأن تقدير ضعف الوسيلة من قوتها هو يخضع بحسب المعيار الذي ينطلق منه المقدير لها، فأثر الوسيلة مهم في تحديد قوتها وعليه نجد بأن السؤال البرلماني قد يفقد بحال من الأحوال إلى الاستجواب، بيد أن الاقتراحات برغبة كوسيلة رقابية ليست كذلك^١ ومن هذا الجانب لا يمكن أن نقول بأن السؤال البرلماني من أضعف الوسائل الرقابية.

ويتميز السؤال البرلماني بمحدوديته، بمعنى ألا يترتب عليه نقاش موسع بين الأطراف، وفي جميع الأحوال لا يفضي لطرح الثقة أو عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ذلك أن جل ما فيه هو استفهام أو استيضاح عن أمر غامض^٢، ولذلك نجد بأن السؤال ومناقشته تنحصر في شخصي السائل والوزير الموجه السؤال إليه، دونما يُسمح لطرف ثالث التدخل، فقد جاء في المادة (١٣٣) من المرسوم بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٨م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني أنه "... ولا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا إلى وزير واحد."

وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها شروط السؤال البرلماني المنصوص عليه في الدستور البحريني، وتقسّم هذه الشروط في المجلد إلى شكلية وموضوعية، نذكرها إيجازاً.

يُشترط في السؤال البرلماني أولاً أن يصدر من أحد النواب حصراً^٣، كما أنه لا بد أن تكون عضوية من صدر عنه السؤال صحيحة، وهذا السؤال يجب أن يوجه لأحد الوزراء المختصين^٤، وبهذا الشرط يخرج كل شخص ليس عضواً في المجلس أو من سقطت عضويته، كما يخرج بذلك كل فرد حتى لو كان تابعاً لأي وزارة وهو المعني بسبب السؤال.

كما أن تقديم السؤال يجب أن يكون مكتوباً وموقعاً ممن تقدم به كشرط شكلي^٥، وعليه فإن الأسئلة الشفوية لا يمكن طرحها بخلاف تلك التي تثار أثناء مناقشة الميزانية، أو إذا كان

^١ د. رفعت عيد سيد. مرجع سابق. ص ٦٤٧.

^٢ مريم اليامي. حق السؤال البرلماني دراسة مقارنة. معهد البحرين للتنمية السياسية. البحرين. سلسلة دراسات ٢٠١٧م. ص ٣٠.

^٣ أنظر نص المادة (٩١) من الدستور البحرين وتعديلاته حيث جاء فيها "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلية في اختصاصهم."

^٤ أنظر المادة (٩١) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "... الأمور الداخلة في اختصاصهم..."، والمادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أو غيرهم من أعضاء مجلس الوزراء أسئلة مكتوبة محددة الموضوع لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم..." كما لا يجوز توجيهه إلا إلى وزير واحد أو عضو واحد من أعضاء مجلس الوزراء."

^٥ أنظر المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها أنه "يجب أن يكون السؤال موقعاً من مقدمه..."

ثمة موضوع مطروح في المجلس، وهذا مصداقاً لنص المادة (١٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "لا تنطبق الإجراءات السابقة الخاصة بالأسئلة على ما يوجه منها إلى الوزراء أثناء مناقشة الميزانية أو أي موضوع مطروح على المجلس، ولأعضاء بعد أن يؤذن لهم بالكلام أن يوجهوا هذه الأسئلة في الجلسة شفويًا، بشرط أن تتوفر فيها الشروط المنصوص عليها في المادتين (١٣٣) و(١٣٤) من هذه اللائحة، وأن تكون متصلة بالموضوع المطروح على المجلس".

ولا يكفي توافر الشروط الشكلية المذكورة آنفًا، حيث أن ثمة شروط موضوعية لا بد أن تتحقق كي يغدو السؤال صحيحاً في موضوعه، وفي مقدمتها أن يتعلق السؤال بأمر من الأمور التي تدخل في اختصاص الوزير المسؤول، ذلك أنه من غير المتصور أن يسأل الوزير عما ليس هو داخلاً في اختصاصه^١.

كما يجب أن يكون السؤال في الأمور العامة، كما هو موضح في نصوص المواد المذكورة أعلاه، إلا أن الباحث يرى بأن لفظة الأمور ذات الأهمية العامة في المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^٢ غير دقيقة، ولذلك نجد بأن من الفقهاء من فسر ذلك بأن الموضوع يجب أن يتعلق بأمر الدولة بأسرها أو إقليم تابع لها^٣، بيد أنه قد ذهب جانب آخر إلى سقوط السؤال إذا تعلق بأمر من الأمور ذات الطابع المحلي لعدم استيفائه شرط العمومية^٤.

الفرع الثالث

الاستجواب البرلماني

إن المقصود بالاستجواب البرلماني كوسيلة رقابية مقرر لأعضاء مجلس النواب تجاه الحكومة هي محاسبة الوزارة مجتمعة أو أحد وزرائها على تصرف صادر عنها يتعلق بالشؤون العامة^٥.

^١ أنظر المادة (٩١) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "... الأمور الداخلة في اختصاصهم ...".

^٢ أنظر المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يجب أن يكون السؤال....، وأن يكون في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة...".

^٣ د. شعبان أحمد رمضان. النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. دار الكتب القانونية. مصر - الإمارات. بدون سنة نشر. ص ٣١٨.

^٤ للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. حسني درويش. مرجع سابق. ص ٩٦.

^٥ د. سليمان محمد الطماوي. مبادئ القانون الدستوري المصري والاتحادي "دراسة مقارنة". دار الفكر العربي. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى ١٩٦٠م. ص ٢٨٨، ود. يحيى الجمل. النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة.

كما عدها البعض بأنها الوسيلة الأجرأ والأقوى لشدتها وضراوتها على الحكومة، ذلك لما تحمله من اتهام مباشر في مسألة معينة تقتضي الكشف عن التقصير والإهمال في الأداء الوظيفي للحكومة^١، فضلاً عما قد يسفر عنه هذا الاستجواب من فتح الباب لطرح الثقة بالوزير المستجوب^٢.

ويرى الباحث أن التقدم بطلب عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء لهي أشد ضراوة وجراً، ذلك أن الاستجواب يقتضي محاوره وتمكين المستجوب من تفنيد الاتهام والرد عليه الأمر الذي قد يثبت خلاف ما يعتقده المستجوب، كما أن الأثر من الممكن أن لا يتحقق بعد التصويت على طرح الثقة بل قد تُجدد الثقة بالوزير المستجوب، ناهيك عن أن طرح الثقة بأحد الوزراء لا يُعطل سير العمل الحكومي ولا يؤدي إلى الزعزعة في السياسة العامة للدولة، بخلاف التقدم بطلب عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، لما يترتب على الأخيرة من تعطيل وجدة قد تؤدي إلى زعزعة نسبية في السياسة العامة للدولة وإدارتها، كون رئيس الوزراء هو الذي يُشرف على عمل وزرائه، وهو المناط به توجيههم وتمثيل الحكومة أجمع.

ولما كان السؤال البرلماني لا يخرج عن طرفيه السائل والمسؤول^٣، فإن الاستجواب يؤدي إلى مناقشات عامة يمكن لأي عضو من البرلمان المشاركة فيها^٤، وقد تنتهي هذه المناقشات إلى جملة من الآثار أبرزها عدم صلاحية الوزير وعزله^٥.

بدون طبعة. ١٩٧٤م. ص ٢٨٨، ود. عثمان خليل. القانون الدستوري الكتاب الثاني في النظام الدستوري المصري. مطبعة مصر. مصر. بدون طبعة. ١٩٥٦م. ص ٢٣٩، ود. طعيمة الجرف. القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة. مكتبة القاهرة الحديثة. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٦٤م. ص ٢٨٣، ود. إسماعيل مرزة. القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى. دار صادر. لبنان. بيروت. بدون طبعة. ١٩٦٩م. ص ٢٤٥، ود. محمد أنس قاسم جعفر. القانون الدستوري. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٧م. ص ٦٧.

^١ د. السيد خليل هيكال. الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري. بدون دار نشر. بدون طبعة. ١٩٩٢م. ص ١٧٩.

^٢ صادق أحمد علي يحيى. الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة". المكتب الجامعي الحديث. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠٨م. ص ١٣٥.

^٣ د. زين بدر فراج. السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩١م. ص ١٨.

^٤ د. سليمان محمد الطماوي. مبادئ القانون الدستوري المصري والاتحادي "دراسة مقارنة". مرجع سابق. ص ٥٩٢، ود. يحيى الجمل. مرجع سابق. ص ٢٧٩، ود. حسني درويش عبد الحميد. مرجع سابق. ص ١٩٦-١٩٧، ود. محمد المشهداني/ د. مروان محمد محروس المدرس. مرجع سابق. ص ٣٢١-٣٢٢.

^٥ د. حنان ربحان مبارك ماجد المضحكي. الاستجواب البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. المكتب الجامعي الحديث. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ٤١.

ولما كان ذلك وكانت هذه الوسيلة لها طابع الخطورة من حيث طبيعتها وأثرها، فإن النظم الدستورية قد احاطتها بجملة من الضمانات والشروط لكيلا يستغلها أعضاء المجلس على نحو الذي يخرجها عن الغاية والإطار المقرر لها.

وقد جاء المشرع الدستوري البحريني بالنص على هذه الآلية صراحةً في المادة (٦٥) من الدستور بحسب تعديلاته أنه "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته. ويتم إجراء الاستجابات وفقاً للشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة الداخلية لمجلس النواب"، وقد نظم المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة بالمرسوم بقانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٤م والمرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م، شروط وأحكام الاستجابات البرلمانية في المواد (١٤٤-١٥١)، فنسجج على بيان أهم تلك الشروط الشكلية والموضوعية الواردة بشأن الاستجابات بإيجاز على النحو الذي لا يخل بالمعنى.

أما من حيث الشكل وتحديد النصاب فيها، فقد اشترطت المادة (٦٥) من ذات الدستور بأن يقدم طلب الاستجابات من قبل خمسة أعضاء على الأقل من المجلس لأحد من الوزراء، وهذا مصداقاً للمادة (١٤٤) اللائحة الداخلية لمجلس النواب^١.

ولا يُستكمل الاستجابات شكلاً بمجرد توافر النصاب المقرر في نص المادة سالفة الذكر، حيث أنه لا بد وأن يكون مكتوباً وأن يوقع من مقدميه، بمعنى عدم جوازيه تقديم الاستجابات شفاهةً في جلسات مجلس النواب، وقد أوردت المادة (١٤٥) من ذات المرسوم بقانون بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب بأن لا بد وأن ترفق مع طلب الاستجابات مذكرة شارحة متضمنة الأمور المراد الاستجابات عنها ومعطيات الموضوع بشكل عام ومقوماته التي يقدرها الأعضاء المستجوبين^٢.

كما أن من شروط الاستجابات عدم تضمينه أي عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الهيئات أو الأشخاص، وهذا ما أكدته الفقرة (الثانية) من المادة (١٤٥) من ذات اللائحة

^١ أنظر المادة (١٤٤) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته".

^٢ أنظر المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "يقدم طلب توجيه الاستجابات كتابةً إلى رئيس المجلس، مبيناً به بصفة عامة موضوع الاستجابات، ومرفقاً به مذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها..."

الداخلية لمجلس النواب^١، غير أن الباحث يرى بأن هذا الشرط الأخير منطقي تدعوا إليه القواعد واللياقة العامة في الدولة، والنص عليه ما هو إلا من قبيل الإسهاب غير الازم.

وقد بينت الفقرة (الثالثة) من المادة (١٤٥) أنه يجب أن يوافق على الاستجواب ثلثا أعضاء المجلس ليُعتد بجديته^٢، غير أن النص قبل التعديل كان يقتضي شرط ألا يرد موضوع الاستجواب على موضوع سبق وأن تم الفصل فيه، إلا أن هذا الشرط مازال ثابتاً في بعض التشريعات المقارنة^٣، ويرى جانب من الفقهاء^٤ بأن الحكمة من ألا يرد الاستجواب على موضوع سبق للمجلس الفصل فيه بالنسبة لذات دور الانعقاد، هو لعدم تعطيل نشاطات المجلس واضاعة الوقت بتكرار ذات الموضوعات التي تم التصدي لها.

ويرى الباحث بأن هذه العلة ليست على إطلاقها حيث أنه يكفي أن يبين النائب أسبابه التي دعت إلى استجواب الوزير مرة أخرى، وللمجلس أن يقرر بالأغلبية مدى موافقته للاستجواب من عدمه، والذي يدعونا لهذا القول بأنه لا يمكن أن تُعطل أي أداة رقابية بأي حال من الأحوال طالما كان بالإمكان الموازنة والضبط فيها، والمجلس في ذلك هو سيد قراراته.

كما أنه لا يكفي توافر الشروط الشكلية لصحة الاستجواب، حيث أنه يجب أن ينصب موضوع الاستجواب على أمر يكون الوزير المختص مسؤول عنه، فلا يصح توجيه الاستجواب لوزير ليس من اختصاصه الموضوع المستجوب عليه، وهذا مصداقاً لنص المادة (٦٥)^٥.

ومن شروط الاستجواب الموضوعية ألا يكون الاستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة أو متعلقاً بأحد أقارب المستجوب للدرجة الرابعة أو موكلية، صحيح أنه بعد التعديل الذي صار في مايو ٢٠١٢م، تم حذف المادة (٦٥) والتي تتحدث عن هذا الموضوع، إلا أنه وبالرجوع إلى المذكرة التفسيرية نجد بأن سبب الحذف هو عدم الرغبة في إطالة النص الدستوري، فقد جاء ما

^١ أنظر المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "ويجب ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون، أو عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات...".

^٢ أنظر الفقرة (الثالثة) من المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "... وفي جميع الأحوال لا يعد الاستجواب جدياً إلا إذا وافق على ذلك ثلثا أعضاء المجلس...".

^٣ أنظر المادة (٢١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري وتعديلاتها حيث جاء فيها "... كما لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في ذات دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك..."، والمادة (٥٨) من اللائحة الداخلية للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي حيث جاء فيها "... كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك...".

^٤ سامي عبد الصادق. أصول الممارسة البرلمانية. الهيئة المصرية العامة للكتاب. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٨٢م. ص ٣٧٣. نقلاً عن: شعبان أحمد رمضان. النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٣٢٣.

^٥ أنظر المادة (٦٥) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته...".

نصه "ورغبة في عدم إطالة النص الدستوري بتفصيلات وجزئيات كثيرة فقد تم حذف الشرط الموضوعي الوارد في النص الحالي بشأن عدم تعلق الاستجواب بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكله، اكتفاء بالنص عليه إلى جانب شروط أخرى باللائحة الداخلية للمجلس".

الفرع الرابع

طرح موضوع الثقة بالوزير

إذا كان المقصود بالاستجواب اتهام الوزير، فإن المقصود بطرح الثقة بأحد الوزراء هو طلب الإدانة^١، أي هي طلب عزل الوزير لعدم صلاحيته، وهذه الوسيلة لا يمكن أن تُفَعَّل إلا على إثر استجواب، فقد جاء في نص المادة (٦٦) من الدستور البحريني وتعديلاته أنه "لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه...".

ولما كانت هذه الوسيلة ترمي إلى الإطاحة بوزير ينفذ سياسة الحكومة، فضلاً عما تستثيره هذه الوسيلة من حدة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية، فقد أحاطها المشرع الدستوري بجملة من الضوابط التي تكفل عدم انحراف الأعضاء النواب بها عن غايتها والموازنة مع فاعليتها في آن واحد^٢.

فقد نصت الفقرة (ب) من المادة (٦٦) من الدستور البحريني على طرح موضوع الثقة بالوزير صراحة^٣، كما نظمت المواد (١٥٢-١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني الشروط والأحكام المتعلقة بهذه الوسيلة، الأمر الذي يقتضي منا بيانها إيجازاً.

إن أول شرط اشترطته المادة (٦٦) من الدستور البحريني هو أن يكون طرح موضوع الثقة بالوزير قائم على إثر استجواب موجه له^٤، ومفاد ذلك أنه لا ضير أن يكون الطلب مقدم في وزير سبق وأن تم توجيه استجواب إليه، بمعنى أن طلب طرح موضوع الثقة بوزير ما لا

^١ د. رفعت عيد سيد. مرجع سابق. ص ٦٦١.

^٢ د. شعبان أحمد رمضان. النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٣٣١.

^٣ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٦) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "... لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه".

^٤ أنظر المادة (٦٦) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "... إثر مناقشة استجواب موجه إليه...".

يشترط أن يكون فور الانتهاء من الاستجواب، ويخالف ذلك لا يمكن توجيه طرح موضوع الثقة بالوزير^١.

ويرى الباحث بأن المسألة لا تقف عند إثارة الاستجواب السابق عن التقدم بطلب طرح موضوع الثقة بالوزير، ولكن يجب أن يتم التصويت على هذا الطلب وأن ينتهي بأغلبية تفيد ادانة الوزير، وإلا فإن عدم حصول الأغلبية عند التصويت على الطلب يفيد براءة الوزير من التهم إن صح التعبير، وبالتالي لا يمكن طرح الثقة بالوزير، وهذا شرط غير مفترض كان حري بأن يذكر بالتبعية بعد النص على مسألة إثر استجواب سابق لطرح الثقة في المادة (٦٦) من دستور مملكة البحرين.

كما أن من شروط تقديم طلب طرح موضوع الثقة بالوزير أن يكون هناك طلب موقع من قبل عشرة أعضاء من المجلس على الأقل، وهذا مصداقاً لنص المادة (٦٦) من الدستور البحريني^٢، وهو ذات الشرط الوارد بالمادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب^٣.

الأمر الذي يعني بأنه لا يجوز أن يكون طلب طرح الثقة شفاهة، كما لا يجوز أن يقل عدد المتقدمين به عن عشرة أشخاص بتواقيعهم، وإلا عُد الطلب غير مستوفٍ شكلاً مما يتعين رفضه، والجدير بالذكر بأن القانون قد سمح للوزير المستجوب أن يتقدم بذات الطلب، ولعل العلة من ذلك هي إظهار مدى ثقته بموقفه وأن يجعله محلاً لتجديد الثقة أمام الحكومة والبرلمان^٤.

الفرع الخامس

عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء

إن عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء تعد أخطر وسيلة برلمانية قاطبة بالمقارنة مع باقي الوسائل الرقابية، ولما كان النظام البرلماني في مملكة البحرين هو نظام مختلط شبه برلماني يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي من جهة والتعاون والتوازن بين السلطتين

^١ د. شعبان أحمد رمضان. النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٣٣٢.
^٢ أنظر المادة (٦٦) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب...".

^٣ أنظر الفقرة (الثالثة) من المادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "يقدم طلب سحب الثقة من أحد الوزراء كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً عليه من عشرة أعضاء...".

^٤ د. حسني درويش عبد الحميد. مرجع سابق. ص ٢٤٨، ود. محمد المشهداني/د. مروان محمد محروس المدرس. مرجع سابق. ص ٣١٦.

التشريعية والتنفيذية من ناحية أخرى، فإن هذه الوسيلة من حيث الصلاحيات المتبادلة هي تقابل حل البرلمان بالنسبة للسلطة التنفيذية^١.

وقد درجت التشريعات على الاصطلاح بها بلفظة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء كما هو الحال عند المشرع الدستوري المصري^٢، والمشرع الدستوري العراقي^٣، والمشرع الدستوري اليمني^٤.

أما بالنسبة للمشرع البحريني فإنه لم يُرد أن يأخذ بنص تلك اللفظة الواردة والمتعارف عليها في باقي النظم الدستورية المقارنة سالف الذكر، فقد جاء بالفقرة (أ) من المادة (٦٧) من الدستور البحريني وتعديلاته على عدم جواز إبداء طلب طرح الثقة برئيس الوزراء في جميع الأحوال حيث جاء فيها أنه "لا يُطرح في مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء"، وقد استبدل المشرع الدستوري هذه الوسيلة بعبارة أخرى وهي عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فقد جاء في الفقرة (ب) من ذات المادة أنه "إذا تقدم عشرة أعضاء على الأقل من مجلس النواب بطلب مسبب بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء...".

وفي ذلك نجد بأن المشرع الدستوري البحريني وفقاً لتعديلاته قد اعطى لمجلس النواب دوراً منفرداً بخصوص تقدير مسألة عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، بحيث أنه لم يعطي حق اشتراك مجلس الشورى أو المجلس الوطني فيها.

كما أنه ومن خلال المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة ٢٠١٢م نجد بأن المشرع الدستوري قد اعطى المجلس النيابي نوع من الأريحية حيث أنه قلص القيود والعوائق على مثل هذه الوسيلة والتي تجعل الوصول إليها ليست مستحيلة، وما ذلك إلى تجاوزاً مع روح الديمقراطية حيث تتجلى فيها تلك المبادئ الدستورية، فقد جاء فيها ما نصه "سيراً مع استهداف تحقيق مزيد من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، عدلت المادة (٦٧)

^١ د. شعبان أحمد رمضان. النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٣٣٧.
^٢ أنظر المادة (١٣١) من الدستور المصري وتعديلاته حيث جاء فيها "المجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه...".

^٣ أنظر رقم (٢) من الفقرة (ب) من البند (ثامناً) من المادة (٦٠) من الدستور العراقي بحسب تعديلاته الصادرة في ٢٠٠٥م حيث جاء فيها "لمجلس النواب بناء على طلب خمس (٥/١) أعضاء سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء...".

^٤ أنظر نص المادة (٩٨) من الدستور اليمني الصادر عام ١٩٩١م بحسب تعديلاته الصادرة في ٢٠٠١م حيث جاء فيها "لمجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة...".

لتعطي دوراً منفرداً لمجلس النواب في تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ونقل من القيود التي كانت تحكم هذا التقرير وتؤدي إلى صعوبة الوصول إليه.^١

وقد تناولت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها في المواد (١٥٦-١٥٩) هذه الوسيلة على النحو الذي يتفق ونص الدستور في المادة (٦٧) بعد التعديل لسنة ٢٠١٢م.

ولعل هذا النهج الذي تبناه المشرع البحريني هو ذاته الذي اعتنقه نظيره الكويتي حيث جاء بنص المادة (١٠٢) من الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢م والذي أعيد العمل به عام ١٩٩٢م بأنه "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أية وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به، ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابعة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة. وللأمير في هذه الحالة أن يبقى رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة أو أن يحل مجلس الأمة. وفي حالة إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن وتشكل وزارة جديدة".

وعليه فإن هذه الآلية تقتضي كمنظائرها من توافر شروطها الشكلية والموضوعية للعمل بها، الأمر الذي يقتضي عدم إمكانية استعمال هذه الوسيلة ومآلها للبطلان في حال تخلف تلك الشروط.

فقد اشترطت المادة (١٥٦) من الدستور البحريني ووفقاً للتعديلات الصادرة في مايو لسنة ٢٠١٢م بأن يُقدم الطلب لمكتب المجلس من قبل عشرة أعضاء على الأقل ويوافق عليه أغلبية أعضاء المجلس^٢، كما اشترطت المادة (١٥٦) من المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م، بأن يكون الطلب مسبباً يبين فيه مقدميه تلك الأسباب الداعية للتقدم بطلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وأكدت على موافقة الأغلبية عليه لإحالاته إلى مكتب المجلس لبحثه^٣.

^١ أنظر المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لعام ٢٠١٢م.

^٢ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٧) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "إذا تقدم عشرة أعضاء على الأقل من مجلس النواب بطلب مسبب بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ووافق أغلبية أعضاء المجلس على ذلك، أحيل الطلب إلى مكتب المجلس لبحثه وإحالاته إلى المجلس خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ تقديمه".

^٣ أنظر المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ولكن إذا تقدم عشرة من أعضاء المجلس على الأقل بطلب مسبب بعدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، عرض الطلب على المجلس فور تقديمه، فإذا وافق أغلبية أعضاء المجلس على ذلك أحيل الطلب _دون مناقشة_ إلى مكتب المجلس لبحثه...".

ويرى الباحث بأن الاكتفاء بالتسبيب على النحو المبين في النص السابق لا يمكن أن يكون كافياً، حيث أنه من المؤكد بأن هذه الوسيلة تفوق في آثارها طرح الثقة بوزير معين، الأمر الذي يقتضي على أقل تقدير أن يسبق التقدم بهذا الطلب فضلاً عن تسببيه استجواب أو تشكيل لجان تحقيق سابقة عليه لخطورة هذه الوسيلة.

كما أن المشرع الدستوري قد اشترط في هذه الوسيلة أن تكون هناك موافقة بالأغلبية من قبل أعضاء المجلس، كما هو منصوص عليه في الفقرة (ب) من المادة (٦٧) أنه "... ووافق أغلبية أعضاء المجلس على ذلك"، ومن الجدير بالذكر بأن المشرع قرر في حالة موافقة الأغلبية فإن الطلب يحال لمكتب المجلس لبحثه دون مناقشة، وتترك المناقشة للتقرير النهائي بعد صدور تقرير مكتب المجلس^١، ولعل العلة من ذلك هي لعدم تكوين رأي مسبق قبل صدور التقرير بشأن طلب عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء وحسن ما ذهب إليه المشرع في ذلك.

الفرع السادس

طلبات التحقيق

تُعد لجان التحقيق من أهم الوسائل الرقابية المقررة في البرلمانات، والتي دورها تقصي حقائق معينة من قبل لجنة مكونة من عدد من الأعضاء النواب يعهد لها أمر معين^٢.

ومضمون هذه الوسيلة هي التقصي والتحقيق من موضوع معين أو مشكلة معينة تكون متعلقة بمرفق عام، أو وزارة، أو بمصلحة عامة، أو أي من أجهزة الدولة الإدارية، وكل ذلك بغية الوصول لمعلومات معينة والتحقق منها، أو على أقل تقدير التحقق من حسن سير الحكومة والتزامها بالسياسة العامة والقانون في الدولة^٣.

وقد نص المشرع الدستوري البحريني على طلبات التحقيق وما يتعلق بإنشاء اللجان في المادة (٦٩) من الدستور حيث جاء فيها "يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في

^١ أنظر المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... فإذا وافق أغلبية أعضاء المجلس على ذلك أحيل الطلب _دون مناقشة_ إلى مكتب المجلس لبحثه..." .

^٢ Ardant (BH.): Institutions politiques et droit constitutionnel. 3e ed. L. G. J. 1991. P. 251.

^٣ د. فتحي فكري. القانون الدستوري_ الكتاب الثاني "النظام الحزبي وسلطات الحكم". دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٠م. ص ٢٥٢.

اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق".

وقد نظم المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة بالمرسوم بقانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٤م والمرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م طلبات التحقيق في المواد (١٦٠-١٦٤)، وبينت مقتضياتها ودواعيها.

وحتى تتمكن هذه اللجان القيام بدورها المناط بها، فإن القانون أعطاها صلاحيات منها استدعاء المسؤولين والانتقال لمعاينة الأماكن محل المشكلة أو الموضوع^١، وكل ذلك لإعداد التقرير حول ما تتوصل إليه اللجان ليتم رفعة واتخاذ الإجراءات اللازمة حياله^٢.

وقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المذكورة أعلاه، بأنه لا يجوز تشكيل لجنة إلا بناءً على طلب من مكتب المجلس أو من أحد لجانه أو بناءً على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل^٣.

وقد ألزم الدستور الحكومة بأن تتعاون مع القائمين بالتحقيق، وأن تقدم لهم كافة الوسائل اللازمة لحصر ما يروونه من أدلة، وفقاً للمادة (٦٩)^٤، كما أكدت على ذات الأمر اللائحة الداخلية بشأن مجلس النواب بالمادة (١٦٢).

الفرع السابع

طلبات المناقشة العامة

عرف البعض طرح موضوع عام للمناقشة كوسيلة رقابية بأنها "فتح باب للمناقشة العامة يشترك فيها كافة أعضاء البرلمان والحكومة من جهة أخرى"^٥.

فالغرض من طلبات المناقشة العامة هو الاستيضاح عن سياسة الحكومة من خلال تبادل الرأي بشأن موضوع معين.

^١ أنظر المادة (١٦٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "لقائمين بالتحقيق أن يتخذوا كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليهم من موضوعات...".

^٢ د. شعبان أحمد رمضان. النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٣٣٤.

^٣ أنظر الفقرة (الأولى) من المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "تتخذ الإجراءات المقررة في المادة السابقة بناءً على طلب مكتب المجلس أو إحدى لجانه، أو بناءً على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل".

^٤ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (٦٩) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "... ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

^٥ د. رفعت عيد سيد. مرجع سابق. ص ٦٤٥.

وقد نصت الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته على هذه الوسيلة حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي بصدده، وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة الداخلية للمجلس".

إلا أنه وبالملاحظ بأن هذا النص لم يجد له تنظيم في اللوائح الداخلية حتى صدور التعديل الجديد في المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب حيث أفردت له فرعاً كاملاً بينت فيه إجراءات هذه الأداة وضوابطها، وهذا ما سيتم بيانه تفصيلاً عند الحديث عن شروط وأحكام طلبات المناقشة العامة.

المطلب الثاني

نطاق الرقابة البرلمانية وأهدافها

وبعد أن بينا ماهية الرقابة البرلمانية وأدواتها، فإنه صار من اللازم أن نتطرق لمدى نطاق هذه الرقابة وشموليتها، بالإضافة إلى الأهداف التي يجب أن يحققها البرلمان من خلال هذه الأدوات الدستورية.

ولبيان ذلك على النحو المطلوب، سنتناول هذا المطلب في فرعين رئيسيين، حيث سيكون الفرع الأول في نطاق الرقابة البرلمانية، على أن نخصص الفرع الثاني في أهداف الرقابة البرلمانية، وكل ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

نطاق الرقابة البرلمانية

يُفتتح البرلمان دورته العادية، ويبدأ بممارسة صلاحياته الدستورية بما فيها الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتتطور العلاقة بشكل دوري بين كل من البرلمان والحكومة، وقد ينتهي الأمر بحل البرلمان أو طرح الثقة.

وتشمل هذه الرقابة البرلمانية كافة الأعمال التي تصدر عن الحكومة سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة، إيجابية كانت أم سلبية، عمدية كانت أم غير عمدية، كما يبحث البرلمان في مدى سلامة وصحة هذه القرارات والإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية المختلفة، سواء تلك المتخذة داخل الوزارة أو تلك المتعلقة بالسير في برنامجها، أو لتنفيذ الخطط العامة للتنمية الاقتصادية أو الاجتماعية وغيرها في الدولة، بل تمتد لتتال الأعمال التحضيرية السابقة على التنفيذ، وقد تصل حتى للتصريحات التي يدلي بها أعضاء السلطة التنفيذية حتى وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً^١.

والحقيقة أننا لو قارنا بين الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية على عمل الإدارة، نجد بأن هناك سعة في الرقابة البرلمانية من حيث أعمالها وما تمتد إليه، بيد أنها أضيق نطاقاً من حيث الأثر المترتب عليها، فما هي مظاهر الاتساع في الرقابة البرلمانية؟ وما مظاهر الضيق فيها؟

^١ محمد المهدي بن السيمو. أطروحة ماجستير بعنوان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة_ دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي. جامعة ادرا. الجزائر. ٢٠١١م. ص ٢٦.

أولاً: اتساع مجال الرقابة البرلمانية:

تشمل الرقابة البرلمانية أعضاء السلطة التنفيذية فضلاً عن أعمالها^١، وعليه فإن عدم إبعاد الوزير الذي يأتي تلك الأفعال التي من شأنها أن تؤثر على الوضع السياسي من قبل مجلس الوزراء، فإن للبرلمان إمكانية عزلة، وذلك تأسيساً على القول باعتبار مسؤولية الوزير ليس عن تصرفاته الشخصية فحسب بل تشمل أعماله في حياته الشخصية^٢.

كما أن هذه الرقابة البرلمانية لا تقتصر على أعمال السلطة التنفيذية فحسب، بل تمتد لتشمل ما تصدره بطبيعتها الإدارية^٣، وعليه فإن أي ما يفيد اختصاص السلطة التنفيذية به هو يدخل ضمن الرقابة البرلمانية كأعمال الحكومة أو أعمال السيادة^٤.

كما أن الرقابة البرلمانية لا تقتصر على الأعمال المنجزة والتامة، بل تصل إلى الإعدادات والتحضيرات حتى تنفيذها، فكل هذه المراحل مشمولة بالعملية الرقابية^٥.

وأما فيما يتعلق بالسياسة الخارجية للدولة، فقد ذهب البعض إلى أن هذه الرقابة لا تمتد إلى تلك الأعمال المتعلقة بالشأن الخارجي للبلاد على أساس أن تلك الأعمال محكومة بالعلاقات الدولية، كما عللوا بانطوائها على الطابع السري الذي يتعارض من أن تكون محلاً للرقابة، سيما وأن بعض الوسائل الرقابية كالسؤال البرلماني تُنشر أجوبته في الجريدة الرسمية كما هو الحال في النظام المتبع في فرنسا^٦.

وقد رد بعض الفقهاء على هذا القول بحجة أنه مخالف للتقاليد البرلمانية والفرنسية بشكل خاص^٧، كما أن التذرع بأن هذه الرقابة من شأنها كشف السرية للدولة، قد يكون من الوهلة الأولى صحيحاً، غير أنه لا يمكن تعطيل وسيلة دستورية متاحة للرقابة على العمل الحكومي بهذه الكيفية، ولكن يجب الجمع والموافقة بين إشكالية السرية وعدم تعطيل وسيلة رقابية مقررّة في الدستور، وذلك من خلال عدم نشر تلك الإجابات ذات الطابع السري في الجريدة الرسمية، بل

^١ د. سامي جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت. دار الكتب. الكويت. الطبعة الأولى. ١٩٩٨م. ص ٢٠٩.

^٢ محمد فهم درويش. أصول العمل البرلماني النظرية والتطبيق. مؤسسة دار الكتب. الكويت. الطبعة الثانية. ١٩٩٦م. ص ٤٢٨.

^٣ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٢٠.

^٤ Burdeau (G.): Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris. L.G.D.J. 1977. P. 14.

^٥ د. إيهاب زكي سلام. مرجع سابق. ص ١٠-١١.

^٦ Ameller (M.): les qestions instrument du contrôle parlementaire. Paris. L.G.D.J. 1964. P. 95.

^٧ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٢١.

إن الدساتير والقوانين لم تَحُلْ دون أن تكون جلسات المجلس سرية، الأمر الذي يرفع العلة المستند عليها ويقضي القول بشمولية الرقابة لتلك الأعمال^١.

ومما يُظهر لنا سعة الرقابة البرلمانية، عدم اقتصارها على نطاق التشريعية فحسب، بل تمتد لتشمل ملائمة العمل الحكومي لظروف الحياة والواقع والمسائل الفنية، حتى لو كانت الإدارة تفوق الجهاز التشريعي من حيث الجدارة الفنية^٢.

ثانياً: ضيق أثر الرقابة البرلمانية:

نقصد بضيق أثر الرقابة البرلمانية بأنها لا تعدو أن تثير المسؤولية السياسية^٣، بمعنى أن البرلمان لا يملك بحال من الأحوال أن يصدر أوامر ملزمة للحكومة بجميع أنواعها^٤، أو أن يُلغي قرارات أصدرتها الإدارة، أو أن يُعدل أو أن يوقف قرار تنفيذي معين حتى لو كان على قدر من الجسامة يخالف فيه مبدأ المشروعية^٥، بل لا يملك حتى أن يلزم الحكومة بأي أمر حتى لو كان متعلقاً بالمصلحة العامة^٦.

صحيح بأن البرلمان يمكنه أن يوسع من هذه الرقابة من خلال إصدار التشريعات والتي قد يكون من آثارها سحب قرار أو إلغائه من قبل الإدارة^٧، غير أن هذا القول وإن صح في جانب منه إلا أنه يضحى على خلاف ذلك في بعض المخالفات التي يأتيها الجهاز التنفيذي، كتلك التي تكون الإدارة فيه قد خالفت أساساً مبدأ المشروعية أو الصالح العام، فما يملكه البرلمان من تشريع هو أصلاً منتهك من قبل الإدارة، وعليه يظل أثر الرقابة البرلمانية لا يعدو المسؤولية السياسية ولا يصل لحد الإلزام.

^١ د. إيهاب زكي سلام. مرجع سابق. ص ١٠-١١.

^٢ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٢٣.

^٣ د. سامي جمال الدين. مرجع سابق. ص ٢٠٩.

^٤ Gicquel (J.) et Hauriou (A.): Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris. Editions montchrestien. 1985. P. 380.

^٥ د. محمد كامل ليلة. الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) دراسة مقارنة. دار النهضة العربية. لبنان. بيروت. بدون طبعة. ١٩٧٠م. ص ١٢٩.

^٦ د. إبراهيم شبحا. أصول الإدارة العامة. أبو العزم للطباعة. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠١م. ص ٤٣١.

^٧ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٢٤.

الفرع الثاني

أهداف الرقابة البرلمانية

لا يمكن اعتبار الرقابة البرلمانية أسلوب من خلاله يتم تصفية الحسابات أو التشفي من السلطة التنفيذية، كما أنه لا يمكن اتخاذ هذه الرقابة كوسيلة للدعايات الانتخابية اللاحقة على دور الانعقاد، فكل ذلك بمثابة الانحراف عن الأهداف القانونية المقررة في الدستور واللوائح والتقاليد والأعراف البرلمانية^١.

وبالرجوع إلى دساتير الدول البرلمانية نجد بأنها قد بينت بشكل واضح لا يعتره اللبس تلك الأهداف الرئيسية التي ينبغي على ممارس الرقابة إغارة الاهتمام بها وعدم إعمال أساليبه إلا في ظل تحقيقها، فهي وسائل للرقابة على أداء السلطة التنفيذية والوقوف على مدى تحقيق الصالح العام كأولوية وبشكل أساسي^٢، بيد أننا قد وقفنا على أهداف من نوع آخر وهي تلك المقيدة بذات الوسيلة الرقابية، بمعنى أن هذه الوسائل الرقابية لها أهدافها المختلفة عن بعضها البعض، غير أن كل هدف منها يرمي لتحقيق الهدف العام.

أولاً: الهدف العام من الرقابة البرلمانية:

نقصد بالهدف العام هو مدى توافق حسن سير عمل الحكومة مع السياسة العامة للدولة بغية تحقيق الصالح العام^٣.

وهذا الهدف بطبيعته يتطلب أمرين منطقيين، أولهما هو توافر المعلومات اللازمة لإمكانية الرقابة والاطلاع عليها، وهذه المعلومات نستطيع أن نقسمها إلى قسمين، القسم الأول المعلومات الواضحة، كتلك المتعلقة بالمشاريع والقوانين وإقرار الميزانية وغيرها، أما المعلومات الأخرى هي المعلومات التفصيلية التي تتضح بتحريك أحد الوسائل الرقابية المنصوص عليها في الدستور كالاستيضاح من خلال المناقشة العامة، أو السؤال البرلماني للوقوف على مدى صحة بعض المعلومات وغيرها^٤.

^١ محمد المهدي بن السبحمو. أطروحة ماجستير بعنوان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة_ دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي. مرجع سابق. ص ٢٧.

^٢ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٤-١٥.

^٣ مفتاح حرشاو. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة). دار الفكر والقانون. مصر. المنصورة. الطبعة الأولى.

٢٠١٤م. ص ١٦-١٧.

^٤ زيد نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ١٨، ود. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٤.

أما الأمر الثاني فهي مدى قدرة النائب في التقدير والموازنة، فقد تلجأ الإدارة بموجب مكانتها الفنية إلى بعض القرارات التي في ظاهرها مخالفة ومساس بالصالح العام، فتقدير هذا العمل على الرغم من مخالفته في ظاهره للمصلحة العامة، إلا أنه يجب أن يكون من قبل أشخاص يتمتعون بقدر من المعرفة الفنية والموازنة في المصالح العامة والخاصة، فمصلحة الدولة مقدمة على مصلحة المنطقة ومصلحة الجماعة مقدمة على مصلحة الفرد^١.

ثانياً: الهدف الخاص من الرقابة البرلمانية:

بينما بأن الهدف العام للرقابة هو التحقق من حسن سير الحكومة وتقييم المنحرف من عملها، غير أن هذا الهدف لا يتحقق إلا من خلال أعمال تلك الوسائل الرقابية المنصوص عليها.

ونظراً لاختلاف تلك الوسائل فإن كل وسيلة لها هدفها الخاص، فمنها ما يستهدف معلومة مجهولة، ومنها ما يستهدف الاستفسار عن أمر غامض كالسؤال مثلاً، ومنها ما يقتضي المسائلة المباشرة كالاستجواب البرلماني^٢.

بل إن منها ما لا يمكن طلبه بغيرها وهو الاقتراح برغبة^٣، كما أن هناك وسائل لا يُستهدف منها إلا إيصال العلم للحكومة بأمر تجهله من باب التعاون لتحقيق الصالح العام كطلاب الإحاطة، ومن الجدير بالذكر بأن هذه الوسيلة لم ينص عليها المشرع الدستوري البحريني ولم تنص عليها اللوائح الخاصة بمجلس النواب، غير أنها موجودة في التشريعات المقارنة^٤.

ومقتضى هذه الأهداف الخاصة هو الوصول للهدف العام، ولما كانت هذه الوسائل مقرونة بتحقيق أهدافها فعلى عضو مجلس النواب استهداف الوسيلة المناسبة لتحقيق رقابته على أعمال الحكومة بالشكل الذي يخدم الصالح العام، وعليه تغدوا كل وسيلة مرفوضة إذا لم يكن وراءها تحقيق الهدف الخاص بها، ولذلك نجد بأن مجلس الشيوخ في جلسة ١٩ مارس ١٩٥١م رفض رد استجواباً على أساس مخالفة الغاية المقررة فيه، وذلك عندما اعترض أحد الشيوخ بأن

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٥.

^٢ د. سامي جمال الدين. مرجع سابق. ص ٢١١.

^٣ مريم عبد الله. دراسة أحكام الاستجواب في الدستور واللائحة. إصدارات إدارة البحوث والدراسات. الكويت. مجلس الأمة الكويتي. الأمانة العامة. ٢٠٠٠م. ص ٢.

^٤ أنظر المادة (٢١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حيث جاء فيها "لكل عضو أن يقدم طلب إحاطة إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، ويحيطه علماً بأمر له أهمية عامة ويكون داخلاً في اختصاص من يوجه إليه..."، والمادة (٥٦) من المرسوم بقانون سلطاني رقم ٢٠٢١/٧ بإصدار قانون مجلس عمان حيث جاء فيها "يجوز لمجلس الشورى ممارسة اختصاصه في المتابعة باستعمال الأدوات الآتية: ١- ... ٢- طلب الإحاطة...".

هذا الاستجواب ليس فيه اتهام وإنما هو يتعلق بأن يكون للأطباء حد أدنى وحد أعلى لأجور الكشف عن المرضى، وهذا الأمر يتم عن طريق التشريع أو الإحاطة لا الاستجواب، وعليه وافق المجلس على استبعاده للمخالفة الغائية^١، بمعنى أنه لو كان الموضوع يتعلق باتهام الوزير المختص بعدم تنفيذ القوانين والقرارات المتعلقة بأجور الأطباء، كان أجدر بالقبول.

وعليه يتبين لنا بأن عضو مجلس النواب إذا أراد أن يحقق الهدف العام عليه أن يحدد الهدف الخاص من الوسيلة المراد استغلالها، كما أن كل هذه الوسائل في المجمل ترمي لتحقيق هدف واحد مشترك وهو تقويم وإصلاح الأداء الحكومي^٢.

^١ نقلاً عن: د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق، ص ١٧.

^٢ محمد المهدي بن السبحو. أطروحة ماجستير بعنوان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة_ دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي. مرجع سابق، ص ٢٩.

الفصل الأول

ماهية طلبات المناقشة العامة وطبيعتها القانونية

المبحث الأول: التعريف بطلبات المناقشة العامة وأساسها التشريعي.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لطلبات المناقشة العامة وخصائصها.

الفصل الأول

ماهية طلبات المناقشة العامة وطبيعتها القانونية

_ تمهيد وتقسيم:

انطلاقاً من أن طلبات المناقشة العامة وسيلة رقابية مقررة لأعضاء مجلس النواب^١، والتي تمكنهم من مراقبة العمل الحكومي والوقوف عليه^٢، ولكي نفهم هذه الآلية ونعيها على النحو الذي نغطي معه جميع جوانبها، لابد وأن نبين المقصود بها وأساسها التشريعي الذي تستمد منه مشروعيتها، ليتسنى لنا بعدها بيان طبيعتها القانونية وما يميزها عن باقي الوسائل الرقابية والوقوف على خصائصها، وصولاً لشرائطها القانونية وتنظيمها بشكل خاص في التشريع البحريني، وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث سيكون المبحث الأول في التعريف بطلبات المناقشة العامة وأساسها التشريعي، وسنخصص المبحث الثاني في الطبيعة القانونية الخاصة بطلبات المناقشة العامة وخصائصها، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

التعريف بطلبات المناقشة العامة وأساسها التشريعي

إن بيان ماهية طلبات المناقشة العامة يتوقف على بيان تعريفها وأساس مشروعيتها، والكشف عن طبيعتها القانونية، وما تتميز به من خصائص عن غيرها من الوسائل الرقابية، ولذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين، حيث سيكون المطلب الأول في التعريف بطلبات المناقشة العامة وتمييزها عن باقي الوسائل الرقابية، كما سنخصص المطلب الثاني في الأساس التشريعي لطلبات المناقشة العامة، وذلك على النحو التالي:

^١ د. فيصل شطناوي. وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩).

مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية). الأردن. المجلد ٢٥. العدد ٩. سنة ٢٠١١ م. ص ٢٣٦٦.

^٢ د. أحمد عبد الحكيم شهاب/ هيثم عيد بدير. الممارسة التطبيقية للرقابة البرلمانية في التشريع الفلسطيني والأردني. مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية. الجزائر. المجلد ٣. العدد ٤. سنة ديسمبر ٢٠٢٠ م. ص ١٣٦.

المطلب الأول

التعريف بطلبات المناقشة العامة وتمييزها عن باقي الوسائل الرقابية

للاحاطة بمدلول طلبات المناقشة العامة والوقوف على طبيعتها وخصائصها القانونية يتطلب ابتداءً أن نعرفها على النحو اللازم بما يرفع اللبس عنها، ثم نبين ما يميزها عن باقي الوسائل الرقابية وفق المفهوم القانوني الصحيح لها، وعليه كان لا بد لنا أن نقسم هذا المطلب على فرعين، حيث سنخصص الفرع الأول في تعريف طلبات المناقشة العامة، على أن نورد الفرع الثاني في تمييز طلبات المناقشة العامة عن غيرها من أدوات الرقابة البرلمانية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

تعريف طلبات المناقشة العامة

قد يكون في بعض الوسائل الرقابية نوع من المناقشة على اختلافها، ولما كانت طلبات المناقشة العامة وسيلة مستقلة وقائمة بذاتها، فلا بد من تعريفها على نحو يُظهر استقلالها، وحيث أن هذه الوسيلة تحمل مصطلحاً مركباً، صار لا بد وأن نبين تعريف كلاً من الطلبات والمناقشة من حيث اللغة والاصطلاح على حدة، بغية الوصول للتعريف الاصطلاحي لها.

أولاً: تعريف الطلبات في المجلس النيابي:

توردُ الطلبات في اللغة بأكثر من معنى، والطلبات مفردها طلب، فطلبَ الشيء سعى للحصول عليه توخاه ونشدّه، أو أطلبه بوزن أطلبه أي أسعفه بما طلب^١، وأطلبه تأتي بمعنى أحوجه إلى الطلب كذلك^٢، قال تعالى: "يَا أَيُّهَا النَّاسُ ضَرْبٌ مَثَلٌ فَاسْتَمِعُوا لَهُ ۚ إِنَّ الَّذِينَ تَدْعُونَ مِنْ دُونِ اللَّهِ لَنْ يَخْلُقُوا ذُبَابًا وَلَوْ اجْتَمَعُوا لَهُ ۚ وَإِنْ يَسْلُبْهُمُ الذُّبَابُ شَيْئًا لَا يَسْتَنْقِذُوهُ مِنْهُ ۚ ضَعُفَ الطَّالِبُ وَالْمَطْلُوبُ"^٣.

^١ محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور. لسان العرب. دار المعرفة. مصر. القاهرة. بدون طبعة. بدون سنة نشر. مادة (ط ل ب). ص ٢٦٨٥.

^٢ الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي. مختار الصحاح. مكتبة لبنان ناشرون. لبنان. بيروت. بدون طبعة. ١٩٩٥م. مادة (ط ل ب). ص ١٦٦.

^٣ القرآن الكريم. سورة الحج. الآية ٧٣.

أما اصطلاحاً فمعنى الطلب في المجلس النيابي هو قصد رئيس المجلس للبت في موضوع محدد^١.

ثانياً: تعريف المناقشة في المجلس النيابي:

المناقشة لغة مأخوذة من أصل نقش، وناقشه الحساب مناقشة ونقاشاً، أي استقصاه^٢، وفي الحديث: "من نوقش الحساب عذب"^٣، أي من استقصى في محاسبته وحقق، كما تأتي بمعنى الرسم والتشكيل كما جاء في الأثر عن ابن عمر "... ثم غيره عثمان فزاد فيه زيادة كثيرة، وبنى جداره بالحجارة المنقوشة والقصة، وجعل عمده من حجارة منقوشة"^٤.

وأما مدلول المناقشة في وسائل الرقابة البرلمانية يختلف باختلاف الوسيلة^٥، وما يعينها هو مدلولها كوسيلة رقابية مستقلة، على النحو الذي سنبينه.

ثالثاً: التعريف الاصطلاحي لطلبات المناقشة العامة:

إن من مقتضيات السياسة التشريعية بشكل عام ضبط النصوص القانونية من حيث بيان الأحكام والضوابط العامة وحدود القاعدة القانونية والحقوق المتعلقة بها^٦، بمعنى أن ليس من

^١ عبد الله إبراهيم ناصف. مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة. جامعة القاهرة. مصر. بدون طبعة. ١٩٨١م، ص ٨٦، ود. رفعت عيد سيد. مرجع سابق. ص ٦٤٥، وصادق أحمد علي يحيى. مرجع سابق. ص ٤١.

^٢ محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور. مرجع سابق. مادة (ن ق ش). ص ٤٥٢٢.

^٣ الإمام أبي الحسين مسلم. صحيح مسلم. منشورات محمد علي بيضون. لبنان. بيروت. الطبعة الخامسة. ٢٠١٢م. ج ١٧-١٨. باب إثبات الحساب. حديث ٨٠-٢٨٧٦. ص ١٧١.

^٤ أبي الطيب محمد شمس الحق العظيم آبادي. عون المعبود شرح سنن أبي داود. المكتبة العصرية. لبنان. بيروت. الطبعة الأولى. ٢٠١١م. ج ١. باب كتاب الصلاة. باب في بناء المسجد. حديث ١-٤٥١. ص ٤٤٢.

^٥ يختلف مدلول المناقشة في المجلس النيابي بحسب الموضوع الذي ترد عليه، فمناقشة الاقتراح برغبة هي الاستماع لمقدم الاقتراح ثم يستمع المجلس إلى رأي الوزير فيه. د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٦٤، أما مناقشة السؤال هي الإجابة عنه في الجلسة المحددة لنظره. عبد الله إبراهيم ناصف. مرجع سابق. ص ٨٦، أما مناقشة الاستجواب فهو سجال يشرح فيه المستجوب استجابته ثم يُعطى حق الرد للمستجوب. د. جابر جاد نصار. الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ١٩٩٩م. ص ٦٨، أما مناقشة طلبات التحقيق فهي فتح المجال لأعضاء المجلس لتبادل الآراء وجهات النظر بشأن إجراءات وأعمال اللجنة. د. اعاد علي الحمود القيسي. النظام الإجرائي للتحقيق البرلماني وأثره الدستوري في النظامين العراقي والكويتي. جامعة الشارقة. الإمارات. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ١٣.

^٦ د. بشرى النية. المدخل لدراسة العلوم القانونية. جامعة فاس. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. المغرب. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ٨٠-٨١، ود. محمد حسين عبد العال. المدخل لدراسة القانون البحريني. جامعة البحرين. البحرين. الطبعة الثانية. ٢٠٠٦م. ص ٧٧-٧٩، ود. ليث كمال نصرأوين. متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني. ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير). المجلد ١. العدد ٢. سنة مايو ٢٠١٧م. ص ٣٩١، ود. محمود طه جلال. أصول التجريم والعقاب في السياسية الجنائية المعاصرة دراسة في استراتيجيات استخدام الجزاء الجنائي وتأصيل ظاهرتي الحد من التجريم والعقاب. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ٢٠٠٥م. ص ١٧١.

مهام المشرع من حيث الأصل تعريف المصطلحات القانونية وتفسيرها^١، فغالباً ما يُنَاط هذا الدور بالفقه وهو الكفيل ببيان هذه المفاهيم ومدلولها^٢.

ومن هذا المنطلق نجد بأن الدستور البحريني لم يُعرّف طلبات المناقشة العامة، واكتفى بتقريرها وبين شرطاً من شروطها الأساسية، وأحال أحكامها التنظيمية تفصيلاً لللائحة الداخلية الخاصة بجلس النواب، الأمر ذاته لدى التشريعات المقارنة، باستثناء المشرع الأردني حيث جاء في المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وتعديلاته بأن المناقشة العامة عبارة عن تبادل الرأي والمشورة بين مجلس النواب والحكومة^٣.

وأما الفقه فقد اختلف في تعريف طلبات المناقشة العامة، وذلك بحسب تصنيفهم لها، فذهب جانبٌ من الفقه معرّفاً لها بأنها "مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر، والقصد منها الاستيضاح فقط"^٤.

ومن ذات المنطلق عرفها آخرون بأنها "مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة تُتَّهَج، ويمكن أن تكون محل تدبير لكل من البرلمان والحكومة"^٥.

صحيح بأن هذه التعريفات قد وافقت السياسة التشريعية في الصياغة، من حيث الإيجاز في المعنى، ولكن يؤخذ عليها بأنها لم تعدد بطلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية مقررّة للمجلس النيابي.

ويرى الباحث بأن طلبات المناقشة العامة لا يمكن اعتبارها إلا وسيلة رقابية كالاستجواب وغيرها^٦، ولا يمكن إدراجها إلا تحت الإطار الرقابي كوظيفة مقررّة للمجالس النيابية، فلا يمكن

^١ محمود محمد علي صبرة. الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين. دار الكتب القانونية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠١٤م. ص ٢٠١.

^٢ د. أمجد محمد منصور/ د. عابد فايد عبد الفتاح فايد. المدخل للعلوم القانونية في القانون البحريني والمقارن. جامعة المملكة. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١١م. ص ١٥٤.

^٣ أنظر المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وتعديلاته حيث جاء فيها "المناقشة هي تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة".

^٤ د. غسان شاكر محسن أبو طيخ. الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية دراسة مقارنة. دار الجامعة الجديدة. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠١٧م. ص ٣٤.

^٥ جيهان خالد الزعبي. أطروحة دكتوراه بعنوان أثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية (دراسة مقارنة). جامعة عمان العربية. الأردن. ٢٠١١م. ص ٥٠.

^٦ سامي عبد الصادق. مرجع سابق. ص ٣٩٦.

بحال من الأحوال إدراجها ضمن الوسائل التشريعية أو غيرها لما تتمتع به من طبيعة قانونية على النحو الذي سنبينه في موضعه.

ولذلك ذهب فريق من الفقه معتبرين هذه الوسيلة ضمن الوسائل الرقابية، فعرفوها بأنها "أسلوب رقابي هادئ يهدف إلى الحوار بين البرلمان والحكومة، حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان"^١.

على الرغم من أن هذا التعريف اعتبر طلبات المناقشة العامة من قبيل الوسائل الرقابية المقررة لأعضاء مجلس النواب، إلا أن التعريف قرر بأن الهدف من هذه الوسيلة الوصول إلى حل دونما بيان الهدف الأول منها وهو استيضاح سياسة الحكومة كما هو جلي بنصوص الدساتير^٢.

وقد عرفها آخرون بأنها "وسيلة رقابية يتقدم بموجبها عدد من أعضاء المجلس النيابي بطلب لإثارة موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للحكومة للمناقشة في جلسة المجلس، ويمكن لأي عضو من أعضاء المجلس المشاركة في النقاش"^٣.

وعلى الرغم من وضوح هذا التعريف إلا أنه جعل غاية المناقشة هذه هي الوصول إلى رأي مشترك، غير أن البرلمان يثير هذه الوسيلة بشكل أساسي لاستيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي بشأن موضوع الطرح كما بينا، ناهيك عن قصر هذا الحق على أعضاء البرلمان.

ولذلك زاد جانب من الفقه في التعريف السابق بغية تفادي تلك العيوب، حيث عدها "... وسيلة تستهدف استيضاح سياسة الحكومة دونما أي لوم أو تجريح أو انتقاد"^٤.

^١ د. فرحان نزار المساعيد. مرجع سابق. ص ٩٩.

^٢ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي بصده..."، والمادة (١١٢) من الدستور الكويتي حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصده..."، والمادة (١٣٢) من الدستور المصري وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه".

^٣ د. حنان ربحان مبارك ماجد المضحكي. الاستجواب البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. مرجع سابق. ص ١٩٤.

^٤ د. فرحان نزار المساعيد. مرجع سابق. ص ٩٩.

غير أن هذا التعريف على النحو المذكور_ وإن كنا نميل إليه_، فيه إطالة لا تستقيم مع سياسة التعريف فهو أقرب للشرح من التعريف، على النحو الذي يكون مخالفاً للقواعد العامة المقررة في تعريف المصطلحات القانونية^١.

ومن خلال التعريفات سألغة الذكر وعلى الرغم من تعددها، فإن الباحث يرى بأنها لا تخلو من الغموض والعيوب لما بينها، كما إن الواضح منها قد أطل في بيان المدلول الحقيقي بالإيجاز، ومن هنا وتفادياً لما تم بيانه نستطيع أن نقول بأن طلبات المناقشة العامة هي وسيلة رقابية يتبادل البرلمان والحكومة الآراء من خلالها بشأن موضوع محدد لاستيضاح السياسية العامة والموقف البرلماني منها.

ومن خلال هذا التعريف نكون قد بينا أطراف هذه الوسيلة وهم البرلمان والحكومة، والهدف منها وهو استيضاح سياسة الحكومة وبيان الموقف البرلماني منها، وكل ذلك من خلال تبادل الآراء بشأن موضوع محدد نوعياً.

الفرع الثاني

تمييز طلبات المناقشة العامة عن غيرها من أدوات الرقابة البرلمانية

إن بيان تعريف طلبات المناقشة العامة كأحد الفروع المكمل لماهية هذه الوسيلة لا يغني عن التعرض لما تتميز به عن باقي الوسائل الرقابية.

وعليه فإن هذه الوسيلة تتميز عما دونها من وسائل رقابية أخرى كالإقتراح برغبة والسؤال البرلماني، والاستجواب، وطلبات التحقيق البرلماني، من عدة جوانب، وعليه سنبين هذا التمييز بينها وبين باقي الوسائل، مشيرين إلى أننا لن نتعرض لطرح موضوع الثقة، وعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء^٢، على أساس أن آخر وسيلتين أقرب كأثر عن كونيهما وسيلتين يمكن مقارنتهما بطلبات المناقشة العامة من حيث عملها الإجراءات والآثار.

^١ د. سليمان بن عبد العزيز العيوني. الضوابط اللغوية للصياغة القانونية. مجلة العلوم العربية مجلة علمية فصلية محكمة. عماد البحث العلمي. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية. المملكة العربية السعودية. العدد ٢٩. سنة شوال ١٤٣٤هـ. ص ٢١٤.

^٢ اختلف الفقه في تحديد الوسائل الرقابية على اتجاهين، حيث استبعد فريقاً من الفقه سحب الثقة على أساس أنها أثر وليست وسيلة قائمة بذاتها مع إبقائه على باقي الوسائل، أما الفريق الثاني فقد تبنى جميع الوسائل المنصوص عليها في الدستور بما في ذلك سحب الثقة من الحكومة. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: مريم اليامي. مرجع سابق. ص ٣١.

أولاً: التمييز بين طلبات المناقشة العامة والاقتراح برغبة:

نصت الفقرة (أ) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته على الاقتراحات برغبة حيث جاء فيها "لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وعلى الحكومة أن ترد على المجلس كتابة خلال ستة أشهر وإن تعذر الأخذ بها وجب أن تبين الأسباب"، وقد جاء في المادة (١٢٧) من لائحة مجلس النواب بأنه "لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس كتابة أسباب ذلك"، وعليه فإن هناك نقاط اتفاق واختلاف بينها وبين طلبات المناقشة العامة نبينها تباعاً.

١: نقاط الاتفاق بين الوسيلتين:

تتفق طلبات المناقشة العامة مع الاقتراحات برغبة في أن كلا الوسيلتين وسائل دستورية مقررة لأعضاء مجلس النواب، وأن تنظيمها قد تم من خلال اللائحة الداخلية لمجلس النواب، كما أن كليهما لا يتضمن أي اتهام أو لوم أو نقد.

٢: نقاط الاختلاف بين الوسيلتين:

تختلف طلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية دستورية عن الاقتراح برغبة من ثلاث حيثيات، الأولى من حيث الغرض المقرر لكل وسيلة، الثانية من حيث الإجراءات والأحكام التنظيمية، الثالثة من حيث الآثار المترتبة على كل وسيلة.

أ: من حيث الغرض:

إن الاقتراح برغبة هي عملية رقابية أساسها فكرة مؤداها أن يحث البرلمان الحكومة على القيام بعمل معين، أو الامتناع عن عمل آخر^١ وكل ذلك دون قيام الحكومة بعرض سياستها حول رفضها للمقترح أو قبوله، بخلاف ذلك فإن طلبات المناقشة العامة هي عبارة عن تبادل الأفكار بين الحكومة والبرلمان لاستيضاح سياسة الحكومة حول الموضوع المطروح، وعليه يمكننا أن نقول بأن كل طلب مناقشة عامة من الممكن أن يعقبه اقتراح برغبة، بيد أن ليس كل اقتراح يقتضي المناقشة حول موضوعه.

^١ د. خالد سمارة الزعبي. وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة. مجلة العلوم الإدارية. العدد ٢. سنة ديسمبر ١٩٨٧م. ص ١١٨.

ب: من حيث الاجراءات:

يقدم الاقتراح برغبة بشكل كتابي إلى رئيس المجلس، ثم يحال هذا الاقتراح إلى اللجان المختصة لدراسته وتقديم التقرير عنه، كما أن هذا الاقتراح يجوز تقديمه من قبل عضو برلماني واحد ولا ضير إن زاد العدد طالما لم يجاوز الخمس أعضاء، وذلك مصداقاً لنص المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^١، وبخلاف ذلك فإن طلبات المناقشة العامة يجب ألا يقل عدد المتقدمون بطلب المناقشة عن خمسة أعضاء، كما أن الموضوع قد لا يحال للجان لدراسته والأمر في ذلك جوازي بخلاف الاقتراح برغبة، وعليه ففي طلبات المناقشة العامة يُبلغ المجلس هذا الطلب من خلال رئيسة الحكومة ثم يتم إدراجه من خلال مكتب المجلس في جدول الأعمال لأول جلسة تالية وذلك ليقرر المجلس دون أي مناقشة مدى موافقتهم عليه أو استبعاده وفقاً لما جاء بنص المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها^٢.

ج: من حيث الأثر:

في الرغبات تلتزم الحكومة بذكر المبررات في حال تعذر الأخذ بالرغبة المبداء من قبل أعضاء المجلس النيابي كما هو واضح بنص المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية وتعديلاتها^٣، أما طلبات المناقشة العامة فإنه لا يمكن أن تتعذر الحكومة عن ذات المناقشة غير أن لها أن تؤجلها لمرة واحدة، وأخرى يقرر المجلس موافقته على طلب التأجيل وفقاً لأحكام الفقرة (الثانية) من المادة (١٧١) من ذات اللائحة^٤.

وعليه فإن الاقتراح برغبة لا تخرج عن فرضيتين إما أن تأخذ الحكومة بالرغبة المبداء وبذلك تكون قد حققت متطلبات المجلس والتي تنصب في المصلحة العامة، أو أنها تتعذر عن الأخذ بها وبذلك ينتهي الاقتراح برغبة، غير أن المشرع الكويتي قد بين في المادة (١١٧) من

^١ أنظر الفقرة (الأولى) من المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "لا يجوز تقديم اقتراح برغبة موقع من أكثر من خمسة من أعضاء المجلس".

^٢ أنظر المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ويبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة العامة فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الأحوال... ويجوز للمجلس في جميع الأحوال أن يقرر إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه".

^٣ أنظر المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... وعلى الحكومة أن ترد على المجلس كتابة خلال ستة أشهر، وإن تعذر الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك".

^٤ أنظر الفقرة (الثانية) المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طلب تأجيل المناقشة لمدة أسبوع على الأكثر، فيجاء إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس".

اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بأن للمجلس الحق في التعقيب على رفض الحكومة للمقترح^١، وهذا الشق من هذه المادة لم نجد له مقابل عند المشرعين البحرينيين والمصريين، وعليه فإنه وفقاً لما ورد عند المشرع الكويتي يمكننا أن نقول بأن هذا التعقيب قد يفضي في بعض الأحوال إلى أن يوجه أحد الأعضاء البرلمانيين استجابةً إلى الوزير المعني، ذلك أنه قد تكشف هذه المناقشة عن أسباب هذا الرفض الحكومي والذي قد يتضمن تلك التجاوزات في إحدى هذه الأجهزة الحكومية التابع له، بمعنى أن الحكومة قد تتعذر بسبب عدم وجود اعتمادات مالية لتنفيذ الرغبة البرلمانية المبداء من الأعضاء الأمر الذي قد يكشف عن تلك التجاوزات المالية^٢، بل من الممكن أن يؤدي هذا الرفض تقدم الأعضاء باقتراح بقانون لأجل تحقيق هذه الرغبة، كأن يكون هناك مانعاً قانونياً مما يضطر النواب التقدم بقانون لتحقيق هذه الرغبة^٣.

بخلاف طلبات المناقشة العامة والتي مفادها استيضاح سياسة الحكومة في موضوع معين ومناقشته واستجلاء الغامض منه، وفيها تُسمع آراء ممثلي الشعب وتبادل المعلومات بصدد الموضوع المطروح^٤، والتي قد تنتهي بقفل باب النقاش سواء لاستيفاء الموضوع وإشباعه من حيث تبادل الأفكار وتقديم المقترحات، أو بطلب قفله من قبل أحد الأعضاء أو بإحالة لأحد اللجان لدراسته وعرض التقرير عنه، أو بإصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذها^٥، وسنتناول ذلك تفصيلاً عند حديثنا عن الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة وانتهائها في موضعه المناسب من البحث.

ثانياً: التمييز بين طلبات المناقشة العامة والسؤال البرلماني:

تناول المشرع الدستوري البحريني بحسب تعديلاته حق السؤال البرلماني كوسيلة رقابية متاحة لأعضاء مجلسي الشورى والنواب، فقد جاء بنص المادة (٩١) من ذات الدستور بأن

^١ أنظر المادة (١١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "لمجلس الأمة إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة".

^٢ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٣٧.

^٣ د. طعيمة الجرف. القانون الإداري. دار النهضة. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٧٨م. ص ٤٥٧. نقلاً عن: د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٣٧.

^٤ زيد نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ٤٦.

^٥ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٤.

الأسئلة تكون لاستيضاح تلك الأمور التي تدخل في اختصاصات الوزراء، وأن التعقيب بعد الإجابة هو فقط للسائل وحده^١.

أما بالنسبة للإجراءات التي تتعلق بحق السؤال البرلماني المتعلقة بأعضاء مجلس النواب فقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني هذه الوسيلة من المادة (١٣٣) حتى المادة (١٤٣)، وبالملاحظة نجد بأن هناك نقاط اتفاق بين كلا الوسيلتين _ طلبات المناقشة العامة والسؤال البرلماني_ كما أن هناك نقاط اختلاف بينهما، نبينها تباعاً على النحو الآتي.

١: نقاط الاتفاق بين الوسيلتين:

أ: تتفق طلبات المناقشة العامة مع السؤال البرلماني في كون الوسيلتين دستوريتين، فقد تولى الدستور النص عليهما، وهذا يعطينا مؤشراً بأنهما يتفقان في القيمة القانونية والأساس التشريعي، ذلك أن التنظيم اللائحي لكل من الوسيلتين يستمد مشروعيته من نصوص الدستور والتي هي أعلى وثيقة في الدولة.

ب: يتفق كلاً من طلبات المناقشة العامة والسؤال البرلماني في أن كليهما من أدوات الرقابية البرلمانية على أعمال الحكومة، ومن اشتراطات تحريكها التقدم بطلب كتابي لرئيس المجلس^٢.

ج: إن طلبات المناقشة العامة والسؤال البرلماني وسيلتين لا تفضيا من حيث الأصل إلى إثارة المسؤولية السياسية على الحكومة، غير أنهما من الممكن أن يؤديا بشكل غير مباشر إلى تحريك وسائل أخرى كالاستجواب لإقامة المسؤولية السياسية على الحكومة^٣.

د: تتفق كلا الوسيلتين في وجوب إدراجهما في جدول الأعمال للبت في موضوعها^٤.

^١ أنظر المادة (٩١) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وللوسائل من أعضاء مجلس النواب وحدة حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب، ولا تكون الإجابة على أسئلة أعضاء مجلس الشورى إلا مكتوبة. ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه أسئلة مكتوبة إلى من لم يرد ذكره في الفقرة السابقة من أعضاء مجلس الوزراء لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم دون سواهم، ولا تكون الإجابة إلا مكتوبة. ولا يجوز أن يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكله".

^٢ أنظر المادة (٩١) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة...".

^٣ مريم اليامي. مرجع سابق. ص ٣٥.

^٤ أنظر المادة (١٣٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "... ويدرج السؤال والجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية لهذا الإبلاغ". والمادة (١٧٠) من ذات اللائحة حيث جاء فيها "... ويبلغ طلب المناقشة العامة فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الأحوال، ويدرج مكتب المجلس هذا الطلب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه...".

٢: نقاط الاختلاف بين الوسيلتين:

على الرغم من اتفاق الوسيلتين فيما تم ذكره، إلا أن هناك اختلافات من حيث ذاتية الحق والغرض، فضلاً عن الآثار المترتبة على كل منهما.

أ: من حيث نوع الحق والغرض:

تعد طلبات المناقشة العامة من الوسائل الجماعية بخلاف السؤال البرلماني والذي هو من قبيل الوسائل الفردية، الأمر الذي يجعل النصاب في طلبات المناقشة العامة محل اعتبار، كما أن التنازل عن طلب المناقشة العامة من قبل أحد الأعضاء لا يغير من الحال إذا ما تنبأه عضو آخر، وقد جاء في المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية عند المشرع البحريني بأن الحد الأدنى للتقدم بطلب المناقشة العامة هو خمسة أشخاص^١، الأمر ذاته لدى نظيره المشرع الكويتي وفقاً للمادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي^٢.

أما السؤال البرلماني فهو حق شخصي بمعنى أن تقديمه يجب أن يكون من قبل عضواً واحداً فقط^٣.

أما من حيث الغرض من كلا الوسيلتين، فإن طلبات المناقشة العامة تستهدف الاستيضاح عن سياسة الحكومة بشأن الموضوع المطروح^٤، والوصول إلى حل إذا ما تبين وجود إشكال من خلال تكوين اقتراح مشترك بين الحكومة والبرلمان، بمعنى أن الغرض منها ليس القضاء على الحكومة أو وزير معين، بل الاستمرار وإعمال الإصلاح لوضع قائم هو محل للنقاش، بخلاف السؤال البرلماني فإن العضو يستفهم من خلاله عن أمر لا علم له به، أو أن يتحقق من موضوع أو واقعة وصل علمه إليها^٥، أو عن نية الحكومة، أو قد يكون القصد منه لفت نظر الحكومة لمسألة معينة، أو توجيهها بشكل غير مباشر للاهتمام إلى أمر يتعلق بمصلحة الأمة، أو لفتها لأمر هامة تحتاج علاج^٦.

^١ أنظر المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل طرح موضوع عام للمناقشة...".

^٢ أنظر المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على المجلس للمناقشة...".

^٣ مريم اليامي. مرجع سابق. ص ٣٦.

^٤ زيد نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ٤٦.

^٥ مريم اليامي. مرجع سابق. ص ٣٦.

^٦ محمد تشعبت. أطروحة ماجستير بعنوان الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة). جامعة الجزائر (١). الجزائر. ٢٠١٣-٢٠١٤م. ص ٢٢.

كما تتميز طلبات المناقشة بأن موضوعاتها تكون عامة، فيتبادل البرلمان والحكومة الرأي والحوار بشأن موضوع معين حول سياسة الحكومة التي تنتهجها بصدده، أو التي تنوي اتباعها في شأن معين عام، أما السؤال البرلماني فإنه يكون في موضوع محدد، والحوار فيه ثنائي بين العضو والوزير المختص دون تدخل من الآخرين^١، وهذا مصداقاً لما جاء بنص المادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^٢.

ب: من حيث الإجراءات:

تختلف طلبات المناقشة العامة عن السؤال البرلماني من حيث إجراءات مباشرتها، حيث أن مناقشة موضوع طلب المناقشة العامة يكون جماعياً يتدخل فيها من يشاء في حدود العدد المنصوص عليه في المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاته^٣، وأن تنازل أحد مقدمي الطلب لا يحول دون استمراره إذا ما حل مكان المتنازل عضواً آخر مكماً للنصاب المقرر في هذه الوسيلة وفقاً لنص المادة (١٧٢) من ذات اللائحة^٤، الأمر ذاته عند المشرع الكويتي في المادة (١٥١)^٥.

أما السؤال البرلماني فإنه لا يتعدى شخصي السائل والمسؤول، أي بين عضو البرلمان والوزير المختص، وذلك لكونه حق شخصي بإجماع الفقهاء^٦ ويترتب على ذلك بأن تنازل العضو عن السؤال يؤدي بإنهاء الأمر ولا يمكن لأي عضو آخر أن يتمسك به^٧، وهذا مصداقاً لنص المادة (١٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^٨.

^١ مريم اليامي. مرجع سابق. ص ٣٦.

^٢ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ولا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد، كما لا يجوز توجيهه إلا إلى وزير واحد أو عضو واحد غيره من أعضاء مجلس الوزراء".

^٣ أنظر الفقرة (الأولى) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "لا يجوز أن يشترك في المناقشة العامة أكثر من عشرة أعضاء...".

^٤ أنظر المادة (١٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "إذا تنازل كل أو بعض مقدمي طلب المناقشة العامة كتابة عنه بعد إدراجه بجدول الأعمال أو بعد تحديد موعد للمناقشة فيه بحيث يقل عددهم عن العدد اللازم لتقديره استبعد المجلس أو رئيسه بحسب الأحوال".

^٥ أنظر المادة (١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "إذا تنازل مقدمو الطلب أو تغيبوا عن الجلسة المحددة لنظره جاز لخمسة من أعضاء المجلس أن يتبنوه فيتابع المجلس النظر فيه".

^٦ نقل الإجماع: د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٦٧. عن د. فتحي عبد النبي. أطروحة دكتوراه بعنوان ضمانات نفاذ القواعد الدستورية. جامعة القاهرة. مصر. الجيزة. بدون طبعة. ١٩٨٢م. ص ٩٠.

^٧ فهد أبو العثم النصور. القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق. دار الثقافة للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠١٦م. ص ١٠٩، وزياد عطا العرجا. العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستور الأردني. أمواج للطباعة والنشر والتوزيع. الأردن. عمان. بدون طبعة. ٢٠١٦م. ص ١٠٦.

^٨ أنظر المادة (١٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "يسقط السؤال بزوال صفة مقدمه...".

ج: من حيث المناقشة:

نصت الفقرة (الأولى) من المادة (١٣٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها بأنه "... ويدرج السؤال والجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية لهذا الإبلاغ لعلم المجلس دون مناقشة حال تعلق السؤال والجواب بأعضاء مجلس الوزراء_ من غير الوزراء_ أو مناقشته في غير هذه الحالة إذا اقتضى الأمر ذلك".

وعليه فإن مناقشة السؤال بشكل عام يعد استثناءً وليس أصلاً، بمعنى أن ليس من طبيعة السؤال البرلماني فتح باباً لتداخل أو لمناقشة أعضاء المجلس، فهو على هذا الأصل لا يرتب أي نقاش^١، بل هو تعقيب وليس نقاشاً^٢، بخلاف طلبات المناقشة العامة والتي تفتح باب المناقشة العامة بين الحكومة وأعضاء مجلس النواب، وفيها يتم تبادل الرأي واستيضاح سياسة الحكومة حول الموضوع المطروح.

ثالثاً: التمييز بين طلبات المناقشة العامة والاستجواب البرلماني:

يعد الاستجواب من الوسائل البرلمانية الدستورية، فقد تناولها المشرع الدستوري البحريني في المادة (٦٥) بحسب تعديلاته، وقد تولت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها تنظيم هذه الوسيلة وبيان أحكامها في المواد (١٤٤) حتى المواد (١٥٥).

وتعد هذه الوسيلة من أخطر الوسائل الرقابية المتاحة لأعضاء مجلس النواب، سواء من حيث طبيعتها أو من حيث أثرها، لما تنطوي عليه هذه الوسيلة من أسلوب اتهامي، الأمر الذي قد يترتب عليه بعدها نزع موضوع الثقة من الحكومة^٣، ولذلك نجد بأن فقهاء العرب يكادوا أن يتفقوا على أن هذه الوسيلة عبارة عن "محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة"^٤.

وتظهر خطورتها من خلال ما تحدثه من آثار حيث أنه من خلالها يتم تحريك المسؤولية السياسية تجاه الحكومة برمتها أو أحد أعضائها، ولذلك قيل بأنها "مرحلة انتقال بين جمع

^١ محمد تشعبت، مرجع سابق، ص ٢٣.

^٢ للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٧٨.

^٣ محمد تشعبت، مرجع سابق، ص ١٦.

^٤ د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري المصري والاتحادي "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٦٧.

المعلومات وسحب الثقة، فهي مرحلة تمهيدية وضرورية لإمكان سحب الثقة من الحكومة بكاملها أو من أحد أعضائها^١.

ولما كان ذلك فإن ما يعنينا في هذا المقام هو التمييز بين هذه الوسيلة الرقابية ووسيلة طلبات المناقشة العامة من خلال بيان أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما.

١: نقاط الاتفاق بين الوسيلتين:

أ: تتفق طلبات المناقشة العامة مع الاستجواب البرلماني كونهما وسيلتين دستوريتين، فقد نص عليهما الدستور، مما يعني تساويهما من حيث القيمة القانونية والأساس التشريعي.

ب: تتفق وسيلة الاستجواب البرلماني مع طلبات المناقشة العامة في أن كليهما من وسائل الرقابة البرلمانية التي يمتلكها مجلس النواب في مواجهة السلطة التنفيذية.

ج: تتفق كلا الوسيلتين في أنهما يفتحان باب النقاش بمجموعة من الأعضاء النواب، لمن أراد المشاركة فيها^٢.

٢: نقاط الاختلاف بين الوسيلتين:

إنه وعلى الرغم من اتفاق الوسيلتين في كونهما وسائل رقابية، وأنهما يفتحان باب النقاش لمجموعة من الأعضاء، إلا أنه ثمة اختلاف بين الوسيلتين من حيث الغرض، والإجراءات المتبعة في كليهما، فضلاً عن الأثر الذي ترتبه كل وسيلة على جِدَّة.

أ: من حيث الغرض:

يستهدف الاستجواب محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها فعلياً، ونقد سياستها من أجل تحقيق المصلحة العامة^٣، بمعنى اتهام الحكومة أو أحد أعضائها، أي إن الغرض منها ليس فقط الوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون الموكلة للحكومة بل هو مسألتها عن كيفية تصرفها فيما عهد إليها من سلطة الأمر الذي قد يتضمن التجريح السياسي، ولهذا السبب غالباً يعقبها طرح الثقة بالحكومة أو أحد وزرائها^٤.

^١ عبد الله إبراهيم ناصف. مرجع سابق. ص ٣٧٢.

^٢ زيد نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ٤٦، ومحمد تشعبت. مرجع سابق. ص ٢٩.

^٣ د. يحيى الجمل. القانون الدستوري. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٨٥م. ص ٢٨١-٢٨٣. نقلاً عن: زيد

نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ٤٦، ومحمد تشعبت. مرجع سابق. ص ٢٩.

^٤ مريم اليامي. مرجع سابق. ص ٣٣.

أما طلبات المناقشة العامة فهي في أصلها من قبيل الوسائل الهادئة، والتي يقصد بها استيضاح سياسة الحكومة في شأن الموضوع المطروح للمناقشة، من خلال تبادل الآراء بين البرلمان والحكومة وتوضيح أكثر للحقائق للوصول إلى أفضل حل وصولاً لرغبات الشعب^١، ولذلك فإن من ضوابطها عدم تضمينها لأي لوم أو نقد موجه للحكومة أثناء مناقشة الموضوع المطروح، وقد اكدت الفقرة (الثالثة) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها على ذات المبدأ حيث جاء فيها "... كما لا يجوز أن تتضمن المناقشة توجيه النقد أو اللوم أو الاتهام، أو أن تتضمن أقوالاً تخالف الدستور أو القانون أو تشكل مساساً بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضراراً بالمصلحة العليا للبلاد".

ب: من حيث الإجراءات:

إنه وباستقراء نصوص القانون المعنية بوسيلتي الاستجواب وطلبات المناقشة العامة، نجد بأن هناك اختلافات في العديد من النقاط من حيث الإجراءات، ولعل سبب ذلك هو خطورة وسيلة الاستجواب من حيث ما قد ترتبه من أثر يتمثل في نزع الثقة من الحكومة أو أحد وزرائها، ولذلك نجد بأن المشرع البحريني قد احاطها بجملة من الضمانات والضوابط المختلفة عن طلبات المناقشة العامة لبعد أثر هذه الأخيرة عن الاستجواب من حيث الأثر السياسية المتمثل في المسؤولية، ولعل أبرز هذه الاختلافات الإجرائية تتمثل في التصويت المتعلق بجدية الاستجواب للاستمرار فيه، ووقت مناقشة الاستجواب.

فقد نصت المادة (١٤٥) مكرراً (١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب وتعديلاتها أنه "يعرض تقرير اللجنة على المجلس في أول جلسة تالية لإعداده للتصويت عليه دونه مناقشة، وفي جميع الأحوال لا يعد الاستجواب جدياً إلا إذا وافق على ذلك ثلثا أعضاء المجلس".، كما أن مناقشة الاستجواب تكون بمدد معينة لا يمكن مناقشة الاستجواب قبل انقضائها، والعلة من ذلك عدم مفاجأة الحكومة وتمكينها من دراسة الموضوع وإعداد البيان عليه^٢.

وهذا بخلاف طلبات المناقشة العامة التي يكفي توافر عدد خمسة من أعضاء المجلس يوقعون على طلب المناقشة كما هو منصوص عليه في المادة (٦٨) من الدستور البحريني

^١ محمد تشعبت، مرجع سابق، ص ٢٩.

^٢ مريم اليامي، مرجع سابق، ص ٣٣.

وتعديلاته^١، وكما هو مقرر في المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها^٢، كي تُبلّغ الحكومة به ويدرج في جدول الأعمال.

ج: من حيث الأثر:

إن من أبرز ما قد ينتجه الاستجواب البرلماني من آثار هي المسؤولية الوزارية، ذلك أنه كما بينا بأنها وسيلة اتهامية، وهذا من مقتضيات العدالة حيث أنه لا يتصور أن يتم سحب الثقة من الحكومة دون أن يسبق ذلك اتهام صريح يثبت من خلالها عدم صلاحية الحكومة أو أحد أعضائها للاستمرار في العمل السياسي في الدولة بمعية توافر جميع الضمانات، كتمكين الحكومة من التنفيذ والرد من خلال مناقشة يعقبها تصويت من ممثلي الشعب^٣.

أما المناقشة العامة فإنها تنتهي بقرار يصدر من قبل مجلس النواب بغلق باب المناقشة^٤، أو بإحالة الموضوع إلى إحدى اللجان لتتولى إعداد التقرير بشأن الموضوع، أو بإصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذه والانتقال إلى جدول الأعمال^٥.

رابعاً: التمييز بين طلبات المناقشة العامة وطلبات التحقيق البرلماني:

يعد التحقيق البرلماني من الوسائل الرقابية الفعالة والمهمة التي تمتلكها السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، وقد نص المشرع الدستوري البحريني على هذه الوسيلة في المادة (٦٩) حيث جاء فيها أنه "يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور..."، كما تناولت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني هذه الوسيلة وبينت شروطها وآلية العمل بها في المواد (١٦٠) حتى المواد (١٦٤).

وقد عرفها جانب من الفقه بأنها "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان من خلال تشكيل لجنة مكونة من عدد من الأعضاء تتولى اتخاذ الإجراءات اللازمة

^١ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة...".

^٢ أنظر المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل طرح موضوع عام للمناقشة...".

^٣ زيد نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ٧٨.

^٤ نواف كنعان. الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة "دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية". مجلس دراسات العلوم الإنسانية. الجامعة الأردنية. عدد ٢٢. طبعة ٢٠٠٣. ص ٧٨٥-٧٨٣. نقلاً عن: زيد نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ٤٦.

^٥ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٤.

وتمارس الصلاحيات المخولة لها قانوناً للوقوف على حقيقة أمر ما يدخل ضمن أعمال الحكومة أو يدخل في نطاق السلطة الرقابية للبرلمان وتقدم بذلك تقريراً له ليتخذ القرار بشأنه^١.

ولما كان ذلك فإن هذه الوسيلة لها أوجه اتفاق مع طلبات المناقشة العامة، كما أنها لا تخلو من جملة فروق من حيثيات مختلفة نبينها تباعاً.

١: نقاط الاتفاق بين الوصيلتين:

تتفق كلا الوصيلتين طلبات التحقيق البرلماني وطلبات المناقشة العامة، بأن كليهما من الوسائل الرقابية المنصوص عليهما في الدستور البحريني، غير أن ثمة دساتير أخرى لم تنص على الوسيلة الأولى كالدستور الأردني، إلا أنه ولأهميتها وفاعليتها باعتبارها من الحقوق الطبيعية للبرلمان، على حد قول جانب من الفقه بأنه من غير الممكن رقابة أعمال السلطة التنفيذية إلا بالتحقيق في وقائع محددة بواسطة هذه اللجان^٢، ولذلك نجد بأن المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأردني قد جاء فيها للمجلس حق تشكيل لجان مؤقتة إذا كانت الحاجة ماسة لتشكيلها، وأن يحدد المجلس وظائف هذه اللجنة ومهامها وأعضائها وتنتهي بانتهاء الموضوع المعينة لأجله^٣.

٢: نقاط الاختلاف بين الوصيلتين:

تختلف طلبات المناقشة العامة عن طلبات التحقيق البرلماني في ثلاث نقاط رئيسية، من حيث الغرض، والإجراءات، والأثر الذي تسفر عنه كل وسيلة.

أ: من حيث الغرض:

إن الغرض من طلبات المناقشة العامة استيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي بشأن الموضوع المطروح، في حين أن طلبات التحقيق البرلماني المتمثلة في تشكيل اللجان يكون غرضها تقصي وتحري الحقيقة حول موضوع منظور أمامها، بمعنى أن لجان التحقيق تمتلك من الصلاحيات والسلطات ما يخولها مخاطبة الجهات الرسمية وطلب البيانات وسماع أقوال الجهات المعنية المتعلقة بمحل التحقيق، كما لها الاستماع إلى الشهود، فضلاً عن الاستعانة بذوي الخبرة

^١ د. حسين محمد سكر. التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. مجلة العلوم القانونية. جامعة بغداد. العدد ٢. سنة ٢٠١٩م. ص ٢٢٣.

^٢ زيد نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ٤٤.

^٣ أنظر المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأردني حيث جاء فيها "للمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكولة إليها".

بغية الوصول للتقرير النهائي، إذا فإن التحقيق البرلماني هو بمثابة إثبات المسؤولية السياسية أو فيها^١، بيد أن طلبات المناقشة العامة هي لاستيضاح سياسة الحكومة حول موضوع معين وتبادل الرأي بصدده.

ب: من حيث الإجراءات:

تختلف طلبات التحقيق البرلماني عن طلبات المناقشة العامة في الإجراءات سواء من حيث التعامل مع الموضوع، والمدة، وصلاحيات الأعضاء في كلا الوسيلتين.

• من حيث جهة التعامل مع الموضوع:

تتيح طلبات المناقشة العامة المناقشة الجماعية داخل المجلس النيابي في الموضوع المطروح وفق الضوابط اللاتحفية، أما التحقيق البرلماني فهو عبارة عن سلسلة من التساؤلات والمناقشات وليس هو مجرد سؤال وإجابة عنه، ويُعتمد في ذلك على الشهود وأهل الاختصاص والخبرة الفنية والموظفين العموميين، وتنتهي اللجنة بتقرير تصدره ليتخذ المجلس القرار المناسب في شأنه^٢.

كما أن جلسات اللجان تعقد سرية وفقاً لنص المادة (٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^٣، وذلك بخلاف طلبات المناقشة العامة والتي تعد وسيلة رقابية تتم فيها مناقشة الموضوع المطروح بشكل علني من حيث الأصل.

• من حيث الصلاحيات:

تتميز طلبات التحقيق البرلماني بسعة سلطات الأعضاء فيها، حيث يتاح لهم بصدد المباحثة سماع من ترى اللجنة له صلة بالموضوع المراد بحثه، ولها أن تطلع على كل ما تريده من الوثائق والمستندات، وقد بينت الفقرة (الثانية) من المادة (٦٩) من الدستور البحريني بأنه على الوزراء وجميع موظفي الدولة توفير الشهادات والوثائق والبيانات المطلوبة من قبل اللجان^٤، الأمر الذي يجعل هذه الوسيلة أكثر سعة من حيث الصلاحيات بالمقارنة مع طلبات المناقشة العامة، ولعل العلة من ذلك هي طبيعة الوسيلة ومقتضياتها، وهو ما سنتناوله بالتفصيل عند التعرض لطبيعة وسيلة طلبات المناقشة العامة.

^١ مريم اليامي. مرجع سابق. ص ٣٤.

^٢ محمد تشعبت. مرجع سابق. ص ٢٦.

^٣ أنظر المادة (٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "جلسات اللجان غير علنية...".

^٤ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (٦٩) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

ج: من حيث الأثر:

تنتهي طلبات المناقشة العامة بمجرد قفل باب النقاش حول موضوعها سواء لحصول الغاية منها وهو الاستيضاح حول سياسة الحكومة بشأن الموضوع المطروح، ولا يمنع ذلك من إصدار قرار بتنفيذ رغبات معينة على ضوء ما أسفرت عنه هذه المناقشة، أو أن يحال الموضوع إلى أحد اللجان لدراسته، أما التحقيق البرلماني فإنه ينتهي بتمام التكليف وإعداد التقرير والذي يتضمن تلك الإجراءات شاملاً الاقتراحات لمناقشتها في الجلسة التالية لتقديمه وعليه قد يقرر المجلس استجواب أحد الوزراء أو التحفظ على التقرير لانعدام القصور من الحكومة^١.

المطلب الثاني

الأساس التشريعي لطلبات المناقشة العامة

تستند الوسائل الرقابية بشكل عام وطلبات المناقشة العامة بشكل خاص على أسس قانونية، وعليه سنبين الأساس والمصدر الذي تستمد منه طلبات المناقشة العامة مشروعيتها، على أن نبين موقفنا من المشرع الدستوري البحريني عندما قررها في الدستور بمعية الدساتير المقارنة، وكل ذلك سيكون من خلال ثلاثة فروع، حيث سيكون الفرع الأول في الدستور مصدر تحديد الصلاحيات البرلمانية، على أن يكون الفرع الثاني في الأسس الدستورية والتنظيم البرلماني لطلبات المناقشة العامة، أما الفرع الثالث فنخصصه في سياسة المشرع الدستوري البحريني تجاه الوسائل الرقابية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الدستور مصدر تحديد الصلاحيات البرلمانية

إن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تتمثل في التشريع والممارسة، ونظراً لخطورة هذه العملية الرقابية والآثار المترتبة عليها^٢، فقد اهتمت الدساتير بإفراد مواد تبين صلاحيات كل سلطة من السلطات الثلاث_ التنفيذية والتشريعية والقضائية_ والتي منها السلطة التشريعية، وما

^١ مريم اليامي. مرجع سابق. ص ٣٥.

^٢ حيث أن هذه الوسائل تشكل قوام العمل الرقابي، فيتم من خلالها مراقبة أعمال الحكومة وتصرفاتها والتحقق من أدائها الوظيفي وتقييم أعمالها، وقد تصل إلى إقالة الحكومة عند سحب الثقة منها. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: محمد تشعبت. مرجع سابق. ص ١-٢.

لها من الجانب الرقابي وحدودها، من خلال النص على تلك الآليات والتي بموجبها يستطيع البرلمان مراقبة أعمال السلطة التنفيذية^١.

وعليه فإن هذه الوسائل الرقابية مقصورة على ما تم النص عليه في الدستور، ولا يمكن التوسع فيها والقياس عليها^٢، ونظمتها اللوائح الخاصة بالمجالس النيابية من حيث شروطها وأحكامها، لضبط تحقيق أهدافها والحد من سوء استغلالها أو الانحراف عن غايتها.

ومن هذا المنطلق فإن طلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية تجد مشروعيتها من خلال الدستور، وفي ذلك فقد نص المشرع الدستوري البحريني على هذه الوسيلة في الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته، بأنه "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة...".

ولما كانت أحكام الدستور باعتبار سموه على القوانين يعد المصدر العام للنظام القانوني في الدولة^٣، والمبين للسلطات والبرلمان بشكل خاص والإطار القانوني المحدد لهذه الوسائل الرقابية دونما تعرض للأحكام التفصيلية، فصار من اللازم وجود قوانين عادية تنظم آليات الرقابة هذه وأحكامها^٤.

فعلى الرغم من أن المشرع البحريني لم ينظم هذه الوسيلة حتى صدور المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب^٥، إلا أن ذلك لا يغير من حقيقة كونها وسيلة دستورية بموجب النص الدستوري قبل صدور هذا المرسوم.

^١ د. رفعت عيد سيد. مرجع سابق. ص ٦٣٣.

^٢ د. رشيد المدور. العمل البرلماني في المغرب قضايا وأشكالها. طوب بريس. المغرب. الرباط. الطبعة الأولى. ٢٠٠٦م. ص ٩.

^٣ د. رجب عبد الحميد. القانون الدستوري النظرية العامة. دار أبو المجد للطباعة. مصر. الجيزة. بدون طبعة. ٢٠١٠م. ص ١٢٧.

^٤ مفتاح حرشاو. مرجع سابق. ص ٦٢.

^٥ بالملاحظة فإن المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، لم ينص على هذه الوسيلة، حتى صدر المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، والذي استحدث فيه المشرع ثلاث فروع جديدة وهي الفرع السابع بعنوان (مناقشة برنامج الحكومة)، والفرع الثامن بعنوان (بيان الحكومة)، والفرع التاسع بعنوان (طلبات المناقشة العامة)، وأعاد ترقيم المواد بما يتوافق مع هذا التعديل التشريعي.

الفرع الثاني

الأسس الدستورية والتنظيم البرلماني لطلبات المناقشة العامة

تتمثل الأسس الدستورية لطلبات المناقشة العامة في مجموعة من القيم والأحكام والمبادئ الدستورية المتعلقة بالوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية ذاتها.

فهذه الوسيلة الرقابية تبلورت بعد تأكيد المبادئ والأحكام الدستورية، فقد جاء في الفقرة (د) من المادة (١) من الدستور البحريني أن "نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب..."، فمن خصائص النظام الديمقراطي إيجاد برلمان منتخباً يمثل الشعب، والذي تثبت له تلك الوسائل الرقابية ومن خلالها يستطيع مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والوقوف على انحرافات^١.

وهذا التمثيل لا بد وأن تكون له ممارسات فعلية يبينها الدستور، حيث لا يكفي وجود البرلمان دونما تحديد هذه الاختصاصات الرقابية، وإلا عد البرلمان مجرد هيئة استشارية، ذلك أن الغاية ليست مقتصرة على انتخاب الأشخاص بل هي الممارسة الفعلية باسم الشعب، وهو المبرر الحقيقي المرتب لوجود تلك الوسائل الرقابية^٢، ومن هنا نجد بأن المشرع الدستوري البحريني قد نص على الوسائل الرقابية بما في ذلك طلبات المناقشة العامة، والتي هي التفرع المنطقي لتقرير سيادة الشعب والنظام النيابي فيه.

وقد صرحت بعض الدساتير بالحق الرقابي للمجالس النيابية كأساس لمشروعية النص على تلك الوسائل الرقابية، بعيداً عن التأسيس الفلسفي المستمد من تلك المبادئ الدستورية، ومن ذلك ما جاء بنص المادة (١٠١) من الدستور المصري وتعديلاته أنه "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع...، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية"، وفي ذلك صار من السهل إيجاد هذه الوسائل الرقابية الدالة على العملية الرقابية والتي تستمد أساسها من هذا النص بشكل مباشر.

كما نص الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦م وتعديلاته في المادة (٩٩) على ذات الحق الرقابي للبرلمان تجاه العمل الحكومي، حيث جاء فيها "يراقب البرلمان عمل الحكومة... الرقابة

^١ د. علي الصاوي. من يشككي من الآخر (العلاقة بين البرلمان والحكومة). جامعة القاهرة. مصر. بدون طبعة. ٢٠٠٤م. ص ٧٧.

نقلًا عن: مفتاح حرشاو. مرجع سابق. ص ٥٩.

^٢ الأمين سويقات. مرجع سابق. ص ٢٣.

المنصوص عليها في المواد من (١٣٥) إلى (١٣٧) من الدستور"، الأمر الذي يؤكد بأن مصدر الوسائل الرقابية ومشروعاتها مُستمد من النص المقرر لصلاحيات البرلمان الرقابية والتي في أصلها امتداداً للنظام النيابي والمبادئ الدستورية الأساسية.

أما بالنسبة للتنظيم الدستوري لطلبات المناقشة العامة عند المشرع الدستوري البحريني، فقد جاء في الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته^١، أحقية مجلس النواب في التقدم بطلب المناقشة، واقتصرت من حيث الشروط على النصاب والموضوع والغاية، وأحالت باقي الأحكام لللائحة الداخلية لمجلس النواب، على النحو الذي سنبينه في موضعه تفصيلاً.

الفرع الثالث

سياسة المشرع الدستوري البحريني تجاه الوسائل الرقابية

يتضح لنا من خلال ما سبق بأن أساس مشروعية الوسائل الرقابية بشكل عام، بما فيها طلبات المناقشة العامة هو الدستور، وأن هذه النصوص الدستورية تبنى على المبادئ العامة المنصوص عليها هي الأخرى في الدستور، كالتى تبين الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، وهذه المبادئ مستمدة من النظام العام للدولة، بمعنى أن النصوص المعنية بالوسائل الرقابية تُستمد من النصوص المبينة للاختصاص الرقابي، وهذه النصوص الأخيرة مستمدة من طبيعة النظام النيابي ذاته^٢.

ومن هنا يتبين لنا بأن هناك نوع من التدرج في هذه النصوص، فعدم النص على العملية الرقابية في الدستور لا يُغير من مشروعية تلك الوسائل الرقابية، كما هو الحال عند المشرع الدستوري البحريني، ذلك أنه اسند النصوص المعنية بالوسائل الرقابية لتلك المبادئ الدستورية، كنتيجة حتمية مأخوذة من طبيعة النظام ذاته، ولعل هذا التأصيل هو ذاته الذي يؤسس مشروعية

^١ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي بصدده، وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة الداخلية للمجلس. ويدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه، ليبت فيه المجلس دون مناقشة".

^٢ د. حسين محمد سكر. مرجع سابق. ص ٣٢١.

الوسائل الرقابية على ذات النظام وليست النصوص الدستورية، ويعضد هذا القول ويؤيده فكرة أن نصوص الدستور عامة وليست تفصيلية^١.

ويرى الباحث بأن موقف المشرع الدستوري البحريني رغم وجاهته لا يخلو من النقد، ذلك أن الاكتفاء بالنص على الوسائل الرقابية دون النص على الاختصاص الرقابي الأصيل لأعضاء المجلس النيابي بحجة طبيعة النظام ذاته، يلزم عدم النص على أي ما يُستلهم من طبيعة النظام النيابي، فالوظيفة التشريعية من اختصاصات المجالس النيابية المستمدة من طبيعة النظام النيابي وعلى الرغم من ذلك فقد نص عليها المشرع الدستوري ولم يكتف بطبيعة النظام ذاته، الأمر الذي يظهر لنا نوع من اللبس في السياسة التشريعية للنصوص الدستورية، وعليه نجد بأن هناك شيء من الغموض حول المذهب الذي يتبناه المشرع الدستوري البحريني، الأمر الذي يقتضي اتخاذ موقف محدد، إما النص على جميع تلك المقومات والاختصاصات النيابية حتى لو كانت مفهومة من ذات النظام، أو الاكتفاء بالمبادئ العامة المقررة لكل نظام نيابي، أو أن يكون هناك سبب واضح يتم بيانه في المذكرات التفسيرية للدستور، وهو الذي لم نجده في تلك المذكرات التفسيرية.

^١ نرجس طاهر/ دنيا بن رمضان. ورقة نقاش صياغة مشروع الدستور تجارب مقارنة ودروس مستفادة. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ورقة معدة في إطار مشروع "دعم البناء الديمقراطي في ليبيا" الممول من قبل وزارة الشؤون الخارجية والتجارة الدولية الكندية. ٢٠١٣م. الرقم الدولي المعياري للكتاب ٩٧٨-٩١-٨٧٧٢٩-٢٠-١. ص ٣٩-٤٠.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لطلبات المناقشة العامة وخصائصها

يقتضي البحث في الطبيعة القانونية لطلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية في المجلس النيابي إسباغ الوصف القانوني الصحيح عليها، ومن خلال هذا الوصف يمكننا الوقوف على طبيعتها القانونية، ثم سنتمكن من معرفة القيمة القانونية والخصائص التي تتمتع بها، ولذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنتناول في المطلب الأول الطبيعة القانونية لطلبات المناقشة العامة، وسنخصص المطلب الثاني في خصائص طلبات المناقشة العامة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لطلبات المناقشة العامة

تشمل الطبيعة القانونية لطلبات المناقشة العامة تكييفها الصحيح وقيمتها القانونية، ليظهر لنا بعدها ما تتميز به هذه الوسيلة من خصائص على النحو الذي يميزها عن باقي الوسائل الرقابية، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين، حيث سنتناول في الفرع الأول التكيف القانوني لطلبات المناقشة العامة، وسنخصص الفرع الثاني في القيمة القانونية لطلبات المناقشة العامة، وكل ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

التكيف القانوني لطلبات المناقشة العامة

أجمع الفقه على أن طرح موضوع عام للمناقشة يقف موقفاً وسطاً بين وسيلتي السؤال والاستجواب البرلماني^١، فهي أوسع نطاقاً من السؤال البرلماني من حيث العدد، وقريبة من الاستجواب في المناقشة عدا الأثر^٢.

فمن حيث شخصية الحق نجد بأن طلبات المناقشة العامة لا تقتصر على مقدم الطلب والحكومة، كما هو الحال في السؤال البرلماني والذي يدور بين السائل والمسؤول^١، ففي المناقشة

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٤.

^٢ د. فرحان نزار المساعيد. مرجع سابق. ص ٩٩.

العامة يمكن لأكثر من عضو برلماني المشاركة في موضوعها المطروح وهذا مصداقاً للمواد (١٧٠)^٢، و(١٧٣)^٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

كما تأخذ طلبات المناقشة العامة شيء من طبيعة السؤال البرلماني، حيث أنه لا مانع من إثارة الأسئلة المتعلقة بموضوع المناقشة بشكل عام لاستيفاء موضوعها أثناء تبادل الآراء^٤، ويرى الباحث بأن الأسئلة المطروحة أثناء المناقشة العامة طارئة بطبيعتها في ذات النقاش، بخلاف السؤال البرلماني الذي هو مقصد لذاته، كما أن أسئلة المناقشة العامة لا يمكن أن تكون بادرة لاستجواب الحكومة، وذلك بخلاف السؤال البرلماني الذي يتطلب إجابة دقيقة، لدقة السؤال ذاته ومحدوديته، كما أن الإجابة قد لا ترضي البرلمان فتكون العتبة الأولى لتحريك بوابر الاستجواب إن صح التعبير^٥.

أما بالنسبة للاستجواب فعلى الرغم من تشابه آلية طرح موضوع عام للمناقشة مع الاستجواب من حيث عدم اقتصار الحديث على طرفي المستجوب والمستجوب^٦ فإن الاختلاف بينهما يظهر في الأثر المترتب على كلا الوكيلتين، حيث أن التصويت على طلب طرح الثقة يكون بعد الاستجواب وأن عدم الحصول على الأصوات المطلوبة مفاده تجديد الثقة بالوزير^٧، ثم الانتقال إلى جدول الأعمال، بيد أن أثر المناقشة العامة في جل التشريعات الدستورية العربية المقارنة^٨ لا يتعدا أثرها في تكوين عقيدة حول موضوع معين ببيان الموقف السياسي منه لدى أطراف النقاش، فيقتصر على إحالة الموضوع لأحد اللجان المختصة في المجلس لإعداد التقرير

^١ د. نادية مصباحية/ د. عبد الوهاب خريف. محدودية وافقار الاستجواب للطابع الردعي كآلية للرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العمومية للدولة. جامعة الجلفة. الجزائر. مجلة آفاق للعلوم. المجلد ٥. العدد ٢. سنة ٢٠٢٠م. ص ٢٣٤-٢٣٥.

^٢ أنظر المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل طرح موضوع عام للمناقشة بقصد استيضاح سياسة الحكومة بشأنه وتبادل الرأي بصده...".

^٣ أنظر المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "لا يجوز أن يشترك في المناقشة العامة أكثر من عشرة أعضاء...".

^٤ د. عادل الطبطبائي. النظام الدستوري في الكويت. بدون دار نشر. الكويت. بدون طبعة. ١٩٩٨م. ص ٩٢٣.

^٥ عدنان عجيل عبيد/ محمد فهم سلمى. النظام الإجرائي للسؤال البرلماني (دراسة مقارنة). مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية. العدد ٣. السنة التاسعة. ٢٠١٧م. ص ٣٧٠.

^٦ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٦٣.

^٧ د. إبراهيم مهدي جوير. الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية. مجلة الجامعة العراقية. المجلد ١. العدد ٤٣. ص ٤٤٤.

^٨ أنظر على سبيل المثال المشرع الكويتي، والمشرع المصري، وقد خالف في ذلك المشرع الأردني فقد نصت المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وتعديلاتها أنه "يحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزراء أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة. وذلك مع مراعاة أحكام المادة (٥٣) و (٥٤) من الدستور".

عليه بعد مناقشته وعرضه، أو إصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذه، أو قفل باب النقاش والانتقال إلى جدول الأعمال^١ وهذا ما سنبيّنه تفصيلاً عند التعرض لآثار هذه الوسيلة.

الفرع الثاني

القيمة القانونية لطلبات المناقشة العامة

تختلف قيمة الموضوعات بحسب محلها في الهرم التشريعي^٢، واختلاف محلها يكون بحسب أهميتها، فنصوص الدستور هي على قمة هذا الهرم التشريعي، وتليها في المرتبة الثانية النصوص التشريعية العادية، ثم تأتي اللوائح والقرارات^٣.

ولا يمكن أن نكون أمام دولة قانونية إلا إذا توافر فيها عدد من المقومات والتي في مقدمتها الدستور، وفيه بيان لحقوق الأفراد فضلاً عن شكل الدولة وتنظيم عمل السلطات فيها من نطاق وصلاحيات^٤، فالمرشح الدستوري لا ينص على أي مسألة مالم تكن هناك مصلحة معينة من ورائها، وعليه فإن النصوص الدستورية المبينة لتلك الوسائل الرقابية شرّعت لغاية ومصلحة، كما أنها تعد انعكاساً لمبدأ الفصل بين السلطات، وعليه تؤسس هذه النصوص الرقابية^٥.

فبموجب هذه النصوص يمكن لعضو البرلمان مراقبة أعمال الحكومة والتأكد من حسن سيرها ومحاسبتها، فالوسائل الرقابية على هذا الأساس تكون قد وردت في أعلى وثيقة تشريعية وهي الدستور.

^١ جيهان خالد الزعبي. مرجع سابق. ص ٥٠.

^٢ نقصد بالهرم التشريعي هو التدرج الشكلي المبين لقوة القاعدة القانونية، فالدستور هو أعلى مرتبة كتشريع أساسي، ويليه التشريع العادي، وأخيراً التشريع الفرعي أو ما يعرف باللوائح. د. خالد جمال. المدخل في مبادئ القانون البحريني. جامعة العلوم التطبيقية. كلية الحقوق. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١٠م. والطبعة الثانية. ٢٠١٥م. ص ١٤٦.

^٣ د. محمد حسين عبد العال. المدخل لدراسة القانون البحريني. مرجع سابق. ص ١٤٧-١٤٨.

^٤ د. عصام علي الدبس. النظم السياسية (الكتاب السادس_الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها). دار الثقافة للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. بدون طبعة. ٢٠١١م. ص ١٠٢ و ١٠٧ و ١٥٠-١٥١، وبلير صابر إبراهيم خوشناو. دور الدستور في إرساء دولة القانون. دار الفكر الجامعي. مصر. الإسكندرية. الطبعة الأولى. ٢٠١٥م. ص ١١٠.

^٥ ولذلك نجد بأن بعض الدساتير لم تنص على بعض الوسائل الرقابية رغم النص عليها في اللوائح الداخلية الخاصة بالمجالس التشريعية. د. حسين محمد سكر. مرجع سابق. ص ٣٢٤. أنظر على سبيل المثال: التحقيق البرلماني عند المشرع الدستوري العراقي، وطلبات المناقشة العامة عند المشرع الدستوري الاردني.

ولما كانت هذه الوسائل على هذا النحو من الأهمية لورودها في الدستور، فإن السؤال هو ما تصنيف طلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية بالنسبة لباقي الوسائل الدستورية؟ ثم ما القيمة القانونية المترتبة على هذا التصنيف بشكل خاص؟

للإجابة على الشق الأول من السؤال لا بد من الإشارة إلى أن قواعد الدستور تتباين في قيمتها وذلك بحسب النظام الدستوري للدولة من جانب، ومدى إمكانية تعديل هذه النصوص من جانب آخر.

فمن حيث نظام الدولة نجد بأن طبيعة وفلسفة التنظيم السياسي للدستور هو الذي يحدد درجة أهمية وتفاوت المبادئ فيه، ففي النظم الديمقراطية النيابية نجد بأن الحكومة والبرلمان هي على رأس النصوص الدستورية، أما في النظم الديمقراطية شبه المباشرة فإن الشعب والبرلمان من ركائز الوثيقة الدستورية، في حين أن دستور الدول الاتحادية تعطي أولوية في التنظيم للمواد المتعلقة بالشأن الإقليمي والولايات بشكل أساسي كونها المكون الأساسي للاتحاد ذاته^١.

ولما كان النظام في مملكة البحرين يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي، مع إيجاد قدرًا من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأن نصوص الدستور قد أعطت ملك البلاد سلطات فعلية في العمل التنفيذي، وأن الحكم فيها وراثيًا، فهو بذلك يكون نظام شبه برلماني^٢، الأمر الذي يجعل النصوص المعنية بتحديد السلطات في البلد واختصاصاتها هي ركيزة الدستور الأولى ولها الدرجة الأسمى بالنسبة لباقي نصوص الدستور.

وأما الجانب الآخر والذي يظهر لنا فيه تفاوت درجة المواد الدستورية فيما بينها، هو مدى إمكانية تعديلها، بمعنى أن درجة المادة الدستورية حبيسة إمكانيات إخضاعها للتعديل من حيث القيود الواردة عليها، بحيث تقل درجتها بقدر فك تلك القيود عنها، وعليه نجد بأن الدستور البحريني قد بين في بعض المواد تلك القيود التي من شأنها التضيق أو المنع من تعديلها مما يدل على علو درجتها بالمقارنة مع باقي المواد التي لا تخضع لتلك القيود ويسري عليها في التعديل الإجراءات الدستورية الطبيعية المنصوص عليها^٣.

^١ محمد أحمد محمود. تعديل الدستور دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة. الدائرة الإعلامية في مجلس النواب لجمهورية العراق. العراق. بغداد. ٢٠٠٥. الناقد. الطبعة الأولى. ٢٠١٠م. ص ٤١، ود. محمد آل ياسين. القانون الدستوري. المكتبة الحديثة. لبنان. بيروت. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ١٠٠.

^٢ د. محمد المشهداني/د. مروان محمد محروس المدرس. مرجع سابق. ص ١٧٢-١٧٣.

^٣ نقصد بذلك القيود الزمنية والموضوعية لتعديل الدساتير. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. محمد المشهداني/د. مروان محمد محروس المدرس. مرجع سابق. ص ١٢٥-١٢٦.

وعليه نصل إلى أن المواد المعنية ببيان سلطات الدولة هي من أهم المواد الدالة على مظاهر النظام النيابي وأقواها درجة في الدستور البحريني، كما أن الوسائل الرقابية هي التفرع المنطقي لتأكيد فكرة الفصل بين السلطات في ذات النظام، الأمر الذي يجعل هذه النصوص على درجة من القدسية تفوق ما دونها في مثل هذا النظام.

ولما كانت طلبات المناقشة العامة ضمن تلك الوسائل الرقابية المنصوص عليها في الدستور والمدرجة تحت البنود المعنية بصلاحيات السلطة التشريعية والتي تمثل الشعب وهو المكون الأساسي في الدولة، فهي بذلك تكون في أعلى المراتب الدستورية، وتضمن هذه الوسيلة في الدستور يترتب عليها عدة نتائج أهمها:

١- استقرار وسيلة طلبات المناقشة العامة: والسبب في ذلك أن إجراءات وضوابط تعديل النصوص الدستورية أكثر تعقيداً من الإجراءات المعنية بالنسبة للقوانين أو التشريعات العادية، سواء من حيث السلطة المختصة أم النصاب المطلوب فيها^١.

٢- عدم جواز إصدار أي تشريع عادي أو فرعي يتعارض مع أحكام نص المادة الدستورية بما في ذلك النصوص المعنية بطلبات المناقشة العامة: فالسلطة التشريعية تلتزم بعدم إصدار أي قانون يخالف أحكام الدستور، كما تلتزم السلطة التنفيذية بعدم إصدار أي لوائح تتعارض مع نصوص القانون العادي فضلاً عن الدستور، وإلا جاز الطعن عليها بعدم الدستورية وفقاً للنظام المعمول به بحسب الدولة^٢.

٣- إن أي خلاف في تفسير مدلول طلبات المناقشة العامة أو ما يتعلق بها لا يكون إلا من قبل الدستور ذاته إن كان لذلك وجه أو من قبل المحكمة الدستورية.

^١ د. محمد حسنين عبد العال. القانون الدستوري. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٢م. ص ٣٨-٣٩، ود. حمدي عطية مصطفى عامر. حماية حقوق الإنسان وحياته العامة الأساسية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي. دار الفكر الجامعي. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠١٠م. ص ١٥٩-١٦٠، ود. إبراهيم شيجا. المبادئ الدستورية العامة. منشأة المعارف. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠٦م. ص ٥٤-٥٥.

^٢ يكون الطعن بعدم الدستورية وفقاً للنظام المعمول به في مملكة البحرين، أمام المحكمة الدستورية، كونها المسؤولة عن الرقابة على دستورية القوانين، فقد جاء بنص المادة (١٠٦) من الدستور البحريني أنه "تنشأ محكمة دستورية، من رئيس وستة أعضاء... وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح..."، وقد جاء في المادة (١٩٢) من الدستور المصري وتعديلاته أنه "تتولى المحكمة الدستورية... الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح...".

المطلب الثاني

خصائص طلبات المناقشة العامة

ولما كانت طلبات المناقشة العامة وسيلة رقابية دستورية مستقلة عن باقي الوسائل، ولها قيمتها القانونية وتنظيمها الخاص، فضلاً عن تمتعها بتلك الخصائص المقررة لباقي الوسائل الرقابية، فهي كذلك تتمتع بخصائص مستقلة تميزها عن باقي الوسائل، كطابعها الجماعي المشترك بين البرلمان والحكومة، وأثرها السياسي، وعموميتها، ولذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين رئيسيين، حيث سيكون الفرع الأول في الخصائص العامة للوسائل الرقابية، على أن نخصص الفرع الثاني في الخصائص الخاصة بطلبات المناقشة العامة، وكل ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الخصائص العامة للوسائل الرقابية

نقصد بالخصائص العامة أي تلك التي تميزها كوظيفة رقابية عن باقي وظائف السلطة التشريعية الأخرى، كالوظيفة المالية، والتشريعية^١، فتحديد الخصائص الرقابية من شأنها أن ترفع اللبس والاشتباه عن باقي الوظائف المقررة للسلطة التشريعية، ولعل الخلط بين تلك الخصائص وعدم تحديدها بوضوح، هو ما حد ببعض الفقهاء عدم اعتبار طلبات المناقشة العامة ضمن الوسائل الرقابية^٢.

أولاً: وظيفة رقابية صرفه:

من الممكن أن تُستغل الوظيفة التشريعية في جانب منها لأغراض مغايرة عن هدف التشريع ذاته، كالتشريع بقصد الحد من بعض القرارات الحكومية أو إلزام الحكومة بأمر لا تريد البت فيه^٣، إلا أن الوسائل الرقابية المقرر لأعضاء مجلس النواب لا يمكن صرفها إلا على سبيل الرقابة فقط، فلا تختلط بها الوظيفة التشريعية ولا المالية بجميع الأحوال.

^١ د. شعبان أحمد رمضان. شرح القانون الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٥٠٥.

^٢ أنظر صفحة ٤٧_٤٨ من البحث.

^٣ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٢٤.

ولا يضيرها ما قد يتبادر إلى الأذهان بأن ثمة وسائل قد يلتبس بها الطابع التشريعي، كالاقتراح برغبة والتي مفادها حث الحكومة على القيام بعمل، أو منعها منه^١، ووجه الالتباس هو عندما ترفض الحكومة تنفيذ الرغبة المبداءة من قبل عضو البرلمان قد يدفعه لتقديم اقتراح بقانون، تحقيقاً لتنفيذ هذه الرغبة^٢.

ويرى الباحث تعليقاً على ذلك بأن الاقتراح برغبة كوسيلة رقابية لا يمكن أن تشترك في الوظيفة التشريعية المقررة للبرلمان على أية حال، لما في ذلك من نظرٍ ظاهر وهذا من جانبين، أولاً بأن هذه الوسيلة قطعاً لا يملكها إلا أعضاء المجلس النيابي، بخلاف الوظيفة التشريعية فيشارك فيها كلا المجلسين، كما أنه لا يمكن أن تُحمل دواعي التقدم باقتراح بقانون كأثر نتيجة رفض الحكومة للمقترح برغبة اعتبارها وسيلة ذات طابع تشريعي، والحجة في ذلك بأن التقدم بالاقتراح بقانون تصدق عليه جميع الشروط والأحكام المستقلة دون اعتبار لما سبقها، فيناقش الاقتراح بقانون وفقاً للضوابط المقررة له دون الالتفات إلى المناقشة السابقة عن موضوع الاقتراح برغبة، وهذا كفيل بأن يرفع عن هذه الوسيلة اللبس والاشتباه، والأمر ذاته بالنسبة لطلبات المناقشة العامة.

ثانياً: حق مقرر لأعضاء مجلس النواب حصراً:

إن الوسائل الرقابية المقررة لأعضاء مجلس النواب وفقاً للدستور البحريني وبحسب تعديلاته في مايو ٢٠١٢م والمقارن^٣، هي حق مقرر للمجلس النيابي حصراً لا يمكن لأي سلطة مشاركته فيها، باعتباره المجلس المنتخب من قبل الشعب والذي يملك مراقبة العمل الحكومي^٤، وذلك بخلاف العملية التشريعية، التي قد تشترك فيها السلطة التنفيذية بشكل استثنائي، كحق اقتراح القوانين المنصوص عليه في الدستور^٥، فضلاً عن صلاحية إصدار بعض التشريعات في بعض الأمور المهمة^٦، بالإضافة إلى المهام التشريعية الأخرى والمتمثلة في المراسيم بقوانين كما

^١ د. خالد سماره الزغبى. مرجع سابق. ص ١١٨.

^٢ د. طعيمة الجرف. القانون الإداري. مكتبة القاهرة الحديثة. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٧٠م. ص ٤٥٧.

^٣ أنظر على سبيل المثال: الدستور الكويتي، والدستور المصري وتعديلاته.

^٤ د. شعبان أحمد رمضان. شرح القانون الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٥١٢.

^٥ أنظر الفقرة (أ) من المادة (٣٥) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها".

^٦ أنظر الفقرة (أ) من المادة (٣٢) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "... ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه".

في حالتها الضرورية وغياب المجلس الوطني^١، وعلى الرغم من ذلك إلا أن السلطة التشريعية لا بد وأن يكون لها دوراً في أي من هذه التشريعات سواء الاقتراحات أو المشروعات أو المراسيم بقوانين كالتصديق عليها أو عرضها على المجلس في أول دورة تشريعية تليها، ومن هنا نجد بأن هذه الأدوات المنصوص عليها في الدستور المبينة للوظيفة الرقابية هي مقررّة فقط لأعضاء مجلس النواب على النحو الذي يميزها عن باقي الوظائف والمهام التي قد يشترك فيها باقي السلطات كما هو الحال بالنسبة للوظيفة التشريعية.

ثالثاً: أدوات غائية وكاشفة للمعلومات:

إن عملية سن القوانين ومناقشتها فضلاً عن مراقبة العمل الحكومي يفترض فيه المعرفة السابقة للبرلمان بالواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة، ولا سبيل لذلك إلى من خلال تلك الوسائل الرقابية، حيث أنها كفيلة بالكشف عن المعلومات اللازمة وإيصالها للبرلمان والعضو بشكل خاص، ناهيك عن أن افتقار البرلمان لهذه المعلومات ووفرته لجهات أخرى من شأنه أن يوقع البرلمان تحت تأثير تلك الجماعات المحتكرة لها^٢.

كما أن غائية هذه الرقابة تتجلى في أمور متعددة دون باقي الوظائف البرلمانية، حيث أنها تُبصر الحكومة بالعيوب الكامنة في أجهزتها، ومن ذلك ما تقدم به أحد النواب في مجلس الأمة الكويتي بسؤال الحكومة عن أسباب ترقية أحد الموظفين ببلدية الكويت، وكانت إجابة الوزير بأن الموظف كان يعمل في الشؤون الصحية بإدارة البلدية، وحُكِمَ عليه بالسجن لمدة أربع سنوات، إلا أن راتبه الشهري لم ينقطع وأخذ ترقياته وحصل على أكثر من تقرير بدرجة ممتاز، الأمر الذي دفع الوزير إلى إجراء تعديلات جوهرية واصلاحات كبرى في إدارته^٣.

نخلص إلى أن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية تتأط بشكل أساسي على مجلس النواب، ويمارسها أعضاء هذا المجلس من خلال تلك الأدوات الدستورية المنصوص عليها، وهذه الوسائل بطبيعتها تختلف من عدة وجوه بما في ذلك طبيعتها القانونية، وأثر ذلك الاختلاف تمايز الخصائص التي تتمتع بها فيما بينها.

^١ أنظر الفقرة (الأولى) من المادة (٣٨) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور..."

^٢ Videlin (J.): La mission d'information parlementaire. R.F.D.C. 1999. P. 699.

^٣ د. عادل الطبطبائي. الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها. إصدارات مجلة الحقوق. الكويت. الطبعة الأولى. ١٩٨٧م. ص ٢١٧-٢١٨.

ولما كانت طلبات المناقشة العامة وسيلة رقابية مستقلة، الأمر الذي جعل لها طبيعتها القانونية الخاصة وأنها تتميز بخصائص مستقلة، فضلاً عما يثبت لها بشكل عام كوسيلة رقابية.

الفرع الثاني

الخصائص الخاصة بطلبات المناقشة العامة

تنقسم أدوات الرقابة البرلمانية إلى قسمين، أدوات فردية وأخرى جماعية، والمقصود بالأدوات الفردية هي التي يكون العضو فيها محل اعتبار لصحة قبول طلب الوسيلة والبت في موضوعها، أما الوسائل الجماعية هي التي يتعين لقبولها والبت فيها توافر نصاب وعدد معين ينص عليه القانون^١، وعليه فإن أول ما تختص به هذه الوسيلة طابعها الجماعي، وهذا الطابع جعل فيها من المرونة التي تُمكن أعضاء السلطة التنفيذية المشاركة فيها، بالإضافة إلى ما تتميز به من حيث أثرها السياسي ومحدوديته.

أولاً: ذات طابع جماعي:

إن اعتبار وسيلة طلبات المناقشة العامة من قبيل الوسائل الجماعية التي لا يتسنى للعضو منفرداً التقدم بها، بخلاف تلك الوسائل الفردية التي يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس بمفرده ممارستها كالاقتراح برغبة، أو السؤال البرلماني، هو ما جاء بالفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته، والتي اعتبرت العدد شرطاً أساسياً في هذه الوسيلة الأمر الذي جعلها ذات طابع جماعي^٢.

وقد توافقت جل الدساتير على اعتبار طلبات المناقشة العامة من قبيل الوسائل الجماعية، إلا أنها اختلفت في النصاب المطلوب فيها، ومرد هذا الاختلاف هي اعتبارات الأنظمة المختلفة وعدد ممثلي الشعب في المجالس التشريعية، فوفقاً للمادة (١٣٢) من الدستور المصري نجد بأنه اشترط عدد عشرون نائباً كحد أدنى للتقدم بطلبات المناقشة العامة^٣، أما

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٦.

^٢ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة...".

^٣ أنظر المادة (١٣٢) من الدستور المصري وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه".

المشرع اليمني فقد حدد النصاب في المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، بعشرين بالمائة من أعضاء المجلس^١.

وهنا يرد السؤال ما الحكمة من اشتراط عدداً معيناً في هذه الوسيلة الرقابية؟ وهل يعد ذلك عائفاً يحول دون ممارسة هذا الحق؟

تكمن الحكمة في اشتراط العدد المطلوب في طلبات المناقشة العامة، ضمان جدية الطلب، ذلك لأهمية الموضوع وثمانين وقت المجلس وألا تُستغل هذه الوسيلة لطرح موضوعات ليس لها تأييد في المجلس^٢.

وقد اعترض فريق من الفقهاء على النصاب المقرر في طلبات المناقشة العامة، وبنوا اعتراضهم هذا على المقارنة بين الوسائل الرقابية في درجة حدتها من حيث الأثر المترتب عليها، ودلّوا على ذلك بالقول أنه من غير المعقول بأن ثمة وسائل رقابية قد تؤدي في نهاية المطاف إلى طرح الثقة بالوزير أن تكون من قبيل الوسائل الفردية، وطلبات المناقشة العامة التي لا يمكن بحال من الأحوال أن تؤدي إلى طرح الثقة^٣ أن تكون من الوسائل الجماعية، حيث أن التشديد في النصاب يجب أن يكون بناءً على شدة الوسيلة وحدتها من حيث آثارها السياسية^٤.

وهذا المنحى من الفقه فيه نظرٌ ظاهر، فقد ذهب فريق آخر -وهو ما نؤيده- إلى أن الاشتراط العددي في طلبات المناقشة العامة ماهي إلا عقبة إجرائية، فكلما زاد النصاب المقرر للوسيلة زاد التضيق عليها، وهو الذي يجب ألا يكون في الوسائل الرقابية الأخرى لما تتطوي عليه الطبيعة القانونية المتعلقة بكل وسيلة على حدا والتي يجب أن تكفل لكل عضو دون التضيق عليها بما في ذلك القيد العددي^٥، ذلك أن المزايا تظهر في التخفيف من القيود وعدم التشدد فيها^٦، فضلاً عن أن طلبات المناقشة العامة يتفق اشتراط النصاب فيها مع موضوعها، لكونها وسيلة يتجسد فيها الحوار وتبادل الأفكار وإثرائه بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية^٧.

^١ أنظر المادة (١٤٥) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦م بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني حيث جاء فيها "يجوز لعشرين بالمائة على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام لمناقشته واستيضاح سياسة الحكومة فيه وتبادل الرأي حوله".

^٢ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٦.

^٣ محمد تشعبت. مرجع سابق. ص ٣٠.

^٤ د. سليمان محمد الطماوي. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة. دار الفكر العربي. مصر. القاهرة. الطبعة الخامسة. ١٩٨٦م. ص ٥٦٣.

^٥ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٧.

^٦ Rivero (J.): Les Libertés Publiques. Paris. P.U.F. Themis. 1991. T. I. P.207 et ss.

^٧ د. رعد نصيف جاسم/ بدرية صالح عبد الله. الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي في العراق خلال الدورات الانتخابية الثلاث (٢٠٠٦-٢٠١٨). مجلة دراسات قانونية. المجلد ٢٠٢٠. العدد ٨٠. سنة ٢٠٢٠/٦/٣٠م. العراق. ص ١٩٦.

كما أنه ليس مستحيلاً البحث عن العدد فيها كونها وسيلة هادئة^١ بخلاف باقي الوسائل الرقابية، فلا يتخرج منها عضو البرلمان في مواجهة الحكومة، ذلك أنها لا تسلط الضوء على تصرفات الحكومة من جهة المحاسبة والالتزام، بل من خلالها يتم استيضاح سياسية الحكومة حول موضوع معين وتتبادل الأفكار بصدده، وكل ذلك في إطار المصلحة العامة كهدف مشترك تسعى إليه السلطان^٢، وعليه فإن اشتراط النصاب ليس المراد منه تمييز طلبات المناقشة العامة عن غيرها من الوسائل الرقابية، بل إن طبيعتها تقتضي هذا الشرط العددي بها، الأمر الذي يدحض حجج ما ذهب إليه المعترضون على اشتراط العدد في طلبات المناقشة العامة على النحو الذي يميزها عن باقي الوسائل الرقابية.

ثانياً: حق مشترك للبرلمان والحكومة:

إن الوسائل الرقابية المقررة لأعضاء السلطة التشريعية غالباً ما يوردها المشرع الدستوري تحت الفرع المعني بالمجالس النيابية المنتخبة واختصاصاتها^٣، وبمفهوم التحليل الطبوغرافي للباب أو الفرع^٤ فإن الحقوق أو الصلاحيات الواردة تحت الباب تكون للمُعَنُون له، ومن هذا المنطلق نستطيع أن نقول بأن الوسائل الرقابية هي صلاحيات الأعضاء أصحاب السلطة التشريعية المنتخبين من قبل الشعب.

غير أن وسيلة السؤال البرلماني وطلبات المناقشة العامة بشكل خاص قد انفردت بخاصية خالفت المفهوم العام لفقه الباب، حيث أنها وسيلة يشترك فيها البرلمان والحكومة على السواء، فحق مجلس النواب ظاهر من خلال المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته، حيث بينت أداة المناقشة العامة وأعطت مجلس النواب حق استخدامها.

أما بشأن حق الحكومة فيها، فقد ذهب البعض من خلال هذا النص بأن هذه الوسيلة هي قصراً على النواب، وخالفهم في ذلك آخرون على سند أن عموم الألفاظ لا يمكن حصرها في

^١ ذو الفقار علي رسن/ ثامر مهدي محمد. الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية بموجب دستور ٢٠٠٥. مجلة جامعة بابل. العلوم الإنسانية. المجلد ٢٠. العدد ١. سنة ٢٠١٢م. ص ٥٠.

^٢ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٧.

^٣ أنظر على سبيل المثال الدستور البحريني وتعديلاته المواد (٦٥-٦٩) تحت الفرع الثاني بعنوان مجلس النواب، والدستور الكويتي المواد (٩٩-١١٤) تحت الفصل الثالث بعنوان السلطة التشريعية، والدستور المصري وتعديلاته المواد (١٢٩-١٣٥) تحت الفصل الأول من الباب الخامس بعنوان السلطة التشريعية (مجلس النواب).

^٤ نقصد بالتحليل أو البحث في بنية النص من الناحية الطبوغرافية، هي التركيز على الترتيب الشكلي للباب، واعتبار ذلك الترتيب من خلال عدد المواد أو الأبواب أو الفصول والأقسام التي تندرج تحتها. فرحي محمد. التطبيق على النص القانوني. بدون دار نشر. بدون طبعة. بدون سنة نشر. بحث غير منشور. ص ٤، وبو خريصة. ورقة علمية بعنوان تحليل النص القانوني. جامعة محمدلين دباغين. الجزائر. سطيف. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ١-٢.

مفهوم خاص، إلا إذا ورد نص يقيد هذا العموم^١، كما دلت على ذلك القواعد المجمع عليها "الخاص يقيد العام"^٢، وذلك بناءً على تشريعات مقارنة لم تُرد لفظة النواب في نصوصها.

إلا أن الباحث يرى، بما أنه وقد خلت جل الدساتير مما يقيد عموم نص طلبات المناقشة العامة، الأمر الذي تقتضيه شمولية هذه الوسيلة واستفادة الحكومة منها بالنسبة لتلك التشريعات.

أما بالنسبة للمشرع البحريني فقد أعطى هذه الصلاحية صراحةً للحكومة سواء بمناسبة سؤال موجه لأحد وزرائها أو من تلقاء نفسها، بموجب نص مستقل، حيث جاء في نص المادة (١٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب وتعديلاتها أنه "يجوز للحكومة من تلقاء نفسها أو بمناسبة سؤال موجه إلى أحد وزرائها أو غيره من أعضاء مجلس الوزراء أن تطلب مناقشة موضوع معين يتعلق بالسياسة العامة للدولة لتحصل فيه على رأي المجلس، أو تدلي ببيانات في شأنه"، الأمر الذي يجعل هذا الحق شاملاً للحكومة بموجب هذا النص، فضلاً عن حق النواب وفق الفقرة (ب) من (٦٧) من الدستور البحريني.

وهذا مسلك ليس بشاذ، فقد أكد المشرع الليبي على ذات الحق لكلا الطرفين في المادة (١٩٣) من القانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٤م في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي حيث جاء فيها "تعين جلسة لمناقشة الحكومة سياستها العامة، بطلب منها أو بطلب من عشرين عضواً على الأقل وموافقة المجلس".

وأما الحكمة من ذلك فهي تكمن في غاية الوسيلة ذاتها^٣، ذلك أن طلبات المناقشة العامة تستهدف تبادل الآراء وطرح الأفكار والمحاورة لاستيضاح سياسات الحكومة المختلفة بشأن المواضيع المطروحة^٤، وهذه العملية تسفر عن أمرين مهمين:

١- معرفة توجه الحكومة وسياساتها بشأن موضوع معين، مما يسهل العملية الرقابية على البرلمان حيث يستطيع المقارنة والوقوف على الانحرافات بعد استيضاح السياسية المراد

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٧-٩٨.

^٢ أنظر طعن رقم ٤٣٦٥. لسنة ٧٠ قضائية. جنائي. جلسة ٢٠٠٨/٧/١٩م. محكمة النقض المصرية. في حكمها على اشتراط المادة (الثالثة) من قانون الإجراءات الجنائية أن يكون الوكيل في تقديم الشكوى عن الجرائم المنصوص عليها فيها موكلاً توكيلاً خاصاً. تطبيقها واجب. ولو خالف الأصل العام المقرر في القانون المدني علة ذلك. أنه "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه لا يرجع في تفسير القانون إلى قواعد القانون العام مادام أنه توجد نصوص خاصة لتنظيم الإجراءات في القانون الخاص باعتبار أن القانون الخاص يقيد القانون العام...".

^٣ جيهان خالد الزعبي. مرجع سابق. ص ٥٠.

^٤ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٥.

^٥ جيهان خالد الزعبي. مرجع سابق. ص ٥٠.

السير عليها من قبل الحكومة^١، ذلك أنه من غير المعقول أن يقيم البرلمان المسؤولية على الحكومة بشأن موضوع ما وهو مفتقر بعلمه للسياسة العامة المتصلة فيه، فالحكم على الشيء فرع عن تصوره^٢.

٢_ الكشف عن الموقف البرلماني بشأن سياسة الحكومة بالنسبة للموضوع المطروح،
بمعنى وضوح موقف البرلمان للحكومة في مسألة معينة وما الاحتياجات والمصلحة التي يعتقده فيها ومدى إصراره عليها، وهذه النتيجة قد تبدو للوهلة الأولى أنها في صالح الحكومة وليست للبرلمان، إلا أن الباحث يرى بأنه حتى من هذه الحيثية يكون البرلمان هو المستفيد الأول منها، فالكشف عن موقف البرلمان وبيان مدى إصراره واجتماع الآراء حوله يشكل ضغط على الحكومة بشكل غير مباشر مما قد يسبب تراجع الحكومة عن موقفها الذي تتبناه، أو تصحيحه بما يتوافق مع الموقف البرلماني.

ثالثاً: لا ترتب أثر سياسي مباشر:

نقصد بالمسؤولية أو الأثر السياسي هو ما يترتب على الحكومة من رقابة البرلمان بما في ذلك الحق في سحب ثقة أحد الوزراء أو عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء^٣، وهذه المسؤولية لا تثار إلا من خلال تلك الوسائل الرقابية المنصوص عليها، وتبدأ تلك المسؤولية من الاستيضاح والمسائلة حتى تصل إلى عزل الوزير أو عدم التعاون مع مجلس الوزراء بحسب الأحوال.

والحقيقة أن طلبات المناقشة العامة لا تعدو أن تكون من قبيل الوسائل الهادئة التي يقتصر أثرها على الاستيضاح وتبادل الأفكار دونما إثارة المسؤولية السياسية بشكل مباشر، وهذا الأثر هو المبرر الثاني الذي جعل جانباً من الفقه لا يجعلها ضمن الوسائل الرقابية الأخرى في تعريفاته إياها^٤، إلا أن السؤال هو ما مدى تأثير هذه الوسيلة على الحكومة سياسياً؟

إن المسؤولية السياسية المترتبة على الوسيلة الرقابية تُستخلص من المواد الدستورية ذاتها، فطرح الثقة على سبيل المثال بين الدستور آليتها ومتطلبها المسبق كشرط وهو

^١ د. رغيد الصلح. الدور الرقابي للمجالس العربية. ورقة علمية مقدمة لندوة نحو تطوير العمل البرلماني العربي. أوراق الندوة البرلمانية العربية. بيروت ١٦-١٨ مايو/ أيار ٢٠٠٠. المركز اللبناني للدراسات. الطبعة الأولى. ٢٠٠١م. ص ٢٠٩-٢٦٢.

^٢ د. يوسي الهواري. الميسر في قواعد النظر. مذكرة في تيسير قواعد المنطق. جامعة وهران. الجزائر. بدون نشر. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ٩٠.

^٣ د. سعيد السيد علي. المسؤولية السياسية في الميزان (دراسة مقارنة). دار أبو المجد للطباعة بالهرم. مصر. بدون طبعة. ٢٠٠٨م. ص ٩.

^٤ أنظر صفحة ٤٧-٤٨ من البحث.

الاستجواب^١، وعلى هذا النحو فإنه باستقراء النصوص المعنية بطلبات المناقشة العامة في الدستور البحريني وجل الدساتير المقارنة^٢، فالظاهر منها أنه لا يمكن بحال من الأحوال أن تؤدي هذه الوسيلة إلى طرح الثقة بوزير الحكومة، كما أن اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية قد خلت من مثله، وهذا مصداقاً للرأي السائد في الفقه بأن هذه الوسيلة ليست إلا مجرد مناقشة حرة مفادها تبادل الآراء وجهات النظر بشأن موضوع معين للوصول إلى أفضل سياسة ممكن أن تُنتهج بما يتوافق مع البرلمان والحكومة في مصلحة العامة^٣.

إلا أن المشرع الأردني قد سلك مسلكاً استثنائياً في ذلك، فقد جاء بالمادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، بأن من حق طالب المناقشة العامة وغيرهم طرح موضوع الثقة بالوزير أو بالوزراء وذلك عقيب الانتهاء من المناقشة العامة، وكل ذلك بمراعاة أحكام المادة (٥٣) و(٥٤) من الدستور^٤، بمعنى أن هذه الوسيلة تعادل في خطورتها الاستجواب البرلماني من حيث الأثر لدى المشرع الأردني، إلا أن الباحث يرى بأن هذا المسلك يتعارض مع طبيعة هذه الوسيلة وغايتها.

رابعاً: عمومية المناقشة:

تتميز هذه الوسيلة بعموميتها، ونقصد بهذه بالعمومية إمكانية أعضاء المجلس المشاركة فيها^٥ إلا أنه وفقاً للتعديل الجديد في اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني قد قصرت هذه المشاركة على عشرة أعضاء فقط بعدما كان الأمر مطلقاً، فقد جاء بنص المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها أنه "لا يجوز أن يشترك في المناقشة العامة أكثر من عشرة أعضاء، وتكون أولوية المناقشة لمن يرغب في ذلك من مقدمي الطلب..."، وذلك بحسب الضوابط اللائحية في ترتيب أولوية الكلام فيما بينهم^٦، ولا يقدح من هذا الحصر

^١ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٦) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه..."

^٢ أنظر على سبيل المثال: المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته، والمادة (١١٢) من الدستور الكويتي، والمادة (١٣٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م.

^٣ جيهان خالد الزعبي. مرجع سابق. ص ٥٠.

^٤ أنظر المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وتعديلاته حيث جاء فيها "يحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة. وذلك مع مراعاة أحكام المادتين (٥٣) و (٥٤) من الدستور.

^٥ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٩، وماهر جبر نصر. مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٢م. ص ٩٥-٩٦.

^٦ أنظر المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... يقدم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابة، ويجب أن يتضمن... واسم العضو الذي يختاره مقدمو الطلب لتكون له أولوية الكلام في موضوع المناقشة العامة..."

خاصية العمومية بها، وقد أكدت التشريعات المقارنة على ذات العمومية فلم تقيد المشاركة فيها بعدد معين، الأمر الذي يجعل المشاركة مفتوحة لأعضاء المجلس النيابي.

إلا أنه يثور التساؤل حول مدى تعارض عمومية طلبات المناقشة العامة مع سرية جلسات المجلس النيابية؟

إن الأصل في جلسات المجلس النيابي أن تكون علنية^١، بخلاف جلسات اللجان حيث أن الأصل فيها السرية^٢، وخلافاً للأصل العام يجوز عقد جلسات مجلس النواب سرية إذا كان لذلك مقتضى سواء بطلب من الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة من أعضاء المجلس على الأقل، إذا كانت المسألة تتعلق بالأمور الداخلية السرية كالشؤون العسكرية والتي لا يمكن إظهارها وكشفها للعامة والمجتمع الدولي.

وتأسيساً على ذلك ذهب البعض إلى أن عقد جلسات مجلس النواب سرية بصدد طلبات المناقشة العامة يفقدها أهم خصائصها بل فيه تعارض لأحكام الدستور لما في ذلك من خروج عن الغاية المقررة لأجلها الوسيلة، والحقيقة أنه لا يقدح من هذه الخاصية عقد الجلسات سرية إذا كان لذلك مقتضى معقول، كما هو الحال في مناقشة الاستعدادات العسكرية وغيرها من الأمور المشابهة^٣.

ويبرر جانب من الفقه عدم التعارض هذا_ وهو ما نؤيده_ بأن ليس هناك أي ما يمس خاصية العمومية لطلبات المناقشة العامة أو ما يتعارض مع أحكام الدستور في عقد جلسات المجلس سرية إن كان لذلك مقتضى^٤، ويضيف الباحث بأن العمومية المعنية كخاصية تتمتع بها وسيلة طلبات المناقشة العامة هي عمومية المشاركة، ولما كانت هذه المشاركة مقتصرة على الأعضاء والحكومة، ولا يمكن بحال من الأحوال أن يشترك فيها من هم دونهم، فعقد الجلسات سرية لا يمنع من تواجد جميع أعضاء المجلس فيها، فقد جاء بنص المادة (٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني أنه "... عند انعقاد المجلس في جلسة سرية...، ولا يجوز أن يحضر الجلسة أحد غير الأعضاء..."، وعلى هذا الأساس فإن مشاركة الأعضاء مع الحكومة في طلبات المناقشة العامة لا يقف عند حد العلانية ولا تمنعه سرية الجلسة لتوافر جميع المعنيين بمناقشة الطلب في كلا الحالتين، وضمانة تحقيق هذه الخاصية هي مضابط الجلسة حيث أنه

^١ أنظر المادة (٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "جلسات المجلس علنية، ويجوز عقدها سرية...".

^٢ أنظر المادة (٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "جلسات اللجان غير علنية...".

^٣ د. عادل الطبطبائي. النظام الدستوري في الكويت. مرجع سابق. ص ٩٢٥.

^٤ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٩.

حتى لو كانت الجلسة سرية فإنه لا مانع من أن يُدون ما دار فيها بالمضبطة ونشرها بقرار من المجلس^١.

نخلص إلى أن طبيعة طلبات المناقشة العامة تجعلها وسيلة رقابية كباقي الوسائل الدستورية، وأن أساس مشروعيتها مستمد من الدستور ومن النظام البرلماني ذاته، كما أنها تتمتع بخصائص مميزة لها عن باقي الوسائل الرقابية، الأمر الذي يجعلها متميزة من حيث أحكامها وشروطها وإجراءاتها، ومن نافلة القول بأن هذه الوسيلة تعد لاحقة على جميع الوسائل الرقابية الأخرى، فلم تحظ بتنظيم لائحى لدى المشرع البحريني منذ صدور دستور ١٤ فبراير لسنة ٢٠٠٢م وتعديلاته، حتى صدر المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، حيث تولت هذه اللائحة تنظيم هذه الوسيلة من المادة (١٧٠) حتى المادة (١٧٥)، كما تم تعديل أحكام المادة (١٧٣) منها بموجب المرسوم بقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٠م بتعديل المادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على النحو الذي سنبينه بالتفصيل في الفصل الآتي.

^١ أنظر نص المادة (٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "المجلس أن يقرر تدوين مضبطة الجلسة السرية... وتحفظ هذه المضبطة... وللجلس أن يقرر في أي وقت في جلسة سرية نشر هذه المضبطة أو بعضها".

الفصل الثاني

الإطار القانوني لطلبات المناقشة العامة

المبحث الأول: شروط طلبات المناقشة العامة والقيود الواردة عليها.

المبحث الثاني: التقاليد البرلمانية السائدة في طلبات المناقشة العامة وتطبيقاتها في المجلس النيابي.

الفصل الثاني

الإطار القانوني لطلبات المناقشة العامة

_ تمهيد وتقسيم:

أجاز المشرع الدستوري البحريني بموجب نص المادة (٦٨) من الدستور وتعديلاته، لأعضاء مجلس النواب أن يتناقشوا مع الحكومة بشأن موضوع معين لاستيضاح سياستها بشأنه، وقد بينت هذه المادة شطراً من ضوابط ممارسة هذه الوسيلة وشروطها^١.

وتتقسم هذه الشروط في المُجمل إلى قسمين، شروط شكلية تتعلق بتقديم الطلب لقبوله والبت فيه، وشروط موضوعية تتعلق بضوابط ممارسة عملية المناقشة العامة ذاتها.

كما أن العمل البرلماني لا يخلو من بعض التقاليد كالأعراف والعادات البرلمانية التي قد تسد بعض الفراغات عند غياب النص التشريعي إن كان لها محل، وهذه التقاليد والعادات تتسحب على جل الأعمال البرلمانية بما في ذلك طلبات المناقشة العامة مما يجدر بنا بحثها.

وعلى هذا الأساس سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث سيكون المبحث الأول في شروط طلبات المناقشة العامة والقيود الواردة عليها، كما سنخصص المبحث الثاني في التقاليد البرلمانية السائدة في طلبات المناقشة العامة وتطبيقاتها في المجلس النيابي، وكل ذلك على النحو التالي:

^١ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي بصدده، وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة الداخلية للمجلس. ويدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه، لبيت فيه المجلس دون مناقشة".

المبحث الأول

شروط طلبات المناقشة العامة والقيود الواردة عليها

تتقسم شروط طلبات المناقشة العامة إلى قسمين، شروط شكلية، وشروط موضوعية، ولا يمكن البت في الشروط الموضوعية قبل تحقق جميع الشروط الشكلية، كما أن هناك قيود عامة معتبرة ولا يغني عن مراعاتها تحقق الشروط الشكلية والموضوعية، ولذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين رئيسيين، حيث سنتناول في المطلب الأول شروط طلبات المناقشة العامة وإجراءاتها، أما المطلب الثاني فسنخصصه في الإجراءات الواردة على طلبات المناقشة العامة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

شروط طلبات المناقشة العامة وإجراءاتها

تتعدد الشروط اللازمة لقبول طلبات المناقشة العامة فضلاً عن موضوعها، وهذه الشروط التي سنتناولها قد بينها الدستور واللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني فقد جاء في الفقرة (أ) من المادة (٩٤) من الدستور البحريني وتعديلاته بأنه "يبين القانون نظام سير العمل في كل من مجلس الشورى ومجلس النواب ولجانها، وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائل الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور..."، وقد جاء في المذكرة التفسيرية بشأن نص المادة (٦٨) من الدستور والمعنية بطلبات المناقشة العامة، بأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب هي الكفيلة بتنظيم هذه الوسيلة^١، ولذلك حرصت اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية على إيراد تلك الضوابط والشروط الشكلية والموضوعية لها، وتُصنف هذه الشروط بحسب المحل الذي ترد عليه، فهناك شروط شكلية تتعلق بتقديم الطلب، وشروط موضوعية تتعلق بذات الحق، كما أن هناك إجراءات وضوابط خاصة بعملية المناقشة ذاتها، وعليه سنتناول كل هذه الشروط والإجراءات من خلال فرعين رئيسيين، حيث سيكون الفرع الأول في الشروط الشكلية والموضوعية لطلبات المناقشة العامة، على أن نخصص الفرع الثاني في إجراءات تقييد طلب المناقشة العامة وضوابطها، وكل ذلك على النحو التالي:

^١ أنظر المذكرة التفسيرية للدستور البحريني بحسب تعديلاته الصادرة في ٢٠١٢م، في شأن المادة (٦٨) حيث جاء فيها "... وكل ذلك وفقاً للإجراءات التي ستتص عليها اللائحة الداخلية للمجلس...".

الفرع الأول

الشروط الشكلية والموضوعية لطلبات المناقشة العامة

ولما كان الشكل هو الأساس لقبول أي موضوع ابتداءً، فقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، تلك الشروط الشكلية، سواء من آلية تقديم الطلب وكيفيته ومتطلباته، والجهة المعنية باستلامه، وما يتعلق بالنصاب المقرر فيه.

ولم تغفل اللائحة عن بيان تلك الشروط المعنية بموضوع الطلب، فضلاً عن تلك الضوابط المتعلقة بالمناقشة ذاتها عند استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية.

أولاً: الشروط الشكلية لطلبات المناقشة العامة:

تتعدد الشروط الشكلية المطلوب توافرها في طلب المناقشة العامة، ابتداءً من آلية التقدم بالطلب، وما يجب أن يتضمنه من تحديد الشخص الذي له أولوية الكلام، فضلاً عن النصاب المقرر للاعتداد به، وما يتعلق بتوقيع الأعضاء مقدمي الطلب، بالإضافة إلى الجهة المطلوب تسليم الطلب لها للبت فيه والعمل بموجبه.

١: آلية التقدم بطلب المناقشة العامة:

ولما كانت وسيلة طلبات المناقشة العامة حقاً دستورياً مكفولاً لجميع أعضاء المجلس النيابي مراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلالها^١، فإن ممارسة هذا الحق لا يكون إلا من خلال التقدم بطلب، والسبب في ذلك هي طبيعة هذه الوسيلة وما تقتضيه للتحقق من توافر تلك الشروط، وما يترتب على الرئيس من إلزام بعدها فيما يتعلق بتبليغ رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الأحوال^٢.

^١ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها 'يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي بصدده، وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة الداخلية للمجلس. ويدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه، ليبث فيه المجلس دون مناقشة'.

^٢ أنظر المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ويبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة العامة فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الأحوال..."

وتختلف صيغ الطلبات في المجالس النيابية باختلاف الوسيلة، وجلبها طلبات كتابية أو قد لا ينص القانون على شكل معيناً لها مكتفياً بالعرف أو العادة في ممارسة الأعضاء لهذا الحق دون حصرها في شكل محدد، فالإقتراح برغبة، والأسئلة البرلمانية، والاستجواب، وطرح موضوع الثقة بأحد الوزراء، كلها تأخذ شكلاً كتابياً تصريحاً أم ضمناً من حيث الأصل بموجب نصوص الدستور أو القانون بحسب الأحوال^١، أما طلبات التحقيق، وعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فلم ينص القانون على شكل معين للتقدم بها.

وأما بالنسبة لطلبات المناقشة العامة فإنها تأخذ شكلاً كتابياً تصريحاً، وذلك بموجب نص المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها، حيث جاء فيها "يقدم الطلب بإقتراح المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابة..."، وقد وافق المشرع المصري ذات الشرط حيث نصت المادة (٢٣١) من قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦م بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حيث جاء فيها "يقدم طلب المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابة..."، كما وافق المشرع الكويتي ذات الشرط ضمناً عندما اشترط توقيع الطلب، فقد جاء بنص المادة (١٤٦) من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣م في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بشأن آلية التقدم بالطلب أنه "يجوز بناء على طلب موقع..."، والتوقيع يقتضي الكتابة.

ويبرر البعض بأن اشتراط الكتابة في بعض الوسائل هو بحسب ما تتطوي عليه الوسيلة من خطورة وأهمية^٢، ويرى الباحث بأن شرط الكتابة المقرر للوسيلة الرقابية هي مسألة تنظيمية تخضع لطبيعة ودقة التفاصيل المطلوبة في الوسيلة ذاتها، حيث أن خطورتها لا يمكن أن تكون سبباً لاشتراط الكتابة فيها، فعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء لا يختلف أحد على خطورتها ومع ذلك لم ينص الدستور ولا اللوائح الداخلية على شكل التقدم بها، فلو كان شرط الكتابة هو بحسب الخطورة لكان طلب هذه الوسيلة أحق بأن يكون لها النصيب الوافر منه.

ولما كان ذلك فإن مخالفة شرط الكتابة في طلبات المناقشة العامة بالنسبة للمشرع البحريني، والمصري، والكويتي، كفيل برفض الطلب شكلاً لعدم استيفاءه أول شرائطه الشكلية،

^١ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "... ويقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس..."، والمادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يجب أن يكون السؤال موقعاً من مقدمه، ومكتوباً بوضوح... فإذا لم تتوافر في السؤال هذه الشروط جاز للرئيس استيعاده..."، والمادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس..."، والفقرة (ب) من المادة (٦٦) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب...".

^٢ د. إبراهيم مهدي جوير. مرجع سابق. ص ٤٣٦.

ولا يعني بأن عدم النص على هذا الشرط بشكل صريح بأنه من الممكن أن يأخذ الطلب شكل شفوي كما هو الحال لدى المشرع اليمني والذي اكتفى بما جاء بنص المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بأنه "يجوز لعشرين بالمائة على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام لمناقشته واستيضاح سياسة الحكومة فيه وتبادل الرأي حوله". فالكتابة شرط منطقي من غير المتصور أن يكون الطلب شفهيًا وعليه.

ويرى الباحث بأن عدم النص على آلية التقدم بالطلب وبشكل خاص في طلبات المناقشة العامة، والتي فيها نصاب معين ودقة في بيان موضوع المناقشة، يقلل من جدتها والدقة في المحاور المطلوب مناقشتها.

وقد يقول قائل بأن هذا مردود عليه من جهتين، أولاً بأن جدية الطلب لا تؤكد الكتابة فعلائية الجلسات ومدة حديث العضو في المجلس النيابي حرية بأن تضيف هذه الجدية على طلبه، كما أن تدوين النقاشات ومجريات الجلسة في المضابط المخصصة يرفع إشكالية الدقة المزعومة.

وعلى الرغم من وجهة هذا القول المفترض، إلا أن الأخذ به يلزم عدم اشتراط الكتابة بالنسبة لباقي الوسائل لذات العلة، الأمر الذي يكون معه المشرع قد زاد في النصوص وأسهب ومايز بين الوسائل الرقابية دون علة وسبب ظاهر، وهذا مما لا يصلح القول به ولا يستقيم مع نزاهة المشرع وهدف التشريع والغاية التي يرمي إليها^١، ومن جانب آخر فإن مضابط الجلسات لا يمكن أن تكون بذات الدقة في الطلب الكتابي وذات السهولة في الرجوع إليها بأي حال من الأحوال، ولأهمية الموضوع فالحيلة في ذلك خير سبيل.

٢: التوقيع على طلب المناقشة العامة:

التوقيع هو عبارة عن علامة تكتب باليد بشكل مميز تحدد شخص الكاتب وتتم عن موافقته بالمكتوب^٢، فضلاً عن إرادته نحو مضمون المحرر^٣، ولذلك فقد عنت التشريعات بمسألة التوقيع وحجيته وما يتعلق به.

^١ د. أمجد محمد منصور/ د. عابد فايد عبد الفتاح فايد. مرجع سابق، ص ٢٢٧.

^٢ Francis Lefebvre/ M.Bathelemy: Droit des affaires. Paris 6- Mercadal. 1995-1996. p. 1117.

^٣ د. محمد حسام محمود لطفي. استخدام وسائل الاتصال الحديثة في التفاوض على العقود وإبرامها. بدون دار نشر. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٣م. ص ١٢.

ولما كانت المناقشة العامة وسيلة رقابية لا يمكن التقدم بها إلا من خلال طلب، فيجب أن تتصرف إرادة المتقدم بها إليه تحديداً، وحيث أن المشرع البحريني في المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب قد بين بأن طلبات المناقشة العامة تقدم كتابة^١، فإن التعرف على هذه الإرادة لا يتم بمجرد التصريح بها شفهيًا، بل لا بد من أن يكون ثمة طلب مكتوب وأن يُذيل بتوقيع طالبها.

ولأهمية ذلك نجد بأن الدستور البحريني وفق تعديلاته في المادة (٦٨) هو من تولى تقرير شرط التوقيع^٢ دون اللائحة الداخلية لمجلس النواب، فإن كل طلب مناقشة عامة لم يُذيل بتوقيع مقدميه حرّياً برفضه شكلاً.

إلا أن التشريعات قد تباينت في ذلك فقد نص المشرع الكويتي في المادة (١١٢) من الدستور^٣، والمادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة^٤ على شرط التوقيع، أما بالنسبة للمشرع المصري فلم يورد شرط التوقيع سواء في الدستور أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

أما بالنسبة لشكل التوقيع نجد بأن كل من مملكة البحرين^٥، ودولة الكويت^٦، أجازوا أن يكون التوقيع بالإمضاء أو الختم أو البصمة وفقاً للقواعد العامة الجارية بشأن التوقيع، فقد جاء في حكم لمحكمة التمييز البحرينية معتبرةً الخط والإمضاء من أشكال التوقيع وذلك بحسب تعبيرها "إن المحرر العرفي يعتبر حجة على من وقعه إلا أن هذه الحجة تسقط بإنكاره صراحة

^١ أنظر المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يقدم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابة...".

^٢ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة...".

^٣ أنظر المادة (١١٢) من الدستور الكويتي حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة...".

^٤ أنظر المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من عدد لا يزيد على خمسة أعضاء ولا يقل عن هذا العدد طرح موضوع عام على المجلس للمناقشة...".

^٥ أنظر المادة (١٣) من المرسوم بقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦م بإصدار قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يعتبر المحرر العرفي صادراً ممن وقعه ما لم ينكر صراحة ما هو منسوب إليه من خط أو إمضاء أو ختم أو بصمة...".

^٦ أنظر المادة (١٣) من المرسوم بالقانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٨٠م بإصدار قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية (١٩٨٠/٣٩) الكويتي حيث جاء فيها "تعتبر الورقة العرفية صادرة ممن وقعها ما لم ينكر صراحة ما هو منسوب إليه من خط أو إمضاء أو ختم أو بصمة...".

ما هو منسوب إليه من خط أو امضاء"^١، وقد عبرت محكمة النقض المصرية بذات المعنى بأنه "يعتبر المحرر العرفي صادراً ممن وقع... من خط أو إمضاء أو ختم أو بصمة..."^٢.

إلا أنه وفقاً لما طرأ من التطور حتى في شكل التوقيع، فما مدى حجية التوقيعات الإلكترونية وهل تصلح أن تحل محل التوقيع التقليدي في طلبات المناقشة العامة؟

أكد المشرع البحريني في المادة (٦) من المرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٢م بشأن المعاملات الإلكترونية على حجية التوقيع الإلكتروني^٣، كما أكد المشرع المصري بأن لا فرق بين التوقيع الإلكتروني والتقليدي من جهة حجيته^٤.

وعلى هذا الأساس يرى الباحث بأنه لا يقدح من شرط التوقيع في طلب المناقشة العامة أن يكون عن طريق الوسائل الإلكترونية، على أساس مواكبة التطور التكنولوجي العالمي في المعاملات وقد أكدت محكمة التمييز البحرينية في حكم لها بأنه "حجية المحررات الإلكترونية في الإثبات... علة ذلك. مواكبة التطور التكنولوجي العالمي في المعاملات وما ترتبه من آثار قانونية. مؤداه. عدم اقتصار المحرر على ما هو مكتوب من الدعامات فلا يشترط فيه الكتابة على ورق بالمفهوم التقليدي وتذييله بتوقيع بخط اليد..."^٥.

٣: تقديم طلب المناقشة العامة لرئيس المجلس:

بينت المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها، بأن طلب المناقشة العامة يجب أن يقدم لرئيس المجلس^٦، وعليه فإنه لا يجوز تقديمه لغير رئيس المجلس وبالتالي فلا ينتج الطلب أثره إذا قُدم إلى جهة أخرى، ولعل العلة من ذلك هي ذاتها المقررة في السؤال البرلماني، وهي التأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة في الطلب^٧.

^١ طعن رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٦م قضائية. مدني. جلسة ٢٠١٨/١/٩م. محكمة التمييز البحرينية.

^٢ طعن رقم ٤٧١ لسنة ٦٩م قضائية. الدوائر المدنية. جلسة ٢٠١١/٢/١٣م. محكمة النقض المصرية.

^٣ أنظر المادة (٦) من المرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٢م بشأن المعاملات الإلكترونية البحرينية حيث جاء فيها "١_ لا ينكر الأثر القانوني للتوقيع الإلكتروني من حيث صحته وإمكان العمل بموجبه لمجرد وروده_ كلياً أو جزئياً_ في شكل الكتروني".

^٤ أنظر المادة (١٤) من قانون التوقيع الإلكتروني المصري رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤م حيث جاء فيها "للتوقيع الإلكتروني في نطاق المعاملات المدنية والتجارية والإدارية ذات الحجية المقررة للتوقيعات في قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية إذا روعي في انشائه وإتمامه الشروط المنصوص عليها في هذا القانون والضوابط الفنية والتقنية التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون".

^٥ طعن رقم ١١٨ لسنة ٢٠٢٠م قضائية. مدني. جلسة ٢٠٢٠/٩/٧م. محكمة التمييز البحرينية.

^٦ أنظر المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يقدم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابة...".

^٧ د. رفعت عيد سيد. مرجع سابق. ص ٦٣٥.

ورئيس المجلس هو ما يحمله بصفته وليس بشخصه، فغياب شخصه عندها لا يعطل هذه الآلية، حيث تنتقل جميع الصلاحيات لنائبه الأول، وإذا غاب هو الآخر تنتقل إلى الثاني، وفي حال غيابهم جميعاً فإن الرئاسة تنتقل لأكبر الأعضاء سناً بالمجلس، وهذا هو ما أكدته المادة (١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^١.

وعليه فإن حضور الرئيس وغيابه لا يمنع من تقديم أعضاء المجلس بطلبات المناقشة العامة، وهذا مما يصون حق البرلمان في عدم تعطيل الوسائل الرقابية بشكل عام، وطلبات المناقشة العامة خاصة، سواء عند أي مرحلة أو إجراء كما سنلاحظ لاحقاً.

أما بالنسبة لاشتراط تقديم طلبات المناقشة العامة لرئيس المجلس، ما هو إلا لانسجام اختصاصاته مع ما يتوافق واللائحة الداخلية لمجلس النواب، ذلك أن رئيس الجلسة هو من يمثل المجلس في اتصاله بالهيئات الأخرى^٢، كما أن جميع الخطابات التي تتم بين اللجان والسلطة التنفيذية لا تكون إلى من خلال رئيس مجلس النواب^٣، ولما كان الطرف المراد مناقشته من قبل البرلمان هو الوزير أو مكتب رئيس الوزراء بحسب الأحوال، فإن تبليغهم كمسؤولية تقع على رئيس المجلس، وهذا ما يوافق نص المادة (١٧١) من ذات اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها^٤، فهو المنوط بمخاطبة تلك الجهات والهيئات العامة كما بينا.

ويرى الباحث بأن النص على اشتراط تقديم طلب المناقشة العامة لرئيس المجلس ليس بضرورة، حيث أن ذلك مستفاد من عموم النصوص القانونية، وكفاية ذلك نص المادة (١٢) من ذات اللائحة الداخلية المشار إليها أعلاه، والتي قد بينت صلاحيات وتمثيل رئيس المجلس للأعضاء، ولذلك نجد بأن المشرع الكويتي لم يورد هذه العبارة واكتفى بعموم النصوص اللائحية، فقد افتتح نص المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي بأنه "يبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة العامة أو التحقيق فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال..."، فإلتزام رئيس المجلس بإبلاغ الجهة المعنية بطلب المناقشة العامة فيه إشارة إلى تقديم الطلب له ابتداءً.

^١ أنظر المادة (١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "إذا غاب رئيس المجلس، تولى رئاسة الجلسات النائب الأول، وفي حالة غيابه يتولى الرئاسة النائب الثاني، وفي حالة غيابهما معاً عن إحدى الجلسات بعد افتتاحها، تولى رئاسة الجلسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً. وتكون لرئيس الجلسة الاختصاصات المقررة في هذه اللائحة لرئيس المجلس في إدارة الجلسة".

^٢ أنظر المادة (١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "رئيس المجلس هو الذي يمثل في اتصاله بالهيئات الأخرى، ويتحدث باسمه...".

^٣ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "وتجري المخاطبات بين أية لجنة من لجان المجلس والسلطة التنفيذية أو غيرها من الجهات خارج المجلس عن طريق رئيس المجلس".

^٤ أنظر المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ويبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة العامة فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الأحوال...".

٤ : تحديد اسم العضو المُقدّم للكلام في موضوع طلب المناقشة:

إن إدراج اسم أحد الأعضاء كمتحدث أول، مطلب أساسي عنت به المادة (١٧١) من ذات اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها^١، ولعل الحكمة من هذا الشرط تكمن في مَكْنَة العضو المختار سواء من حيث الإلمام والاستيعاب المعرفي أو الواقعي لموضوع المناقشة، كما أن اختيار العضو من هذه الحيثية يجعل الموضوع واضحاً وبيناً مما يسهل عملية المحاورّة المتبادلة، فضلاً عن إمكانيتّه تحديد النقاط المراد الاستيضاح عنها من قبل البرلمان على النحو الذي يعزز تجاوب الحكومة معه.

كما أن اختيار العضو المناسب لأن تكون له أولوية الكلام في موضوع المناقشة من شأنه أن يعطي تصور كامل لباقي أعضاء المجلس حول الموضوع لمن أراد المشاركة في المناقشة، زد على ذلك بأن هذا الشرط من شأنه أن يحد من إضاعة الوقت في المجلس والسجل حول أولوية الكلام.

وهذا ما يُظهر لنا مدى اهتمام المشرع البحريني بثمين وقت المجلس، وبالدقة في طرح الموضوعات والجودة في العرض لاستيعاب أكبر قدر من فهم الموضوع وإثراءه على النحو الذي يشبعه من جميع جوانبه ويحقق غاياته.

ولا نجد تفسيراً للفوضى العامة التي تحدث في البرلمانات المقارنة والتي هي أوضح من أن نقيم عليها دليلاً، في موضوعات طلبات المناقشة العامة سواء من حيث هدر الوقت أو الخروج عن سياق الموضوع أو شرح تلك الموضوعات بالتجزئة من قبل الأعضاء ممثلي الشعب، إلا نتيجة عدم تحديد ضوابط طلب الكلمة في المناقشة العامة بالمجالس التشريعية، وعلى هذا الأساس قد تُعذر الحكومة لغموض تجاوبها في بيان سياستها حول الموضوع المطروح، لعدم وضوح الموضوعات عند طرحها وبيانها بالشكل المطلوب أساساً، ولخلو تلك التشريعات من هذا التنظيم وبغية تدارك هذه الفوضى نجد بأن مجلس النواب المصري افتتح جلسته المنعقدة في ٢٤/١/٢٠٢١م بتحديد ضوابط طلب الكلمة، كما حذر من الخروج على تلك التقاليد البرلمانية^٢.

^١ أنظر المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها " ... يقدم الطلب... ويجب أن يتضمن... واسم العضو الذي يختاره مقدمو الطلب لتكون له أولوية الكلام في موضوع المناقشة العامة... ".

^٢ جاء ذلك عند النظر في جدول أعمال اللجنة العامة بشأن تنظيم طلب الكلمة بالنسبة للأحزاب السياسية الممثلة في المجلس، وكذلك ترشيح عدد (١٤ عضواً) لعضوية لجنة القيم. أنظر: جلسة ٢٤/١/٢٠٢١م. مجلس النواب المصري.

وقد يحتج البعض بأن تحديد اسم العضو المقدم للكلام في موضوع المناقشة بذات الطلب عند تقديمه هو من قبيل التعنت ألا داعي له، ذلك أن وضوح الموضوع ودقته مطلب أساسي عند تقديم الطلب وهذا كاف في بيانه، وما حديث الأعضاء اللاحق على قبول الطلب إلا لما يستجد أثناء المناقشة ذاتها، فضلاً عما قد يعترض العضو من ظروف قد تمنعه من حضور الجلسة مما يؤدي إلى تعطيل لهذا الحق الدستوري.

وهذا القول على افتراضه جديلاً، إلا أن الباحث يرى رجحانه من جهتين، فتحديد الموضوع بدقة من شأنه أن يبين الإطار والمجال الذي يريد البرلمان التحدث فيه لقبول الطلب من رفضه.

أما بالنسبة لما قد يعترض العضو من له أولوية الكلام في طلب المناقشة العامة من عذر يمنعه من حضور الجلسة لا تعطيل فيه لهذه الأداة، فقد خلا الدستور واللوائح الداخلية من أي مانع يحول دون انتقال أولوية الكلام لباقي الأعضاء مقدموا الطلب، كما هو الحال عند غياب رئيس الجلسة وانتقال الرئاسة لنائبه وهكذا قياساً^١.

بل إن نص المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بحسب تعديلاتها قد أشارت إلى ما تم ذكره حيث جاء فيها "... وتكون أولوية المشاركة في المناقشة لمن يرغب في ذلك من مقدمي الطلب بحسب ترتيب قيد أسمائهم في أمانة المجلس قبل الجلسة..."، وبناءً عليه يرتفع الإشكال الثاني.

٥: النصاب القانوني لطلبات المناقشة العامة:

إن اعتبار وسيلة طلبات المناقشة العامة وسيلة ذات طابع جماعي يرتب عليها عدة أمور على رأسها العنصر العددي، فالنصاب القانوني فيها Quorum هو العدد اللازم كشرط لقبول طلبات المناقشة العامة.

وقد تباينت التشريعات في تحديد النصاب المطلوب في طلبات المناقشة العامة على الرغم من إجماعهم على عدم مشروعية التقدم الفردي بالطلب، فأما بالنسبة للمشرع البحريني فقد حدد نصاب هذه الوسيلة في المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته، بخمسة أعضاء كحد

^١ القياس نوع من أنواع التفسير في استخلاص المعنى من مفهوم النص، وإعماله عند اتحاد العلة في مسألتين أحدهما منصوص عليها والأخرى ليست كذلك، فيمتد الحكم للحالة غير المنصوص عليها قياساً. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. أمجد محمد منصور/ د. عابد فايد عبد الفتاح فايد. مرجع سابق. ص ٢١٧.

أدنى^١، وقد أكدت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها في المادة (١٧٠) على ذات النصاب^٢، وهو ذاته المقرر لدى المشرع الدستوري الكويتي في المادة (١١٢)^٣.

إلا أنه يجب الالتفات لمسألة في غاية من الأهمية وهي الموازنة بين تحقيق أهم خاصية تمتاز بها طلبات المناقشة العامة كوسيلة جماعية، وبين عدم تعطيل هذه الوسيلة من خلال التعسف في نصابها المطلوب.

فمعقولة النصاب في هذه الوسيلة يجب أن تكون بمعية عدد أعضاء المجلس، وعليه فإن القول بأن المشرع الدستوري المصري عندما حدد النصاب بعشرين عضواً في نص المادة (١٣٢) بالمقارنة مع التشريعات الأخرى -المشرع البحريني على سبيل المثال- قد تعنت في العدد مما يعوق العمل بهذه الوسيلة قول جانبه الصواب، ذلك أن عدد الأعضاء في مجلس النواب المصري يفوق عدد الأعضاء في مجلس النواب البحريني، ومجلس الأمة الكويتي، ولهذا فإن النصاب المقرر يجب أن يُحد بالنسبة لعدد الأعضاء في المجلس النيابي، فكلما زاد عدد أعضاء المجلس من المنطقي زيادة النصاب المقرر للوسيلة.

ولذلك نجد بأن النصاب عند المشرع البحريني والذي يتكون مجلسه التشريعي من أربعين عضواً^٤ هو خمسة أعضاء، وذات النصاب عند المشرع الكويتي الذي يتكون مجلسه التشريعي من خمسين عضواً^٥.

أما مجلس النواب المصري والذي يتكون مجلسه من أربعمائة وخمسين عضواً على الأقل^٦ فنصابه في هذه الوسيلة هو عشرون عضواً كحد أدنى، وذات النصاب قد قرره المشرع اليمني والذي يتكون مجلسه النيابي من ثلاثمائة وواحد عضواً^٧.

^١ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة...".

^٢ أنظر المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل طرح موضوع عام للمناقشة...".

^٣ أنظر المادة (١١٢) من الدستور الكويتي حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة...".

^٤ د. سليمان محمد الطماوي. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي. مرجع سابق. ص ٥٦٣.

^٥ أنظر المادة (٥٦) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "يتألف مجلس النواب من أربعين عضواً...".

^٦ أنظر المادة (٨٠) من الدستور الكويتي حيث جاء فيها "يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً...".

^٧ أنظر المادة (١٠٢) من الدستور المصري وتعديلاته حيث جاء فيها "يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمائة وخمسين عضواً...".

^٨ أنظر المادة (٦٣) من الدستور اليمني وتعديلاته حيث جاء فيها "يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد...".

ولكن السؤال هل يختلف الحكم فيما لو زاد عدد مقدموا الطلب عن النصاب المنصوص

عليه؟

احتكم البعض للإجابة على هذا السؤال إلى النصوص القانونية بالمعنى الحرفي، فكما لا يجوز أن يقل عدد مقدموا الطلب عن المنصوص عليه فإنه لا يجوز زيادة العدد عن ذات النصاب المقرر، وزادوا على ذلك الإحراج الذي قد تتعرض له السلطة التنفيذية نتيجة التكتلات التي قد تحدث في المجالس النيابية عند زيادة العدد عن المنصوص عليه^١.

وقد ذهب البعض_ وهو ما نؤيده_ بأن لا مانع قانوني في زيادة عدد مقدموا الطلب عن المنصوص عليه، ذلك أن النصوص الواردة في بيان النصاب المقرر في طلبات المناقشة العامة قد بينت الحد الأدنى لطلبها، الأمر الذي لا يمنع زياد عدد مقدموا الطلب عنه، فمد ذات الحكم إلى زيادة العدد هو من أضراب التفسير المضيف للنص بزيادة شرط والذي قد رفضته المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكم لها^٢، فأرادة المشرع لا تُخْتَرَل في مفهوم الفقه فلو أراد المشرع ما عناه الفريق الأول لنص عليه صراحة، كما أن الاحتجاج بالتكتلات في المجلس النيابي قول يفتر للسند القانوني والواقعي، فمن حيث القانون فلا ثمة أي مانع يقيد زيادة عدد مقدموا الطلب أو التكتلات في المجلس كما بينا، وأما من الجانب الواقعي فإن التكتلات ليس سبيلها الوحيد التقاء مجموعة على طلب المناقشة، فقد تحدث تلك التكتلات المُتَنَرِّع بها أثناء المناقشة ذاتها، بل ليس هناك ما يحول اصلاً من تكون هذه التكتلات بالنسبة لطلبي المناقشة في ظل النصاب ذاته^٣، وعليه يرى الباحث أن ما ذهب إليه الرأي الأخير من مشروعية زيادة عدد الأعضاء عند تقديم الطلب عن النصاب المحدد في المادة (٦٨) من الدستور والمذكورة أعلاه هو الراجح.

ثانياً: الشروط الموضوعية لطلبات المناقشة العامة:

إن توافر الشروط الشكلية في طلبات المناقشة العامة هي البوابة للدخول في موضوع الطلب ومناقشته، والتي لم يغفل عنها المشرع البحريني وعن تنظيمها، كالتى تتعلق بموضوع

^١ د. عادل الطبطبائي. النظام الدستوري في الكويت. مرجع سابق. ص ٩٢٤.

^٢ رفضت المحكمة الدستورية العليا في مصر التفسير الذي من شأنه معارضة الغاية التي قصدها المشرع، إضافة إلى رفضها أي تفسير يرمي إلى تعديل النصوص التشريعية حتى لو عن طرق إضافة شرط جديد غير موجود، حيث أن ذلك يتنافى مع طبيعة التفسير التشريعي. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. محمد فوزي نويجي/ د. عبد الحفيظ علي الشيمي. تفسير القاضي الدستوري المضيف ودوره في تطوير القانون. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية. المجلد ١. العدد ٢. سنة ١٠١١/ مايو/ ٢٠١٧م. ص ٦١-٦٧.

^٣ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٤-١٠٥.

الطلب ذاته من حيث الدقة والمبررات لطرحه، فضلاً عن وجوب تعلقه بالشأن الداخلي، وأن يكون متصلاً بالمصلحة العامة.

١: موضوع طلب المناقشة العامة:

تناول المشرع البحريني في المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها شرطين يتعلقان بموضوع الطلب حيث جاء فيها "... ويجب أن يكون الموضوع المطروح للمناقشة العامة متعلقاً بالشأن الداخلي، ومتصلاً بالمصلحة العامة."، إذاً يجب أن يكون الطلب متعلقاً بالشأن الداخلي أولاً، وأن يتصل بالمصلحة العامة ثانياً، وهذان الشرطان يجب أن يكونا على قدر من الوضوح والبيان كما جاء ذلك بنص المادة (١٧١) من ذات اللائحة الداخلية لمجلس النواب وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع المطروح، والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس ...".

أ: تعلق طلب المناقشة العامة بالشأن الداخلي:

لم يحصر المشرع البحريني الموضوعات الجائز طرحها والتقدم لمناقشتها، وهذا أمر منطقي إلا أنه قيد نطاقها بالشأن الداخلي العام، بمعنى عدم مشروعية طرح أي موضوع يتعلق بشأن دولة أخرى ليس لها صلة بالشأن الداخلي للمملكة، وهذا الضابط ينسحب على جميع وسائل الرقابة البرلمانية^١، وذلك من منطلق المبدأ الدولي والذي مفاده عدم مشروعية التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى^٢، والذي أصبح من مبادئ وأحكام القانون الدولي^٣.

إلا أن هذا المبدأ العام لا يؤخذ على إطلاقه فقد استثنى منه البعض تلك الحالات الإنسانية وذلك استناداً على ما جاء في الفقرة (السابعة) من المادة (٢) من ميثاق الأمم المتحدة^٤، فقد أجازت التدخل باستخدام القوة المسلحة أو بوسائل أخرى والتي منها الضغط

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠١.

^٢ أنظر الفقرة (السابعة) من المادة (٢) رابعاً من الجزء الثالث بشأن مقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه حيث جاء فيها "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، أو ليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ...".

^٣ فراس صابر عبد العزيز الدوري. أطروحة ماجستير بعنوان إشكالية التدخل الإنساني الدولي ومبدأ عدم التدخل في القانون الدولي العام. جامعة الشرق الأوسط. الأردن. عمان. ٢٠١٧م. ص ٣١.

^٤ د. محمد سعيد الدقاق. التنظيم الدولي. الدار الجامعية للطباعة والنشر. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ٢٣٥، ود. عبد القادر بوراس. التدخل الإنساني وتراجع مبدأ السيادة الوطنية. دار الجامعة الجديدة. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠١٤م. ص ١٥٤.

السياسي، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار المواضيع التي تتعلق بالتدخل الإنساني استثناءً على القاعدة العامة فلا مانع من أن يكون طلب المناقشة العامة متعلقاً بها^١.

إلا أن هناك جانباً آخر من الفقه يرى بأن التدخل في الشأن الإنساني لا تملكه إلا الأمم المتحدة وحدها^٢، والحقيقة بأن مشروعية التدخل هذه قد وردت بصيغ العموم، الأمر الذي يرى معه الباحث مؤيداً الفريق الأول بالأ مانع من تعلق طلب المناقشة العامة بها.

كما أن هذه الموضوعات لا يكفي تعلقها بالشأن الداخلي، بل يجب أن ترتبط بجهاز تنفيذي في الدولة سواء تلك المشروعات المملوكة لها والتي تهدف من خلالها إلى تحقيق النفع العام، أو تلك التي تتولاها الإدارة أو تعهد بها إلى غيرها تحت إشرافها وتوجيهها^٣.

وعلى هذا الأساس فإن القطاعات الخاصة والتي تنظمها الإدارة العامة في الدولة من حيث التراخيص ومزاولة الأعمال والشروط الواجب الإلتزام بها، فإن هذا القدر من رقابة السلطة التنفيذية عليها، يخول السلطة التشريعية محاورة الحكومة بشأنها، بمعنى أن الموضوع وإن كان يتعلق بجهات خاصة إلا أن طرحه لا بد وأن يكون في مواجهة جهاز تنفيذي معين.

وعلى هذا النحو فإن كل ما يخرج عن نطاق أنشطة الحكومة لا يمكن أن يكون محلاً للمناقشة البرلمانية، ومن ذلك اختصاصات ملك البلاد بصفته حاكماً للدولة^٤، والأعمال المتعلقة بالبرلمان أي ما يصدر عنه من أعمال مادية كانت أم قانونية، وكذلك الهيئات التابعة له أو أعضائه في أداء وظائفهم^٥، ناهيك عن سياسة البرلمان في سن القوانين فكل ذلك لا يمكن أن يكون محلاً لطلب المناقشة العامة^٦.

كما أن الأعمال القضائية لا يمكن أن تكون موضوعاً لطلب المناقشة العامة، انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات^٧، ناهيك عن أن إثارة تلك الموضوعات القضائية قد يبعث الخوف

^١ فراس صابر عبد العزيز الدوري. مرجع سابق. ص ٤٠.

^٢ د. مصطفى سيد عبد الرحمن. الجوانب القانونية لتسوية التدخل الإنساني. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. ٢٠٠٣م. ص ١٨٤. نقلاً عن: فراس صابر عبد العزيز الدوري. مرجع سابق. ص ٣٥.

^٣ د. محمد عبد الله حمود. مبادئ القانون الإداري الكتاب الأول. جامعة العلوم التطبيقية. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠٠٧م. ص ١٥٣.

^٤ د. عبد الله إبراهيم ناصف. مرجع سابق. ص ٣٦٨.

^٥ د. بدر محمد عادل. القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين. جامعة البحرين. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١٦م. ص ٣٥٧.

^٦ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٢.

^٧ د. محمد وليد هاشم المصري. شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية البحريني. جامعة البحرين. البحرين. الطبعة الثالثة. ٢٠٠٩م. ص ٣٠-٣١، ود. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٢.

في نفوس القضاة، الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل أو عدم أداء واجباتهم القضائية على الوجه المطلوب^١.

وعليه فلا يجوز أن يُطرح موضوع المناقشة بشأن قضايا قيد تحقيق النيابة العامة، ولا المعروضة على القضاء^٢، كما أنه ومن باب أولى لا يمكن التعرض للأحكام القضائية كموضوع للنقاش على أساس أن ذلك من أخص الأعمال القضائية والتي عرفها البعض بأنها الحكم المنهي للنزاع الصادر من هيئة قضائية بإجراءات معينة^٣.

إلا أن هذه القاعدة لا يمكن أن تؤخذ على إطلاقها فطرح موضوع للمناقشة بشأن واقعة قيد التحقيق، أو معروضة على القضاء، أو بشأن حكم صدر عنها يجوز بقيد، الأول أن يقتصر الموضوع المراد مناقشته على الوقائع دونما التعرض للتحقيق اثباتاً أو نفيًا، والثاني ألا تُتناول هذه الأحكام من جهة التقييم أو النقد أو التحليل^٤.

وعلى هذا النحو فإن الأعمال الإدارية التي تتعلق بتنظيم المرفق القضائي فإن ممارسة القضاء لها يكون كأي إدارة أخرى، مما لا يمنع البرلمان من طرح سياسة الحكومة بشأنه، كتعيين القضاة أو إنشاء المحاكم وتوزيعها، أو ما يتعلق بسرعة الفصل في الدعاوى وغيرها من المسائل الإدارية^٥، بمعنى أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن هذه الأعمال القضائية من هذه الحيثية، ولما كان القضاء مظهر من مظاهر الدولة فتكون المسائلة للإدارة بصفته مسؤولة عن هذا النشاط التنفيذي لا العمل القضائي الصرف^٦.

ب: أن يتصل موضوع المناقشة بالمصلحة العامة:

يختلف مفهوم المصلحة العامة بحسب المجال القانوني، بحسب تدخل الجهة المؤكدة لها، فقد يحددها الدستور، أو المشرع العادي، أو الإدارة في المجالات المعنية بها^٧، وعلى أية

^١ د. ماجد راغب الحلو. القضاء الإداري. منشأة المعارف. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠٤م. ص ٤٤٤.

^٢ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٣.

^٣ هذا التعريف وفقاً للمعيار المختلط الجامع بين المعيار الشكلي والموضوعي والذي تبناه غالبية الفقهاء. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. عبد الباسط جميعي. سلطة القاضي الولائية. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. المجلد ١١ العدد ٢. ١٩٦٩م. ص ٥٧١.

^٤ د. صوفي أبو طالب. مدونة التقاليد البرلمانية. لجنة تدوين التقاليد البرلمانية. مجلس الشعب. ١٩٨٤م. ص ٨٤٦. نقلاً عن: د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٣.

^٥ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٣-١٠٤.

^٦ د. بدر محمد عادل. القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين. مرجع سابق. ص ٣٦١.

^٧ اختلف الفقه الشرعي والقانوني اختلافاً واسعاً في تعريف المصلحة العامة، حيث جاء مفهومها في الشرع بأنها المحافظة على مقاصد الشارع، ولو خالفت مقاصد الناس وفقاً لاعتبارات الشارع. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر: أبي حامد محمد بن محمد

حال فإن مفهومها هذا كشرط لازم في طلب المناقشة العامة هو استهداف مصلحة المجتمع دون تحيز، الأمر الذي يعكس طبيعة تواجد عضو البرلمان في المجلس ودوره كمثل للشعب بأسره^١.

وعلى هذا الأساس لا يجوز أن يكون الموضوع المراد مناقشته في المجلس النيابي متعلقاً بشأن شخصي بالعضو مقدم أو مقدموا الطلب، بل يجب أن يكون الموضوع عاماً ومتصلاً بسياسة الحكومة^٢، أما إذا كان الموضوع له اتصال بشخص النائب أو أقاربه حتى الدرجة الرابعة، يجب أن يخطر المجلس أو المكتب أو اللجنة قبل البت فيه، وفقاً لنص المادة (١٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^٣.

إلا أنه لا ينال من مفهوم العمومية قصد بعض المواضيع التي تتعلق بطائفة معينة دون أخرى، كما لا يمكن أن تكون صلة أحد النواب مقدمي الطلب بأحد المعنيين ضمن طائفة ما قيد يحول دون التقدم بطلب المناقشة العامة، ذلك أن عمومية المصلحة تستغرق خصوصية الصلة^٤، وفي ذلك فقد تم طرح موضوع عام للمناقشة بمجلس النواب البحريني لاستيضاح سياسة الحكومة بشأن ملف الصيد البحري وتعويضات صيادي الروبيان وخطة الوزارة بشأن تنظيم طرق صيد الروبيان بأساليب (عدا طريقة الكراف^٥). وخطة الوزارة في الحفاظ على المخزون السمكي^٦، ومن

الغزالي. المستصفي من علم الأصول. مؤسسة الرسالة. لبنان. بيروت. الطبعة الأولى. ١٤١٧هـ. ج ١. ص ٤١٦-٤١٧، وأما في القانون العام فمردّها إلى فكرة قديمة ترجع للفكر اليوناني وقد تأثر بها فلاسفة الرومان وفلاسفة العصور الحديثة، ففي القانون الجنائية فرق الفقهاء بين المصلحة والمنفعة، فمفهوم المصلحة عندهم بأنها فكرة ذات طبيعة شخصية قوامها الاعتقاد بصلاحيّة شيء لإشباع الحاجة، أما المنفعة فهي فكرة ذات طبيعة موضوعية ثابتة قوامها صلاحية الشيء لإشباع الحاجة فعلاً. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. رمسيس بهنام. فكرة القصد وفكرة الغرض والغاية في النظرية العامة للجريمة والعقاب. مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية. جامعة الإسكندرية. مصر. العدد ١-٢. سنة ١٩٥٢م. ص ١٩٥٤، أما مفهوم المصلحة في القانون الدستوري والإداري، فإنه من الصعب إيجاد تعريف موحد لها فبالرجوع لجميع النصوص التي قد تناولت المصلحة العامة وحثت عليها نجدها تكتفي بالنص عليها دون بيان مفهومها، وقد يورد النص صوراً على سبيل المثال، وعليه فقد خلا كلاً من التشريع والعمل الإداري من وضع تعريف لفكرة المصلحة العامة ووضع معيار ثابتاً لها، ولذلك قيل بأن المصلحة العامة لا تعرف ولكن تلاحظ. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر: رشيد بن عياش. مفهوم المصلحة العامة. مجلة القانون الدستوري والإداري. مجلة الإلكترونية قانونية دولية. ٣٤٠٣٧٢ ستوكهولم السويد. مقال منشور في ٢٩/٣/٢٠١٤. الساعة ١٠:٢١ صباحاً. تمت زيارته في ١٥/٥/٢٠٢١م. الساعة ١١:٤٣ صباحاً.

^١ د. سمير داود سلمان. مرجع سابق. ص ٨٥.

^٢ زين بدر فراج. مرجع سابق. ص ١٨.

^٣ أنظر المادة (١٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "على العضو عند مناقشة أي موضوع... يتعلق بمصلحة شخصية له أو لأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو لأحد موكله، أن يخطر المجلس أو المكتب أو اللجنة بذلك قبل المناقشة".

^٤ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٠.

^٥ الكراف: هي باللهجة البحرينية الدارجة عملية خاصة بصيد الروبيان البحري، وتتمارس هذه العملية بواسطة أداة مخصصة اسمها الكوفة أو شبك الجر القاعي، وقد حرمها المشرع البحريني مؤخراً بموجب الفقرة (أ) من المادة (٢٠) من المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٢م بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية حيث جاء فيها "يحظر وجود شباك أو... على ظهر سفينة الصيد، كما يحظر على أي شخص حيازتها... وهي: ١- شباك الجر القاعي لصيد الأسماك بواسطة أي نوع من سفن الصيد. ب-...".

المعلوم بأن الصيادين هم شريحة قليلة لا تمثل المجتمع ككل، ومع ذلك لم تَحُلْ هذه الفئة دون طلب طرح سياسة الحكومة بشأن موضوعها ولم تنفي صفة العمومية عنها.

ج: الدقة في تحديد موضوع طلب المناقشة:

جاء في المادة (١٧١) من ذات اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني المذكورة آنفاً أنه "... ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع المطروح... "، وقد وافقت المادة (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري ذات الشرط^٢، فضلاً عن اتفاقها في الألفاظ.

إلا أن المشرع الكويتي لم ينص على هذا الشرط في لائحة مجلس الأمة، ولعله اكتفى بعموم ما جاء في الفقرة (الثانية) من المادة (١٤٨) والتي أعطت المجلس حق تقدير الموضوع ومدى صلاحيته للمناقشة^٣.

وعليه فإن الموضوع المراد طرحه وفقاً لنصوص المشرع البحريني يجب أن يُدَوَّن في الطلب بشكل واضح ودقيق، وأن يُسَبَّب اختياره^٤، وتحديد الموضوع بدقه في نظر الباحث يقتضي بيان نطاقه والجهة المعنية بطلب المناقشة ووجه وبيان الغموض المراد استيضاح سياسة الحكومة بشأنه، ويترتب على ذلك جملة من النتائج:

١_ سهولة تحديد الجهة التنفيذية المعنية بموضوع المناقشة، الأمر الذي يقلل من احتمالية تضيق وقت المجلس، خصوصاً أن بعض المهام العامة قد تشترك فيها أكثر من جهة تنفيذية، فتحدد الموضوع بدقه يضيق احتمالية الخلط بين الجهات المعنية والمسؤولة عن الموضوع المراد مناقشته.

٢_ جودة ودقة التقارير الصادرة من اللجان؛ كثيراً ما يحال طلب المناقشة العامة للجان المعنية للبت فيه وعمل تقرير بشأنه، فإذا كان الموضوع واضحاً سهل ذلك على اللجان، فيقدر الدقة والمحدودية يكون التقرير دقيقاً وواضحاً.

٣_ التفريق بين الطلبات السابقة واللاحقة؛ قد يتقدم العضو بطلب المناقشة العامة في موضوع ويتم رفضه لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة، فدقة الموضوع قد تُحصن الطلبات

^١ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الخامسة. ٢٠٢٠/١/٢١ م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الخامس. البند السادس: طلبات المناقشة العامة.

^٢ أنظر المادة (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حيث جاء فيها "... ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع... ".

^٣ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة بحالته أن يقرر إرجاء النظر فيه أو استبعاده".

^٤ د. فرحان نزار أحمد المساعد. مرجع سابق. ص ١٠١.

اللاحقة على الطلب المرفوض، كما أن العضو يمكنه أن يطلب ذات الموضوع ويتناوله من جانب آخر نظراً لتحديده بشكل دقيق وواضح.

٤_ حصر المحاور وعدم الخروج عن مضمون الطلب؛ يؤدي وضوح الطلب وعرضه على الحكومة تقييد طرفي النقاش بالمحاور المبينة فيه، أما إذا كان الطلب غير واضح ومحاوره غير دقيقة فمن الممكن تحوير الموضوعات والخوض في شؤون أخرى تخرج عن إطار الموضوع المطلوب مناقشة الحكومة بصدده وإثراءه، ولذلك نجد بأن الحكومة في جلسة ٢٠١٩/١١/٥م أثناء مناقشة موضوع السياسة التعليمية في البحرين، رفضت الخوض في نقاش خرج عن محاور الطلب، عندما تحدث أحد الأعضاء عن سياسة الحكومة فيما يتعلق بالتنظيفات وما يلحقها، حيث احتكمت الحكومة لتلك المحاور الأصلية بالطلب، ذلك أن موضوع التنظيفات يخرج عن سياسة الحكومة بشأن التعليم في البحرين والمطلوب مناقشة الحكومة بشأنه^١.

٢: أسباب ومبررات طلب المناقشة العامة:

بين المشرع البحريني غاية طلب المناقشة العامة كما هو بالمادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته^٢، بأن الغرض هو استجلاء الغامض من سياسة الحكومة وسماع آراء الأعضاء وتبادل المعلومات بشأنه^٣، ولما كانت الغاية أمر مضمور غير ظاهر، فقد نص المشرع على شروط قد تساهم في الحد من الانحراف عن الهدف المشروعة الوسيلة من أجله، فتحديد موضوع الطلب ومداه ودقته فضلاً عن بيان أسباب ومبررات التقدم به، شروط عنت بها اللائحة الداخلية لمجلس النواب بغية تحقيق الغاية المنشودة.

أما بالنسبة لمبررات وأسباب الطلبات فإنها بمثابة التذليل على أهمية طرح هذا الموضوع من حيث عدم علم البرلمان بالسياسية الخاصة بشأنه، وهذه المبررات والأسباب لها جوانبها المختلفة، فهي في نظر الباحث ليست مقصورة على الجانب السياسي، صحيح أن الغاية هي

^١ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الخامسة. ٢٠١٩/١١/٥م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الخامس. ص ٥٣_٥٤. حيث جاء في رد الحكومة مخاطبة رئيس المجلس بالآتي "... ولكن لاحظت معالي الرئيسة المناقشة العامة يحكمها الفرع التاسع من المادة (١٧٠) إلى المادة (١٧٤) يحكمها موضوع المناقشة، موضوع المناقشة طبعاً تمحور في خمسة محاور، لاحظت من خلال الطرح أن هناك موضوعات أو أموراً لم تدخل في أصل الطلب، أصل الطلب واضح جداً، لكن لما نتكلم عن مستوى النظافة، نتكلم عن أمور أخرى، نعم، لنقل أن هناك سلبية، ولكن نريد أن نحفظ وقت المجلس بالموضوع الذي تم الطلب بمناقشته والذي على أساسه الأخ الوزير والإخوة والأخوات من الوزارة جاؤوا على أساس مناقشته، فنحن نتكلم في موضوعات محددة حسب اللائحة والدستور، شكراً معالي الرئيسة."

^٢ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "... لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي بصدده..."

^٣ محمد تشعبت. مرجع سابق. ص ٢٩.

استيضاح سياسة الحكومة، إلا أن الغموض الذي قد اعترى البرلمان بشأن هذه السياسة قد تكون راجعة لأسباب فنية أو تعاونية أو غيرها، وعلى مقدمي الطلب عندها بيان هذه الأسباب على النحو الذي يظهر أهمية هذا الموضوع وأحقّيته بالمناقشة مع الحكومة.

الفرع الثاني

إجراءات قيد طلب المناقشة العامة وضوابطها

نقصد بإجراءات تقييد طلبات المناقشة العامة، الضوابط المعنية بإدراج الطلب بجدول الأعمال، وما يترتب على الطلبات الأخرى المتصلة بذات الموضوع، ثم تلك الضوابط المعنية بعملية المناقشة للموضوع المطروح والتنظيم التشريعي المتعلق بها.

أولاً: إجراءات تقييد طلب المناقشة العامة:

إن إجراءات تقييد طلب المناقشة العامة هو إدراجه بجدول الأعمال ليتسنى للمجلس مناقشته والبت فيه، إلا أنه قد تثار بعض الإشكاليات المتعلقة بتعدد تلك الطلبات المبداء من قبل الأعضاء، بمعنى أن يكون هناك أكثر من طلب مناقشة عامة، وعليه كيف يتم إدراج تلك الطلبات؟ وهل نظم المشرع البحريني إشكالية تعدد الطلبات هذه؟

١: إدراج طلب المناقشة العامة بجدول الأعمال:

بعد تقديم الطلب واستيفاء جميع شرائطه القانونية يبلغ رئيس المجلس الطلب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني بحسب الأحوال، ويجب أن يتم إدراج الطلب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه^١ كما هو مقرر في المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها^٢، والتي قد وافقت ما جاء بالمادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي^٣، والمادة (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري^٤، وعليه فإن إدراج هذا الطلب في جدول الأعمال هو شرط أساسي يترتب على انعدامه عدم إجابته الحكومة إليه^٥.

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٥، ومحمد لطفي زكريا الشيمي. مرجع سابق. ص ٧.

^٢ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ويبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة العامة فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الأحوال، ويدرج مكتب المجلس هذا الطلب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه...".

^٣ أنظر المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "يبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة العامة أو التحقيق فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، ويدرج في جدول أعمال جلسة تالية لتحديد موعد لنظره...".

ولا يجوز للمجلس مناقشة الموضوع المراد طرحه بعد إدراجه في جدول الأعمال إلا في نطاق صلاحيته للمناقشة من عدمه؛ وللحد من التكتلات التي قد تؤثر في قرار المجلس بالنسبة للطلب ومن جهة احترام الآراء وإعطاء القدر الكاف في ابداء وجهات النظر، فإنه لا يجوز أن يقرر المجلس استبعاد الطلب أو الموافقة عليه، إلا بعد سماع رأي أحد الأعضاء المؤيدين وأحد الأعضاء المعارضين له، وذلك لكي تكون قرارات المجلس مبنية على وعي وبيئة بمبررات المؤيدين للطلب وحجج المعارضين له^٢، بل أبعد من ذلك فقد جوزت اللائحة في جميع الأحوال إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لدراسته قبل البت فيه^٣، إلا أنه في هذه الحالة يجب أن تقدم اللجنة تقريرها في الموعد المحدد من قبل الرئيس أو أن يحدد المجلس موعداً لانتهاؤ اللجنة من عملها^٤ وفقاً للقواعد العامة المقررة في اللائحة الداخلية لمجلس النواب بشأن عمل اللجان^٥.

أما بالنسبة لحق الحكومة في الاستعداد للمناقشة فقد أعطاهها المشرع بموجب المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حق طلب تأجيل المناقشة لمدة أقصاها سبعة أيام تجاب الحكومة له قانوناً، وفي حال أرادت الحكومة مد هذه المدة فلها حق التقدم بالطلب وللمجلس قرار قبوله أو رفضه^٦، كما لا يوجد أي مانع لو أرادت الحكومة مناقشة الموضوع فور إدراجه بجدول الأعمال وموافقة الأعضاء عليه.

ولعل الحكمة من إعطاء الحكومة المهلة الأولى قانوناً دون تعليقها على موافقة المجلس، منع استغلال هذه الأداة الرقابية لإحراج الحكومة من خلال إلزامها بالمناقشة في مدة قصيرة تقتضي إعداد التقارير وجمع بعض المعلومات السابقة عليها، وفي مقابل ذلك فإن المشرع رد

^١ أنظر المادة (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حيث جاء فيها "... ويدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه..."

^٢ محمد المهدي بن السبحو. الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري. مجلة الحقيقة. العدد ٣٢. ص ١٢٠.

^٣ أنظر الفقرة (الثانية) من المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ويدرج مكتب المجلس هذا الطلب في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه ليقرر المجلس دون مناقشة الموافقة على طرح الموضوع للمناقشة العامة أو استبعاد الطلب من جدول أعماله لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة، وذلك بعد سماع رأي عضو من المؤيدين للاستبعاد، وعضو من المعارضين له..."

^٤ أنظر الفقرة (الرابعة) من المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ويجوز للمجلس في جميع الأحوال أن يقرر إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه..."

^٥ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٧.

^٦ أنظر المادة (٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "تقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يحال إليها تلخص فيه عملها، وذلك خلال المدة التي يحددها، ما لم يقرر المجلس غير ذلك..."

^٧ أنظر الفقرة (الثالثة) من المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طلب تأجيل المناقشة لمدة أسبوع على الأكثر، فيجيب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس..."

القرار للمجلس عند طلب الحكومة مد هذه المدة زيادة عن السبعة أيام، لكيلا تتخذ هذه المدد وسيلة لتهرب الحكومة من المناقشة، وعلى هذا الأساس يكون هناك نوع من التوازن بين السلطتين.

٢: تعدد طلبات المناقشة العامة:

قد تتعدد طلبات المناقشة العامة في المجلس النيابي، وفي هذه الحالة نكون أمام فرضيتين، إما أن تكون هذه الموضوعات رغم تعددها متحدة في الموضوع، أو أن تكون مختلفة في الموضوع، وفي هذه الحالة يثور الإشكال الآتي: هل يتم إدراج هذه الطلبات بحسب تعددها، أم تُضم مع بعضها البعض؟

الحقيقة وقبل الخوض في الإجابة عن هذا السؤال، فإننا لم نجد نص يعالج تعدد الموضوعات بشأن طلبات المناقشة العامة، بخلاف الاستجواب البرلماني والذي قد أشارت اللائحة الداخلية لمثل هذا الإشكال والتي أجازت في حال اتحاد الموضوع ضم الاستجابات مع بعضها البعض^١، وعليه فإن تعدد الطلبات لا يلزم ضمها، فيُنظر كل طلب على حدة بحسب الأحوال وفقاً لعموم نصوص اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، الأمر الذي يسفر عن قصور تشريعي في هذا الجانب.

ويرى الباحث بأن النص على ضم الطلبات المتحدة في موضوعها لا يقل أهمية عن النص على ضم الاستجابات المتحدة في موضوعها لاتحاد العلة، حيث أن ذلك من شأن الحفاظ على ثمين وقت المجلس وإثراء الموضوع المطروح للمناقشة من حيث تبادل الآراء وعدد المتحدثين^٢، فضلاً عن بيان جوانب الموضوعات بشكل واضح وعدم تكرار ذات الموضوعات^٣، كما أن ضم هذه الموضوعات من شأنه سد الفجوات التي قد تؤدي إلى عدم قبول الطلب كالمعلقة بالنصاب والمشاركين في المناقشة.

^١ أنظر الفقرة (الرابعة) من المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "وتضم الاستجابات المقدمة في موضوع واحد، أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، وتدرج في جدول الأعمال لمناقشتها في وقت واحد....".

^٢ محمد تشعبت. مرجع سابق. ص ٨٠.

^٣ سامي عبد الصادق. مرجع سابق. ص ٣٩٢.

وعليه فإن ضم الطلبات ومناقشتها في آن واحد يساهم بشكل كبير في إثراء واتساع المناقشة في الموضوع المطروح، كما هو الحال في الاستجواب الأمر الذي يؤكد فاعلية الوظيفة الرقابية للبرلمان^١.

ثانياً: ضوابط مناقشة موضوع طلب المناقشة العامة:

حضي المرسوم بقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٠م بتعديل المادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب بموافقة المجلس مؤخراً، وقد بين هذا المرسوم ثلاثة أحكام تتعلق بضوابط المناقشة العامة والتي لم تتطرق إليها التشريعات المقارنة^٢، الأول عدد المشاركين في مناقشة الموضوع المطروح، والثاني مدة المداخلة لكل عضو، والثالث عدم توجيه النقد أو اللوم أو الاتهام للحكومة بصدد المناقشة.

١: عدد المشاركين في مناقشة موضوع الطلب:

حرّمت المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني مشاركة أكثر من عشرة أعضاء في طلب المناقشة العامة بالمجلس النيابي^٣، وهذا الحكم هو حديث من نوعه فلم نجد له مثيل في التشريعات المقارنة، وعلى هذا الأساس ووفقاً لهذا المرسوم تكون المناقشة مقصورة على عشرة أعضاء، ولعل هذا الشرط يورد جملة من الإشكاليات التي قد تتال من خصائص طلب المناقشة العامة وطبيعتها القانونية.

فأما من حيث خصائصها، فقد شرّعت هذه الوسيلة لإثراء الحديث وسماع أكبر قدر من الأفكار حول الموضوع المطروح والمحاورة بشأنه، ولا شك بأن قصر المشاركين على عدد معين يؤدي في المقابل حرمان آخرين قد يكون لهم آراء وأفكار من شأنها إثراء موضوع المناقشة.

ولعل المبرر من إصدار هذا المرسوم وتحديد عدد المناقشين فيه، يكمن في معالجة القصور التشريعي، فقد أحالت المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢م، بشأن تحديد

^١ جابر نصار. الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ١٩٩٨م. ص ٧٢-٧٣. نقلاً عن: زيد نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ٦٨.

^٢ أنظر على سبيل المثال: اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

^٣ أنظر الفقرة (الأولى) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "لا يجوز أن يشترك في المناقشة العامة أكثر من عشرة أعضاء..."

عدد المشاركين في المناقشة العامة لللائحة الداخلية لمجلس النواب، إلا أنه لم يتم النص عليها في اللائحة الداخلية، وعليه جاء هذا المرسوم بقانون معالجاً هذا القصور التشريعي^١.

ويرى الباحث بأن تحديد عدد المشاركين وأن كان سببه معالجة القصور التشريعي لا ضير فيه، إلا أن قصر العدد على رقم معين هو من قبيل الاجتهاد الذي يقبل النقاش، وعليه ولتفادي ما قد ينال من طبيعة طلب المناقشة وخصائصها فإن تقليص العدد لعشرة أعضاء بما يعادل الربع في مقابل أربعين عضواً لا سند قانوني له، الأمر الذي كان على المشرع أن يوافق بين الأمرين _ القصور التشريعي وخصائص طلب المناقشة العامة _ بزيادة عدد المشاركين إلى ما يجاوز نصف عدد الأعضاء على الأقل، وسندنا في ذلك يكمن في طبيعة طلب المناقشة العامة المأخوذة من نص الدستور والتي ترمي إلى تبادل الآراء وإثراء المناقشة، وزيادة العدد هو السبيل لها.

٢: مدة المداخلة لكل عضو:

حددت الفقرة (الثالثة) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، مدة مداخلة الأعضاء عند مناقشته الموضوع بأن لا تزيد عن خمس دقائق^٢، ولعل العلة من تحديد هذه المدة ليست هي ذاتها المقررة في تحديد عدد المشاركين في طلبات المناقشة العامة^٣، فلم تشر المذكرة التفسيرية لمسألة تنظيم هذه المدة، فضلاً عن أن الدستور في المادة (٦٨) لم يحددها بوقت معين.

وقد جاء في مرييات وزارة شؤون مجلسي الشورى والنواب أنه "تحديد هذه المدة جاء بعد إجراء إحصائية لعدد التحدث في المناقشات العامة منذ إقرار هذه الأداة، والتي أظهرت وجود عدد ثمانية عشر مناقشة، وقد تنوعت فيها عدد الدقائق بين الثلاث والخمس، ولذلك تم تحديد وقت خمس دقائق كمعدل متوسط"^٤.

^١ المذكرة التفسيرية للدستور البحريني بحسب تعديلاته الصادرة في ٢٠١٢م، حيث جاء فيها "... وكل ذلك وفقاً للإجراءات التي تنص عليها اللائحة الداخلية للمجلس وخاصة تحديد عدد من يشترك في المناقشة".

^٢ أنظر الفقرة (الثالثة) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة المناقشة لأي عضو على خمس دقائق ...".

^٣ أنظر صفحة ٩٨-٩٩ من البحث.

^٤ أنظر مرييات مجلسي الشورى والنواب البحريني. بشأن موضوع تقرير اللجنة بخصوص المرسوم بقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٠م بتعديل المادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني من قبل لجنة الشؤون التشريعية والقانونية المقدم لرئيس مجلس النواب البحريني. ٢٠٢١/٢/١م. غير منشور. ص ٣.

ويرى الباحث بأن هذا التوجه في حقيقته مفتقراً للسند القانوني، بل إنه يخالف المفهوم العام لهذه الأداة، فتقييد المداخلات بمدة معينة فضلاً عن تحديد عدد المشتركين في المناقشة، مع اختلاف الموضوعات وتباينها وتشعبها، هو نوع من التنظيم الذي قد يقيد المجلس به على النحو الذي يتعارض مع فكرة إثراء الموضوع وتبادل الرأي بصدده، فضلاً عن أن هذه الإحصائيات التي قد استندت عليها الحكومة غير دقيقة، فقد لاحظنا بأنه قد تم الاتفاق في جلسة ٢٠١٦/٧/٢م بصدد مناقشة سياسة الحكومة حول رفع الدعم عن اللحوم، على سبع دقائق، خلافاً لما جاء بمبرئيات الحكومة من أن جميع المناقشات قد كانت بين الثلاث والخمس دقائق^١.

وعليه فإن ما درج العمل البرلماني عليه من تحديد مدة معينة لكل متداخل كفيل بأن يؤدي الغرض التنظيمي المراد به من المادة، وقد لاحظنا بأن من تلك المداخلات ما تتطلب عرض صور ومقاطع لفيديوهات أو تقارير متنوعة، ولا شك بأن هذه العروض تستنزف وقت المداخلة الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم إكمال العضو مداخلته وحدها، ولذلك فإن الاتفاق على تحديد وقت المداخلة كعادة جرى عليها العمل في المجلس النيابي هي الوسيلة الصحيحة للموازنة بين العملية التنظيمية وإثراء المحتوى وتمكين العضو من بيان فكرته بحسب مقتضيات الموضوع.

كما أن هذا التوجه التشريعي_ قصر مدة المداخلة على خمسة دقائق_ لم نجد له نظيراً في التشريعات المقارنة، الأمر الذي يؤكد الفكرة العامة لمعنى هذه الأداة وطبيعتها القانونية ومقتضياتها.

٣: عدم تضمين المناقشة أي لوم أو نقد للحكومة:

مما لا شك فيه، بأن من مقتضيات العمل البرلماني بوجه عام والوظيفة الرقابية بشكل خاص، ترشيد أعمال السلطة التنفيذية، كما أن هذه الرقابة لا يمكن ممارستها إلا من خلال الوسائل الدستورية المنصوص عليها^٢، صحيح بأن طلبات المناقشة العامة تعد ضمن هذه الوسائل الرقابية، إلا أنها تختلف من حيث الغاية الخاصة المقررة لها، فمفادها استيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي بصدده، وانطلاقاً من هذا المفهوم فقد جاءت المادة (١٧٣) من اللائحة

^١ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الخامسة. ٢٠١٥/٧/٢م. دور الاعتقاد العادي الأول. الفصل التشريعي الرابع. البند السادس. استيضاح سياسة الحكومة حول رفع الدعم عن اللحوم. ص ٣٤. حيث جاء بقول رئيس المجلس "اقتراح النائب سبع دقائق... اغلبيه موافقة".

^٢ د. جابر جاد نصار. مرجع سابق. ص ٥.

الداخلية لمجلس النواب البحريني^١، لتُحرم توجيه اللوم أو النقد للحكومة لما في ذلك من مخالفة لطبيعتها.

وعليه فلا يمكن اتخاذ هذه الوسيلة سبيلاً لتوجيه اللوم أو النقد للحكومة، فقد كفل الدستور حق البرلمان في ذلك من خلال الوسائل الرقابية الأخرى كالاستجواب مثلاً، ولعل العلة من النص على هذا الضابط على الرغم من أن القواعد العامة قد اشارت إليه^٢ هو التقليل أو الحد من الحيدة عن غاية هذه الوسيلة والخروج عن مضمونها، خاصة إذا علمنا بأن أعضاء مجلس النواب ليسوا على السواء في الثقافة البرلمانية والمعرفة القانونية، فتتظلم هذه العملية من خلال النص عليها يساعد في تحقيق الغاية الأساسية والمبتغاة من طلب المناقشة العامة، وأما ذلك ما حدث بصدد مناقشة سياسة الحكومة بشأن الملف البحري في جلسة ٢٠٢٠/١/٢١م، عندما تم توجيه اللوم والالتهام بالأدلة للحكومة، وقد كان رد الحكومة بأنها لن تتجرف لمناقشة هذه الأمور الخارجة عن المحاور، وأنها في ذلك ملتزمة بالدستور والقانون في قضية المناقشة العامة ولن تحيد عنها، وأن السلطة التنفيذية ملتزمة أمام السلطة التشريعية بذلك^٣.

ولا شك بأن ذلك خروج عن أصل موضوع الطلب وتحوله لنقد لاذع، بل هو اتهام أقرب منه للاستيضاح، الأمر الذي لا يستقيم مع غاية هذه الوسيلة ومقتضاها.

المطلب الثاني

القيود الواردة على طلبات المناقشة العامة

نصت المادة (١٧٤) من المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني بأنه "لا تدرج طلبات المناقشة العامة قبل أن تقدم الحكومة برنامجها، وينتهي المجلس من مناقشتها،

^١ أنظر الفقرة (الثالثة) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... كما لا يجوز أن تتضمن المناقشة توجيه النقد أو اللوم أو الاتهام، أو أن تتضمن أقوالاً تخالف الدستور أو القانون أو تشكل مساساً بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو اضراراً بالمصلحة العليا للبلاد".

^٢ أنظر المادة (٦٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "يجب على المتكلم التعبير عن رأيه ووجهة نظره، مع المحافظة على كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية بالدولة، وكرامة المجلس ورئيسه وأعضائه... ولا أن يأتي بصفة عامة أمراً مخلأً بالنظام والوقار الواجبين للجلسة. وكذلك لا يجوز الكلام في الأمور الشخصية لأحد...".

^٣ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الخامسة. ٢٠٢٠/١/٢١م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الخامس. البند السادس. استيضاح سياسة الحكومة بشأن ملف الصيد البحري وغيره. ص ٨١. حيث جاء في رد الحكومة الآتي "فقط أوضح لأخي والمجلس الموقر الحكومة ملتزمة طبعاً بالدستور والقانون في قضية المناقشة العامة... لن نحيد عنها، وهذا التزام من السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية...".

ويصدر قراره في شأنه"، وعليه فإن تقديم طلب المناقشة العامة بشأن موضوع معين حبيس تقديم الحكومة برنامجها، فضلاً عن مناقشته وصدور القرار بشأنه.

وقد ذهب جانب من الفقهاء إلى أن تقييد المجلس بتقديم الحكومة برنامجها ومناقشته وإصدار القرار فيه لا مبرر له، بل فيه حرمان البرلمان ممارسة حقه المكفول وفق الدستور^١.

ولا يشفع لهذا التأخير مساهمته في الكشف عن سياسة الحكومة التي قد تكون محلاً للمناقشة، وذلك لسببين، الأول مخالفة مبدأ التدرج التشريعي حيث أن اللائحة لا يمكن أن تكون سبباً في تعطيل حق دستوري^٢، الثاني تضارب أحكام مواد اللائحة الداخلية على النحو الذي لا يمكن الجمع بينها إلا بتعديل تشريعي، ذلك أن المادة (٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب قد أعطت الأعضاء حق مباشرة جميع صلاحياتهم بمجرد انتخاب رئيس المجلس ونائبيه^٣، الأمر الذي لا يستقيم مع تعطيل هذه الصلاحيات بموجب أحكام المادة (١٧٤) من ذات اللائحة، ناهيك عن أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أعطت الحكومة مدة شهر كامل للتقدم ببرنامجها، زد على ذلك العشرة أيام الممنوحة للجنة المحال إليها البرنامج لإبداء الرأي فيه^٤، كما قد تصل هذه المدد في مجملها إلى شهرين^٥، ولا شك بأن هذه المدة طويلة ولا يمكن تعطيل هذا الحق الدستوري بقدرها^٦.

ولذلك نجد بأن المشرع الكويتي لم يقيد طلبات المناقشة العامة بتقديم الحكومة برنامجها، بل سمح بذلك فور توزيع جدول الأعمال، بنص المادة (١٤٩) من اللائحة الداخلية لمجلس

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٦.

^٢ بشير البانجي/ يوسف دحمان. أطروحة ماجستير بعنوان مبدأ تدرج القواعد القانونية وأثاره على الوظيفة القضائية. جامعة البويرة. الجزائر. ٢٠١٤-٢٠١٥م. ص ١٧-١٨.

^٣ أنظر المادة (٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "لا يجوز للمجلس في بداية الفصل التشريعي أن يمارس أيّاً من اختصاصاته إلا بعد انتخاب رئيسه ونائبيه".

^٤ أنظر المادة (١٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة خلال ثلاثين يوماً من أداء اليمين الدستورية إلى مجلس النواب... وعلى اللجنة دراسة برنامج الحكومة وإعداد تقرير عنه خلال عشرة أيام...".

^٥ أنظر المادة (١٦٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "... وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد المدة على ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم البرنامج".

^٦ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٠٦.

الأمة الكويتي، إلا أنها اشترطت اذن المجلس لنظره، كما أنها لم تُجحف حق رئيس الوزراء أو الوزير في طلب تأجيل المناقشة وفق أحكام هذه اللائحة^١.

^١ أنظر المادة (١٤٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "في حالة تقديم الطلبات المنوه عنها في المادة السابقة بعد توزيع جدول الأعمال أو أثناء الجلسة، لا يجوز نظرها إلا بإذن من المجلس، وفي هذه الحالة يحق لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طلب التأجيل وفقاً للمادة السابقة."

المبحث الثاني

التقاليد البرلمانية السائدة في طلبات المناقشة العامة وتطبيقاتها في

المجلس النيابي

تتنوع التقاليد البرلمانية في المجلس النيابي، وتختلف قيمتها القانونية بحسب المحل التي ترد عليه^١، وحيث أن طلبات المناقشة العامة تخضع لتنظيم تشريعي، وأن العمل التشريعي عمل بشري قد ينتابه الفراغ أو القصور خاصة في ظل التطور الراهن، الأمر الذي يظهر لنا قيمة هذه التقاليد البرلمانية خاصة في موضوع البحث.

غير أن هذه التقاليد البرلمانية في حقيقتها إما أن تكون أعرافاً قد تواتر عمل المجلس عليها، أو عادات جرى العمل بها، ولتوضيح الصورة بشكل أكبر سنتناول تلك التقاليد البرلمانية في مطلبين، على أن يكون المطلب الأول في الأعراف والعادات البرلمانية بشأن طلبات المناقشة العامة وقيمتها القانونية، أما المطلب الثاني فنخصصه في تطبيقات للعادات البرلمانية السائدة بشأن طلبات المناقشة العامة في المجلس النيابي، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الأعراف والعادات البرلمانية بشأن طلبات المناقشة العامة وقيمتها

القانونية

تختلف القيمة القانونية للموضوع بحسب اختلاف العرف أو العادة البرلمانية، فضلاً عن اختلاف أهدافها والأمر الداعي لها، ولا يتسنى ذلك إلا ببيان مقصدها ومدى موافقتها لمفهوم العرف والعادة في القانون بشكل عام، وصولاً لقيمتها القانونية ومدى حجيتها في البرلمان.

وعليه سنتناول هذا المطلب في فرعين رئيسيين على أن يكون الفرع الأول في الأعراف والعادات البرلمانية، كما سنخصص الفرع الثاني في القيمة القانونية لهذه العادات البرلمانية، وكل ذلك على النحو التالي:

^١ فايز محمد عبد الرحمن أبو شمالة/ د. سليمان سليم بطارسة. الإطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. مجلة جامعة عمّان العربية للبحوث. المجلد ١. العدد ١. سنة ٢٠١٨م. ص ١٦٤.

الفرع الأول

الأعراف والعادات البرلمانية

نقصد بالعرف البرلماني، هو ما جرى اتباعه في البرلمان من نهج مكون من ممارسات تنظم العمل فيه، سواء تلك المتعلقة بإجراءات المناقشة أو أساليب التصويت، أو بالموضوعات كالوظيفة التشريعية أو الرقابية وغيرها، شرطه عدم النص عليها في الدستور أو اللائحة الداخلية الخاصة بالمجلس^١.

كما يتدخل العرف البرلماني كذلك في تفسير نصوص اللائحة الداخلية المنظمة للمجلس إذا انتابها الغموض أو الالتباس في مفهومها^٢، إلا أن هذا التدخل يجد مشروعيته عند غياب ما ينظم تفسير هذه النصوص والتوفيق بينها^٣.

كما يتفق المفهوم العام للعرف البرلماني مع النظرية العامة للقانون في تحديد الأعراف^٤، ولهذا فإنه يمكننا أن نقول بأن أركان العرف البرلماني تنطبق على تلك المقررة في النظرية العامة للقانون، وعلى هذا الأساس فللعرف البرلماني ركنين: الأول هو الركن المادي، وهو اعتياد مضطرد على إتباع سلوك ما، أما الركن الثاني فهو الركن المعنوي وهو الشعور بالإلزام تجاه هذا السلوك^٥.

^١ شفيق إمام. مقال منشور بعنوان ما قل ودل: الدستور والقانون والعرف الدستوري والبرلماني. جريدة الجريدة الكويتية. تاريخ ٢٠١٠/٤/١١م.

^٢ فايز محمد عبد الرحمن أبو شمالة/ د. سليمان سليم بطارسة. مرجع سابق. ص ١٧٠.

^٣ تجدر الملاحظة بأن المشرع البحريني بموجب المادة (١٠) من المرسوم بقانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٨م بتعديل أحكام القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٦م بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني قد أجازت الاحتكام في تفسير النصوص لدى مجلس الرأي والتشريع التابع للهيئة، مما يعني غل يد العرف في تفسير تلك النصوص الغامضة عند الاحتكام لمجلس التشريع والإفتاء القانوني، فقد جاء فيها 'يختص مجلس الرأي والتشريع بالفصل في المسائل الآتية: (١) الخلاف حول تفسير نص في القوانين أو المراسيم بقوانين بين الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء ومجلسي الشورى والنواب أو أحدهما، أو بين المجلسين، ويكون القرار مسبباً وملزماً للأطراف إذا كان قد صدر بناءً على طلبهم...".

^٤ د. سعد عبد الجبار العلوش. مرجع سابق. ص ١٥٩.

^٥ د. محمد حسين عبد العال. المدخل لدراسة القانون البحريني. مرجع سابق. ص ١٧٦-١٧٩.

إلا أنه يجب التفرقة بين ما يسمى بالعرف والعادة لاختلاف الآثار المترتبة على كل منهما^١، فالعرف ينشئ قاعدة قانونية ملزمة، أما العادة هي التي ليس لها أن تنشئ تلك القاعدة الملزمة، وذلك على أساس تخلف الركن المعنوي فيها^٢، وعلى هذا النحو نستطيع أن نقول بأن العادة هي عرف ناقص يفتقر للركن المعنوي، ولذلك قيل في وصفها بأنها الكيان الأساسي لكل عرف قانوني فهي سلسلة من الأفعال المادية المتكررة بصورة رتيبة على نحو غير منقطع بتطبيق موحد عام لا إلزام فيها^٣.

الفرع الثاني

القيمة القانونية للعادات البرلمانية

إن التعرف على قيمة تلك العادات البرلمانية ومدى إلزاميتها يجب أن يكون بمعنى دراسة الأعراف الدستورية، فالبرلمان كسلطة دستورية يستمد قواه من الدستور مباشرة^٤، فما يصدق على الدستور من مبادئ عامة يمكن إعمالها في المجال البرلماني.

ولما كان المقصود بالقاعدة العرفية الدستورية هو المعنى الموضوعي فيها؛ يلزم أن يكون العرف دستورياً أن يتعلق بمسألة ينظمها الدستور أو ما يتعلق بنظام السلطة، وعليه يمكننا بعدها القول بأن هذه العادات البرلمانية في حقيقتها لا ترقى لأن تكون قاعدة ملزمة قانوناً حتى لو كانت مضطربة، إلا إذا استقامت لها شرائط العرف، فقد تتكرر العادات عشرات المرات لكنها لا تحظى بالرضا العرفي ولم يثبت الاعتقاد بإلزاميتها^٥، الأمر الذي لا يمكن أن ترتب الآثار التي تصدق على الأعراف فيما يتعلق بمخالفتها أو عدم الأخذ بها.

وعليه فإن العادات الدارجة في المجلس النيابي لا تُلزم رئيس المجلس تطبيقها إذا لم يتمسك بها الأعضاء أو الحكومة بحسب الأحوال، كما أن الجهل بها يحول دون تطبيقها وذلك بخلاف القاعدة العرفية والتي يصدق عليها عدم جواز الاعتذار بالجهل بها، ولما كان ذلك يتبين لنا بأن العادة البرلمانية ليست قاعدة قانونية، فإنها لا تعدو أن تكون مجرد وقائع مادية، لا ترقى

^١ اعتمد مجمع اللغة العربية المصري لفظ العادات، ولفظ العرف، إلا أن الفقه العربي لم يذهب المذهب ذاته، لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. سليمان مرقس. العراقي في شرح القانون المدني_ المدخل للعلوم القانونية. بدون دار نشر. الطبعة السادسة. ١٩٨٧م. ص ٣٨٧. هامش ١٤.

^٢ د. محمد حسين عبد العال. المدخل لدراسة القانون البحريني. مرجع سابق. ص ١٨٤.

^٣ د. سعد عبد الجبار العلوش. مرجع سابق. ص ١٥٩.

^٤ د. عمرو الشويكي وآخرون. البرلمان في دستور مصر الجديد. روافد للنشر والتوزيع/ منتدى البدائل العربي للدراسات. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ٣.

^٥ د. سعد عبد الجبار العلوش. مرجع سابق. ص ١٧٩.

للإلزام^١، ولا يمنع سريان هذه الأحكام لاتحاد الموضوع بالنسبة لمفهوم العادات الدستورية، وعليه فإن تلك التقاليد البرلمانية يجوز الاحتكام إليها إن توافر فيها تلك الشروط المذكورة انفاً شريطة وجود الفراغ التشريعي المنظم لموضوع الإجراء المراد.

^١ د. محمد حسين عبد العال. المدخل لدراسة القانون البحريني. مرجع سابق. ص ١٨٤_١٨٥.

المطلب الثاني

تطبيقات للعادة البرلمانية السائدة بشأن طلبات المناقشة العامة في

المجلس النيابي

إن تقصي تلك التقاليد في الموضوعات التي قد نوقشت بشأن طلبات المناقشة العامة في المجلس النيابي البحريني، لا يجد الباحث نفسه إلا أمام أعرافاً لم تستوف أركانها فتكون في حكم العادات، إضافة إلى أن عدد المناقشات منذ تقرير هذه الأداة لم تبلغ الحد الذي يمكن من خلاله ظهور أعرافاً برلمانية يُحتكم إليها^١، إلا أن بعض هذه العادات قد حظيت بتنظيم تشريعي حتى باتت قانوناً واجب العمل به، وعليه سنتناول تلك الصور من العادات البرلمانية، وسنبين ما آلت إليه تبعاً.

الفرع الأول

عدد مقدمي طلب المناقشة العامة

سبق وأن بينا أقوال الفقهاء فيما يتعلق بمدى مشروعية زيادة عدد مقدمي الطلب عن العدد المنصوص عليه في المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني من عدمه^٢، وهنا يؤكد البرلمان من خلال ما جرى العمل عليه مشروعية زيادة العدد عن الحد الوارد بنص المادة المذكورة آنفاً.

فقد ناقش مجلس النواب سياسة الحكومة بشأن رفع الدعم عن اللحوم في جلسة ٢٠١٥/٧/٢م، حيث بلغ عدد المتقدمين بالطلب إلى سبعة عشر عضواً، وقد تلى الأمين العام هذا البند وعدد أسماء مقدموا الطلب، الأمر الذي يكشف لنا قبول المجلس لهذه الزيادة دون اعتراض، والتأكيد على مشروعية ذلك، وقد تكررت ذات العملية عند مناقشة موضوع دعم

^١ تم حصر عدد المناقشات العامة التي أجريت من بعد إقرار هذه الأداة البرلمانية في المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، وهي ثمانية عشر طلب مناقشة عامة متنوعة الموضوعات.

^٢ أنظر صفحة ٩٧-٩٨ من البحث.

المنتجات والصناعة الوطنية الحرفية بمجلس النواب، حيث زاد عدد مقدموا الطلب فيها عن سبعة أعضاء^١.

ولذلك نجد بأن البرلمان البحريني لم يتقيد بالحد المنصوص عليه، لخلو أي مانع قانوني أو واقعي من تلك الزيادة، الأمر الذي جعلها من المسائل التي تُعنى بالنظر عند إجراء أي تعديل بشأن اللائحة الداخلية أو ما يتعلق بها.

الفرع الثاني

أعضاء مجلس النواب يفتتحوا المناقشة العامة

تقتضي المناقشة بشكل عام تبادل الحديث بصدد موضوع ما، إلا أن افتتاح الكلام ابتداءً لم يرد تنظيمه بنص صريح، وواقع العمل البرلماني قد دل بأن أعضاء البرلمان هم من يملكون الكلمة الأولى عند مناقشة موضوع الطلب تجاه الحكومة أو ممثليها، ومن ذلك ما جاء عند مناقشة موضوع مشكلة الأمطار بجلسة ٢٢/١٢/٢٠١٥م، والعمالة السائبة بجلسة ٣/٣/٢٠١٥م، وخطط وأنشطة الوزارة المعنية بالشباب خلال الإجازة الصيفية بجلسة ٢٣/٦/٢٠١٥م، ففي كل هذه المناقشات كان أعضاء المجلس النيابي هم من يفتتحوا النقاش ابتداءً، وبناءً عليه صار رئيس المجلس ينادي باسم العضو الذي له أولوية الكلام في طلب المناقشة، فور الانتهاء من تلاوة البند الخاص بطلبات المناقشة العامة على النحو الوارد بجدول الأعمال.

ولعل هذه العادة في مجلس النواب تجد أساسها من المنطق، فالاستيضاح عن موضوع ما يستلزم بيانه من قبل المستوضح ذاته ابتداءً، وذلك لكي يتسنى للمستوضح منه الرد عليه، فضلاً عن بيان تلك الدوافع وأوجه الإشكال تجاه الموضوع المطروح.

الفرع الثالث

تحديد وقت المداخلات

جرى العمل في مجلس النواب البحريني بالاتفاق على تحديد وقت لمداخلة الأعضاء، وذلك من بعد قراءة البند المتعلق بطلبات المناقشة العامة، فيقوم رئيس المجلس باقتراح مدة ويتم التصويت عليها.

^١ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الحادية والعشرين. ١/٣/٢٠١٦م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الرابع. ص ٥٨-٥٩.

ويتم تحديد هذا الوقت من خلال آلية التصويت والتي تتسحب عليها جميع الأحكام المتعلقة بها ابتداء من صلاحيات العضو فيها من موافقة أو غير موافقة أو امتناع، والأغلبية المطلوبة، ومدى إلزام المجلس بالنتيجة بعدها، فعلى سبيل المثال لا الحصر فقد استذكر رئيس مجلس النواب من خلال أحد الأعضاء شاكرًا له، عند افتتاح بند طلب المناقشة العامة دون بيان مدة الكلام، قائلاً "شكرًا سعادة الأمين العام... قبل ذلك، شكرًا على تذكيري، هل يوافق مجلسكم على (٣) دقائق لكل مداخلة؟؟ تفضلوا تصويت."،^١ وقد بين رئيس المجلس بأن التصويت على تحديد وقت للمداخلة هي عادة جرى العمل عليها في المجلس، بقوله في جلسة مناقشة سياسة الحكومة بشأن السياسة التعليمية في مملكة البحرين قبل إعطاء الكلمة لصاحب الأولوية في الطلب "... قبل أن نعطي سعادة النائب الكلمة نريد أن نتفق على الوقت المحدد لكل مداخلة، (٥) دقائق كما جرت العادة..."^٢، وقد تحولت هذه العادة لقانون ملزم عندما تمت الموافقة بالأغلبية على المرسوم بقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٠م بتعديل المادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^٣، والذي كان من ضمن مبررات الحكومة هذه العادة المتكررة في المجلس.

الفرع الرابع

عدم تقييد مداخلات الحكومة وممثليها بوقت محدد

بيننا آنفًا بأن رئيس المجلس يحدد وقت المداخلات بالاتفاق مع الأعضاء عن طريق التصويت، وذلك قبل صدور المرسوم والذي قد حد وقت المداخلات بخمس دقائق كحد أقصى، إلا أنه وفقًا لما جرى عليه العمل بالمجلس النيابي لم نجد ما يقيد الحكومة أو ممثليها بوقت محدد عند طلب الكلمة أو التعقيب على مداخلات الأعضاء، ولعل تكرار مداخلات الحكومة تجد مشروعيتها من لدن نص المادة (٥٤) والتي أعطت الحكومة حق الحديث في أي وقت بشأن ما يدور في المجلس، بما في ذلك طلبات المناقشة العامة^٤، إلا أن عدم إلزام الحكومة بالوقت

^١ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الخامسة عشر. ٢١/١/٢٠٢٠م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الخامس. ص ٤٩.

^٢ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الخامسة. ٥/١١/٢٠١٩م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الخامس. ص ٤٧.

^٣ أنظر الفقرة (الثالثة) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "... وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة المناقشة لأي عضو على خمس دقائق...".

^٤ أنظر المادة (٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "... ولا يتقيد الوزراء والمقررون بهذه الترتيب، إذ يكون لهم الحق دائماً في أن يتكلموا كلما طلبوا ذلك...".

المتفق عليه، ما هو إلا من قبيل العادات التي درج العمل عليها دون اعتراض من المجلس النيابي.

ففي مناقشة السياسة التعليمية في البحرين والتي جرت بتاريخ ٢٠١٩/١١/٥م، نجد بأن وزير التربية والتعليم قد أطل الحديث إلى ما يزيد عن العشر دقائق^١، ولم يعترض المجلس على طول هذه المداخلة، على الرغم من أن ما تم التصويت عليه إن ذاك هو خمس دقائق لكل مداخلة، الأمر الذي يُظهر لنا بأن الحكومة بشكل عام لا تتقيد بالوقت المحدد للأعضاء، عادة جرى عليها العمل في المجلس النيابي البحريني.

الفرع الخامس

تحديد محاور المناقشة والاحتكام إليها

يلتزم الأعضاء بالمحاور التي قد تم تقييدها بطلب المناقشة العامة والتي قد أُبلغ بها الوزير المختص أو رئيس الوزراء بحسب الأحوال مسبقاً، وعليه فلا يجوز الخروج عنها حتى لو كانت تلك الموضوعات تتعلق بذات المؤسسة العامة المعنية بالمناقشة، ولذلك اعترض وزير المجلسين على مداخلة أحد الأعضاء بشأن مناقشة السياسة التعليمية بمملكة البحرين عند حديثه عن النظافة وما يتعلق بها، حيث أن هذا الموضوع لم يكن محوراً موجوداً لمناقشة سياسة الحكومة بشأنه، وقد أكد رئيس المجلس على الإلتزام بتلك المحاور وعدم الخروج عنها^٢.

الفرع السادس

المقترحات المقدمة أثناء المناقشة العامة

يجوز لأعضاء مجلس النواب تقديم المقترحات أثناء مناقشة موضوع الطلبات، فاستبدال الأحكام الواردة في المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لم يقيد عدد المقترحات المقدمة أثناء المناقشة^٣، كما أن السوابق البرلمانية في ظل أحكام المادة المستبدلة لم تقيدها بعدد معين.

^١ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الخامسة. ٢٠١٩/١١/٥م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الخامس. ص ١٠١-١٠٧.

^٢ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الخامسة. ٢٠١٩/١١/٥م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الخامس. ص ٥٣-٥٤.

^٣ استُبدلت المادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٢م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني والتي جاء فيها "تقدم إلى رئيس المجلس أثناء المناقشة الاقتراحات المتعلقة بموضوع طلب المناقشة العامة كتابة، ويعرض الرئيس هذه الاقتراحات فور انتهاء المناقشة..."، بالمادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٢٦)

كما أن تشابه هذه المقترحات في موضوعها أو تقاربها في مضمونها لا يمنع من تناولها بصيغة واحدة، مع عدم مشروعية إدراج مقترحات جديدة بعد التصويت عليها، وهذا ما حدث في جلسة ٢٠١٦/٥/١٠م عند مناقشة التقرير الصادر من لجنة الشؤون المالية والاقتصادية المعدل بخصوص الاقتراحات التي تقدم بها الأعضاء أثناء طرح موضوع المناقشة العامة بشأن إعادة توجيه الدعم للسلع والخدمات، عندما قبلت اللجنة المقترحات الجديد التي لم يُصوت عليها، وعلل الأعضاء المقررون بأنها تحمل ذات المضمون فضلاً عن تقاربها في الموضوع^١.

وقد تتعدد هذه المقترحات في موضوعاتها على النحو الذي لا يمكن الجمع بينها، ففي هذه الحالة يتم النقاش حول التقليل منها بقدر المستطاع، ولعل هذا من منطلق التركيز على مقترحات معينة لعدم تشتيت العمل الحكومي بكثرة المقترحات، ويؤيد ذلك ما حدث في جلسة ٢٠١٦/٥/٣م عندما كان المجلس بصدد مناقشة تقرير اللجنة النوعية الدائمة للشباب والرياضة بخصوص الاقتراحات التي تقدم بها الأعضاء أثناء مناقشة الحكومة حول معالجة أوضاع الرياضة والرياضيين، حيث تم الاتفاق على تقليل المقترحات والتفاهم حولها لكثرتها^٢، بالإضافة إلى أخذ رأي المجلس في جميع ما يتم تقديم الطلب بشأنه، بما في ذلك ضم المشروعات وتأجيل نظرها وتثبيت التقارير في مضابط الجلسات.

لسنة ٢٠٢٠م بتعديل المادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، ولم تتناول أي حكم يتعلق بالمقترحات وتقديمها أثناء المناقشة العامة.

^١ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الحادية والثلاثين. ٢٠١٦/٥/١٠م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الرابع. ص ١٢٣.

^٢ أنظر مضبطة مجلس النواب البحريني. الجلسة العادية الثلاثين. ٢٠١٦/٥/٣م. دور الانعقاد العادي الثاني. الفصل التشريعي الرابع. ص ١٢٠. حيث جاء في حديث الأعضاء الآتي "ونحن إن شاء الله نتفاهم معهم في أن نخاطبهم ونقل عدد المقترحات كونها كثيرة ...".

الفصل الثالث

الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة والعوامل المؤثرة فيها

المبحث الأول: الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة ونهايتها.

المبحث الثاني: العوامل المؤثرة في الأداء الرقابي لطلبات المناقشة العامة.

الفصل الثالث

الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة والعوامل المؤثرة فيها

_ تمهيد وتقسيم:

سبق وأن بينا بأن طلبات المناقشة العامة تستمد مشروعيتها من خلال الدستور والذي يعد الوثيقة الأقوى بالنسبة لباقي قوانين الدولة، كما أن تناول الدستور إياها على أنها وسيلة رقابية هو نوع من الدعامة لمبدأ الفصل بين السلطات، لما تساهم به هذه الوظيفة الرقابية من خلق التوازن المطلوب في هذه النظم النيابية بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولتحقيق هذا الاستقلال المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنه لا بد وأن تكون هناك ممارسات رقابية فعلية لهذه الوسائل، ولما كانت الدراسة مقتصرة على طلبات المناقشة العامة، فإننا سنبين الدور الرقابي الفعلي لهذه الوسيلة بعرض الآثار المترتبة عليها، فضلاً عن تلك العوامل المؤثر والتي قد تساهم في عرقلة العمل بهذه الوسيلة الرقابية، أو النيل من آثارها.

ولذلك سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين، حيث سنتناول في المبحث الأول الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة ونهايتها، على أن نخصص المبحث الثاني في العوامل المؤثرة في الأداء الرقابي لطلبات المناقشة، وكل ذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة ونهايتها

لا شك وأن كل وسيلة رقابية لها من الآثار التي تبين مدى فاعليتها كوسيلة رقابية في المجلس النيابي، الأمر ذاته في طلبات المناقشة العامة إلا أن الآثار في هذه الوسيلة محل البحث نستطيع أن نردها إلى قسمين، تلك المترتبة على الإجراءات المعنية بكل وسيلة على حدة، أو تلك التي ترتبها هذه الوسيلة من الجانب السياسي.

وحيث أن الوسائل الرقابية تنتهي بمجرد أن يتم الهدف والغاية منها، كما أنها قد تنتهي قبل حصول الغاية المرادة منها بحسب الأحوال، وما ذلك عن طلبات المناقشة العامة ببعيد، فقد رسم القانون طريق نهاية هذه الوسيلة وبين كيفية تحقق غايتها على النحو المختلف عن باقي الوسائل الرقابية.

وعلى هذا الأساس ولكي نقف على تلك الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة، فضلاً عن طريقة نهايتها، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين، حيث سنتناول في المطلب الأول الآثار الإجرائية والسياسية لطلبات المناقشة العامة، كما سنخصص المطلب الثاني في نهاية طلبات المناقشة العامة، وكل ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الآثار الإجرائية والسياسية المترتبة على طلبات المناقشة العامة

نظراً لما قد يعتري طلبات المناقشة العامة من أمور إجرائية تنتج آثاراً من شأنها أن تؤثر في طلب المناقشة ذاته، وبما أن الوسائل الرقابية في حقيقتها تستهدف الجانب السياسي للحكومة، الأمر الذي قد تكشف عن مسؤولية الجهاز التنفيذي، وبما أن طلبات المناقشة العامة هي من قبيل الوسائل الهادئة فإن لها وضع خاص، قد يختلف عن باقي الوسائل الرقابية خاصة من حيث المسؤولية السياسية.

وعلى هذا الأساس سنتناول هذا المطلب في فرعين أساسيين، حيث سنتناول الفرع الأول في الآثار الإجرائية، على أن نخصص الفرع الثاني في الآثار السياسية، وكل ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الآثار الإجرائية

إن مفهوم طلبات المناقشة العامة واعتباراتها تدل على أن هذه الوسيلة ليست حقاً شخصياً فلا تتوقف على المتقدم بالطلب، بمعنى أنه بمجرد تقديم الطلب وإدراجه بجدول الأعمال يكون المجلس هو الكافل له على أساس أنه حق جماعي^١، ومن هذا المنطلق تختلف مسألة غياب أو تنازل العضو عن طلبه في هذه الوسيلة عن باقي الوسائل الرقابية.

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٥.

أولاً: ما يترتب من أثر غياب مقدم طلب المناقشة العامة:

إن البت في طلب المناقشة العامة والاستمرار في إجراءاته يتوقف على تحقق نصاب معين، فبمجرد تقدم العضو بطلب المناقشة العامة تكون مكانته مساوية لجميع الأعضاء من حيث نوعية الحق، فيكون الطلب مكفولاً بأعضاء المجلس النيابي^١.

وعلى هذا الأساس فإن حلول أي عضو محل العضو الغائب مقدم الطلب كفيل باستمرارية واستكمال باقي إجراءاته، وهذا ما دلت عليه النصوص الخاصة بطلبات المناقشة العامة على اختلاف النصاب المقرر في كل من التشريع البحريني والمقارن، فقد أكدت المادة (١٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها على عدم تعلق طلبات المناقشة العامة بشخص مقدمه، وذلك عندما اشترطت بأن لا يقل العدد عن العدد اللازم فيها، دون اعتبار شخص مقدم الطلب ذاته^٢، وقد بينت المادة (١٧٠) من ذات اللائحة بأن أقل عدد لازم لتبني الطلب هو خمسة أعضاء^٣.

أما المشرع الكويتي فقد أكد من خلال المادة (١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، على ذات الحق الجماعي^٤، والأمر ذاته عند المشرع المصري حيث بينت المادة (٢٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، مشروعية تمسك باقي الأعضاء بطلب المناقشة حتى لو تنازل كل أو بعض مقدمي الطلب^٥.

ثانياً: ما يترتب من أثر تنازل مقدم طلب المناقشة العامة:

قد يرد إلى الأذهان بأن تبني أحد الأعضاء موضوع الطلب لغياب مقدمه يبرره عذر الغياب ذاته، بمعنى أن عدم حضور الجلسة لا يعني بالضرورة تنازل العضو عن الطلب، بل له

^١ د. رمزي الشاعر. مرجع سابق. ص ٤٠٥.

^٢ أنظر المادة (١٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "إذا تنازل كل أو بعض مقدمي طلب المناقشة العامة كتابة عنه بعد إدراجه بجدول الأعمال، أو بعد تحديد موعد للمناقشة فيه بحيث يقل عددهم عن العدد اللازم لتقديمه استبعده المجلس أو رئيسه بحسب الأحوال...".

^٣ أنظر المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل طرح موضوع عام للمناقشة...".

^٤ أنظر المادة (١٥١) من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣م في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "إذا تنازل مقدمو الطلب أو تغيبوا عن الجلسة المحددة لنظره جاز لخمسة من أعضاء المجلس أن يتبنوه فيتابع المجلس النظر فيه...".

^٥ أنظر المادة (٢٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حيث جاء فيها "إذا تنازل كل مقدمي طلب المناقشة العامة أو بعضهم عنه... استبعده المجلس أو رئيسه... إلا إذا تمسك بالمناقشة عدد من الأعضاء الحاضرين يستكمل العدد المذكور".

جملة من الاعتبارات والتي منها الأعذار الصحية أو الظروف القهرية التي حالت عن حضور الجلسة.

وعلى هذا الأساس فإن هناك فرق شاسع بين غياب العضو والتنازل عن الطلب، فما هو الأثر المترتب على تنازل العضو عن طلبه؟

إن القول بأن طلبات المناقشة العامة حقاً جماعياً مفاده عدم سقوط هذا الحق حتى لو تنازل صاحب الطلب عنه، طالما تبناه عضو آخر يكمل النصاب المقرر لقبوله، ولا عبرة بعد ذلك بتنازله أو غيبته حتى لو تم إدراج الطلب في جدول أعمال الجلسة^١.

الفرع الثاني

الآثار السياسية

نقصد بالمسؤولية أو الأثر السياسي هو ما يترتب على الحكومة على إثر تحريك الوسيلة الرقابية بما في ذلك الحق في سحب ثقة أحد الوزراء أو عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء^٢، وهذه المسؤولية لا تثار إلا من خلال تلك الوسائل الرقابية المنصوص عليها، وتبدأ تلك المسؤولية من الاستيضاح والمسائلة حتى تصل إلى عزل الوزير أو عدم التعاون مع مجلس الوزراء بحسب الأحوال.

في النظام البرلماني لا بد وأن يكون هناك عنصرين رئيسيين، أولهما رئيس الدولة وبغض النظر عن مسماه ملكاً كان أو أميراً أو حاكماً أو رئيساً، والثاني أن يكون هناك ممثلاً أو رئيساً للحكومة، وهذان العنصران قد يتقلدا هذا المنصب بالانتخاب، أو قد يكون أحدهم منتخباً والآخر معيناً، ولهم صلاحيات معينة كما أن للمنتخب منهم مدة معينة محددة قانوناً^٣، وبما أن البرلمان هو من يراقب عمل الجهاز التنفيذي، فصار من اللازم لأن نتطرق لجانب هذا الجهاز ومدى مسؤولية كل منهما أمام البرلمان، باعتبار أن البرلمان يراقب هذا الجهاز من خلال وسائله الدستورية بما فيها طلبات المناقشة العامة كونها من هذه الوسائل المعنية بهذه الرقابة البرلمانية.

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٩٥.

^٢ د. سعيد السيد علي. مرجع سابق. ص ٩.

^٣ د. محمد المجذوب. القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظريات الدستورية والسياسية في العالم. منشورات الحلبي الحقوقية. لبنان. بيروت. الطبعة الأولى. ٢٠٠٢م. ص ١١٤.

أولاً: رئيس الدولة ومسؤوليته أمام البرلمان:

يشكل رئيس الدولة أحد عنصري السلطة التنفيذية، إلا أنه يكون مستقلاً تجاه رئيس الوزراء، بمعنى أنه لا يمكن أن يجمع بين صفتي الرئاسة للدولة وصفة الرئاسة لمجلس الوزراء في وقت واحد، فلا يكون رئيس الوزراء هو رئيس الدولة ذاتها في آن واحد^١.

كما أن استقلال شخصيته لا تقف عند هذا الحد، فرئيس الدولة له شخصية مستقلة هي الأخرى أمام البرلمان، أي إن بقاءه في منصبه السياسي لا يتوقف على إرادة البرلمان، فلا يملك البرلمان عزله من منصبه قبل انتهاء المدة في الدول الرئاسية^٢، إذاً فما دور رئيس الدولة ومسؤولياته؟

هناك خلاف فقهي حول دور رئيس الدولة في إدارة دفة الحكم ومسؤولياته، فقد ذهب جانب من الفقه بقولهم إن رئيس الدولة في النظم البرلمانية لا يعدو دوره أن يكون إلا شرفياً، بمعنى أنه لا يتخذ أي دور فعلي في عملية ممارسة العمل الحكومي، أنه يُسدي النصيح والتوجيه فقط، ويبرر هذا الجانب من الفقه ما ذهب إليه بأن رئيس الدولة لا مسؤولية عليه بل إن المسؤولية كلها تقع على عاتق وزراءه ولهذا السبب يضحى من غير المنطقي أن يمارس رئيس الدولة أي سلطات فعلية دونما محاسبه، وذلك مصداقاً للقاعدة القائلة حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية^٣.

كما ذهب جانب آخر من الفقه بالقول إن دور الرئيس في الدولة ذات النظام البرلماني يختلف بحسب قوة شخصيته، ومن هذا المنطلق فإن اختيار رئيس الوزراء هو عمل فعلي يظهر دوره في ذلك، وقد انتقد هذا المذهب على أساس أنه غالباً ما يكون رئيس الوزراء منتخباً أساساً، وفي هذه الحالة نكون أمام دور سلبي ليس للرئيس أي صلاحيات حياله^٤.

إلا أن هذا الجانب من الفقه يؤكد بأنه حتى في حالة كون رئيس الوزراء منتخباً فإن تعدد الأحزاب والقدر الممنوح له من السلطة التقديرية تعجل له دوراً إيجابياً، لا كما ادعاه الفريق الأول، ويضيف أصحاب هذا الرأي بأن الرئيس وإن لم تكن له تلك الشخصية أو أنه في ظل

^١ د. ثروت بدوي. النظم السياسية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٩م. ص ٣٠٦.

^٢ LA Farieer (J.): Manuel de droit constitutionnel. Montchrestin. pars. 1947. P. 183.

^٣ د. وهيب عياد سلامة وآخرون. الوجيز في القانون الدستوري والأنظمة الدستورية. بدون دار نشر. بدون طبعة. ٢٠٠٤م. ص ١٧٠-١٧١. نقلاً عن: شعبان أحمد رمضان. شرح القانون الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٢٠٦.

^٤ د. محمود عاطف البنا. الوسيط في النظم السياسية. دار الفكر العربي. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٤م. ص ٣٨٥.

برلمان ينتخب فيه رئيس الوزراء فهو في جميع الأحوال يمتلك صلاحية حل البرلمان وذلك عندما يحتدم الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على النحو الذي يستحيل معه استمرار عمل البرلمان، وآلية ذلك أن تقوم السلطة التنفيذية بعرض الأمر على الرئيس وتطلب منه حل البرلمان، وعندها يكون لرئيس الدولة دوراً إيجابياً في حل البرلمان من عدمه وإعادة الدعوة لانتخابات تشريعية مستعجلة^١.

وفي مملكة البحرين، فقد أخذ دستورهما بالنظام البرلماني، ومن أبرز خصال هذا النظام تمتع ملك البلاد ببعض الصلاحيات الفعلية سواء تلك المتعلقة بالجانب التشريعي، أو الممارسات التنفيذية، ومن تلك الصلاحيات التشريعية ما جاء بالفقرة (ب) من المادة (٣٢) من دستور مملكة البحرين أنه "السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الأحكام القضائية، وذلك كله وفقاً لأحكام الدستور."، بمعنى أن للملك دور في سن تلك التشريعات العادية والاستثنائية من ناحية أخرى.

أما بالنسبة لدور الملك التنفيذي في النظام البرلماني البحريني، فإن الدستور وضع بأن للملك ممارسة سلطاته التنفيذية مباشرة أو بواسطة وزرائه فقد جاء في الفقرة (ج) من المادة (٣٣) من ذات الدستور أنه "يمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه، ولديه يُسأل الوزراء متضامنين عن السياسة العامة للحكومة، ويُسأل كل وزير عن أعمال وزارته".

ومن هذه السلطات المباشرة التي يمارسها الملك بإرادته المنفردة حق تعيين وإعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه، فقد جاء في الفقرة (د) من المادة (٣٣) من ذات الدستور أنه "يعين الملك رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه بأمر ملكي، كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بمرسوم ملكي، بناءً على عرض رئيس مجلس الوزراء".

كما إن من صلاحيات ملك البلاد التنفيذية تعيين وإعفاء أعضاء مجلس الشورى بأمر ملكي، كما جاء في الفقرة (و) من المادة (٣٣) من ذات الدستور بأنه "يعين الملك أعضاء مجلس الشورى ويعفيهم بأمر ملكي".

^١ د. شعبان أحمد رمضان. شرح القانون الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٢٠٦-٢٠٧.

أي إن الملك يملك اختيار أعضاء مجلس الشورى وفق نظام المجلسين، ولا يعني ذلك أن الاختيار يكون بدون معايير بل حدد المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢م بشأن مجلسي الشورى والنواب تلك الفئات المستهدفة بالاختيار والتعيين^١.

كما تمتد تلك الوظيفة التنفيذية لأن تشمل حق الملك في تعيين القضاة بأوامر ملكية فقد جاء في الفقرة (ح) من نص المادة (٣٣) من الدستور البحريني بأنه "يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء، ويعين القضاة بأوامر ملكية بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء"، كما له الحق في تعيين الضباط ومنح واسترداد الرتب العسكرية كما هو منصوص عليه في المرسوم بقانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٢م بشأن قوة الدفاع على اختصاصات الملك بتعيين القائد العام ونائبه ورئيس هيئة الأركان ورئيس مجلس الدفاع وأعضائه والضباط^٢.

كما أن من صلاحيات الملك التنفيذية في مملكة البحرين، أنه يتولى تنظيم الديوان الملكي ويعين نائباً عنه في غيبته عن البلاد، ويتضمن أمر التعيين الصلاحيات التي يخولها إياه الملك، وفي ذلك فقد جاء في الفقرة (م) من المادة (٣٣) من الدستور البحريني أنه "الديوان الملكي يتبع الملك، ويصدر بتنظيمه أمر ملكي، وتحدد ميزانيته وقواعد الرقابة عليها بمرسوم ملكي خاص"، كما جاء في الفقرتين (أ) و(ب) من المادة (٣٤) من ذات الدستور أنه "أ- يعين الملك، في حالة تغيبه خارج البلاد وتعذر نيابة ولي العهد عنه، نائباً يمارس صلاحياته مدة غيابه، وذلك بأمر ملكي. ويجوز أن يتضمن هذا الأمر تنظيماً خاصاً لممارسة هذه الصلاحيات نيابة عنه، أو تحديداً لنطاقها. ب- تسري في شأن نائب الملك، الشروط والأحكام المنصوص عليها في البند (ب) من المادة (٤٨) من ذات الدستور، وإذا كان وزيراً أو عضو في مجلس الشورى أو مجلس النواب فلا يشترك في أعمال الوزارة أو المجلس مدة نيابته عن الملك".

وأما بالنسبة لصلاحيات الملك التنفيذية تجاه البرلمان، فله وفقاً للدستور الحق في أن يدعوا المجلس الوطني للاجتماع لدورة انعقاد جديدة بأمر ملكي، كما له الحق في حل مجلس النواب بمرسوم مسبباً الحل فيه بعد أخذ رأي رؤساء المجلسين ورئيس المحكمة الدستورية.

^١ أنظر المادة (٣) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢م بشأن مجلسي الشورى والنواب البحريني حيث جاء فيه "ج- أن يكون ممن تتوافر فيهم الخبرة أو الذين أدوا خدمات جليلة للوطن من بين الفئات التالية. (١) أفراد العائلة المالكة. (٢) الوزراء السابقين. (٣) من شغل مناصب السفراء والوزراء المفوضين. (٤) أعضاء الهيئات القضائية السابقين. (٥) كبار الضباط المتقاعدين. (٦) كبار موظفي الدولة السابقين. (٧) كبار العلماء ورجال الأعمال والمهن المختلفة. (٨) أعضاء مجلس النواب السابقين. (٩) الحائزين ثقة الشعب".

^٢ أنظر المواد (٦) حيث جاء فيها "يعين القائد العام بأمر ملكي..."، و(٧) حيث جاء فيها "يعين نائب القائد العام بأمر ملكي..."، و(٨) حيث جاء فيها "يعين رئيس هيئة الأركان بأمر ملكي...". من المرسوم بقانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٢م بإصدار قانون قوة دفاع البحرين.

فقد جاء بالفقرة (ب) و(ج) من المادة (٤٢) من ذات الدستور بحسب تعديلاته أنه "بـ يدعو الملك المجلس الوطني إلى الاجتماع بأمر ملكي، ويفتح دور الانعقاد، ويفضه وفق أحكام الدستور. جـ للملك أن يحل مجلس النواب بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، وذلك بعد أخذ رأي رئيسي مجلسي الشورى والنواب ورئيس المحكمة الدستورية، ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى".

كما أن له الحق بموجب أحكام الدستور استفتاء الشعب في أمر يتعلق بالقضايا الهامة التي تمس البلاد أو على القوانين، ولا شك بأن هذه الصلاحية تظهر لنا مدى مشاركة الشعب للشؤون العامة في البلاد، فقد جاء في المادة (٤٣) من ذات الدستور أنه "للملك أن يستفتي الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقاً عليه إذا أقرته أغلبية من أدلوا بأصواتهم، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة وناظفة من تاريخ إعلانها، وتنتشر في الجريدة الرسمية".

ولم يقتصر الأمر على هذا الحد حيث أن لملك مملكة البحرين صلاحيات إدارية تنفيذية يمارسها من خلال وزراءه، كتعيينهم وإعفائهم من مناصبهم، وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم، بالإضافة إلى العفو من العقوبة أو تخفيضها، كما له أن يبرم المعاهدات، وإعلان حالة السلامة الوطنية والعرفية وغيرها^١.

ولما كان ما تقدم يتبين لنا بأن للملك في مملكة البحرين صلاحيات تنفيذية واسعة، بخلاف بعض النظم في الدول الأخرى، كالنظام البريطاني حيث تقتلص صلاحيات الحاكم التنفيذية فيها وتتضاءل إلى شبه المعدومة.

وعليه فإن التوسيع في تلك الصلاحيات والتضييق منها لا يعني مخالفة مفهوم النظام البرلماني قطعاً، حيث أن الأمر يخضع لتلك الظروف السياسية التي مرت بها كل دولة بالإضافة إلى تلك الظروف الاجتماعية، كما هو الحال في فرنسا ومصر وغيرها من الدول ذات النظام البرلماني.

^١ أنظر الفقرة (ج، د) من المادة (٣٣)، والمواد (٤٠)، و(٤١)، و(٣٧)، و(٣٦). من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢م.

فقد أعطى النظام البرلماني الفرنسي لحاكم البلاد صلاحيات تنفيذية كثيرة قد يُتصور منها خروجاً عن المفهوم التقليدي والنظري للبرلمان، كمنح رئيس الدولة تلك الوسائل المختلفة في تسيير أمور الدولة، فضلاً عن بعض الأمور المتعلقة بالوظيفة التشريعية^١.

ولم يختلف الأمر بالنسبة للنظام المصري فوفقاً لدستور عام ١٩٧١م والدستور المعدل في ٢٣ أبريل ٢٠١٩م هو الآخر فقد أعطى رئيس الجمهورية صلاحيات تنفيذية تتمثل في مشاركته مجلس الوزراء في إدارة الحكومة^٢، ناهيك عن تلك الصلاحيات المتعلقة بالشأن التشريعي، كإصدار اللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة^٣، وفي جميع الأحوال سواء بإعطاء الرئيس تلك الصلاحيات أم بتجريدته منها فهو يكون بمنأى عن المسألة السياسية كقاعدة عامة في النظام البرلماني وذلك بخلاف المسؤولية الجنائي وبحسب النظام المعمول به، ونبين ذلك تباعاً على النحو الآتي:

١: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة:

يقتضي النظام البرلماني عدم مسائلة من يدير الدولة سياسياً، ولا مشاحة من مسماه إن كان رئيساً أم ملكاً أم غير ذلك طالما كان النظام المعمول به في الدولة برلماني، فرئيس الحكومة هو المسؤول عن إدارة دفة الحكم فيها^٤.

ولتأكيد هذا النهج نجد بأن أغلب الدساتير تنص صراحةً على عدم مسائلة رئيس الدولة، وأن الحكومة هي المسائلة في ذلك، كونها الجهة المنفذة للقوانين والقائمة عليها ووضع السياسة العامة في الدولة، أي أن رئيس مجلس الوزراء ومجموعة وزراء هم المسؤولون أمام البرلمان والذي يحق له أن يوجه لهم الأسئلة والاستجابات وغيرها من الوسائل الرقابية^٥. إلا أننا نستشكل، هل المقصود عدم مسائلته من الجانب السياسي فقط أم الجنائي كذلك؟

^١ أنظر المواد (٨)، و(١٠)، و(١١)، و(١٢)، و(١٣)، و(١٤)، و(١٥)، و(١٧) من دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨م بحسب تعديلاته في ٢٠٠٨م.

^٢ أنظر المادة (١٥٠) من الدستور المصري وتعديلاته حيث جاء فيها "يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها...".

^٣ أنظر المادة (١٢٢) من الدستور المصري بحسب التعديلات التي أدخلت عليه في ٢٣ أبريل ٢٠١٩م حيث جاء فيها "الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين...".

^٤ حنان ربحان المضحكي. السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. مرجع سابق. ص ١٦.

^٥ د. ربيع مفيد الغصيني. الوزير في النظام السياسي، موقعة، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية. منشورات الحلبي الحقوقية. لبنان. بيروت. الطبعة الأولى. بدون سنة نشر. ص ٨٥، وفقير محمد. أطروحة ماجستير بعنوان علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري "دراسة مقارنة". جامعة أحمد بوقرة بومرداس. الجزائر. ص ٢١.

بالرجوع إلى الأنظمة الملكية نجدها ترفع المسائلة السياسية والجنائية عن حاكم الدولة من خلال دساتيرها، كما هو الحال في مملكة البحرين فقد نصت المادة (٣٣) من الدستور البحريني أن "الملك رأس الدولة، والممثل الأسمى لها، ذاته مصونة لا تمس، وهو الحامي الأمين للدين والوطن، ورمز الوحدة الوطنية".

أما في النظم الجمهورية كمصر فإن الرئيس يكون مُسألاً جنائياً لا سياسياً، أي إنه يُسأل عن تلك الجرائم التي ارتكبها خارج حدود وظيفته فقد جاء بنص المادة (١٥٩) من الدستور المصري بحسب تعديلاته أنه "يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس"، ولتتضح لنا الصورة بشكل أكبر سنبين المقصود بالمسائلة السياسية والمسائلة الجنائية بنوع من الإيجاز.

يمكننا القول بأن المقصود بعدم مسائلة رئيس الدولة سياسياً بمعنى عدم التعرض له بأي صورة كاستغلال اسمه، أو سلطته، أو نقده، أو توجيه اللوم له، أو حتى مطالبته بعمل من الأعمال التي من المفترض قيام الحكومة بها^١، كقاعدة عامة فإن النظم الملكية يكون الرئيس فيها غير مسؤول سياسياً ولا جنائياً كون ذات الملك مصونة لا تمس، وذلك بخلاف النظام الجمهوري^٢، ويجمع فقهاء القانون الدستوري بأن عدم مسائلة رئيس الدولة مردها صعوبة تحديد عنصر الخطأ على أساس أن الحكومة هي التي تلتزم بذلك الخطأ في تنفيذها السياسية العامة^٣.

كما ليس لرئيس الوزراء الاحتجاج على أي أمر يصدر عن رئيس الدولة، على أساس أن هذه الأوامر والمراسيم تعد انعكاساً لأعمال الحكومة، وبالتالي تكون الحكومة هي المسائلة عنها في ذلك^٤، فضلاً عن أن قرارات الحاكم غالباً ما تقتزن بتوقيع رئيس الحكومة، الأمر الذي يؤكد مسؤولية الحكومة لا رئيس الدولة. ولكن السؤال هل يتأثر حاكم الدولة عند مسائلة

وزراءه؟

^١ حنان ربحان المضحكي. السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. مرجع سابق. ص ١٦.

^٢ إنعام مهدي جابر الخفاجي. المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في بعض الأنظمة الدستورية المعاصرة. مجلة العلوم الإنسانية. كلية التربية للعلوم الإنسانية. جامعة بابل. المجلد ٣٣. العدد ١. سنة ٢٠١٥م. ص ٣٨٥.

^٣ د. زواقري الطاهر. أسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن. دار الحامد للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠١٣م. ص ٨٠.

^٤ حنان ربحان المضحكي. السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. مرجع سابق. ص ١٧.

ابتداءً نؤكد بأنه لا يمكن توجيه الأسئلة أو الاستجابات أو أي أداء رقابية مشروعة للبرلمان بما فيها طلب مناقشة لرئيس البلاد، حتى لو كان حاكم الدولة في الحقيقة هو يمارس سلطات فعلية في المجال التنفيذي.

إلا أن حاكم الدولة قد يتأثر بشكل غير مباشر بالرقابة التي تنصب على وزراءه، حيث أن سحب الثقة الموجه للحكومة من قبل البرلمان له تأثير بطرق غير مباشر على رئيس الدولة وذلك لعدة أمور، كتحمل رئيس الدولة عبء اختيار ممثلي حكومة جُدد، ذلك أن السلطة التنفيذية تستمد وبشكل مباشر وجودها من رئيس الدولة، كما أن حاكم الدولة مُكلف برسم خطة عمل وبوجهها بصورة دورية عن طريق الحكومة، حيث أن مجلس الوزراء هو من يلتزم بها والمنوط بتنفيذ السياسة العامة للدولة^١.

نخلص إلى أن المسائلة في هذا النظام تقع على الحكومة المتمثلة في رئيس الوزراء ووزراءه، ولا يغير من ذلك ما قد يمس حاكم الدولة بشكل غير مباشر بسبب مسائلة حكومته، حتى وإن كان الحاكم ليس شكلاً رمزياً بل يمارس سلطات فعلية للسلطة التنفيذية^٢.

٢ : المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة:

في الدول ذات الحكم الجمهوري فإنه على الرغم من عدم مسائلة الرئيس فيها سياسياً، إلا أن الدساتير قد تباينت في مدى مسؤوليته جنائياً.

فمن الدساتير ما أجازت مسائلة رئيس الجمهورية جنائياً تحت مبدأ "من يرتكب جريمة عليه وزرها وحده"^٣، ذلك بأن ارتكاب رئيس الدولة لأي جريمة يعد أمراً مستبعداً على أساس أن شخصه يجسد السيادة، فمن غير المعقول رؤيته إلا سيّداً وشخصاً مقدساً مثلاً للعدالة، وعلى هذا النحو يُستبعد أن يرتكب مثله الجرائم الجنائية^٤.

^١ د. عمارة فتحية. مسؤولية رئيس الجمهورية. مجلة الكوفة. المجلد ٢٠١٠. العدد ٥. سنة (٣٠ سبتمبر/ أيلول ٢٠١٠م). ص ١٤٣.

^٢ د. عبد الله بوقفة. الدستور الجزائري نشأة_ فقهاً_ تشريعاً دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية. دار الهدى. الجزائر. عين مليلة. بدون طبعة. ٢٠٠٥م. ص ١٥٨.

^٣ د. محمد العربي شنة. دور المجني عليه في تحديد المسؤولية الجنائية للجاني. مجلة الحقوق. جامعة البحرين. المجلد ٨. العدد ١٧. ص ٢١٢.

^٤ إنعام مهدي جابر الخفاجي. مرجع سابق. ص ٣٨٥.

إلا أنه قد جاء في الفقرة (الثانية) من المادة (٦) من دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا الصادر في ٢٥ فبراير ١٨٧٥م أنه "رئيس الجمهورية غير مسؤول إلا في حالة الخيانة العظمى"، أي أنه أثبت مسؤولية رئيس الدولة فقط في حالة الخيانة العظمى^١.

كما أضافت المادة (١٢) دستور ١٦ يوليو ١٨٧٥م إجراءات تحريك المسؤولية على رئيس الدولة حيث جاء فيها "لا يكون رئيس الجمهورية محل اتهام إلا من قبل غرفة النواب، ولا يمكن محاكمته إلا من طرف الشيوخ".

إلا أن ما تم اضافته من تعديل في المادة (٥٣ مكرر) في بتاريخ ٨ يوليو ١٩٩٩م هو إمكانية مسألة الرئيس في الدولة أمام المحكمة الجنائية الدولية إذا ما تحقق الشروط المنصوص عليها في معاهدة روما ١٨ يوليو ١٩٩٨م، والتي أقرت المسؤولية الجنائية للفرد في حالة ارتكابه تلك الجرائم المتعلقة ضد الإنسانية أو ما يسمى بجرائم الحرب.

أما بالنسبة لجمهورية مصر نجد بأن المادة (٣٣) من دستور ١٩٢٣م قد أخذت بمبدأ عدم مسؤولية الملك حيث جاء فيها "الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تُمس" بمعنى أن الرئيس فيها لا يسأل جنائياً عن تصرفاته وأعماله حتى لو أنها وُصِفَت بالخيانة العظمى، أو أي جرائم أخرى.

إلا أنه في الدستور المصري الحالي بحسب تعديلاته نجد بأنه قرر مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان _مجلس النواب_ فقد جاء بنص المادة (١٥٩) منه أنه "يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك احكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جناية أخرى، بناءً على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل...". وعلى هذا النحو فلا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب ويتوقف رئيس الجمهورية عن جميع أعماله بمجرد صدور قرار الأغلبية بذلك.

وعليه يتبين لنا بأن أغلب دساتير الدول الديمقراطية الحديثة ذات الحكومات الرأسية قد عدلت عن عدم مسألة رئيس الدولة جنائياً، على الرغم من الإجماع على عدم مسألته سياسياً^٢ للاعتبارات التي سبق وتم ذكرها، أي إن هذه المسألة تقدر بحسب التنظيم الدستوري لكل دولة فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية.

^١ د. عمارة فتحية. مرجع سابق. ص ١٤٣.

^٢ د. عبد الحميد متولي. الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية والماركسية. مطبعة دار المعارف. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ١٩٥٧م. ص ٣٢٨-٣٢٩. نقلاً عن: إنعام مهدي جابر الخفاجي. مرجع سابق. ص ٣٨٥.

ثانياً: الحكومة (المسؤولية الوزارية):

إن الوظيفة الرقابية هي عبارة عن مجموعة من الوسائل المشروعة بما فيها طلبات المناقشة العامة والتي بموجبها يستطيع البرلمان مراقبة أداء الحكومة بمختلف أجهزتها ومحاسبتها والوقوف على انحرافاتهما ومدى حسن سيرهما^١، ولذلك فإن هذه الوظيفة تعد من أخطر الوظائف البرلمانية لما لها من أثر بارز في الكشف عن انحرافات أو قصور أو خلل في تنفيذ السياسة العامة، فمن خلال تلك الوسائل يقوم البرلمان بالتأكد من موافقة الحكومة للأعمال والمبادئ الدستورية العامة وكل ذلك بما يحقق المصلحة العامة^٢.

وفي ذلك نجد بأن المشرع الدستوري البحريني قد نص بصراحة على مسؤولية الوزراء أمام مجلس النواب فقد جاء في الفقرة (أ) من المادة (٦٦) أنه "كل وزير مسؤول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته"، وقد جاء في نصوص مختلفة من الدستور تعيين تلك الوسائل المقررة للنواب لمراقبة عمل الحكومة والتي منها طلبات المناقشة العامة^٣.

ويشكل مجلس الوزراء العنصر الثاني المكمل لخصائص النظام البرلماني، فهو الطرف والجناح الثاني لها، ويتكون مجلس الوزراء كهيئة دستورية من مجموعة من الأعضاء الوزراء يترأسهم رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة^٤، وهو الذي يرسم السياسة العامة^٥ حيث تقوم كل وزارة بالممارسة الفعلية لتنفيذ سياسة الدولة بشكل تضامني مع باقي الوزارات، فهي بذلك المسؤولة عن تصريف أمور الدولة وحسن سيرها^٦، ويتميز هذا الجهاز بمجموعة من الخصائص تتمثل في التضامن والوحدة، والتجانس والانسجام. والمقصود بالتضامن أي أن هذا المجلس الوزاري على تعدد وزرائه، فهو جسم وكيان واحد في تحديد السياسة العامة للدولة وتنفيذها على رغم اختلاف نشاط كل وزارة عن الأخرى^٧، بمعنى أن كل وزارة تعمل بحسب نشاطها بغية تحقيق غايات وأهداف سياسية عامة للدولة، ويترأس هذه الوزارات رئيساً واحداً وهو المسمى برئيس الوزراء حيث

^١ د. عاصم أحمد عجيلة/ د. محمد رفعت عبد الوهاب. النظم السياسية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الخامسة. ١٩٩٢م. ص ٢٨٥.

^٢ د. السيد خليل هيك. مرجع سابق. ص ١٧٧.

^٣ أنظر الفقرة (الأولى) من المادة (٦٥)، والفقرة (أ)، وب) من المادة (٦٨)، من الدستور البحريني، والفقرة (الأولى) من المادة (٦٩) من ذات الدستور بحسب التعديلات الصادرة في عام ٢٠١٢م.

^٤ أنظر الفقرة (أ) من المادة (٤٤) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "يرعى مجلس الوزراء مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي".

^٥ أنظر المادة (٤٧) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "يؤلف مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء".

^٦ د. محمد المشهداني. مرجع سابق. ص ١٨٢-١٨٣.

^٧ د. رافع خضر شبر. فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني. دار الكتب القانونية. مصر. القاهرة. بدون طبعة.

٢٠١٣م. ص ١٠.

يقوم هذا الأخير بمحاسبة وزراءه على مدى سيرهم على الخطة والنهج المعمول به لتصريف شؤون الدولة.^١

أما التجانس فهو بين أعضاء الوزارات فيما بينهم، كما يجب أن يكون هناك انسجاماً بمعنى اتحاد التوجهات والأهداف السياسية بشكل متفق عليه، وهذا ما أكدته المادة (٤٨) من الدستور البحريني.^٢

إلا أن فكرة التجانس والانسجام هذه تجد إشكالياتها في الدول التي يتكون مجلس وزرائها من أحزاب حيث تكون التوجهات السياسية فيه مختلفة نسبياً حتى وأن كانت في جوهرها تستهدف الصالح العام، وهذا القدر من الاختلاف بطبيعة الحال يورد الفوضى أو على أقل تقدير تكون المسؤولية مقسمة فيما بينهم، مما يعني ضعف الجهاز وتشتته، ولذلك ينبغي أن تتوافر فكرة التجانس لتصريف شؤون الحكم والوقوف على الانحرافات بشكل تضامني وذلك لصالح الدولة.

وفي الحقيقة فإن فكرة الانسجام في التوجهات السياسية هذه لا تتحقق دائماً كما بينا، وخاصةً في ظل تلك الظروف التي تفرض صيغاً جديدة لتأليف الوزارات من خلال الجمع بين الأحزاب، كالوزارة الإدارية أو الوزارة الائتلافية، أو وزارة الاتحاد الوطني، كما هو الحال في فرنسا تحت ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، أو في إيطاليا واليونان.^٣

إلا أن السؤال هو هل ترتفع هذه الإشكالية إذا كان رئيس الوزراء هو من يختار

وزرائه؟

إن سلطة رئيس الوزراء مقيدة هي الأخرى في الدول التي تظهر فيها الأحزاب بأوضاع حزبه الخاص وهو حزب الأغلبية^٤، كما أن هناك ظروف معينة تقتضي تعيين وزراء من مجالات محددة لظروف طارئه، وهذا الأمر وأن كان بيد رئيس الوزراء اختيار أعضاء مجلسه الوزاري إلا أنه قد يختار مضطراً أعضاء من أحزاب مغايرين عن حزبه لعدم توافر الكوادر

^١ د. محمد المشهداني. مرجع سابق. ص ١٨٣.

^٢ أنظر الفقرة (ج) من المادة (٤٧) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "يشرف رئيس مجلس الوزراء على أداء مهام المجلس وسير أعماله، ويقوم بتنفيذ قراراته وتحقيق التنسيق بين الوزارات المختلفة والتكامل بين أعمالها".

^٣ أنظر الفقرة (أ) من المادة (٤٨) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "يتولى كل وزير الإشراف على شئون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة، ويشرف على تنفيذها".

^٤ د. محمود عاطف البنا. مرجع سابق. ص ٣٨٧-٣٨٨، ود. إدمن رباط. الوسيط في القانون الدستوري العام. دار العلم للملايين. لبنان. بيروت. الطبعة الثالثة. ١٩٨٣م. ص ٦٤٠-٦٤١.

^٥ د. محمد المشهداني. مرجع سابق. ص ١٨٤.

المعنية بحزبه، الأمر الذي قد يشكل ذات العقبة على فكرة الانسجام في أهداف السياسة العامة للدولة.

فالسطة التنفيذية هي المنوطة والقائمة على الممارسة الفعلية في النظام البرلماني، حيث أنها من يُسير شؤون الحكم ويحرك دفته، وعليه تتصرف إليها كل الآثار المترتبة على أعمالها وممارساتها أمام البرلمان، وتبقى هذه الحكومة قائمة ومسؤولة حتى تخسر ثقة البرلمان^١.

كما أن رئيس الوزراء هو الضامن الوحيد للعملية التنفيذية، وهو المسؤول عن تصرفات الوزارة كرئيس لمجلس الوزراء، والوزارات هي المسؤولة بالتضامن أمام البرلمان كمكون لمجلس الوزراء^٢.

ولما كانت المسؤولية السياسية هي من أبرز النتائج المتأتية من خاصية الرقابة في النظام البرلماني فهي تشكل صورتان، إما أن تكون مسؤولية فردية، أو أن تكون مسؤولية تضامنية^٣، فما هو المقصود بهما؟ وكيف تقوم مسؤولية كل منهما أمام البرلمان؟

١: المسؤولية الفردية:

نقصد بالمسؤولية الفردية أمام البرلمان هي أن تكون الوزارة والوزير القائم عليها المسؤول عن التصرفات الخاصة بوزارته، والتي من المفترض ألا تخرج عن إطار السياسة العامة للدولة، فبمجرد الحيدة عن المنهج السياسي المعمول به وبغض النظر عن كون هذا التصرف كان صادر عنه شخصياً أم صادراً عن موظفيه بالوزارة فهو يتحمل المسؤولية عليها^٤.

٢: المسؤولية التضامنية:

نقصد بالمسؤولية التضامنية هي مسؤولية الجهاز التنفيذي أجمع أمام البرلمان، أي بصفته كيان دستوري له إرادته المستقلة والذي يجتمع لتنفيذ سياسة موحدة في إدارة شؤون الدولة، وفيه يُسأل الوزراء مجتمعين وليس كل وزير عن وزارته، ذلك أن المسؤولية هي مسؤولية تنفيذ

^١ حنان ربحان المضحكي. السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. مرجع سابق. ص ١٧.

^٢ د. عثمان عبد الملك الصالح. النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت. كلية الحقوق. جامعة الكويت. الكويت. الطبعة الأولى. ١٩٨٩م. ص ٣٢٦.

^٣ مشاري صنيان ناصر الزعبي. أطروحة ماجستير بعنوان مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي. كلية الحقوق. جامعة الشرق الأوسط. الأردن. عمان. ٢٠١١م. ص ١٢.

^٤ د. شعبان أحمد رمضان. شرح القانون الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٢١٠.

سياسة محددة وليس انحراف في وزارة معينة^١. ولكن السؤال ما الذي يترتب على قيام مسؤولية السلطة التنفيذية؟

يختلف أثر قيام المسؤولية باختلاف نوعها، ففي المسؤولية الفردية نجد بأن من آثارها إعفاء الوزير من منصبه، كالذي يحدث بعد التصويت على الاستجواب^٢، بيد أن المسؤولية التضامنية للجهاز التنفيذي يسبب استقالة الوزارة برمتها، وهذا المسؤولية التضامنية هي من أهم تلك الخصائص التي تميز فيها هذا النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة^٣.

ويتولى البرلمان مباشرة أعماله الرقابية على الوزارة من خلال تلك الوسائل الرقابية بما فيها طلبات المناقشة العامة.

ولما أخذت مملكة البحرين بنظام المجلسين، بحيث أنها قصرت العملية الرقابية على مجلس النواب دون الشورى كأصل عام، الأمر الذي يجعل جميع تلك الوسائل الرقابية المنصوص عليها في الدستور بما فيها طلبات المناقشة العامة تكون حصراً لمجلس النواب.

غير أنه من الجدير بالذكر بأن في السابق كان السؤال البرلماني هي الأداة التي يستطيع استعمالها كلا المجلسين لعل أن موضوعه لا يتعلق باللوم أو الاتهام كما هو الحال بالنسبة للاستجواب.

وقد أُنْتَقِدَ هذا المنحى من قبل بعض أساتذة القانون الدستوري على أساس أن السؤال قد يكون مقدمه لمسائلة ومواخاة الحكومة وقد اعتبروه بداية لتوجيه الاستجابات^٤، وهذا ما يؤكد الباحث كذلك، ذلك أن السؤال وإن كان لا يتضمن اللوم أو الاستهجان فهي وسيلة رقابية، أو يجب أن تسري هذه العلة على باقي الوسائل الرقابية كطلبات التحقيق والمناقشة العامة وغيرها، وهذا مما لا يمكن قبوله.

وعليه فقد تم قصر هذه الوسيلة على أعضاء مجلس النواب دون الشورى في المادة (٩١) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم...".

^١ د. السيد خليل هيك. مرجع سابق. ص ٢٥٦-٢٥٧.

^٢ د. جابر جاد نصار. مرجع سابق. ص ١١٦.

^٣ د. شعبان أحمد رمضان. شرح القانون الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. مرجع سابق. ص ٢١٠.

^٤ د. محمد المشهاني/د. مروان محمد محروس المدرس. مرجع سابق. ص ٢٦٦.

وعليه نستطيع أن نقول بأن السؤال البرلماني بات مقصوراً على أعضاء مجلس النواب، وعلى هذا الأساس يكون وسيلة رقابية كوسائل الوسائل المقررة في الدستور ولا يحق لمجلس الشورى استغلاله.

والحقيقة أن طلبات المناقشة العامة لا تعدو أن تكون من قبيل الوسائل الهادئة التي يقتصر أثرها على الاستيضاح وتبادل الأفكار دونما إثارة المسؤولية السياسية بشكل مباشر، وهذا الأثر هو المبرر الثاني الذي جعل جانباً من الفقه لا يجعلها ضمن الوسائل الرقابية الأخرى في تعريفاته إياها^١، إلا أن السؤال هو كيف لهذه الوسيلة أن تنتج أثراً سياسية في مواجهة الحكومة؟

إن المسؤولية السياسية المترتبة على الوسيلة الرقابية تُستخلص من المواد الدستورية ذاتها، فطرح الثقة على سبيل المثال قد بين الدستور آليتها ومتطلبها السابق كشرط وهو الاستجواب^٢، وعلى هذا النحو فإنه باستقراء النصوص المعنية بطلبات المناقشة العامة في الدستور البحريني وجل الدساتير المقارنة^٣، فالظاهر منها أنه لا يمكن بحال من الأحوال أن تؤدي هذه الوسيلة إلى طرح الثقة بوزير الحكومة، كما أن اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية قد خلت من مثله، وهذا مصداقاً للرأي السائد في الفقه بأن هذه الوسيلة ليست إلا مجرد مناقشة حرة مفادها تبادل الآراء ووجهات النظر بشأن موضوع معين للوصول إلى أفضل سياسية ممكن أن تُنتهج بما يتوافق مع البرلمان والحكومة في مصلحة العامة^٤.

إلا أن المشرع الأردني قد سلك مسلكاً استثنائياً في ذلك، فقد جاء بالمادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، بأن من حق طالب المناقشة العامة وغيرهم طرح موضوع الثقة بالوزير أو بالوزراء وذلك عقيب الانتهاء من المناقشة العامة، وكل ذلك بمراعاة أحكام المادة (٥٣) و(٥٤) من الدستور^٥، بمعنى أن هذه الوسيلة تعادل في خطورتها الاستجواب البرلماني من حيث الأثر لدى المشرع الأردني، إلا أن الباحث يرى بأن هذا المسلك يتعارض مع طبيعة هذه الوسيلة وغايتها، الأمر الذي لا يمكن التسليم به وفقاً لخصائص هذه الوسيلة واعتباراتها.

^١ أنظر صفحة ٤٧-٤٨ من البحث.

^٢ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٦) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه..."

^٣ أنظر على سبيل المثال: المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته، والمادة (١١٢) من الدستور الكويتي، والمادة (١٣٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م.

^٤ جيهان خالد الزعبي. مرجع سابق. ص ٥٠.

^٥ أنظر المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وتعديلاته حيث جاء فيها "يحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة. وذلك مع مراعاة أحكام المادتين (٥٣) و (٥٤) من الدستور.

المطلب الثاني

نهاية طلبات المناقشة العامة

تنتهي طلبات المناقشة العامة إما بإحالة الموضوع إلى إحدى اللجان في المجلس لدراسته، أو قد تنتهي بقفل باب المناقشة والانتقال لجدول الأعمال، كما قد تنتهي بإصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذها.

وعليه سنتناول هذا المطلب في ثلاث فروع رئيسية، حيث سنتناول في الفرع الأول إحالة الموضوع للجان البرلمانية، كما سنخصص الفرع الثاني في قفل باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، أما الفرع الثالث فسنخصصه في إصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذه، وكل ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

إحالة الموضوع للجان البرلمانية

جوزت المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها، في جميع الأحوال إحالة طلب المناقشة العامة لأحدى اللجان لبحثه وتقديم التقرير فيه قبل البت في موضوعه.

وهذه اللجان بحسب الموضوع والاختصاص هي المعنية بدراسة الموضوع من جوانب مختلفة، لعل في مقدمتها مدى صلاحية الموضوع للمناقشة واستيضاح سياسة الحكومة حوله، إلا أن السؤال هو ما مدى حجية هذه التقارير الصادرة عن اللجان المعنية بدراسة الموضوع بالنسبة لموضوع طلبات المناقشة العامة؟ وما هو الدافع لهذه الإحالة ابتداءً؟

تقوم اللجان البرلمانية بدراسة ما يحال إليها من موضوعات من خلال تجميع أكبر قدر من البيانات والمعلومات التي تتعلق بالموضوع المحال إليها^١، كما لها في سبيل ذلك الاستعانة

^١ أنظر المادة (٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "تتولى اللجان بحث ما يحال إليها من مشروعات القوانين أو الاقتراحات أو الموضوعات التي تدخل في نشاط الوزارات. وعليها أن تجمع كل البيانات والمعلومات التي تتعلق بالموضوعات المحال إليها لتمكين المجلس من تكوين رأيه في الموضوع عند مناقشته. ولها في سبيل ذلك أن تطلب من خلال رئيس المجلس وعن طريق الوزير المختص من الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة البيانات والوثائق التي تراها لازمة لدراسة الموضوع المحال إليها. وعلى تلك الجهات تقديم ما يطلب منها قبل أن تضع اللجنة تقريرها بوقت كاف".

بجميع الخبراء والكفاءات الحكوميين أو المستقلين^١، كما لها بموجب نصوص اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني عند دراستها للموضوع الاستعانة بالنواب والأعضاء في اللجان الأخرى^٢، وكل ذلك لتمكين المجلس من تكوين عقيدته حول الموضوع عند مناقشته، كما ليس هناك أي مانع من تقدم الأعضاء الذين ليسوا ضمن اللجان بأرائهم بعد موافقة اللجنة شريطة عدم التدخل في المناقشة ودون ابداء الملاحظات حول ما يُتداول فيها، وكل هذه الأعمال في اللجان تكون بسرية وفقاً للقواعد العامة حتى صدور التقرير المُكلف بها^٣.

وقد أعطت اللائحة الداخلية الحق للحكومة في حضور جلسات اللجان عند نظر الموضوع الذي يتعلق بوزارته، وله أن يصطحب ممثليه وتابعيه من الخبراء والمختصين، إلا أنها لم تمنحه حق التصويت سوى تدوين آراءهم في التقارير^٤.

ومن الملاحظ من خلال نص المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني بأن إحالة الموضوع للجان لدراسته هو أمر جوازي، وتقدير ذلك متروك للمجلس بحسب إمكانياته في تقدير أهمية الموضوع والداعي له، ويرى الباحث بأن هناك سبب رئيسي لهذه اللفتة التشريعية وهي تتمثل في ضعف الأداء البرلماني والذي مرده لجملة من العوامل على رأسها قلة الوعي والثقافة التشريعية بشكل عام سواء لدى الناخبين والمرشحين، وفي مقابل ذلك سعة إمكانيات اللجان وخبراتهم.

^١ أنظر المادة (٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "... ويجوز للجنة أن تستعين في أعمالها بواحد أو أكثر من خبراء المجلس أو موظفيه. ولها أن تطلب من خلال رئيس المجلس وعن طرق الوزير المختص الاستعانة بواحد أو أكثر من خبراء الحكومة أو موظفيها، كما يجوز للجنة الاستعانة بخبراء مستقلين بعد موافقة رئيس المجلس، ولا يجوز لأي من هؤلاء أن يشترك في التصويت."

^٢ يحيوي حمزة. أطروحة ماجستير بعنوان دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر. جامعة محمد خيضر. بسكرة. الجزائر. ٢٠١٠-٢٠١٩م. ص ٤٠.

^٣ أنظر المادة (٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "جلسات اللجان غير علنية... ويجوز لكل عضو أن يبعث برأيه كتابية، في موضوع محال إلى لجنة ليس هو عضواً فيها، إلى رئيس اللجنة لعرضه عليها. وللجنة أن تأذن له في حضور الجلسة التي تعينها لشرح وجهة نظره دون أن يشترك في المناقشة أو التصويت. ولكل عضو من أعضاء المجلس الاطلاع على محاضر اللجان."

^٤ أنظر المادة (٣٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "لوزير المختص أن يحضر جلسات اللجان عند نظر موضوع يتعلق بوزارته، ويجوز له أن يصطحب معه واحداً أو أكثر من كبار الموظفين المختصين أو الخبراء، أو أن يندب عنه أياً منهم، ولا يكون للوزير ولا لمن يصطحبه أو ينييه حق التصويت، وتثبت آراؤهم في التقرير ...".

أولاً: ضعف الأداء البرلماني:

يتجه أغلب الفقه المعاصر إلى أن التكليف القانوني الصحيح للانتخاب لا يعتبره حقاً أو وظيفة، وإنما هو سلطة قانونية مقررة للناخب يحدد مضمونها وشروطها القانون، وتهدف لتحقيق المصلحة العامة^١.

ولما كان هذا الانتخاب سلطة قانونية يحددها المشرع فيعطي الناخبين حق هذه الممارسة السياسية بعدالة ومساواة، فإنه لا يجوز مخالفة القواعد المنظمة لهذه العملية السياسية بأي نوع من الاتفاق^٢، بمعنى أن المشرع هو من يتولى تعديل هذه الشروط المبينة للعملية الانتخابية سواء بالتضييق أو التوسيع فيها وكل ذلك طبقاً لمقتضيات الصالح العام، وعليه فإن القانون هو الذي يقرر للناخبين حق هذه المشاركة السياسية، ويستمد الانتخاب قوته من القانون المعني وهو قانون الانتخابات.

وإذا ما عدنا لتنظيم هذه العملية من حيث الشروط الواردة في الدستور^٣ وبشكل خاص في الشروط المعنية بالعضو النيابي، لا نجد فيها قيد يتعلق بالمستوى التعليمي اللهم شرط الكتابة والقراءة باللغة العربية، وهذا شرط منطقي لما تتطلبه مقتضيات الممارسة النيابية فضلاً عن الحياة الاجتماعية بشكل عام، ويترتب على ذلك تفاوت في المستوى التعليمي والمعرفي للأعضاء من حيث المؤهل العلمي أو من حيث الخبرة والتخصص والثقافة كحصيلة سابقة على دخول المجلس، فضلاً عن البيئة والمجتمع الداخلي المنبثق العضو النيابي منه. ولا شك بأنه كلما زاد مردود المهارة البرلمانية والخبرة العملية والعلمية لدى العضو النيابي زاد مردوده في إثراء المناقشات وحسن استغلال الأدوات البرلمانية^٤.

والحقيقة بأن كل مجلس نيابي لا يخلو من هذا النوع من الضعف والتفاوت، ولا يمكن بحال من الأحوال حجب فئة معينة من المواطنين أو فرض درجة معينة من التعليم لدخول المجلس، لما يتعارض مع مبدأ المساواة والنصوص الدستورية العامة، وعليه فإن خير سبيل لتدارك الهفوات والأخطاء وترشيد الممارسة السياسية هو تشكيل اللجان المختصة والتي تكون

^١ د. أبو بكر مرشد فازع الزهيري. مبادئ النظم السياسية لمعاصرة ونظام الحكمي الفكر السياسي الإسلامي دراسة تطبيقية على نظام الحكم في الجمهورية اليمنية. جامعة صنعاء. اليمن. الطبعة الأولى. ٢٠٠٩-٢٠١٠م. ص ١٠٦.

^٢ د. نعمان الخطيب. الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الثقافة للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. الطبعة الثالثة. ٢٠٠٦م. ص ٢٧٩.

^٣ أنظر الفقرة (ج) من المادة (٥٧) من الدستور البحريني حيث جاء فيها "أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها".

^٤ عبلة بريكات. أطروحة ماجستير بعنوان دور المؤسسة التشريعية في ترشيد السياسة العامة في الجزائر خلال العهدة التشريعية ٢٠٠٧-٢٠١٢م. جامعة المسيلة. الجزائر. ٢٠١٣م. ص ٨٥.

مهمتها دراسة الموضوعات والوقوف عليها من الزاوية الفنية حتى تعطي تقريراً وافياً يستطيع البرلمان من خلاله تحديد موقفه وممارسته السياسية وفق هذه التقارير والإحصائيات.

ويرى الباحث بأن هذه الإجازة لا يمكن أن تأخذ على إطلاقها، فهي قد تكون ملزمة من الجانب الأدبي إذا تبين بأن الموضوع فعلاً يفتقر للدراسة الفنية المتخصصة والإحصائيات اللازمة، بالإضافة عن مدى إمكانية المجلس استيضاح السياسة الحكومية من غير هذه المناقشة، وبخلاف ذلك إذا كانت الإحالة فقط لتدعيم بعض المعلومات وإعطاء تصور أكبر للمجلس من جوانبه المختلفة.

ثانياً: إمكانيات اللجان البرلمانية:

تحظى اللجان البرلمانية بأهمية كبرى في البرلمانات، حيث أننا لا نجد نظاماً برلمانياً أم رئاسياً أو غير ذلك إلا ويعتمد على عمل اللجان داخل المجالس النيابية، ذلك لما تعطيه من فرصة للتفاعل بين البرلمان والناخبين من جهة، وبين السلطة التنفيذية من جهة أخرى.

وتقوم هذه اللجان البرلمانية بمهام يصعب على البرلمان أن يقوم بها كهيئة جماعية، كصياغة المشاريع أو الاقتراحات القانونية، والتشاور فيها ودراساتها مع السلطة التنفيذية ومختلف المؤسسات في المجتمع المدني إذا كان لذلك مقتضى^١، إضافة إلى ما تملكه من صلاحيات بشأن حق الاستعانة بالخبراء والمختصين سواء التابعين للحكومة أو المستقلين^٢.

وعلى هذا الأساس ولسعة هذه الصلاحيات، بالإضافة إلى المكنة الفنية التي تتمتع بها، الأمر الذي يجعل البرلمان في حاجة دائمة لها، خصوصاً إذا كان الموضوع المطلوب مناقشة سياسة الحكومة بشأنه متشعب أو يدخل في أكثر من اختصاص سواء من حيث تحديد الجهة أو الأهمية أو غير ذلك، فتكون اللجان خير سبيل في تحديد كل هذه الاعتبارات من خلال تقرير يستطيع المجلس أن يتخذ قراره السليم بعدها.

أما بالنسبة لما تتوصل إليه هذه اللجان من خلال تلك التقارير والنتائج والقناعات والتوصيات بشأن المواضيع المحالة إليها لا تصل إلى حد الإلزام، ذلك أن ممارسة السلطة يترتب عنها مسؤولية من يمارسها، فمسؤولية السلطة التنفيذية المتمثلة في المسؤولية الوزارية أمام

^١ يحياوي حمزة. مرجع سابق. ص ٢.

^٢ أنظر المادة (٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "... ويجوز للجنة أن تستعين في أعمالها بواحد أو أكثر من خبراء المجلس وموظفيه. لها أن تطلب من خلال رئيس المجلس وعن طرق الوزير المختص الاستعانة بواحد أو أكثر من خبراء الحكومة أو موظفيها، كما يجوز للجنة الاستعانة بخبراء مستقلين بعد موافقة رئيس المجلس، ولا يجوز لأي من هؤلاء أن يشترك في التصويت.".

البرلمان على أساس أن النائب هو ممثل الشعب صاحب هذه السيادة الوطنية، وما هذه التقارير إلا لإعطاء صورة كاملة محايدة للمجلس المنتخب من قبل الشعب.^١

الفرع الثاني

قفّل باب المناقشة والانتقال لجدول الأعمال

يحكم العمل النيابي داخل مجلس النواب جدول الأعمال والذي يعده المكتب التابع للمجلس كما جاء بنص المادة (١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^٢، حيث أنه لا يجوز مناقشة أي موضوع غير وارد في جدول الأعمال باستثناء الأمور المستعجلة^٣، فطلبات المناقشة العامة لا بد وأن تكون في أحد هذه البنود ليتسنى للمجلس البت في موضوع المناقشة، فقفّل باب المناقشة العامة يعني الانتقال إلى البند التالي لها بجدول الأعمال، وتقفّل المناقشة العامة بأحد الأمرين، إما بناء على طلب، أو لاستيفاء الموضوع جميع جوانبه.

أولاً: قفّل باب المناقشة بناءً على طلب:

وفقاً للقواعد العامة ومن خلال نص المادة (٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني بشأن ما يأذن به رئيس المجلس دائماً، هو طلب إقفال باب المناقشة المثار من قبل الأعضاء، وعليه يجوز أن يتقدم أحد الأعضاء بطلب قفّل باب المناقشة فور بدأها، إلا أن قرار إقفالها فعلياً يرجع لموافقة المجلس، فإذا وافق المجلس على الطلب تنتهي وسيلة طرح موضوع عام للمناقشة بقرار يصدر من المجلس لغلقها^٤، وكل ذلك بمراعاة تكامل النصاب القانوني اللازم لصحة إبداء الرأي فور إعلان قرار المجلس قفّل باب المناقشة فيه وفقاً لنص المادة (٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^٥.

^١ موريس دوفرجه. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى. ترجمة جورج سعد. الشبكة العربية للأبحاث والنشر/ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. لبنان. بيروت. الطبعة الثانية. ٢٠١٤. ص ٥٧-٦٨.

^٢ أنظر الفقرة (أ) من المادة (١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "يختص مكتب المجلس بالأمور الأتية: أ_ وضع جدول أعمال جلسات المجلس...".

^٣ أنظر المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرين حيث جاء فيها "لا تجوز المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا للأمور المستعجل، وتحت بند ما يستجد من الأعمال...".

^٤ زيد نضال شاكر العزب. مرجع سابق. ص ٤٧.

^٥ أنظر المادة (٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "يأخذ رئيس المجلس الرأي على الموضوع المعروض فور إعلان قرار المجلس قفّل باب المناقشة فيه وبعد التحقق من تكامل النصاب القانوني اللازم لصحة إبداء الرأي".

إلا أن المادة (٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني قد أعطت حق التقدم بطلب قفل باب المناقشة في أحد الموضوعات والتي تشمل بذلك طلبات المناقشة العامة طالما لم يرد فيها نص خاص بذات الشأن، أن لرئيس المجلس أو الحكومة أو بطلب كتابي موقع من ثلاثة أعضاء على الأقل أن يتقدموا بطلب قفل باب المناقشة، إلا أن المادة قد اشترطت سماع على الأقل اثنين من المؤيدين واثنين من المعارضين كضمانة للحد من التعسف في استخدام هذا الحق^١.

وإذا ما تم قفل باب المناقشة العامة، عاد المجلس لجدول الأعمال لمتابعة باقي البنود دون الرجوع لبند طلبات المناقشة العامة، كما لا يجوز إثارة أي ما يتعلق ببند طلبات المناقشة العامة عقيب اقفال باب المناقشة.

ثانياً: قفل باب المناقشة لاستيفاء الموضوع جميع جوانبه:

تنتهي المناقشة العامة ويقفل الباب في موضوعها عندما يصدر قرار من المجلس بغلق باب المناقشة، ويحصل ذلك عندما تكون الحكومة قد ادلت بكل ما عندها حول الموضوع على النحو المرضي لها، وبعد أن يكونوا الأعضاء قد أبدوا جميع وجهات نظرهم من ملاحظات وآراء ووصل لعلمهم السياسة المطلوب الاستيضاح عنها^٢، ذلك أن غرض طلبات المناقشة العامة هو الاستيضاح عن سياسة الحكومة بشأن موضوع معين لاستجلاء الغامض منها على الأعضاء من حيث جوانبه السياسية وسماع آراء ممثلي الشعب وأن يتم تبادل المعلومات وتوضيح الحقائق^٣، فبمجرد حصول الغاية المرادة من هذه المناقشة فإنه لا داعي للاستمرار في موضوعها وإضاعة وقت المجلس فيها، الأمر الذي يستوجب قفل بابها والانتقال لجدول الأعمال.

صحيح أن في كلا الحالتين يستوجب طلب إنهاء باب المناقشة إلا أنه في هذه الحالة الأخير يكون الموضوع قد أخذ جميع جوانبه ووصلت الغاية منه، بخلاف التقدم بطلب دونما يتم المقصود منها، الأمر الذي قد يستدعي طرح موضوع المناقشة مرة أخرى وذلك بحسب الأحوال.

^١ أنظر المادة (٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "للمجلس بناء على اقتراح رئيسه أو الحكومة أو اللجنة المختصة أو بناء على طلب كتابي موقع من ثلاثة أعضاء على الأقل، قفل باب المناقشة في أحد الموضوعات، ويشترط لقفل باب المناقشة أن يكون قد سبق الإذن بالكلام لإثنين من المؤيدين واثنين من المعارضين على الأقل، ويؤذن دائماً لعضو واحد بالكلام عقب المتكلم عن الحكومة".

^٢ محمد تشعبت. مرجع سابق. ص ٢٩.

^٣ د. يحيى الجمل. مرجع سابق. ص ٢٨١.

الفرع الثالث

إصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذه

إن الاقتراح برغبة يعد من الحقوق الدستورية الفردية، أي أن من حق العضو النيابي التقدم به منفرداً، ولاضير أن يتقدم أكثر من عضو بذات المقترح شريطة ألا يتجاوز عددهم عن خمسة أعضاء مصداقاً لنص المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني^١، الأمر ذاته لدى المشرع الكويتي وفقاً لنص المادة (١١٨)^٢ والتي قد أحالت للمادة (٩٧)^٣، وتكمن العلة في تقييد العدد هي الخشية من أن تتحول هذه المواضيع المقترحة إلى مناقشة عامة^٤، حيث أن هذه المناقشة العامة هي وسيلة قائمة بذاتها لها سبيلها الإجرائي كما بيناه سلفاً.

ولما كانت المناقشة العامة هي عبارة عن تبادل الآراء والأفكار حول موضوع معين، فضلاً عن إفصاح الحكومة عن سياستها المتبعة حيال الموضوع المطروح للمناقشة، فصار من المناسب أن يتقدم البرلمان بمقترحاتهم بعدما فُهِمَت السياسة المعنية في موضوع المناقشة، وبعدما تم تبادل الأفكار بصدد هذا الموضوع، لذلك نجد بأن المشرع البحريني لم يغفل عن هذه المناسبة فقد جاء بنص المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أنه "تقدم إلى رئيس المجلس أثناء المناقشة الاقتراحات المتعلقة بموضوع طلب المناقشة العامة كتابة، ويعرض الرئيس هذه الاقتراحات فور إنتهاء المناقشة..."، ولا يمنع من أعمال هذا النص في ظل التعديل الجديد^٥، ذلك أن آخر تعديل لم يتطرق لعملية تقديم الاقتراحات، وعليه فلم يحد القانون من هذه

^١ أنظر المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث جاء فيها "لا يجوز تقديم اقتراح برغبة موقع من أكثر من خمسة من أعضاء المجلس".

^٢ أنظر المادة (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "... وتسري في شأن هذا الاقتراح الأحكام المقررة في الفقرة الأولى من المادة ٩٧ بشأن اقتراحات القوانين، وللـمجلس في حالة الاستعجال أن يقرر نظر الاقتراح بقرار أو برغبة مباشرة دون إحالته إلى اللجنة المختصة..."

^٣ أنظر المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث جاء فيها "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين ويجب أن يكون الاقتراح مصوغاً ومحددأ قدر المستطاع وموقعاً ومصحوباً ببيان أسبابه ولا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون أكثر من خمسة أعضاء".

^٤ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٢٩.

^٥ تم استبدال نص المادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٢م من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، بالنص الآتي "لا يجوز أن يشترك في المناقشة العامة أكثر من عشرة أعضاء. وتكون أولوية المشاركة في المناقشة لمن يرغب في ذلك من مقدمي الطلب بحسب ترتيب قيد أسمائهم في أمانة المجلس قبل الجلسة، وذلك كله مع مراعاة من له أولوية الكلام في موضوع المناقشة وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة (١٧١) من هذه اللائحة. وفي حال كان عدد الراغبين بالمشاركة في المناقشة من مقدمي الطلب أقل من عشرة تكون المشاركة للأعضاء الآخرين المقيدة أسمائهم في أمانة المجلس قبل الجلسة، ثم للأعضاء الذين يطلبون الكلام أثناء الجلسة. وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة المناقشة لأي عضو على خمس دقائق. كما لا يجوز أن تتضمن المناقشة توجيه النقد

العملية المعتبرة كما أنه لم يزد شيء في تنظيمها، الأمر الذي يجب أن يترك على ما جرى عليه العمل في البرلمان، والذي يخول المجلس التقدم بهذه المقترحات أثناء المناقشة العامة.

ويرى الباحث بأنه يجب التمييز بين تقديم المقترحات كآلية مستقلة عن تلك المقترحات التي تقدم أثناء المناقشة العامة، فالمقترحات التي تقدم أثناء المناقشة العامة يحكمها ضابطان، الأول أن يكون موضوع المقترح متعلقاً بموضوع المناقشة، حيث أنه لا يمكن قبول المقترحات غير المتعلقة بطلب المناقشة وموضوعها المثار إلا كمقترح مستقل بعد إنتهاء المناقشة العامة بالإجراءات والشروط المقررة لتقديم المقترح البرلماني، أما الضابط الآخر المميز لها هو زمن تقديم هذه المقترحات، فتقديم المقترحات في طلب المناقشة العامة يجب أن يكون أثناء المناقشة، الأمر الذي يجعل جميع المقترحات المقدمة بعد قفل باب المناقشة خاضعة للضوابط اللائحية المنظمة لتقديم المقترحات كاليه مستقلة؛ ولكن السؤال هو ما مدى إلزام الحكومة بتنفيذ هذه المقترحات عقب انتهاء المناقشة العامة؟

تأخذ المقترحات المقدمة أثناء المناقشة العامة ذات المنحى الذي تأخذه باقي المقترحات، من إحالتها إلى اللجان المعنية لدراستها وتقديم التقرير بشأنها، وقد اختلف الفقه حول مدى إلزام الحكومة بالمقترح المقدم من البرلمان، حيث ذهب جانب منه إلى أن قرار المجلس برغبة يعد ملزماً للحكومة بقوة المسؤولية السياسية^١، غير أن الجانب الآخر وهو ما نميل إليه يذهب إلى أن الرغبات المقدمة للحكومة ليست هي ملزمة بها قانونياً ولكن هي ملزمة بها أدبياً، أي أن تلبية الحكومة لهذه المقترحات ما هو إلى للحد من الاحتدام والخلاف ولإبقاء العلاقة مستقرة مع البرلمان، إلا أن هذه الحساسية تكون بحسب قوة البرلمان فكلما قوي البرلمان زادت نسبة الإلزام الأدبي على الحكومة، وكلما ضعف البرلمان زاد رفض الحكومة لتلبية هذه المقترحات^٢.

أما بالنسبة لحق الحكومة في الرفض فإنه يستقر على أساسين، الأول مبدأ فصل السلطات والذي يعد حائلاً لا يسمح للبرلمان بتقديم الأوامر للإدارة من منع أو إلزام^٣، الثاني طبيعة عمل السلطة التنفيذية حيث أنها هي من تضع السياسة العامة وتقوم بتنفيذها بمسؤولية، والتي تقدر مدى إمكانية تنفيذ هذه المقترحات بالنسبة للبرنامج المرسوم لها من عدمه^٤.

أو اللوم أو الاتهام، أو أن تتضمن أقوالاً تخالف الدستور أو القانون أو تشكل مساساً بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضراراً بالمصلحة العليا للبلاد.

^١ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٣٤.

^٢ د. محمد أنس قاسم جعفر. مرجع سابق. ص ٥١٠.

^٣ د. محمد كامل ليلة. الرقابة على أعمال الإدارة الرقابة القضائية (دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص ١٢٩.

^٤ د. محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص ٣٥.

المبحث الثاني

العوامل المؤثرة في الأداء الرقابي لطلبات المناقشة

بعد أن بينا طلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية من حيث مفهومها العام وإطارها القانوني وفقاً لأحدث الشروط والأحكام، وما الآثار التي ترتبها هذه الوسيلة الرقابية سواء تلك الآثار الإجرائية أو السياسية تجاه الحكومة، فإن هناك بعض المؤثرات والعوامل التي قد تتال من تحقيق هذه الآثار بل قد تعطل هذه الوسيلة سواء من حيث استخدامها أو من حيث عدم تحقيق الغاية والهدف منها، الأمر الذي يحدنا للوقوف عليها وبيان ماهيتها والحلول المقترحة بشأنها.

وتنقسم هذه العوامل في المجلد إلى قسمين عوامل داخلية وأخرى خارجية، وعليه سنتناول كل تلك العوامل في هذا المبحث من خلال مطلبين، حيث سنتناول في المطلب الأول العوامل الداخلية المؤثرة على طلبات المناقشة العامة، أما المطلب الثاني فسنخصصه للعوامل الخارجية المؤثرة على طلبات المناقشة العامة، وكل ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

العوامل الداخلية المؤثرة على طلبات المناقشة العامة

ولما كانت الرقابة البرلمانية بشكل عام أحد الركائز الأساسية في تقويم وترشيد العمل الحكومي، خصوصاً إذا كانت رصينة وفعلية، ولما كانت طلبات المناقشة العامة هي أحد تلك الوسائل الرقابية التي تساهم في عملية ترشيد العمل الحكومي، فإن ثمة بعض العوامل الداخلية التي قد تؤثر على هذه الوسيلة تحديداً.

ويرى الباحث بأنها أربع عوامل رئيسة، وعليه سنتناولها تفصيلاً في أربعة فروع، نخصص الفرع الأول في العلاقة بين المجلس والحكومة، أما الفرع الثاني فسيكون في الدور السلبي لبعض أعضاء البرلمان، أما الفرع الثالث سنتناوله في الانتماء الحزبي والأغلبية المساندة للحكومة، أما الفرع الرابع فسنخصصه في تلك النصوص التشريعية المعيقة لطلبات المناقشة العامة، وكل ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

علاقة المجلس والحكومة بالنسبة لطلبات المناقشة العامة

يقع البرلمان تحت طائلة الضغط الاجتماعي من جانب والذي يحتم عليه الموازنة بين أهمية دوره الرقابي تجاه السلطة التنفيذية كوظيفة منوطه به، وبين الرغبة في المحافظة على الارتباط بالحكومة أو عدم قطع الاتصال والصلة معها رغم العواقب على أساس الأمل في إنهاء المصالح الشخصية للأعضاء ومصالح أبناء دوائهم^١، ولا شك بأن الميل للجانب الثاني المتمثل بالمحافظة على تلك العلاقة التي قد تساهم في التنازلات المعنية بالمحاسبة يضعف الدور الرقابي والذي يعطي البرلمان مؤشراً خفياً بالتجاوز عن بعض الأمور التي قد تخرج الحكومة في مقابل تنفيذ الأخيرة لتلك المصالح المعنية لبعض الدوائر الممثلة في البرلمان.

ويرى الباحث بأن هذا الأمر يتجلى إذا ما تبعنا إجابات السادة الأعضاء من خلال دور المجالس التشريعية والمناقشات في المجلس النيابي البحريني بأن تقديم الخدمات هي المنافس الأساسي للوظيفة الرقابية لأعضاء المجلس، وهذا مؤشر يبين مدى تهديد الوظيفة الرقابية المنوطة بالعضو، بمعنى أن مدى اهتمام عضو المجلس النيابي برضاء الناخب بغض النظر إن كان مراعيًا في ذلك إعادة انتخابه لاحقاً أم تلك الأمور الدخيلة الأخرى يدل على ضعف الجانب الرقابي لديه وميله للاستمالة للجانب الآخر وهو استقرار العلاقة وعدم تصعيدها مع السلطة التنفيذية، وبمعنى آخر كيف يمكن للنائب أن يعترض على سياسة الحكومة بشأن موضوع معين ويناقشها وفي ذات الوقت يطلب من ذات الحكومة رضائها على طلبات أو خدمات معينة لصالح دائرته.

إلا أن هذا الميل لهذا الجانب الأخير على سند أنه يعالج مسائل اجتماعية وحاجات ملحة لدائرة معينة يمثلها العضو، هي تتعلق بشأن خاص حيث أن التمثيل النيابي في أصله تمثيل للشعب قاطبة، بمعنى أن معالجة وترشيد العمل الحكومي من خلال تسليط الضوء على الرقابة هو السبيل الأمثل والذي من تبعاته الإصلاحات الخاصة دون حاجة لهذه الصلة والتي تعطل وظيفة في غاية من الأهمية بالنسبة للبرلمان.

^١ صادق أحمد علي يحيى. مرجع سابق. ص ١٥٠.

الفرع الثاني

الدور السلبي لبعض أعضاء البرلمان

إن عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان داخل المجلس النيابي لا شك وأنها تتعكس سلبياً على العمل البرلماني وخاصة في العملية الرقابية والتي منها طلبات المناقشة العامة.

فقد عبر بعض الفقهاء عن النواب السلبيون بنواب الصمت، وهم النواب الذي يقل دورهم في المجلس النيابي، فلا مشاركة لهم تذكر إلى في حدود معرض البيان، فلو أخذنا كل نائب ممثلاً دائرته بمقدار التعداد السكاني له في البحرين نجد بأنه يمثل عدد يفوق المئة ألف مواطن، فعدم تفاعله في المجلس وإثرائه للمواضيع المطروحة، فضلاً عن مبادرته فيما يتعلق بتلك الوسائل الرقابية، ظاهرة لا تليق بممثلي الشعب بل وتسيء للعضو، فضلاً عن تعارضها مع القسم الذي أداه، ذلك أن تمثيل الشعب لا يمكن أن يُكتسى بالصمت، وأبعد من ذلك قد تصل إلى الخيانة والخذلان، الأمر الذي لا يستقيم مع آمال الشعب وتطلعاتهم^١.

والحقيقة لو تمحصنا ووقفنا على ما دار ومضى من المجالس النيابية، لأدركنا بأن الناخبون لا يراقبون نوابهم أساساً ويكتفون بما يدلي به عند تقديمه البرنامج في ندوات ما قبل الانتخابات، وأما ذلك إعادة ترشيحهم لدور انعقاد أخرى ليحظى الشعب بصمت متواصل لسنوات أخرى وهذا مما يؤخذ فيه على الناخبون ويدخل في جانب الوعي السياسي المطلوب لديهم، ولذلك نجد بأن من الفقهاء من ذهب بحق إلى أن أغلب الناس لا يصلحون لأداء مهمتهم كناخبين بالرغم مما وصلت إليه بلادهم من الثقافة التعليمية والمعرفة السياسية والخبرة بتلك النظم النيابية، ويذهب أحد الفقهاء الفرنسيون بقوله أن هيئة الناخبين نظراً لما هي عليه من جهل هي سيد يسهل استغلاله وإفساده، وعليه فإن الناخبون إنما يختارون في الواقع بين المرشحين الشخص المتوسط بل والردئي، ويذهب بارتملي بالقول أنه يوجد بين أعضاء البرلمان الفرنسي من لا يصلحون للعمل في أية وظيفة من الوظائف في أصغر المقاطعات^٢.

وعلى هذا الأساس فلا نستغرب من ضعف البرلمان في أداء دوره الرقابي لضعف الوعي لدى الناخبون، فنجد من الأعضاء من يتخبط في تلك الوسائل الرقابية على النحو الذي لا يستقيم مع الأهداف الخاصة المقررة لكل وسيلة، كأن يلجأ إلى الاستجابات والسؤال يفي

^١ صادق أحمد علي يحيى. مرجع سابق. ص ١٥٢.

^٢ د. محمد ماهر أبو العينين. الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية في مصر. دار أبو المجد للطباعة بالهرم. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ٢٠٠٦م. ص ٢٢٥.

بالمطلوب، أو أن يلجأ للسؤال وقصده من وراء المحاوره واستيضاح سياسة الحكومة، وهذا الخلط والتخبط ما هو إلا نتاج هذا الضعف.

وإذا حاولنا أن نجد أساساً علمياً لوجود مثل هذه العيوب التي تشوب عمل الناخبين في اختيار الأعضاء النواب يتضح لنا بأن قائمة المعرفة التي يجب أن يتمتع بها الفرد الواعي في الزمن الحديث المعاصر هي قائمة طويلة منها ما يتضمن تلك الحقائق الأساسية بالنسبة للقضايا السياسية المعاصرة وحلولها البديلة التي يجب اتباعها بالنسبة لتلك القضايا المتنوعة وما النتائج التي قد تحدث إذا ما تم اتباعها، وإذا علمنا بأن هذه القضايا والمشكلات العامة هي في مرتبة دون الأولى من اهتمامات الحياة بالنسبة لجماهير الناس، وأن مشاركتهم ما هي إلا عبارة عن مشاعر وأحاسيس أكثر منها مشاركة بالعقل والفكر السياسي^١، كما أن انصراف جانب منهم عن الممارسة السياسية على الرغم من عدم اهتمامهم ووعيهم بما تم بيانه ما هو إلا لعدم ثقتهم في قدرة البرلمان على أقل حد فيما يتعلق باتخاذ القرارات السياسية السليمة كونها ليست مؤهلة في هذا العصر التكنولوجي الحديث، حيث أنه لازالت تضم تلك البرلمانات رجالاً لا تتوافر فيهم المعرفة العملية الكافية والتخصص الفني اللازم لمواجهة هذا المشكلات الفنية المعقدة والمعاصرة، بالإضافة إلى عدم ثقة بعض الأفراد في الانتخابات الحرة وبالتالي الانصراف عنها^٢.

ويرى الباحث بأن تصنيف المساهمين في هذا الضعف البرلماني من الأعضاء هم على ثلاثة أصناف، الأول اتخذ المنصة البرلمانية لتصفية الحسابات والتشفي من الحكومة وهذا ملاحظ من خلال بعض أعضاء البرلمان من استقلال أي فرصة لضرب الحكومة وامتهانها مما يتنافى مع هدف الإصلاح والتنمية والترشيد، الثاني ممن يجهل وظائفه البرلمانية المناطة به كعضو ممثلاً للشعب فييدي وجهات نظر لا أساس لها من القانون، والثالث من يداهن الحكومة ويقدم التنازلات من خلال صمته بغية استمالتها سواء لصلة قرابته بأعضاء الحكومة، أو لتحقيق مطالبه الخاصة أو المحافظة على بعض الامتيازات المتأملة.

وعليه فإن عدم كفاءة أعضاء المجلس النيابي لممارسة دورهم الرقابي وجهلهم بأحكام الدستور واللائحة أدى إلى تلك الممارسات الخاطئة للعملية الرقابية.

وقد أحال جانب من الفقه هذا الضعف للبرلمان نتيجة تدني كفاءة الأعضاء وعزو هذا التدني للنقص في الثقافة التشريعية والبرلمانية، بالإضافة إلى قانون الانتخابات الذي أثر في فرز

^١ د. أحمد بدر. الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه في السياسة العامة. دار قباء. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٨م. ص ٢٩٥.

^٢ د. عبد الله إبراهيم ناصف. مرجع سابق. ص ٢٣٠.

من ليس لديهم القدرة والكفاءة على مزاوله العمل الرقابي وليس لديهم المكنة والخبرة لمناقشة بعض المشاريع بقوانين أو حتى القرارات، لفقداهم الحد الأدنى من العمل التشريعي وللنقص في المعلومات عندهم، ولذا نجد بأن المجالس النيابية تعقد دورات تدريبية للأعضاء النواب فور تعيينهم، بغية أن يكونوا على دراية على أقل تقدير بكيفية أداء دورهم البرلماني بشقيه التشريعي والرقابي^١، الأمر الذي حدى ببعض الفقهاء لأن يقترحوا بعض المقترحات التي من شأنها أن ترفع كفاءة أعضاء البرلمان وهي تتمثل في الآتي:

١: تبادل الخبرات من خلال الاحتكاك المستمر بتجارب برلمانية أخرى.

٢: إعداد برامج وورش عمل ولقاءات مكثفة للأعضاء مع المتخصصين والبرلمانيين.

٣: العمل على تدوين الكتيبات في مجموعات استرشادية في جميع المجالات، التشريعية، كعملية التشريع، والأدوات الرقابية وأهدافها، وحقوق النواب وواجباتهم، وكيفية تقييم السياسات العامة للدولة.

٤: دعم القدرة التشريعية للأعضاء النواب، ذلك أن معظم مشروعات القوانين تأتي من السلطة التنفيذية، بالمقارنة مع المبادرات التشريعية لأعضاء المجلس، الأمر الذي يحث على إنشاء مركز للدراسات البرلمانية داخل البرلمان، فيه مجموعة من الخبراء القانونيين والمتخصصين والأساتذة الجامعيين، ورجال القضاء والمحامين، وتكون مهمتهم الأولى إعداد وصياغة تلك الاقتراحات بمشروعات القوانين للأعضاء النواب، كما لهم معاونه النواب بتقديم الآراء والمقترحات بالتعديل وغير ذلك عند الطلب والعرض عليهم، بما في ذلك تحريضهم على استغلال تلك الوسائل الرقابية في حالة غموض بعض السياسات التي تستدعي تحريك بعض الأدوات، بما في ذلك طلبات المناقشة العامة^٢.

^١ صادق أحمد علي يحيى. مرجع سابق. ص ١٥٥.

^٢ د. علي الصاوي. مستقبل البرلمان في العالم العربي. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٠م. ص ١٣٧-١٣٨.

الفرع الثالث

الإنتماء الحزبي والأغلبية المساندة للحكومة

الحزب السياسي هو عبارة عن تنظيم دائم يتم على المستويين القومي والمحلي ويسعى للحصول على مساندة شعبية يهدف الوصول إلى السلطة وممارستها بغية تنفيذ سياسة معينة^١.

فهي على هذا الحال ضرورة من ضروريات الحياة الديمقراطية، فوجودها وانتفاء البشرية تحت الويتها هي نزعة بشرية وغريزة أصلها ميلان البشر للجماعة دون العزلة، ذلك أن الحزب هو عبارة عن مجموعة منظمة من الأشخاص ومن ثم فالانضمام إليها هو بمثابة التلبية للطلبات النفسية المفطور عليها، ولا شك بأن وجود هذه الجماعات يؤدي بحال من الأحوال لتنشيط الحياة السياسية، كما أن في معارضة الأحزاب لبعضها البعض يحد من استبداد السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى أن تعددها ووجودها يصقل السياسيين وتعددهم لمباشرة العمل السياسي، وعلى هذا الأساس لا غنى عنها في الحياة الديمقراطية، إلا أن السؤال ما هو أثر هذه الأحزاب على قدرة الناخبين في اختيار ممثليهم؟ وكيف يمكن أن يكون الحزب أحد المعوقات لطلبات المناقشة العامة كأداة رقابية في المجلس النيابي؟

إذا علمنا بأن غالبية الأحزاب تكون مسيرة تحت قلة من الأشخاص، وهذه المبادئ والآراء التي يتبناها الحزب لا يعيها الجمهور بالشكل الذي يتبناه أصحاب الحزب، بل نجد بأن هناك من الأهداف أو حتى المبادئ التي قد يختلف فيها الجمهور مع حزبه، فمن الأفراد المنتمين لحزب معين لا يكون نتيجة تفكيره الخاص المستقل المتحرر إلا في الحالات النادرة، كما أن الفرد قد ينتمي لأحد الأحزاب فقط لأن والديه ينتميان إليه، أو قد ينتمي إليه لنفوره من حزب آخر أو حتى لإعجابه بفرع من برنامجه الحزبي في جزء منه دون غيره، وبناءً على ذلك نجد بأن التصويت لصالح حزب معين هي بمثابة الاستجابة لأسباب أخرى، والتي منها التملق السياسي أو للنفور من حزب الحاكم بسبب طول مدة الحكم^٢، ولذلك صار من المناسب أن يكون الناخب مؤدياً صوته لحزب معين لا لمرشح مستقل، ويؤكد ذلك تلك المقولة المشهورة في بريطانيا قول الناخب: "لو رشح الحزب خنزيراً لانتخبته"، وفي مصر "لو رشح الوفد حجراً لانتخبناه"، ومن هنا نتأكد لنا فكرة بأن الناخب لا يدرس البرامج ولا يزن شخصية المرشحين، الأمر الذي يجعل صوته

^١ د. سعاد الشرقاوي. النظم السياسية في العالم المعاصر. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى.

١٩٩٨م. ص ٢٠٢.

^٢ د. محمد ماهر أبو العينين. مرجع سابق. ص ٣٢٧.

ليس موضوعي ولا يعتبر حراً في ممارسة حقه الانتخابي بالشكل المطلوب، وهذا ينعكس على عمل النواب في المجلس والأداء الرقابي لهم.

ويظهر هذا الانتماء الحزبي وتأثيره على العملية الرقابية إذا لاحظنا في الكثير من الدول كاليمين مثلاً حيث أن الأحزاب السياسية فيها تتمسك بشكل كبير بما يمليه عليها رؤسائها وقادتها الحزبيون، ولا مراء إذا قلنا بأن هذا يشكل أحد المعوقات والأمور المؤثرة فعلياً بشكل سلبي في الأداء البرلماني والرقابي لمجلس النواب والتي من أدواتها طلبات المناقشة العامة، ذلك أن العضو ياتمر بأمر الحزب في عملية التشريع أو الرقابة أو التصويت على القرارات وغير ذلك من الممارسات البرلمانية^١.

الفرع الرابع

النصوص التشريعية المعيقة لطلبات المناقشة العامة

إن الممارسة الفعالة في المجلس النيابي ودور البرلمان الرقابي بشكل خاص مرتبطة بشكل مباشر بإزالة تلك المعوقات الموجودة في الدستور واللائحة الداخلية الخاصة بالمجلس^٢.

ولما كان ذلك نجد بأن هناك نصوص لدى المشرع البحريني قد ضيق في إجراءات التقدم بطلبات المناقشة العامة وحدها ببعض القيود المبالغ فيها على ممارسة أعضاء مجلس النواب لهذه الوسيلة الرقابية البرلمانية المشروعة.

وفقاً لنصوص الدستور واللائحة فإن نصاب طلبات المناقشة العامة كحد أدنى هو خمسة أعضاء^٣، وهو ذات الشرط المقرر لدى المشرع الدستوري الكويتي^٤، وإذا علمنا بأن مجلس النواب يتكون من أربعين عضواً صار من المناسب أن نقول بأن حد عدد النواب في طلبات المناقشة العامة بخمسة أعضاء يعادل ثلاثة عشر بالمئة ١٣% من أعضاء المجلس النيابي، وهذا العدد كبير بالنسبة لوسيلة طلبات المناقشة العامة، ووجه التضييق هو بالمقارنة مع باقي

^١ لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر: صادق أحمد علي يحيى. مرجع سابق. ص ١٥٧.

^٢ د. جلال السيد بنداري. تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. بدون سنة نشر. ص ٣٤.

^٣ أنظر الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور البحريني وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة...". والمادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتعديلاتها حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل طرح موضوع عام للمناقشة...".

^٤ أنظر المادة (١١٢) من الدستور الكويتي حيث جاء فيها "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة...".

التشريعات، حيث اشترط المشرع المصري للتقدم بطلبات المناقشة العامة كحد أدنى عشرون عضواً^١، فإذا علمنا بأن مجلس النواب المصري يتكون من أربع مئة وخمسون عضواً يعني ذلك بأن النسبة هي لا تجاوز السبعة بالمئة ٧%، وهنا يتضح لنا الفرق والتعنت في هذا العدد بالنسبة للمشرع البحريني بما يقارب ستة بالمئة ٦%.

وهذا الشرط من الشروط الشكلية التي يترتب على عدم استيفائها رفض طلب المناقشة العامة، الأمر الذي يظهر لنا المبالغة في اشتراط المشرع البحريني له بهذا العدد في النصاب، والذي قد يساهم في تعطيل العملية الرقابية في المجلس النيابي.

ولا يقف الحال إلى هذا المستوى من التضييق التشريعي، فقد تم حد المداخلات في مجلس النواب بمدة لا تجاوز الخمس دقائق للمداخلة الواحدة، وهذا أمر عجيب إذ لا مبرر قانوني له، فطبيعة طلب المناقشة العامة هو تبادل الآراء وإثراء الحوار على النحو الذي تتم من خلاله مناقشة الأفكار وتداولها، ولا يمكن ذلك من خلال حد المداخلة وقصرها على وقت لا يجاوز الخمسة دقائق.

ويرى الباحث بأنه من المنطقي أن يحيد أعضاء مجلس النواب عن طلبات المناقشة العامة على أساس أنها لا تلبي احتياجاتهم من تمكينهم ببيان الأفكار وسعة الحوار وفق هذه الشروط اللائحية، فيعزف الأعضاء عن هذا الوسيلة إلى وسيلة أخرى قد لا تكون الأنسب في ممارسة الرقابة وفق الموضوع المراد بسط الرقابة عليه، فعلى سبيل المثال قد يوجه العضو سؤالاً أو قد يلجأ إلى لجان التحقيق البرلمانية أو قد يصل الأمر إلى الاستجواب أو حتى طرح الثقة، ولعل هذا الأمر سيكون بمثابة التخبط في استعمال الوسائل البرلمانية والذي سينعكس سلباً على العمل البرلماني ويضعفه، وعليه يتبين لنا أثر هذه النصوص الدستورية واللائحة على طلبات المناقشة العامة وتأثيرها على العملية الرقابية بشكل عام.

المطلب الثاني

العوامل الخارجية المؤثرة على طلبات المناقشة العامة

بعد أن بينا تلك العوامل الداخلية التي تؤثر في ممارسة وسيلة طلبات المناقشة العامة كوسيلة رقابية في المجلس النيابي ومدى عرقلتها للعملية الرقابية بشكل عام، إلا أن هذه العوامل

^١ أنظر المادة (١٣٢) من الدستور المصري وتعديلاته حيث جاء فيها "يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه".

لا تقتصر على ما تم ذكره فثمة عوامل خارجية من شأنها هي الأخرى التأثير على هذه الوسيلة الرقابية على النحو الذي قد يصل إلى تعطيلها أو عدم تحقيق نتائجها وأغراضها، كالتى تتعلق بالمعلومات التى تمتلكها الحكومة وحجبها عن المجلس النيابي، أو تلك التى تتعلق بدور نظام الانتخابات وانعكاسه على هذه الوسيلة البرلمانية.

وعليه سنتناول هذه العوامل الخارجية فى هذا المطلب بنوع من التفصيل من خلال فى فرعين رئيسيين، حيث سنخصص الفرع الأول فى تأثير الحكومة على مجلس النواب بشأن المعلومات، أما الفرع الثانى فسننتاوله فى دور نظام الانتخابات وانعكاسه على طلبات المناقشة العامة، وكل ذلك على النحو التالى:

الفرع الأول

تأثير الحكومة على مجلس النواب بشأن المعلومات

إن تحقيق الهدف العام من الرقابة البرلمانية لا يكون إلا من خلال أمرين توافر الكفاءة اللازمة لدى النائب وقد بينا ذلك سلفاً، أما الأمر الثانى هو أن تتوافر المعلومات اللازمة وثائق ومعطيات بمختلف أنواعها للنائب عن مختلف أجهزة الدولة.

إن توافر المعلومات اللازمة هو ما يجعل عضو البرلمان محيطاً بمجريات الأمور وتقدير الوسيلة الملائمة لإعمالها فى المجلس النيابي، وبالمقابل فإن حجب هذه المعلومات عن أعضاء مجلس النواب، من شأنه أن يعطل دوره الرقابي أو يوهنه على أقل تقدير، بل قد يوقعه تحت براثن جماعات المصالح المحتكرة لهذه المعلومات، مما يجعلها تتخذ وسيلة للتأثير على الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان تحقيقاً لأغراضها^١.

وعلى هذا الأساس ولأهمية هذه المعلومات وتوافرها لتحقيق أكبر قدر من الفاعلية فى المجلس التشريعية فقد نص المشرع الدستوري البحرينى فى الفقرة (الثانية) من المادة (٦٩) أنه "... ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التى تطلب منهم".

وعليه فإن السؤال هو ما مدى مساهمة الحكومة فى توفير هذه المعلومات؟ ثم ما مدى تأثير حجب المعلومات على العملية الرقابية فى المجلس النيابي؟

^١ د. محمد باهى أبو يونس. مرجع سابق. ص ١٤.

تعد قضية حجب المعلومات أو عدم توافرها، من العوائق التي تتال من فاعلية القائمين على الرقابة عند ممارستهم دورهم الرقابي في مجلس النواب في مواجهة الحكومة، ويزداد الأمر تعقيداً وصعوبة إذا علمنا بأن جل هذه المعلومات يمتلكها الطرف الخاضع للرقابة لما له من هيمنة تنفيذية، وذلك فيما يتعلق بالمعلومات المباشرة التي تساعد العضو النيابي على قيامه بدوره الرقابي، والعضو النيابي غالباً ما يفتقد تلك المعلومات الأولية خاصة مع بداية عضويته في المجلس النيابي، حيث أن هذه المعلومات والحقوق الكفيلة بممارسة دوره الرقابي جاءت في مواجهة السلطة التنفيذية، وعلى هذا الأساس تتضح لنا مدى أهمية توافر مصدر معلومات يستقي منه الأعضاء النواب تلك البيانات الأساسية التي تخولهم أو تمكنهم من ممارسة دورهم الرقابي على النحو السليم^١.

أما انعكاس ذلك على طلبات المناقشة العامة، فإن قصر هذه المعلومات من شأنه أن يؤدي إلى اللجوء إلى وسائل أخرى ليس لتحقيق الهدف الخاص المقرر لها، بل لتحقيق هدف تحصيل المعلومات ليس إلا، ولا شك بأن هذا ميل عن الهدف المقرر لكل وسيلة، فمن خلال المناقشة العامة قد يتم الكشف عن الكثير من المعلومات المحجوبة عن الأعضاء والتي لم يتسنى لهم الحصول عليها إلا من خلال طلب المناقشة العامة، ومن هنا تظهر لنا غاية بعض الأعضاء المغيرة للغرض المنصوص عليه في طلبات المناقشة العامة، فإن طلب المناقشة العامة يجب أن يستهدف الاستيضاح عن سياسة الحكومة حول موضوع معين وتبادل الآراء حوله، وليس جمع المعلومات وتحصيلها، فإن السبيل الصحيح لجمع المعلومات يجب أن يكون من خلال وسائل أخرى والتي منها طلبات التحقيق البرلماني.

ولعل ما تتمتع به لجان التحقيق البرلماني من اشتراطات وإجراءات أكثر تعقيداً يجعل الأعضاء يلجؤون لطلبات المناقشة العامة والتي تعتبر أقصر مسافة وأسهل في تحصيل المعلومات المرادة من خلالها.

وعلى أية حال فإن تحويل الهدف الأساسي وقصد طلبات المناقشة العامة لأجل فقط الكشف عن المعلومات هو مما يظهر سوء استعمال هذه الوسيلة، الأمر الذي ينتج عنه ضعف في العملية الرقابية ومن ثم ضعف المجلس بشكل عام.

^١ صادق أحمد علي يحيى. مرجع سابق. ص ١٦١.

نصل إلى أن حجب المعلومات التي من خلالها يمكن للأعضاء مراقبة الحكومة قد يساهم في ضعف الرقابة في المجلس النيابي، وأن يؤدي إلى سوء استخدام الوسائل الرقابية والعزوف عن الغاية المقررة لكل وسيلة.

الفرع الثاني

دور نظام الانتخابات وانعكاسه على طلبات المناقشة العامة

إن النظام الانتخابي هو الهيكل المنظم لعملية الانتخابات، فإذا كان النظام متطوراً وعادلاً فسوف يفرز لنا نواباً لهم القدرة على التفاعل والمواجهة السياسية، وبخلاف ذلك فإن هشاشة هذا النظام تؤدي إلى فتح الثغرات والأبواب لدخول أعضاء في المجلس غير اكفاء للممارسة التشريعية والرقابية^١.

والحقيقة أن هناك علاقة فيما بين النظام الانتخابي والرقابة البرلمانية، ووجه العلاقة أن ما يفرزه الجمهور في ظل هذا النظام الانتخابي من أعضاء يمثلونهم في المجلس يختلفون في التوجه السياسي، كما أن هذه النظم الانتخابية تتعدد في الأنظمة السياسية^٢، وتتوعدا هذا يكون بحسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة ومدى توسع الديمقراطية فيها^٣.

وأما بالنسبة لأهم النظم الانتخابية المعمول بها في العالم فهي ثلاثة أنواع، الأول نظام الانتخاب المباشر وغير المباشر، والثاني نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، والثالث نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي^٤، غير أن ما يهمنا هنا هو ما أخذ به المشرع البحريني وهو نظام الانتخاب الفردي^٥.

وفي هذا النظام يتم تقسيم الدولة إلى دوائر ومحافظات انتخابية صغيرة، فينتخب كل دائرة نائباً واحداً لها، بمعنى أن الناخب لا يدلي بصوته إلا لمرشح واحد في دائرته الانتخابية.

ويظهر دور هذا النظام وانعكاسه على العملية الرقابية بما في ذلك طلبات المناقشة العامة، اختيار الأعضاء النواب، ذلك أن هذا النظام يجعل الاختيار قائماً على أساس المفاضلة

^١ صادق أحمد علي يحيى. مرجع سابق. ص ١٦٣.

^٢ لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله. أنظمة الانتخاب في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة. منشأة المعارف. مصر. الاسكندرية. الطبعة الأولى. ١٩٩٠م.

^٣ صادق أحمد علي يحيى. مرجع سابق. ص ١٦٣.

^٤ د. محمد المشهداني. مرجع سابق. ص ١٤٢.

^٥ أنظر المرسوم بقانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٤م وتعديلاته.

بين الأشخاص وليس بين المبادئ والأفكار، بمعنى أن نتيجة الانتخابات والفوز يكون على أساس صلات واعتبارات شخصية، الأمر الذي قد يكون في دائرته من هو أجدر منه في حسن استعمال تلك الوسائل الرقابية، غير أن المعرفة الشخصية تغلب المعرفة البرلمانية عند الاختيار في هذا النظام، كما أن هذا النظام الفردي والذي يتم أعماله في المناطق الصغير بالمقارنة مع نظام الانتخاب بالقائمة، يولد نوع من الصلة الوثيقة بين النائب وناخبيه، وهذا النكته وإن كانت في ظاهرها مزية إلا أنها قد تكون على نقيض ذلك، حيث أن النائب يكون أسيراً لمنطقته الانتخابية التي يسعى ورائها بالاهتمام أكثر من اهتمامه بالمصلحة العامة وكأنه يكون ممثلاً لمنطقته فقط^١، ومن آثار ذلك أنه قد لا يشارك في أي من الوسائل التي تتطلب نصاباً معيناً لقبولها، وخاصة إذا علمنا بأن الحد الأدنى لقبول طلبات المناقشة العامة هم خمسة أعضاء وهذا العدد قد بينا بأنه ليس بالهين بالنظر للكتلة النيابية في البحرين والذي يتكون مجلسها النيابي من أربعين نائباً، وعلى هذا الأساس فإن نظام الانتخابات له الحظ من تأثيره على العملية الرقابية على المدى البعيد، الأمر الذي يتطلب الالتفات إليه عند قياس مدى فاعلية الوسائل الرقابية في المجلس النيابي.

^١ د. محمد المشهداني. مرجع سابق. ص ١٤٧.

الخاتمة

وحيث أننا قد اتممنا بالقدر الذي وسعته أفكارنا من تفصيلات وجزئيات الأفكار المتعلقة بموضوع البحث؛ فصار لا بد أن نأخذ لمحة على أبرز ما خلصنا إليه من استنتاجات وتوصيات على النحو الذي نجمع فيه البحث بعد ما تم بيانه بالتفصيل السابق، سيما من حيث المنهج والطريقة التي عالج بها المشرع البحريني هذه الوسيلة وكيفية تناوله إياها، وكل ذلك فيما يلي:

أولاً: الاستنتاجات:

بعد أن انتهينا من استعراض أفكار هذا البحث نخلص إلى أن التشريعات المقارنة والمشرع البحريني قد تناول وسيلة طلبات المناقشة العامة في الدستور ونظمها في اللائحة الداخلية الخاصة بمجلس النواب، الأمر الذي تترتب عليه الاستنتاجات الآتية:

١_ طلبات المناقشة العامة وسيلة رقابية كباقي الوسائل المتاحة لأعضاء مجلس النواب، ولها تنظيمها الخاص في اللائحة الداخلية التابعة لمجلس النواب.

٢_ إن جل تلك الأدوات الرقابية كالاستجواب أو السؤال البرلماني قد يوجد بها قدرًا من المناقشة، إلا أن المناقشة كوسيلة رقابية في طلبات المناقشة العامة تتمتع بطبيعة خاصة من حيث الضوابط والشروط والأحكام، الأمر الذي يجعلها مختلفة جذرياً عن أي مناقشة أخرى، كما أن النصوص العامة التي تنظم أي عملية نقاش يجب ألا تحمل على وسيلة طلبات المناقشة العامة طالما كان هناك نصوص خاصة تنظم هذه العملية المتعلقة بهذه الوسيلة.

٣_ جاء التنظيم اللائحي لطلبات المناقشة العامة على ضوء الإحالة الدستورية، حيث أن المذكرة التفسيرية قد أشارت إلى أن اللائحة الخاصة بمجلس النواب ستتولى تنظيم هذه الوسيلة من حيث المداخلات أو الوقت أو العدد أو غير ذلك، ولذلك فإن من مبررات الحكومة والتي قد جاءت بمبرراتها على إثر التعديل الأخير بشروط طلبات المناقشة العامة، بأنه بمثابة التدارك للقصور التشريعي والذي يدعو للاستعجال والتدخل وسد الفراغ.

٤_ إستحدث المشرع البحريني شروطاً ليس لها نظير في التشريعات المقارنة، كتلك المتعلقة بعدد المشاركين في طلبات المناقشة العامة أثناء طرح الموضوع المطلوب مناقشة الحكومة وتبادل الآراء بصدده، كما تم إضافة شرطاً جديداً غير مسبوق وهو تحديد وقتاً محدداً حصراً على المتدخل في المناقشة العامة، حيث كان العمل في السابق في تحديد الوقت هو التصويت على مدة يتم اقتراحها في المجلس والموافقة عليها، كما نلاحظ بأن المشرع البحريني أضاف

ضابطاً خاصاً بطلبات المناقشة العامة على الرغم من أن القواعد العامة قد اشارت لمثله، وهو عدم تضمين المناقشة العامة أي لوم أو استهجان للحكومة، وهذا مما يجعل هذه الأداة أكثر تحقيقاً للغاية المقررة لها والحد من استعمالها في غير موضعها.

٥_ إن النص على هذه الشروط والأحكام بمثابة تثبيت تلك التقاليد البرلمانية التي سبق وأن نظمت آلية طلبات المناقشة العامة، حيث أن المجلس النيابي البحريني قد تناول إلى ما يقارب ثمانية عشر طلب مناقشة عامة، وقد لمس المجلس الحاجة من خلال هذه المناقشات إلى بعض الضوابط التي لم تنظمها لائحة مجلس النواب آنفاً، الأمر الذي لم يجعله عاجزاً، بل تم سد كل تلك الفراغات التشريعية من خلال التصويت على بعض الشروط المنصوص عليها فيما بعد، ووضع الضوابط والأحكام العامة كالمعلقة بالوقت والمداخلة والعدد وغيرها، ولذلك نجد بأن هذه الشروط المنصوص عليها في اللائحة الداخلية مؤخراً هي ذاتها التي كان يُصوت عليها في المجلس لتكون قانوناً يُحتكم ويُتنازع إليه عند الاختلاف.

٦_ تتأثر طلبات المناقشة العامة بتلك العوامل الداخلية والخارجية، شأنها شأن الوسائل الرقابية الأخرى، كما أن الآثار المترتبة على طلبات المناقشة العامة ليس منها إثارة المسؤولية الفردية أو التضامنية وإن كان لا يمنع أن تساهم بشكل غير مباشر في إثارة المسؤولية من خلال وسائل أخرى لاحقة على طلب المناقشة، وهذا أمر طبيعي ذلك أن هذه الوسيلة تعد من إضراب الوسائل الهادئة والتي تستهدف استيضاح سياسة الحكومة حول الموضوع المطروح وتبادل الآراء والأفكار حوله، فمنطقي ألا تحمل تلك الآثار التي تحمله على سبيل المثال وسيلة الاستجواب البرلماني.

ثانياً: التوصيات:

وحيث أن المشرع البحريني لم يختلف عن باقي التشريعات من حيث النص على هذه الوسيلة الرقابية، بل استحدث شروطاً سبق بها كل تلك التشريعات المقارنة وأظهر حسن مواكبته للتطورات مستهدفاً تحسين الأداء البرلماني ومصلحة المجتمع بشكل عام، إلا أنه لا مانع من وجود بعض ما نزعم به من مآخذ على موقف المشرع في بعض المواطن التي تستدعي أن نورد في عقباها بعض التوصيات، وهي على النحو الآتي:

١- تضمين الدستور نصاً واضحاً صريحاً يبين اختصاص مجلس النواب من حيث الرقابة، بمعنى أنه لا يكفي أن يتم النص على مسؤولية الوزراء أمام مجلس النواب، بل يجب التصريح بأن النواب هم من يراقبوا العمل الحكومي، وأن الرقابة من صلب اختصاصاتهم.

حيث أننا لاحظنا من خلال المقارنة بأن من التشريعات ما قد نصت على هذا الاختصاص تصريحاً في دساتيرها، وعليه فإن موقف المشرع البحريني سوف لن يكون شاذاً أو غريب إذا نص على هذا الاختصاص.

إن النص على هذه العملية الرقابية وأنها من اختصاص أعضاء مجلس النواب من شأنه أن يرفع الاشكال المتعلقة بالصلاحيات الرقابية لأعضاء مجلس النواب ومصدرها، ومن ثم لا داعي لتبرير الاختصاص الرقابي من خلال طبيعة النظام البرلماني ذاته.

وعليه فإن الباحث يرى بأن يتم إضافة فقرة تلي الفقرة (الأولى) من المادة (٦٦) وتكون على النحو الآتي: "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية".

٢- تعديل نص المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني بحذف كلمة "... الأسباب..."، بحيث تكون المادة على النحو الآتي: "... ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع المطروح، والمبررات التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس..."

ذلك أن أسباب تحريك هذه الوسيلة الرقابية يجب أن تترك لتقدير العضو البرلماني، ولعل لفظة المبررات كافية في حد ذاتها لبيان جدية الطلب من عدمه، كما أن اشتراط بيان الأسباب من شأنها أن يساهم في خلق العقوبات في تحريك هذه الوسيلة المهمة، خصوصاً إذا علمنا بأن هذه الوسيلة من الوسائل الهادئة التي يُستبعد أن تكون وسيلة لتصفية حسابات أو للوم أو ما شابه ذلك، بخلاف الاستجواب التي قد يُستدعى فيها بيان الأسباب بشكل دقيق.

٣- إلحاق الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من الدستور التي قد أشارت للتوقيع كشرط مطلوب في طلبات المناقشة العامة، بنص في اللائحة الداخلية لمجلس النواب ينظم هذا الإجراء الشكلي، ذلك أن استحداث التوقيعات الإلكترونية يجب أن يكون لها محل في طلبات المناقشة العامة من حيث النص عليها وبيان مدى حجيتها خصوصاً في ظل هذا التطورات والتي قد صار التوقيع الإلكتروني أكثر انتشاراً وإدراجاً في المحررات الرسمية فضلاً عن العرفية.

٤- نصي المشرع البحريني بتعديل الفقرة (الأولى) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، بأن يزيد عدد المشتركين في طلب المناقشة العامة إلى ما يزيد عن نصف عدد أعضاء المجلس النيابي.

ذلك أن في زيادة العدد إثراء للأفكار بشأن الموضوعات المثارة والتي تتطلب تبادل الآراء بصدها كطبيعة تختص بها طلبات المناقشة العامة، الأمر الذي يدعونا للتأكيد على أهمية زيادة المشاركين عن العشرة أعضاء.

٥- نصي المشرع البحريني باستبدال كلمة "المناقشة" الواردة بالفقرة (الثالثة) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، بكلمة "الحديث"، بأن يكون النص على النحو الآتي: "وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة الحديث لأي عضو على خمس دقائق ...".

ذلك أن لفظة المناقشة تقتضي المحاوره، ومن المعلوم بأن المادة تعني العضو النائب فقط، الأمر الذي يجب أن تكون عبارة النص أو الضابط المعني بالمدة قاصداً النائب بعينه.

٦- نصي المشرع البحريني بزيادة الوقت المحدد بخمس دقائق لحديث الأعضاء أثناء مداخلتهم بصدد مناقشة طلب الطرح كما هو وارد بالفقرة (الثالثة) من المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، إلى ما يصل لعشرة دقائق كحد أقصى.

ذلك أنه قد ثبت من خلال المداخلات الفعلية الحاصلة في مجلس النواب البحريني أثناء طرح موضوع للمناقشة العامة بأن منها ما زاد عن الخمس دقائق ومنها ما دون ذلك، كما أن من المداخلات ما قد يتضمن عرض لمقاطع وفيديوهات وتقارير من شأنها أن تستنزف الوقت المحدد للعضو المتداخل، الأمر الذي يجحف حقه في تناول الموضوع وعرض آراءه والذود عنها، ولتفادي هذا كله فإن الباحث يرى بأن يُوسّع في الوقت إلى عشرة دقائق.

وختاماً؛ فإن ما تقدم من توصيات لا يغني عن القول بأن الركيزة الأولى في حسن استعمال هذه الوسيلة يقع على عاتق الأعضاء الذين يجب أن يتحلوا بالحكمة في انتقاء الوسيلة

المناسبة والحرص على استهداف الغاية منها لا أن يتخذوها وسيلة لتصفية الحسابات وما شابه ذلك.

كما نؤكد بأن الوعي بالثقافة البرلمانية مطلب أساسي في تطوير حسن الأداء البرلماني، وأن المواطنين هم أول من يجب أن يعي هذه الثقافة البرلمانية والوظائف الرقابية كي يُحسن اختيار ممثليه ثم يراقبهم ويُقيّم أدائهم بعلم ومعرفة لا بحمية وتخبط.

كما تقع المسؤولية بالتوعية على الدولة في نشر هذه الثقافة والحرص على توعية الأفراد بأهمية الدور الرقابية وآلياتها والأهداف المقررة لأجلها.

ولا شك بأن طلبات المناقشة العامة هي من الوسائل الرقابية والتي تخضع لتنظيم قانوني، الأمر الذي يجعلها عرضة للتعديل والتقويم، وذلك من خلال محاكاة التجارب البرلمانية المقارنة والأخذ بمشورة القانونيين والأكاديميين والاستئناس برأيهم للوصول لأفضل النتائج والمعطيات التي تنصب في مصلحة الوطن والصالح العام.

هذا وقد بسطنا إليكم رأي وما هو إلا أمر قد اهتدينا إليه، فإن أصبت فمن الله، وإن أخطأت فمني ومن الشيطان، ولا حول ولا قوة إلا بالله.

سبحانك اللهم وبحمدك، أشهد ألا إله إلا أنت، أستغفرك وأتوب إليك ،،،

الباحث/ عبدالله حسن علي الماجد

قائمة المراجع

أولاً: قائمة المراجع العربية:

١_ قائمة المراجع العربية العامة:

- د. إبراهيم شبحا. أصول الإدارة العامة. أبو العزم للطباعة. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠١م.
- د. إبراهيم شبحا. المبادئ الدستورية العامة. منشأة المعارف. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠٦م.
- د. إدمون رباط. الوسيط في القانون الدستوري العام. دار العلم للملايين. لبنان. بيروت. الطبعة الثالثة. ١٩٨٣م.
- د. إسماعيل مرزة. القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى. دار صادر. لبنان. بيروت. بدون طبعة. ١٩٦٩م.
- د. أبو بكر مرشد فازع الزهيري. مبادئ النظم السياسية لمعاصرة ونظام الحكمي الفكر السياسي الإسلامي دراسة تطبيقية على نظام الحكم في الجمهورية اليمنية. جامعة صنعاء. اليمن. الطبعة الأولى. ٢٠٠٩-٢٠١٠م.
- أبي حامد محمد بن محمد الغزالي. المستصفي من علم الأصول. مؤسسة الرسالة. لبنان. بيروت. الطبعة الأولى. ١٤١٧هـ.
- د. الأمين شريط. الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. ١٩٩١م.
- د. السيد خليل هيك. الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري. بدون دار نشر. بدون طبعة. ١٩٩٢م.
- القرآن الكريم.
- د. أمجد محمد منصور/ د. عابد فايد عبد الفتاح فايد. المدخل للعلوم القانونية في القانون البحريني والمقارن. جامعة المملكة. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١١م.
- د. أمين سلامة العضائلة. الوجيز في النظام الدستوري. دار الثقافة. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠١٠م.

- د. بدر محمد عادل. القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين. جامعة البحرين. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١٦م.
- د. بشرى النية. المدخل لدراسة العلوم القانونية. جامعة فاس. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. المغرب. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- د. بهاء الدين مكايي محمد قبلي. المدخل إلى علم السياسة. جامعة العلوم التطبيقية. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١٥م.
- د. ثروت بدوي. النظم السياسية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٩م.
- د. خالد جمال. المدخل في مبادئ القانون البحريني. جامعة العلوم التطبيقية. كلية الحقوق. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١٠م. والطبعة الثانية. ٢٠١٥م.
- د. رفعت عيد سيد. النظرية العامة للقانون الدستوري الكتاب الثاني نظام الحكم في دستور ١٩٧١ (الأحزاب السياسية _ سلطات الحكم) وفقاً لأحدث التعديلات حتى ٢٠٠٩. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- د. رمزي الشاعر. النظرية العامة للقانون الدستوري. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الخامسة. ٢٠٠٥م.
- د. رجب عبد الحميد. القانون الدستوري النظرية العامة. دار أبو المجد للطباعة. مصر. الجيزة. بدون طبعة. ٢٠١٠م.
- سامي عبد الصادق. أصول الممارسة البرلمانية. الهيئة المصرية العامة للكتاب. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٨٢م.
- سعد العصفور. المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية. منشأة المعارف. مصر. الإسكندرية. الطبعة الأولى. ١٩٨٠م.
- د. سليمان محمد الطماوي. النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الفكر العربي. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٨٨م.
- د. سليمان محمد الطماوي. مبادئ القانون الدستوري المصري والاتحادي "دراسة مقارنة". دار الفكر العربي. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ١٩٦٠م.
- د. سليمان مرقس. العراقي في شرح القانون المدني _ المدخل للعلوم القانونية. بدون دار نشر. الطبعة السادسة. ١٩٨٧م.

- د. شعبان أحمد رمضان. النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. دار الكتب القانونية. دار شتات للنشر والبرمجيات. مصر _ الإمارات. بدون سنة نشر.
- د. شعبان أحمد رمضان. الوجيز في القانون الدستوري والأنظمة السياسية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٨م.
- د. شعبان أحمد رمضان. شرح القانون الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢. جامعة العلوم التطبيقية. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠١٥م.
- د. طعيمة الجرف. القانون الإداري. مكتبة القاهرة الحديثة. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٧٠م.
- د. طعيمة الجرف. القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة. مكتبة القاهرة الحديثة. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٦٤م.
- د. عاصم أحمد عجيلة/ د. محمد رفعت عبد الوهاب. النظم السياسية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الخامسة. ١٩٩٢م.
- د. عبد الحميد متولي. الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية والماركسية. مطبعة دار المعارف. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ١٩٥٧م.
- د. عصام سليمان. الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق. منشورات الحلبي الحقوقية. لبنان. بيروت. بدون طبعة. ٢٠١٠م.
- د. عصام علي الدبس. النظم السياسية (الكتاب السادس_ الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها). دار الثقافة للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. بدون طبعة. ٢٠١١م.
- د. علي الصاوي. البرلمان. موسوعة الشباب السياسية. مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٠م.
- د. فتحي فكري. القانون الدستوري_ الكتاب الثاني "النظام الحزبي وسلطات الحكم". دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٠م.
- فهد أبو العثم النسور. القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق. دار الثقافة للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠١٦م.
- د. ماجد راغب الحلو. القضاء الإداري. منشأة المعارف. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠٤م.
- د. محمد المشهداني. القانون الدستوري والنظم السياسية الدولة والحكومة. جامعة البحرين. البحرين. الطبعة الثانية. ٢٠٠٦م.

- د. محمد المشهداني/ د. مروان محمد محروس المدرس. القانون الدستوري البحريني مع مقدمة في النظرية العامة للدستور. جامعة البحرين. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠٠٩م.
- د. محمد آل ياسين. القانون الدستوري. المكتبة الحديثة. لبنان. بيروت. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- د. محمد أنس قاسم جعفر. القانون الدستوري. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٧م.
- د. محمد حسنين عبد العال. القانون الدستوري. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٢م.
- د. محمد حسين عبد العال. المدخل لدراسة القانون البحريني. جامعة البحرين. البحرين. الطبعة الثانية. ٢٠٠٦م.
- د. محمد سعيد الدقاق. التنظيم الدولي. الدار الجامعية للطباعة والنشر. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- د. محمد عبد الله حمود. مبادئ القانون الإداري الكتاب الأول. جامعة العلوم التطبيقية. البحرين. الطبعة الأولى. ٢٠٠٧م.
- محمد فهم درويش. أصول العمل البرلماني النظرية والتطبيق. مؤسسة دار الكتب. الكويت. الطبعة الثانية. ١٩٩٦م.
- د. محمد كامل ليلة. النظم السياسية. الدولة والحكومة. دار الفكر العربي. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٦٩م.
- د. محمد وليد هاشم المصري. شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية البحريني. جامعة البحرين. البحرين. الطبعة الثالثة. ٢٠٠٩م.
- د. محمود عاطف البناء. الوسيط في النظم السياسية. دار الفكر العربي. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٤م.
- موريس دوفرجيه. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى. ترجمة جورج سعد. الشبكة العربية للأبحاث والنشر/ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. لبنان. بيروت. الطبعة الثانية. ٢٠١٤م.
- د. نعمان الخطيب. الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الثقافة للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. الطبعة الثالثة. ٢٠٠٦م.
- د. يحيى الجمل. النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٧٤م.

٢_ قائمة المراجع العربية المتخصصة:

- د. إبراهيم طلبة حسين عبد النبي. حقيقة الديمقراطية والموقف منها دراسة نقدية في ضوء الإسلام. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية. المملكة العربية السعودية. الرياض. بدون طبعة. ٢٠١٢م.
- د. إبراهيم مهدي جوير. الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية. مجلة الجامعة العراقية. المجلد ١. العدد ٤٣.
- د. اعاد علي الحمود القيسي. النظام الإجرائي للتحقيق البرلماني وأثره الدستوري في النظامين العراقي والكويتي. جامعة الشارقة. الإمارات. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- إنعام مهدي جابر الخفاجي. المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في بعض الأنظمة الدستورية المعاصرة. مجلة العلوم الإنسانية. كلية التربية للعلوم الإنسانية. جامعة بابل. المجلد ٣٣. العدد ١. ٢٠١٥م.
- إيهاب زكي سلام. أطروحة دكتوراه بعنوان الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. جامعة القاهرة. مصر. ١٩٨٢م.
- أبي الطيب محمد شمس الحق العظيم آبادي. عون المعبود شرح سنن أبي داود. المكتبة العصرية. لبنان. بيروت. الطبعة الأولى. ٢٠١١م.
- أحمد الضالعين. أطروحة ماجستير بعنوان الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة_ الأردن ومصر". غير منشورة. جامعة مؤتة. الأردن. ٢٠٠٥م.
- د. أحمد بدر. الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه في السياسة العامة. دار قباء. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٨م.
- د. أحمد عبد الحكيم شهاب/ هيثم عيد بدير. الممارسة التطبيقية للرقابة البرلمانية في التشريع الفلسطيني والأردني. مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية. الجزائر. المجلد ٣. العدد ٤. ٢٠٢٠م.
- د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد. السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني دراسة مقارنة. مكتبة القانون والاقتصاد. المملكة العربية السعودية. الرياض. الطبعة الأولى. ٢٠١٤م.
- الإمام أبي الحسين مسلم. صحيح مسلم. منشورات محمد علي بيضون. لبنان. بيروت. الطبعة الخامسة.

- الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي. مختار الصحاح. مكتبة لبنان ناشرون. لبنان. بيروت. بدون طبعة. ١٩٩٥م.
- الأمين سويقات. أطروحة دكتوراه بعنوان الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب. جامعة محمد خضير بسكرة. الجزائر. ٢٠١٦م.
- د. بدر محمد عادل محمد. مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني دراسة نظرية تطبيقية. معهد البحرين للتنمية السياسية. سلسلة دراسات ٢٠١٣م. الطبعة الثانية. ٢٠١٨م.
- بشير لبانجي/ يوسف دحماني. أطروحة ماجستير بعنوان مبدأ تدرج القواعد القانونية وآثاره على الوظيفة القضائية. جامعة البويرة. الجزائر. ٢٠١٤-٢٠١٥م.
- بو خريصة. ورقة علمية بعنوان تحليل النص القانوني. جامعة محمدلين دباغين. الجزائر. سطيف. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- د. جابر جاد نصار. الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ١٩٩٩م.
- جيهان خالد الزعبي. أطروحة دكتوراه بعنوان أثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية (دراسة مقارنة). جامعة عمان العربية. الأردن. ٢٠١١م.
- د. حسني درويش عبد الحميد. وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين "دراسة مقارنة". بدون دار نشر. الطبعة الأولى. ٢٠٠٥م.
- د. حسين محمد سكر. التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. مجلة العلوم القانونية. كلية القانون. جامعة بغداد. العدد ٢. ٢٠١٩م.
- د. حمدي عطية مصطفى عامر. حماية حقوق الإنسان وحياته العامة الأساسية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي. دار الفكر الجامعي. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠١٠م.
- حنان ربحان المضحكي. السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. المكتب الجامعي الحديث. مصر. الإسكندرية. الطبعة الأولى. ٢٠١٤م.

- د. حنان ربحان مبارك ماجد المضحكي. الاستجواب البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة تهدف لتأصيل عملية الرقابة البرلمانية في التجربة البرلمانية البحرينية. المكتب الجامعي الحديث. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- د. خالد سماره الزغبى. وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة. مجلة العلوم الإدارية. العدد ٢. ديسمبر ١٩٨٧م.
- دلير صابر إبراهيم خوشناو. دور الدستور في إرساء دولة القانون. دار الفكر الجامعي. مصر. الإسكندرية. الطبعة الأولى. ٢٠١٥م.
- ذو الفقار علي رسن/ ثامر مهدي محمد. الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة الإتحادية بموجب دستور ٢٠٠٥. مجلة جامعة بابل. العلوم الإنسانية. المجلد ٢٠. العدد ١. ٢٠١٢م.
- د. رغد نصيف جاسم/ بدرية صالح عبد الله. الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي في العراق خلال الدورات الانتخابية الثلاث (٢٠٠٦-٢٠١٨). مجلة دراسات قانونية. المجلد ٢٠٢٠. العدد ٨٠. ٢٠٢٠م.
- د. رافع خضر شبر. فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني. دار الكتب القانونية دار شتات للنشر والبرمجيات. مصر_ الإمارات. بدون طبعة. ٢٠١٣م.
- د. ربيع مفيد الغصيني. الوزير في النظام السياسي، موقعة، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية. منشورات الحلبي الحقوقية. لبنان. بيروت. الطبعة الأولى. بدون سنة نشر.
- د. رشيد المدور. العمل البرلماني في المغرب قضايا واشكاليات. طوب بريس. المغرب. الرباط. الطبعة الأولى. ٢٠٠٦م.
- د. رغيد الصلح. الدور الرقابي للمجالس العربية. ورقة علمية مقدمة لندوة نحو تطوير العمل البرلماني العربي. أوراق الندوة البرلمانية العربية. بيروت ١٦-١٨ مايو/ أيار ٢٠٠٠. المركز اللبناني للدراسات. الطبعة الأولى. ٢٠٠١م.
- د. رمسيس بهنام. فكرة القصد وفكرة الغرض والغاية في النظرية العامة للجريمة والعقاب. مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية. جامعة الإسكندرية. مصر. العدد ١-٢. ١٩٥٢م.
- د. زهير أحمد قدورة. المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة دراسة مقارنة. مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات. المجلد ٨. العدد ١. ٢٠٠٦م.

- د. زواقري الطاهر. أسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن. دار الحامد للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠١٣م.
- زياد عطا العرجا. العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستور الأردني. أمواج للطباعة والنشر والتوزيع. الأردن. عمان. بدون طبعة. ٢٠١٦م.
- د. زين بدر فراج. السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠١م.
- زيد نضال شاكر العزب. أطروحة ماجستير بعنوان الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني. جامعة الشرق الأوسط. الأردن. عمان. ٢٠١٩م.
- د. سامي جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت. دار الكتب. الكويت. الطبعة الأولى. ١٩٩٨م.
- د. سعاد محمد أحمد ياسين. نظام المجلسين ومدى تطبيقه في مملكة البحرين دراسة مقارنة. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠١٢م.
- د. سعد عبد الجبار العلوش. دراسات معمقة في العرف الدستوري. دار الثقافة للنشر والتوزيع. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠٠٨م.
- د. سعيد السيد علي. المسؤولية السياسية في الميزان (دراسة مقارنة). دار أبو المجد للطباعة بالهرم. مصر. بدون طبعة. ٢٠٠٨م.
- د. سليمان بن عبد العزيز العيوني. الضوابط اللغوية للصياغة القانونية. مجلة العلوم العربية مجلة علمية فصلية محكمة. عماد البحث العلمي. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية. المملكة العربية السعودية. العدد ٢٩. شوال ١٤٣٤هـ.
- د. سليمان محمد الطماوي. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة. دار الفكر العربي. مصر. القاهرة. الطبعة الخامسة. ١٩٨٦م.
- د. سمير داود سلمان. مدى تمثيل النائب للناخبين في ظل النظام النيابي. المركز القومي للإصدارات القانونية. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ٢٠١٥م.
- شفيق إمام. مقال منشور بعنوان ما قل ودل: الدستور والقانون والعرف الدستوري والبرلماني. جريدة الجريدة الكويتية. تاريخ ١١/٤/٢٠١٠م.
- صادق أحمد علي يحيى. الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة". المكتب الجامعي الحديث. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠٨م.

- د. عادل الطبطبائي. الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها. إصدارات مجلة الحقوق. الكويت. الطبعة الأولى. ١٩٨٧م.
- د. عادل الطبطبائي. النظام الدستوري في الكويت. بدون دار نشر. الكويت. بدون طبعة. ١٩٩٨م.
- د. عبد الباسط جميعي. سلطة القاضي الولائية. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. المجلد ١١. العدد ٢. ١٩٦٩م.
- عبد الرحيم فهمي المدهون. رسالة ماجستير بعنوان حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني (دراسة مقارنة). جامعة الأزهر. فلسطين. غزة. ٢٠١٠م.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله. أنظمة الانتخاب في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة. منشأة المعارف. مصر. الاسكندرية. الطبعة الأولى. ١٩٩٠م.
- د. عبد القادر بوراس. التدخل الإنساني وتراجع مبدأ السيادة الوطنية. دار الجامعة الجديدة. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠١٤م.
- عبد الله إبراهيم ناصف. مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة. جامعة القاهرة. مصر. بدون طبعة. ١٩٨١م.
- د. عبد الله بوقفة. الدستور الجزائري نشأة_ فقهاً_ تشريعاً دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية. دار الهدى. الجزائر. عين مليلة. بدون طبعة. ٢٠٠٥م.
- عيلة بريكات. أطروحة ماجستير بعنوان دور المؤسسة التشريعية في ترشيد السياسة العامة في الجزائر خلال العهدة التشريعية ٢٠٠٧_٢٠١٢. جامعة المسيلة. الجزائر. ٢٠١٣م.
- د. عثمان عبد الملك الصالح. النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت. كلية الحقوق. جامعة الكويت. الكويت. الطبعة الأولى. ١٩٨٩م.
- د. عثمان خليل. القانون الدستوري الكتاب الثاني في النظام الدستوري المصري. مطبعة مصر. مصر. بدون طبعة. ١٩٥٦م.
- عدنان عجیل عبید/ محمد فهمي سلمى. النظام الإجرائي للسؤال البرلماني (دراسة مقارنة). مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية. العدد ٣. السنة التاسعة. ٢٠١٧م.
- عزيز كايد. السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين. سلسلة التقارير القانونية ٢٦ الصادرة عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. فلسطين. رام الله. ٢٠٠١م.

- د. علي الصاوي. مستقبل البرلمان في العالم العربي. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٠م.
- د. عمارة فتحية. مسؤولية رئيس الجمهورية. مجلة الكوفة. المجلد ٢٠١٠. العدد ٥. ٢٠١٠م.
- د. عمرو الشوبكي وآخرون. البرلمان في دستور مصر الجديد. روافد للنشر والتوزيع/ منتدى البدائل العربي للدراسات. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- د. غسان شاكر محسن أبو طيبخ. الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية دراسة مقارنة. دار الجامعة الجديدة. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠١٧م.
- د. فارس محمد عمران. التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية). دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ١٩٩٩م.
- فايز محمد عبد الرحمن أبو شمالة/ د. سليمان سليم بطارسة. الإطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. مجلة جامعة عمان العربية للبحوث. المجلد ١. العدد ١. سنة ٢٠١٨م.
- فراس صابر عبد العزيز الدوري. أطروحة ماجستير بعنوان إشكالية التدخل الإنساني الدولي ومبدأ عدم التدخل في القانون الدولي العام. جامعة الشرق الأوسط. الأردن. عمان. ٢٠١٧م.
- د. فراحان نزار المساعيد. الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من إنجلترا، مصر، الكويت. دار وائل للنشر. الأردن. عمان. الطبعة الأولى. ٢٠١١م.
- فرحي محمد. بحث غير منشور بعنوان التعليق على النص القانوني. بدون دار نشر. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- فقير محمد. أطروحة ماجستير بعنوان علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري "دراسة مقارنة". جامعة أمحمد بوقرة بومرداس. الجزائر. بدون سنة نشر.
- د. فيصل شطناوي. وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩). مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية). الأردن. المجلد ٢٥. العدد ٩. ٢٠١١م.

- د. ليث كمال نصرأوين. متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني. ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير). المجلد ١. العدد ٢. مايو ٢٠١٧م.
- ماهر جبر نصر. مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠٠٢م.
- مجاهد نريمان/ افتيسن وردية. أطروحة ماجستير بعنوان صلاحيات السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦. جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية. الجزائر. ٢٠١٧م.
- محمد أحمد محمود. تعديل الدستور دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة. الدائرة الإعلامية في مجلس النواب لجمهورية العراق. العراق. بغداد. ٢٠٠٥. النافذ. الطبعة الأولى. ٢٠١٠م.
- د. محمد العربي شنة. دور المجني عليه في تحديد المسؤولية الجنائية للجاني. مجلة الحقوق. جامعة البحرين. المجلد ٨. العدد ١٧.
- د. محمد المجذوب. القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظريات الدستورية والسياسية في العالم. منشورات الحلبي الحقوقية. لبنان. بيروت. الطبعة الأولى. ٢٠٠٢م.
- محمد المهدي بن السبحو. أطروحة ماجستير بعنوان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة _دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقہ الإسلامي_. جامعة ادرار. الجزائر. ٢٠١١م.
- محمد المهدي بن السبحو. الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري. مجلة الحقيقة. العدد ٣٢.
- د. محمد باهي أبو يونس. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي. دار الجامعة الجديدة للنشر. مصر. الإسكندرية. بدون طبعة. ٢٠٠٢م.
- محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور. لسان العرب. دار المعرفة. مصر. القاهرة. بدون طبعة. بدون سنة نشر.
- محمد تشعبت. أطروحة ماجستير بعنوان الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابية البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة). جامعة الجزائر (١). الجزائر. ٢٠١٣_٢٠١٤م.
- د. محمد حسام محمود لطفي. استخدام وسائل الاتصال الحديثة في التفاوض على العقود وإبرامها. بدون دار نشر. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ١٩٩٣م.

- د. محمد فوزي نويجي/ د. عبد الحفيظ علي الشيمي. تفسير القاضي الدستوري المضيف ودوره في تطوير القانون. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية. المجلد ١. العدد ٢. ١٠ و ١١/ مايو/ ٢٠١٧م.
- د. محمد كامل ليلة. الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) دراسة مقارنة. دار النهضة العربية. لبنان. بيروت. بدون طبعة. ١٩٧٠م.
- محمد لطفي زكريا الشيمي. النظام البرلماني البرلمان الإنجليزي نموذجاً. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة. مصر. بدون طبعة. ٢٠٠٩م.
- د. محمود طه جلال. أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة دراسة في استراتيجيات استخدام الجزاء الجنائي وتأصيل ظاهرتي الحد من التجريم والعقاب. دار النهضة العربية. مصر. القاهرة. الطبعة الأولى. ٢٠٠٥م.
- محمود محمد علي صبرة. الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين. دار الكتب القانونية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠١٤م.
- د. مدحت غنايم. وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني. المركز القومي للإصدارات القانونية. مصر. القاهرة. بدون طبعة. ٢٠١١م.
- مريم اليامي. حق السؤال البرلماني دراسة مقارنة. معهد البحرين للتنمية السياسية. البحرين. سلسلة دراسات ٢٠١٧م.
- مريم عبد الله. دراسة أحكام الاستجواب في الدستور واللائحة. إصدارات إدارة البحوث والدراسات. الكويت. مجلس الأمة الكويتي. الأمانة العامة. ٢٠٠٠م.
- مشاري صنيّتان ناصر الزعبي. أطروحة ماجستير بعنوان مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي. كلية الحقوق. جامعة الشرق الأوسط. الأردن. عمان. ٢٠١١م.
- مفتاح حرشاو. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة). دار الفكر والقانون. مصر. المنصورة. الطبعة الأولى. ٢٠١٤م.
- د. نادية مصباحية/ د. عبد الوهاب خريف. محدودية وافتقار الاستجواب للطابع الردعي كآلية للرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العمومية للدولة. جامعة الجلفة. الجزائر. مجلة آفاق للعلوم. المجلد ٥. العدد ٢. ٢٠٢٠م.
- نرجس طاهر/ دنيا بن رمضان. ورقة نقاش صياغة مشروع الدستور تجارب مقارنة ودروس مستفادة. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ورقة معدة في إطار مشروع "دعم البناء الديمقراطي في ليبيا" الممول من قبل وزارة الشؤون الخارجية والتجارة الدولية الكندية. ٢٠١٣م. الرقم الدولي المعياري للكتاب ٩٧٨_٩١_٨٧٧٢٩_٢٠_١.

- هيوأ رشيد علي. الفصل بين السلطات جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم. دار الفكر الجامعي. مصر. الإسكندرية. الطبعة الأولى. ٢٠١٦م.
- يحياوي حمزة. أطروحة ماجستير بعنوان دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر. جامعة محمد خيضر. بسكرة. الجزائر. ٢٠١٠-٢٠١٩م.
- يحيى غازي عبد المحمدي. أطروحة ماجستير بعنوان النظام البرلماني العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ "دراسة مقارنة". جامعة الشرق الأوسط. الأردن. ٢٠١٧م.
- د. يوسي الهواري. الميسر في قواعد النظر. مذكرة في تيسير قواعد المنطق. جامعة وهران. الجزائر. بدون دار نشر. بدون طبعة. بدون سنة نشر.

٣_ التشريعات:

- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وتعديلاته.
- القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦م بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.
- القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦م بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.
- القانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٤م في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي.
- القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣م في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور البحرين لعام ٢٠١٢م.
- المرسوم بقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦م بإصدار قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية البحريني وتعديلاته.
- المرسوم بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن مباشرة الحقوق السياسية البحريني.
- المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢م بشأن مجلسي الشورى والنواب البحريني.
- المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٢م بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية البحريني.
- المرسوم بقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٠م بتعديل المادة (١٧٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.
- المرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٢م بشأن المعاملات الإلكترونية البحريني.
- المرسوم بقانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٢م بإصدار قانون قوة دفاع البحرين.
- المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٨٠م بإصدار قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية (١٩٨٠/٣٩) الكويتي.

ثانياً: قائمة المراجع الالكترونية:

- الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للقضاء البحريني.

www.sjc.bh

- الموقع الرسمي لهيئة التشريع والرأي القانوني البحريني.

www.legalaffairs.gov.bh

ثالثاً: قائمة المراجع الأجنبية:

١ _ قائمة المراجع الأجنبية العامة:

- Ardant (BH.): institutions politiques et droit constitutional. 3e ed. L. G. J. 1991.
- La Farieer (J.): Manuel de droit constitutionnel. Montchrestin. pars. 1947.
- Burdeau (G.): Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris. L.G.D.J. 1977.
- Gicquel (J.): et Hauriou (A.): Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris. Editions Montchrestien. 1985.
- Rivero (J.): Les Libertés Publiques. Paris. P.U.F. Themis. 1991.

٢ _ قائمة المراجع الأجنبية المتخصصة:

- Ameller (M.): les qestions instrument du contrôle parlementaire. Paris. L.G.D.J. 1964.
- Francis Lefebvre/ M.Bathelemy: Droit des affaires. Paris 6– Mercadal. 1995–1996.
- Videlin (J.): La mission d'nformation parlementaire. R.F.D.C. 1999

STUDY SUMMART

In light of its keenness and progressive nature, the Bahraini Legislator adopted the same comparative legislation in the terms of parliamentary control. It precisely stipulated the medium of general discussion requests in the most preeminent legislative instrument in the legal system of the Kingdom of Bahrain, *viz.*, the Constitution, whilst outlining their detailed provisions in the Ordinary Legislation.

The fundamental aim on which the present research paper was conducted is addressing the medium of general discussion requests. Thus, an introductory chapter was systematically included in order to clarify the concept of parliamentary control in its broadest sense and how the Parliament can exercise this control over government action. Subsequently, the research discussed the mediums whereby the Parliament controls the Executive Branch's work in the Kingdom and shed light on its breadth and scope.

Furthermore, the research paper particularly took as its main focal point the medium of general discussion requests. Therefore, it tackled the subject from three areas, namely: defining and explaining the subject; exploring its legal framework; and taking into account the effects and factors that may influence this medium of control.

In the wider context of what it is and its legal characterization, general discussion requests are a peaceful medium of control used by members of the Council of Representatives to exchange views and elucidate the policy adopted by the government on a particular subject matter that the Parliament needs to review and discuss. However, it has, by and large, a variety of aspects that differentiate it from all other mediums of control.

In view of its legal framework and legislative regulation, the Bahraini Legislator mentioned this medium in the Constitution and dedicated an entire section in the statute, delineating its provisions and conditions, given that it requires formal and objective conditions. Moreover, the Bahraini Legislator outlined the regulation of those controls in respect of the way the discussion should be held.

In terms of their effects and implications, it can be observed that general discussion requests do not engender the political responsibility of solidarity or individual. Nonetheless, it is safe to infer that it may contribute to the Council in believing in the inevitable necessity of using another medium on the basis of the general discussion's outcomes.

In spite of the fact that this non-confrontational medium of control has a significant and notable effect in the Council discourse, it is subject to a number of factors that may adversely affect its proper control function. There is a whole range of external factors that can be observed, *e.g.*, the relationship between the Council and the government; the negative role of some members; and the weight of partisanship influence on this very medium, along with some legislative texts that may impede it. Furthermore, there are internal factors that may impinge on the aforementioned medium, *e.g.*, factors related to information that the Executive has and the whole problematic debate about keeping it under lock and key; and the role of the electoral system and its consequential implications for the control system as a whole, and the general discussion requests in particular.

UNIVERSITY OF BAHRAIN

College of Law



Department of General Law

Requests for General Discussion and its Control Role in Bahraini Legislation "Comparative Study"

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the
Master Degree in Public Law

Submitted by
ABDULLA HASAN ALMAJED
University ID: 20170102

Supervised by
Dr. Jamal Al-Din Al-Ahmar
Associate Professor of Administrative and Constitutional Law
University of Bahrain

Kingdom of Bahrain
October 2021